

## INDICE

### RICORDO DI ARIS ACCORNERO

*In ricordo di Aris Accornero* 7

*Ilaria Romeo*

«Il “Braccio di ferro” fra i sindacati alla Riv».  
Un inedito di Aris Accornero 9

*Carlo Ghezzi*

Uno snodo importante nella storia della Cgil 25

### TEMA

Alla vigilia del voto europeo:  
quale futuro per una Ue sociale e solidale?

*Salvo Leonardi e Paolo Tomassetti*

Lavoro, diritti e democrazia:  
come portare l'Ue fuori dall'impasse 33

*Maria Jepsen e Philippe Pochet*

La dimensione sociale europea in prospettiva 47

*Giulia Frosecchi e Stefano Giubboni*

Le basi istituzionali dell'Europa sociale da Roma a Lisbona 67

*Marco Cilento*

Tentare un cambio di rotta.  
La dimensione sociale del governo dell'euro 79

<i>Sergio Cofferati</i> Per un altro modello di Europa	93
<i>Giuseppe Bronzini</i> L'enforcement della Carta di Nizza e l'attuazione dell' <i>European social pillar</i> : due strade convergenti verso lo stesso fine?	97
<i>Andrea Allamprese e Silvia Borelli</i> Il lavoro nell'Unione europea. Stato dell'arte e proposte	111
<i>Andrea Rosafalco</i> Europa, Italia, immigrazione per lavoro	127
<i>Gianni Arrigo</i> Il dialogo sociale nell'ordinamento dell'Unione europea. Evoluzione, limiti, prospettive	143
<i>Hans-Wolfgang Platzer e Torsten Müller</i> Le federazioni sindacali europee: ruolo, risorse di potere e prospettive	161
<i>Fausto Durante</i> Il sogno europeo a rischio fallimento. I sindacati lanciano il programma per una Europa diversa e migliore	177
<i>Steffen Lehdorff</i> Mondi diversi, analoghe sfide. I sindacati europei di fronte alla crisi	183
TENDENZE	
<i>Ilaria Armaroli</i> Sindacato e innovazione: da un'iniziativa dei metalmeccanici tedeschi spunti utili per la rappresentanza in Italia	205
<i>Giovanni Mari</i> L'ultimo seguace del fordismo	217

CONFRONTO

Marta Fana, non è lavoro, è sfruttamento

*Marco Barbieri*

Un viaggio dentro le tante facce del precariato 229

*Francesca Della Ratta-Rinaldi*

La forte critica verso l'assuefazione al peggioramento  
nelle tutele 241

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO

*Adolfo Pepe*

L'Unità d'Italia tra Europa e trasformazione  
degli Stati nazionali. Una riflessione storica 249



## RICORDO DI ARIS ACCORNERO





## In ricordo di Aris Accornero

Qualche mese fa è scomparso Aris Accornero. Molti lo hanno ricordato giustamente come un grande maestro delle ricerche sul mondo del lavoro. Accornero ha impostato e realizzato le maggiori ricerche sociali intorno ai lavoratori italiani, prima da collocazioni vicine alle organizzazioni del movimento operaio (la Cgil e il Cespe, il Centro studi di politica economica del Pci) e successivamente dalla postazione accademica di titolare della cattedra di Sociologia industriale alla «Sapienza». Il suo percorso è stato lungo, vario, molto rilevante e numerose sono state le iniziative di studio per ricordarlo ed approfondirne la figura. Anche *Qrs* gli dedicherà il n. 3 della Rivista di questa annata, proponendo nel suo Tema un approfondimento dei cambiamenti sociali del lavoro, dal lavoro operaio alle sue evoluzioni successive.

In questo numero pubblichiamo due ricordi della sua personalità: uno, di Carlo Ghezzi, dedicato all'analisi di un momento di svolta delle vicende della Cgil (ormai lontano nel tempo), cui Accornero aveva partecipato; l'altro, che proviene dall'Archivio storico della Confederazione, ed è curato da Ilaria Romeo, consiste in una sua riflessione inedita, che qui editiamo solo parzialmente, intorno all'elezione della Commissione interna alla Riv.

Varrà però la pena di ribadire la sua influenza più larga proprio riguardo alla vita e allo sviluppo di questa Rivista, della quale negli ultimi anni è stato membro del Comitato editoriale.

Ma in passato Accornero era stato, dal 1968 al 1975, direttore della prima serie della Rivista. Non ne era stato l'inventore, la Rivista era già pubblicata, ma era stato l'artefice della sua trasformazione negli anni più vivi ed interessanti della rinascita e del rilancio del sindacalismo italiano. Con la sua regia *Qrs* diventò progressivamente una Rivista che non solo animava il dibattito sindacale della Cgil, ma che lo faceva allargando le

frontiere della cultura sindacale, aprendola alle scienze sociali e alla ricerca scientifica, rendendola un interlocutore indispensabile per gli studiosi e per gli altri mondi sindacali. Dunque un crocevia importante, che si impose negli studi del lavoro grazie alla sua autorevolezza e alla capacità di misurarsi – da basi conoscitive alte – con gli eventi di quella fase, grazie anche al passaggio alla periodicità bimestrale.

Dunque questa Rivista, arrivata dopo il 2000 al suo secondo ciclo di vita, gli deve molto e la sua maturità e la sua immagine si fondano largamente sul lascito di quella esperienza.

Per queste ragioni a partire da questo numero *Quaderni di Rassegna Sindacale - Lavori* apparirà come «Rivista ideata da Aris Accornero»

(M.C.)



## «Il “Braccio di ferro” fra i sindacati alla Riv». Un inedito di Aris Accornero

*Ilaria Romeo\**

Formatosi a partire dagli anni immediatamente successivi alla ricostituzione della Cgil unitaria, l'Archivio storico della Confederazione generale italiana del lavoro riceve nel 1980 dalla Sovrintendenza archivistica per il Lazio una prima dichiarazione di notevole interesse storico. Riceve una integrazione alla dichiarazione di notevole interesse nel 1998 ed un'ulteriore ed ultima integrazione nel 2011.

Dal 1944 raccoglie materiali la cui consistenza ammonta a circa 10.000 buste per un km lineare di materiale già lavorato.

Completamente riordinato, schedato e reso fruibile agli studiosi fino al 1986, l'Archivio è organizzato in sei serie principali a loro volta suddivise in ulteriori partizioni: Serie Congressi confederali, 1944-1986, fascc. 337; Serie Verbali degli organi statutari, 1944-1986, u.a. 1.000 ca.; Serie Atti e corrispondenza della segreteria generale, 1944-1986, fascc. 13.064; Serie Circolari, 1944-1986, u.a. 4.057; Serie Uffici confederali, 1944-1993, fascc. 1.150 ca.; Serie Convegni, conferenze, seminari, 1948-1986, voll. 202.

L'Archivio confederale è arricchito dai fondi personali dei segretari generali e generali aggiunti della struttura fino alla segreteria Trentin. Completano il corpus documentario piccoli fondi di federazioni e sindacati di categoria, anche fascisti, e l'Archivio del Centro studi e formazione sindacale di Ariccia.

Nello specifico la serie Atti e corrispondenza della segreteria raccoglie in modo strutturato e omogeneo la documentazione prodotta dalla segreteria confederale a partire dal 1944. La documentazione è organizzata per anno sulla base dei diversi titolari di classificazione adottati negli anni

\* Responsabile Archivio storico della Cgil nazionale.

dalla struttura confederale. Le carte sono riordinate, inventariate e consultabili<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Il titolare descritto nel *Prontuario* del 1946 prevede, oltre ai titoli relativi ai settori produttivi, anche una categoria IV *Varie* che comprende classi e sottoclassi dal contenuto eterogeneo, riconducibili alle attività che svolge il sindacato nei suoi rapporti con organismi ed enti e nella gestione amministrativa della Confederazione. Rilevante è inoltre la scelta, adottata durante lo stesso anno, di eliminare la sottoclasse I.3 *Questioni economiche*, depennata e passata all'Ufficio contratti, come riporta l'annotazione sul prontuario.

Nel 1947 la voce *Varie*, pur prevista nel titolare, occupa l'ultima posizione (la nona) e rappresenta, come nella migliore tradizione, un contenitore da utilizzarsi per quei settori produttivi di limitata entità o rilevanza.

Significativo è lo spostamento, rispetto al titolare del 1946, delle sottoclassi relative alle arti e professioni, dalla posizione più strutturata della classe VII *Artigianato*, eliminata del tutto, alla generica ultima classe IX *Varie*.

Il quadro di classificazione adottato a partire dal 1948 possiede una fisionomia più complessa e articolata. L'eliminazione del terzo livello (presente nei titolari precedenti) implica una razionalizzazione della struttura e una ridefinizione delle voci di classi e sottoclassi. Si mantengono le sottoclassi intestate ad alcuni enti (soprattutto per il settore dell'impiego pubblico) e si elimina la distinzione tra generale e provinciale, riconducendo tutto all'ambito produttivo in cui si svolge l'attività e no, come in precedenza, al suo contesto geografico o all'organismo confederale che ne ha competenza. Rilevante risulta infine il reinserimento, alla posizione 4, della classe *Contratti e vertenze* e, conseguentemente, l'accorpamento nella classe 5 dei settori lavorativi del commercio e del credito. Solo per quest'anno i fascicoli di *Contratti e vertenze* vengono registrati su un repertorio distinto.

Dal 1949 si sposta alla classe 3 la documentazione relativa agli istituti contrattuali.

Le correzioni apportate dal 1949 al 1957 interessano solo le denominazioni delle sottoclassi e lasciano quasi del tutto invariata la struttura.

Dal 1958, anno in cui alla segreteria Di Vittorio succede la segreteria Novella, il titolare viene nuovamente modificato. Sia nel 1949 che nel 1958 i nuovi titolari sono applicati anche alla documentazione pregressa così come accaduto per le carte che vanno dal 1944 al 1947.

I fascicoli degli *Affari generali*, sempre presenti per ogni sottoclasse, raccolgono la documentazione relativa a questioni generali o affari singoli per i quali si preferisce non aprire un fascicolo dedicato; si tratta per lo più di segnalazioni di casi o condizioni specifiche, quesiti, comunicazioni su iniziative diverse, rivendicazioni singole o collettive.

Nella classe 0, dedicata alla Cgil, merita un breve cenno la sottoclasse 02. *Organi periferici*, formata, oltre che dal solito fascicolo di affari generali, da fascicoli intestati alle Camere del lavoro provinciali e, in alcuni casi, locali. Si tratta generalmente di carte relative alla gestione amministrativa e patrimoniale delle sedi, a questioni organizzative e dirigenziali, al tesseramento e ai rapporti con le rappresentanze locali di federazioni e sindacati di categoria.

Gli affari relativi a lavoro, assistenza e contrattazione offrono un'ampia panoramica su quelli che sono i passaggi fondamentali che hanno segnato le trasformazioni delle condizioni economiche, sociali, politiche e lavorative dell'Italia del secondo dopoguerra.

Il fascicolo 174 della serie Atti e corrispondenza della segreteria generale per l'anno 1957 (sottoserie Problemi sociali e del lavoro, sottosottoserie Cooperazione. Consigli di gestione. Commissioni interne. Cooperative) riporta la titolazione originale «Elezioni C.I. Riv. 1957. Documentazione (originale) raccolta a cura di Aris Accornero».

Il fascicolo contiene la documentazione relativa alle elezioni per le Commissioni interne della Riv di Torino nel 1956 e nel 1957.

All'interno del fascicolo si segnala: Aris Accornero, «Il “Braccio di ferro” fra i sindacati. Documentazione sulle elezioni della Commissione interna alla Riv», dattiloscritto di 100 pagine corredato degli originali dei 39 documenti presentati nel testo (per ogni documento viene data l'originaria tiratura e distribuzione).

Nel testo inedito, che parzialmente riproduciamo a seguire, Accornero ripercorre le principali tappe della storia della Cgil e delle Commissioni interne fino al 1957 analizzando, anche attraverso documenti allegati e riprodotti, uno specifico caso di studio: quello della Riv di Torino.

Il 2 settembre 1943, poche ore prima della firma dell'armistizio con gli alleati anglo-americani, Bruno Buozzi firma con gli industriali un importante accordo interconfederale per il ripristino delle Commissioni interne. L'accordo (il cosiddetto patto Buozzi-Mazzini) reintroduce nel campo delle relazioni industriali l'organo di rappresentanza unitaria di tutti i lavoratori, impiegati e operai nelle aziende con almeno 20 dipendenti, attribuendogli anche poteri di contrattazione collettiva a livello aziendale. Già prima della caduta di Mussolini, avvenuta il 25 luglio 1943 in seguito al voto del Gran consiglio del fascismo, settori importanti delle classi lavoratrici del Nord erano tornati a scioperare contro il regime nel marzo-aprile 1943. Con l'arresto di Mussolini il nuovo governo Badoglio aveva deciso di commissariare le vecchie strutture sindacali fasciste: Bruno Buozzi era stato nominato nuovo commissario dei sindacati dell'industria; all'agricoltura era stato designato Achille Grandi, mentre a Giuseppe Di Vittorio era stata affidata l'organizzazione dei braccianti.

Infine, le classi e sottoclassi dedicate alle tipologie lavorative e agli ambiti produttivi delineano scelte e percorsi economici, politici e culturali, intrapresi dalla classe politica, dal sindacato e dall'industria nel corso della rinascita economica.

I tentativi di costituzione delle Commissioni interne e per il loro riconoscimento di fatto hanno inizio con il nascere stesso del movimento operaio. Di esse si hanno più frequenti notizie intorno al 1900: in questo primo periodo però erano senza organi stabili, poiché venivano nominate in occasione di agitazioni o di scioperi come delegazioni operaie per le trattative con il datore di lavoro.

Il termine Commissione interna si trova per la prima volta usato all'interno dell'accordo Itala-Fiom, firmato a Torino nel 1906. Appena due anni dopo, nel marzo 1908, la Lega industriale dirama – si legge su *l'Avanti!* – un gruppo di «suggerimenti» alle direzioni delle industrie da utilizzare come base per un'azione comune verso gli operai organizzati. Il primo dei «suggerimenti» riguarda, appunto, «l'abolizione delle Commissioni interne». Quattro anni dopo, nel 1912, le Commissioni interne vengono effettivamente abolite per legge. Ma risorgono nel 1913.

La fine della guerra del 1914-18 trova il movimento delle Commissioni interne notevolmente esteso e proteso verso un allargamento dei suoi compiti e delle sue funzioni sul terreno economico. Scrive Antonio Gramsci su *L'Ordine Nuovo* l'anno successivo alla sconfitta degli imperi centrali: «L'esistenza di una rappresentanza operaia all'interno delle officine dà ai lavoratori la diretta responsabilità della produzione, li conduce a migliorare il loro lavoro, instaura una disciplina cosciente e volontaria, crea la psicologia del produttore, del creatore di storia».

Le Commissioni interne, scrive ancora Gramsci su *L'Ordine Nuovo* del 21 giugno 1919, «sono organi di democrazia operaia che occorre liberare dalle limitazioni imposte dagli imprenditori, e ai quali occorre infondere vita nuova ed energia. Oggi le Commissioni interne limitano il potere del capitalista nella fabbrica e svolgono funzioni di arbitrato e di disciplina. Sviluppate ed arricchite, dovranno essere domani gli organi di potere proletario che sostituisce il capitalista in tutte le sue funzioni utili di direzione e di amministrazione».

L'avvento del fascismo arresta però lo sviluppo di questi organi di rappresentanza: il 2 ottobre 1925 l'articolo 4 del patto di Palazzo Vidoni sancisce: «Le Commissioni interne di fabbrica sono abolite e le loro funzioni demandate al sindacato (fascista) locale». Reistituite con l'accordo Buozzi-Mazzini del 2 settembre 1943, le Commissioni interne ricevono una nuova regolamentazione con l'accordo del 7 agosto 1947 tra Cgil e

Confindustria e con l'accordo interconfederale dell'8 maggio 1953 (l'ultimo accordo interconfederale sulle Commissioni interne è del 18 aprile 1966 e ancora oggi è formalmente in vigore).

Nell'introduzione al testo inedito oggetto del presente elaborato lo stesso Accornero afferma quanto segue:

Le Commissioni interne, soppresse dal fascismo nel 1925, sono tornate ad essere, dopo la Liberazione, un'istanza importante della democrazia italiana, ed il loro rinnovo è l'elemento ciclico di maggior rilievo nella vita sindacale nazionale.

Centinaia di migliaia di lavoratori in ogni tipo di impresa eleggono ogni anno, a date che variano da caso a caso, i propri rappresentanti diretti sul luogo di lavoro; alle votazioni possono partecipare tutti i dipendenti, anche coloro che non sono iscritti ai sindacati. Nelle aziende che hanno fino a 40 dipendenti viene eletto un solo rappresentante: il Delegato d'impresa; oltre questo numero si elegge invece la Commissione interna. In ambedue i casi l'accordo che regola la materia stabilisce che “ferme restando le normali competenze delle organizzazioni sindacali, le Commissioni interne e i delegati di impresa non possono trasferire o delegare, in tutto o in parte, neppure transitoriamente le proprie funzioni di rappresentanza del personale nei confronti della direzione...”.

La Commissione interna perciò rappresenta il nerbo della contrattazione con la gerarchia e l'imprenditore locale. I suoi componenti – da uno a tredici, a seconda del numero di dipendenti – costituiscono una leva di base di dirigenti operai ed impiegatizi che tutelano gli interessi delle maestranze ad ogni livello, dalla modesta discussione con un capo-tecnico o capo-ufficio fino alle sedute con presidenti di importanti società, svolgendo una mole complessa ed eterogenea di compiti, massima quando si tratta – ovviamente – di grandi industrie ed imprese.

L'accordo che regola le mansioni ed attività delle Commissioni interne stabilisce all'art. 2 che: “Compito fondamentale della Commissione interna e del delegato d'impresa è quello di concorrere a mantenere normali i rapporti tra i lavoratori e la direzione dell'azienda, in uno spirito di collaborazione e di reciproca comprensione per il regolare svolgimento dell'attività produttiva. Per l'esercizio delle sue funzioni di rappresentanza del personale spetta alla Commissione interna:

1) intervenire presso la direzione per l'esatta applicazione dei contratti di lavoro e degli altri accordi sindacali, della legislazione sociale, delle norme di igiene e di sicurezza del lavoro, salva l'eventuale successiva azione presso i competenti organi ispettivi;

- 2) tentare il componimento delle controversie collettive ed individuali di lavoro che sorgessero nell'azienda;
- 3) esaminare con la direzione, preventivamente alla loro attuazione, gli schemi dei regolamenti interni da questa predisposti, l'epoca delle ferie, l'introduzione di nuovi sistemi di retribuzione, la determinazione dell'orario di inizio e di cessazione del lavoro nei vari giorni della settimana anche in caso di turni, sia che si tratti di variazione di tale distribuzione, restando immutato l'orario di lavoro in atto, sia in relazione a modifiche di orario determinate dalla direzione;
- 4) formulare proposte per il miglior andamento dei servizi aziendali tendenti al perfezionamento dei metodi di lavoro onde conseguire un maggior rendimento ed una maggiore produttività vagliando e trasmettendo quelle ritenute utili, suggerite dai lavoratori;
- 5) contribuire alla elaborazione degli statuti e dei regolamenti delle istituzioni interne di carattere sociale (previdenziale, assistenziale, culturale e ricreativo) delle mense e spacci, e vigilare attraverso i propri componenti per il miglior funzionamento delle istituzioni stesse.

Le Commissioni interne rimetteranno alle proprie organizzazioni sindacali, per la trattazione nei confronti delle organizzazioni che rappresentano le aziende, tutto quanto attenga alla disciplina collettiva dei rapporti di lavoro ed alle relative controversie.

I delegati d'impresa esplicano le stesse mansioni attribuite alle Commissioni interne”.

Come si vede l'accordo prevede l'intervento dei sindacati soltanto quando si tratti di controversie che evadano dall'ambito dell'impresa per la loro natura o per i loro sviluppi (contratti di lavoro e simili – nel primo caso; vertenze non risolte aziendalmente – nel secondo). In altre parole la Commissione interna è sovrana sui problemi interni quale depositaria del suffragio diretto delle maestranze.

I sindacati invece, pur nella differente concezione che li contraddistingue, hanno come obiettivo di fondo la conquista delle migliori condizioni collettive possibili nell'alienazione della forza lavoro alla classe capitalistica (si potrebbe dire con approssimazione che se i sindacati sono il legale dei lavoratori, le Commissioni interne ne sono il tutore). Questa differenza di compiti colloca Commissioni interne e sindacati su due distinti piani, che dovrebbero assicurarne l'indipendenza nei rispettivi ambiti. Le cose invece sono andate diversamente.

Il patto di Roma del giugno 1946 [*sic!*] aveva sancito l'unità sindacale nella Cgil come intesa fra i partiti socialista, comunista e democratico cristiano ma

nonostante ciò (o proprio per ciò) già allora le elezioni delle Commissioni interne si tenevano con più liste di candidati, liste che erano allora, quasi generalmente, di partito o delle diverse correnti in seno alla Cgil. Va sottolineato che il primo accordo sulle Commissioni interne fra Cgil e Confindustria (7.8.1947) non prevedeva affatto la formazione di più liste, ribadiva anzi il concetto di unicità dell'organismo, che naturalmente riceve un danno dalla suddivisione in liste o correnti, poiché ciò non influisce soltanto sulla contingenza elettorale, ma apporta conseguenze negative anche durante tutta l'annata di attività della Commissione interna. Ciò nonostante esistevano le liste di corrente. Vi era beninteso da parte della Cgil l'invito a formare, ovunque fosse possibile, liste unitarie, ma nella maggioranza dei casi delle aziende italiane questo non avvenne, specie in quelle che occupavano un maggior numero di dipendenti; vale a dire: l'intesa realizzata al vertice del sindacato non si era trasposta alla base, nelle fabbriche e nei luoghi di lavoro.

Quando nel 1947 si ruppe l'intesa antifascista fra i partiti al governo, e le sinistre ne furono estromesse, si posero le basi per una frattura sindacale all'interno della Cgil; essa sfociò nel 1949 con la creazione della Cisl (Confederazione italiana sindacati liberi) e nel 1950 della Uil (Unione italiana del lavoro) e produsse danni di incalcolabile portata al movimento operaio italiano. Benché il germe della divisione sindacale fosse già insito di fatto nella presenza assurda delle citate liste politiche di corrente nelle elezioni delle Commissioni interne, quando la rottura del fronte operaio si trasferì – anche nella forma – sul piano della pluralità delle organizzazioni sindacali, quando cioè nacquero le liste sindacali di corrente, l'unità degli organismi di rappresentanza sul luogo di lavoro fu definitivamente compromessa.

Si sviluppò da allora una deleteria battaglia per la conquista della supremazia nelle Commissioni interne da parte di questo o quel sindacato, che si esprimeva nel numero di voti, e quindi di membri eletti, per ciascuna lista.

Le organizzazioni che si erano rese responsabili della scissione sindacale dietro la scalata alla maggioranza, che allora la Cgil deteneva in tutte le aziende, svolgendo una permanente opposizione della peggior specie, che tendeva soltanto a scaricare ogni responsabilità sui membri eletti nelle liste Cgil, per sgretolarne le posizioni. Non sempre da parte di questi ultimi vi fu una precisa e sincera volontà di mantenere l'unità dell'organismo. Si cercava troppo sovente di cogliere la parte più negativa delle posizioni minoritarie per denunciarle immediatamente ai lavoratori. D'altro canto basta leggere tutto quanto è stato scritto in tema di unità della classe operaia per convincersi di quanto fossero larghi i margini di tolleranza per quanto si voleva con ciò intendere e – più ancora – per il modo con cui ciò si sarebbe dovuto realizzare. Nelle fabbriche

uscivano e venivano affissi comunicati firmati pressappoco “Commissione interna corrente tal dei tali” oppure “La maggioranza della C.I.”. Le riunioni dell’organismo sovente scendevano al livello della polemica astiosa; ciascuna corrente operava per conto proprio ed ai lavoratori parlava con un linguaggio diverso, occupando una discreta parte del tempo impiegato nelle relazioni alle maestranze con elementi di lotta intestina; raramente e solo per occasioni eccezionali (come per licenziamenti collettivi, e neanche sempre) c’era un’unione fattiva, che si rompeva al primo ostacolo incontrato o alla prima intemperanza di qualche corrente. Molte richieste venivano presentate ai padroni con formulazioni differenti; alcune rivendicazioni erano addirittura sostenute da una sola corrente e magari avversate dalle altre. Cosicché, se il ripicco e lo spirito di parte erano più accentuati, si dava il caso di riunioni fra le Commissioni interne e le direzioni aziendali durante le quali i membri di una certa corrente si alzavano quando veniva il turno di discussione di un punto che non era condiviso non già dai lavoratori che li avevano eletti, ma dal sindacato nelle cui liste erano stati presentati. Su scala provinciale ed anche nazionale la divisione era ancora più invalsa; i sindacati si beccavano come galletti sui periodici e nei discorsi, e prevaleva generalmente la suddivisione fra due schieramenti formati da Cisl e Uil da un lato e Cgil dall’altro (riteniamo di poter escludere la fascista Cinal dalla panoramica per le sue scarsissime e poco qualificate aderenze). I rappresentanti dei lavoratori si presentavano alle trattative con i massimi organismi imprenditoriali con due o anche tre posizioni diverse e – dato il livello autorevole a cui ciò si verificava – per attutire i contrasti che ne derivavano erano necessarie un’elasticità ed una reciproca tolleranza che non tutti avevano.

Quando nel 1953 venne rinnovato tra i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori italiani l’accordo sui compiti e sulle funzioni delle Commissioni interne questa frattura era giunta a degli estremi talmente spinti che, nella parte riguardante il rinnovo dell’organismo, venne codificato il sistema di elezioni per liste di sindacato, che in pratica era già in atto e di cui nessuna delle organizzazioni sindacali pareva dolersi.

Le classi dirigenti, che avevano voluto e spalleggiato scissione e scissionisti, trassero il maggior utile possibile dall’oggettivo indebolimento e dalla stagnazione provocati dalla frattura fra i sindacati, i quali subirono una emorragia fra gli iscritti, e nelle Commissioni interne, sulla cui funzionalità gli industriali imposero gravissime limitazioni; tutto il movimento operaio ne pagò e ne pagò sulla propria pelle le conseguenze, nelle condizioni di vita e di lavoro. Lo sviluppo della società nazionale verso una democrazia progressiva, mediante la lotta per le riforme di struttura previste dalla Costituzione, fu ritardato

dall'affievolirsi delle grandi agitazioni precedentemente sostenute dai settori decisivi dello schieramento operaio.

La pluralità delle organizzazioni sindacali comportò soltanto dei danni per il paese; non è affatto vero (come si tenta di far credere) che essa sia stata foriera di una più ricca fioritura di idee e di iniziative, in quanto avrebbe costretto la Cgil a determinate revisioni della sua politica: le revisioni più gravi furono quelle che la Cgil dovette apportare in sede di trattativa con i padroni, diminuendo le richieste fino al livello di quelle degli altri sindacati, che notoriamente si accontentavano di meno, onde non venire tagliata fuori dalle trattative in quanto gli imprenditori riservano naturalmente una accoglienza benevola per chi chiede di meno; in una occasione in cui la Cgil non volle abbassare l'entità delle richieste gli altri sindacati firmarono il misero accordo nazionale sul conglobamento delle retribuzioni, per il quale si erano condotte forti lotte. Sia su scala generale che locale, la presenza di due o tre sindacati non ha creato alternative ideologiche per i lavoratori, ma pratiche per gli imprenditori, che presero poi persino l'abitudine (ora diffusissima) di trattare soltanto con le organizzazioni remissive ed arrendevoli, e fecero di questa una pratica corrente. Infine la pluralità dei sindacati non poteva non portare alla polemica ed al conflitto, per quanto misurato fosse stato lo spirito aprioristico impiegato da ciascuno di essi, ed in questo si disperdevano le energie del movimento dei lavoratori.

Il fatto è che tanto si erano affilate le armi per questa lotta quanto si erano spuntate quelle contro il padronato, nonostante i frequenti e poco ascoltati appelli della Cgil e di altri all'unità ed al superamento delle divisioni. Tutto ciò mentre premevano all'orizzonte sindacale problemi e compiti generati dalla nuova strutturazione delle imprese più moderne e forti che, con investimenti considerevoli, avevano apportato apprezzabili trasformazioni tecnologiche ed organizzative al processo produttivo. Ai mutamenti arrecati al rapporto di lavoro da tale oggettivo sviluppo del capitalismo nazionale, alle contraddizioni più accentuate ed agli squilibri che ne conseguivano i sindacati avrebbero dovuto immediatamente adeguarsi, facendo evolvere parallelamente ad essi tematica ed organizzazione, il che avvenne con troppo ritardo ed in un clima guastato ai vertici ed alla base; gli industriali poterono quindi trarre i frutti finanziari e politici di queste operazioni praticamente indisturbati, per un periodo che in pratica dura tuttora.

L'unico tentativo di adeguamento alla nuova realtà – purtroppo soltanto di carattere organizzativo – fu la creazione da parte della Cgil e della Cisl delle sezioni sindacali d'azienda, che hanno il compito di esaminare i problemi più da vicino e la facoltà di prendere decisioni sul comportamento del sindacato

di fronte alle esigenze locali dei lavoratori o nelle trattative con le direzioni. È però evidente che, in una situazione come quella che per anni ha imperato sui luoghi di lavoro, ciò è diventato un altro motivo di divisione benché partisse dall'esigenza fondata di realizzare un decentramento della visuale del sindacato al livello aziendale, onde portarne l'indagine più a contatto con problemi peculiari e non sempre generalizzabili che sorgono specialmente nei grandi complessi. Le Commissioni interne non ne trassero però utilità perché le sezioni sindacali d'azienda – in pratica – venivano a dirigere quella parte di membri eletti nelle rispettive liste, accentuando lo spirito di “corrente” che già predominava in essi, trasformando l'organismo che avrebbe dovuto essere unitario in una somma non omogenea di appendici dei vari sindacati.

Con tutti gli attributi di questa situazione negativa, aggravati dalla premeditata politica padronale di appoggio sfacciato per Cisl e Uil e di lotta feroce contro la Cgil e gli attivisti comunisti, socialisti, democratici, si giunse nel 1955 al rinnovo delle Commissioni interne Fiat di Torino (un corpo di quasi 70.000 elettori), che trasformò la città in un campo di battaglia né più e né meno di quanto succede per le elezioni politiche. Torino fu tappezzata di manifesti e la celere mobilitata a perseguire chi faceva scritte murali stradali per la Cgil; ne parlarono i giornali e la radio, si impegnarono i partiti e le più influenti personalità del mondo dei vari schieramenti. Pattuglioni della forza pubblica prestarono servizio ininterrotto presso i vari stabilimenti Fiat in precedenza e durante le elezioni; veloci auto solcarono le vie gettando quintali di manifestini; all'interno delle fabbriche del complesso venne tenuto un discorsetto intimidatorio a tutti i dipendenti, che era stato preceduto eloquentemente da quasi duecento licenziamenti per rappresaglia susseguitisi ai danni della Cgil con uno stillicidio impressionante nel corso di sei anni. I risultati delle elezioni furono clamorosi: per la prima volta in una grande azienda italiana – la più grande, nel cuore del monopolio più temibile – la Cgil era passata in minoranza.

Lo choc che tale avvenimento produsse in ogni settore del modo del lavoro e della politica indusse provvidenzialmente la Cgil ad operare taluni importanti mutamenti d'indirizzo, mentre la parte avversa lo sfruttò per ampliare la breccia aperta nello schieramento della classe operaia dalla vittoria di organizzazioni sindacali tendenzialmente riformiste, rinunciatarie e sgradevolmente in linea con gli orientamenti padronali e del governo. Da allora le cose sono tutt'altro che migliorate, benché si sia verificata una apprezzabile spinta unitaria da parte dei lavoratori, che ha già portato a positivi casi di convergenza fra i sindacati nelle trattative nazionali per i contratti di lavoro e, all'interno delle aziende, per i programmi rivendicativi. Il punto più vulnera-

bile dello schieramento operaio è ancora la Commissione interna. La causa di ciò va ricercata essenzialmente nella sua inadeguatezza a fronteggiare la situazione e financo ad assolvere i propri compiti per la divisione che la mina, per la subordinazione ai sindacati e ad enti estranei alla fabbrica, per l'accanimento con cui si scaglia contro il padrone al fine di tarpare le prerogative che permettono all'organismo di mantenere saldi collegamenti con i lavoratori. L'occasione in cui tutto questo si manifesta in modo drammatico è il rinnovo della Commissione interna stessa, che assume soltanto l'aspetto di un match fra i sindacati o – se si vuole – di quella popolare gara di muscoli detta “braccio di ferro”.

Alle elezioni delle Commissioni interne confluiscono tutti i motivi di anemia in cui versa il movimento sindacale, specie nella difficile situazione esistente da un certo periodo a Torino: dopo aver presentato bilanci esigui le varie correnti si azzuffano per avere un seggio in più, mentre le solite liste accettano il valido appoggio dell'azienda e si ricomincia un nuovo anno con la prospettiva che sia anch'esso magro di lotte e di successi, magari raddolcito con la saccarina di qualche accordo ottenuto con trattative separate fra una parte della Commissione interna e la direzione, alimentando perciò l'assenteismo dei lavoratori ed asfissando l'organismo.

E se le Commissioni interne – frantumate – boccheggiano, l'unità della classe operaia italiana non può essere riconquistata, né alla base né ai vertici. Siamo però convinti che una più profonda e diffusa conoscenza di quanto siano gravi nella fabbrica i frutti della scissione sindacale non può che portare ad una salutare ribellione ad essa ed alla sua pratica, che accelererà il processo di riunificazione. Abbiamo perciò raccolto questa documentazione sul rinnovo dell'organismo nello stabilimento Riv di Torino per sottolineare come ancora vi si sia lontani e per stimolare l'opera di tutti coloro che hanno a cuore questo obiettivo.

Com'è noto la Riv è il grande monopolio che domina il mercato italiano dei cuscinetti a rotolamento, fornendo l'80% della produzione nazionale e controllando un altro 10%. Occupa oltre 10.000 dipendenti nei cinque stabilimenti di Torino, Villar Perosa, Apuania, Cassino e Pinerolo (quest'ultimo in costruzione). È stata fondata nel 1906 da Giovanni Agnelli come officina sussidiaria alla Fiat per la produzione di cuscinetti a sfera da applicare dapprima sulle auto da competizione e quindi estenderla alle altre, giacché in precedenza essi venivano acquistati all'estero. Con un'operazione poco chiara, Agnelli riuscì a fagocitare una fabbrica analoga sorta a Villar Perosa per opera dell'ing. Roberto Incerti, che era ad uno stadio molto più avanzato nella costruzione di questo importante organo meccanico la cui applicazione

crebbe enormemente con l'espansione della propulsione a scoppio e delle alte velocità di rotazione. Dopo qualche anno Agnelli fu padrone di tutto quanto (l'ing. Incerti, che tra l'altro diede la sigla alla Riv, morì poi quasi in miseria) e da allora l'azienda si è floridamente sviluppata conoscendo ben pochi momenti di crisi. Il più grave di essi, che fu una conseguenza della grande crisi del 1929, fu risolto con fortissime ordinazioni che dal 1931 al 1934 pervennero alla Riv dall'Urss.

La produzione in questi cinquant'anni è passata da 20.000 a 31.400.000 unità all'anno (1956); il capitale versato a 2 miliardi e mezzo; il fatturato 1955 a circa 30 miliardi, i profitti denunciati nello stesso anno a 415 milioni e quelli reali a circa 5 miliardi.

La Riv fa parte del gruppo finanziario Ifi, è strettissimamente legata alla Fiat e è proprietà esclusiva della famiglia Agnelli, che detiene praticamente tutto il pacchetto azionario; né i bilanci né le relazioni finanziarie annuali vengono rese pubbliche. Fanno parte della Riv anche la sezione «materie plastiche», una delle più importanti produttrici in questo settore, e l'autolinea di trasporti pubblici Sapav. Sono pure collegate alla Riv, in misura variabile, le aziende costruttrici di macchine utensili: Cimat, Di Palo, Giustina, Bolla.

La politica adottata dalla direzione dell'azienda verso le maestranze è assai simile – specie negli ultimi tempi – a quella da tempo in atto alla Fiat, e ha condotto anche qui ad un grave indebolimento e logoramento del potere contrattuale dei lavoratori, nonostante le strenue lotte da essi sostenute. Il nostro esame prende spunto dalle elezioni della Commissione interna del 1956, quando nello stabilimento erano praticamente cessati gli scioperi, i sindacati erano in perenne conflitto e la direzione ne approfittava per negare ai lavoratori qualsiasi miglioramento salariale. Dopo un pesantissimo intervento sui lavoratori, onde influenzarne il voto, la Riv condannò la Commissione interna appena eletta e un'inerzia avvilita, limitando al massimo le riunioni con essa e preferendo ricevere alla chetichella qualche esponente della Cisl. Fu una annata squallida, dopo di che si presentò la scadenza elettorale del marzo 1957, sulla quale abbiamo fermato maggiormente la nostra attenzione. Di questa riportiamo tutto il materiale di propaganda edito e diffuso, segnalando pure le manovre che la direzione ordì per ottenere un determinato risultato elettorale. Su questi documenti, in particolare, vorremmo richiamare l'attenzione del lettore: da essi, dal debilitante quadro che forniscono sulla lotta elettorale fra le correnti ed anche dal regolare stillicidio delle illegalità commesse dalla direzione Riv, emergerà forse più chiaramente l'assoluta necessità che cessino finalmente la zuffa, il “braccio di ferro tra i sindacati”.

Il testo prosegue con il resoconto sommario dell'annata 1956 e con l'analisi delle elezioni del 1957, entrambi arricchiti dal commento e dai documenti riprodotti nel testo.

Seguono i risultati delle elezioni stesse e le conclusioni.

Se si volessero riassumere brevemente le contestazioni che emergono dal materiale qui raccolto – conclude Accornero – si potrebbe ricordare che esse sono valide per la maggior parte delle grandi aziende italiane, in special modo per quelle monopolistiche. Pratica comune delle elezioni della Commissione interna è diventato innanzitutto il carattere di competizione monopolistica fra i sindacati, che può assumere toni diversi, anche meno accentuati di quanto si è verificato alla Riv, ma con il fondo comune della concorrenza fra le diverse liste per accaparrarsi la maggioranza dei suffragi, concorrenza derivante dal permanere delle liste di parte quando invece il rinnovo dell'organismo dovrebbe essere essenzialmente scelta di uomini. Diffusa è quasi dappertutto la faziosità dei sindacati Cisl e Uil (incitata dall'esempio dei rispettivi dirigenti nazionali), che lottano contro la Cgil quale bersaglio principale, scordandosi di rappresentare gli interessi dei lavoratori contro quelli dell'imprenditore. Largamente instaurata è ormai la serena posizione unitaria della Cgil – alla quale non si può certo negare la buona fede – che è costretta a battersi su due fronti: il padrone e la coalizione di sindacati ed enti che su di essa puntano tutte le armi, in buona parte illecite. Presente con sfumature variabili è quasi sempre tutta una propaganda anonima, come si è anche visto nel caso della Riv, che ha una chiara traccia della tematica padronale, improntata però a toni diversi, che vanno dal qualunque fascista al riformismo socialdemocratico; le firme sono sempre fasulle, estranee alla fabbrica e ugualmente misterioso è chi paga. Il fondo comune è sempre un certo colore politico, il quale serve di volta in volta da specchietto o da maschera per affermare cose che né la direzione dell'azienda né i sindacati avversi potrebbero dire contro la Cgil, che – naturalmente – è sempre l'obiettivo ultimo di questa tipica pubblicistica. Infine, fra gli elementi essenziali, è ormai invalso l'appoggio aperto dell'industriale alle liste più arrendevoli e la discriminazione più feroce nei confronti della Cgil, fattori che congiuntamente tendono in definitiva ad un esautoramento delle Commissioni interne come strumento di contrattazione.

Tutti gli elementi finora citati sono largamente generalizzabili fuori dall'esperienza aziendale qui considerata. E purtroppo anche le loro conseguenze.

Alla Riv, un mese dopo le elezioni, sono stati licenziati due fra i più noti dirigenti, un membro ed un ex membro della Commissione interna, con questa

assurda motivazione, che ha mosso a rumore sindacati e partiti: perché avevano diffuso fuori dalla fabbrica dei volantini, non graditi alla ditta. Venti operai scioperarono per protesta sui quattromila e più in forza allo stabilimento.

Aperti crimini come questo sono possibili solo per una paurosa debolezza del fronte operaio provocata dalle fratture di cui esso è preda. L'insofferenza dei lavoratori alla persistente divisione dei sindacati al vertice e nelle fabbriche e la nuova impostazione della Cgil al problema della riunificazione sindacale hanno però fatto sì che vi sia oggi una obiettiva spinta all'unità, quale non si verificava da anni. D'altra parte le più recenti elaborazioni della piattaforma rivendicativa, che si compendiano nella fondamentale richiesta della contrattazione di tutti gli aspetti del rapporto di lavoro, hanno portato ormai i sindacati ad una panoramica di richieste che investe aspetti di fondo del lavoro salariato e della stessa tradizionale concezione della vendita di forza-lavoro; ciò risulta evidente anche soltanto scorrendo i programmi elettorali qui pubblicati.

Sintomi di un profondo rinnovamento si delineano altresì dal modo in cui la Cgil ha condotto in talune aziende (fra cui la Fiat e la Riv) la formulazione democratica del proprio programma elettorale e la scelta dei candidati, chiedendo ai lavoratori di esprimersi sulla bozza loro sottoposta e di elencare gli uomini ritenuti più abili per far parte della Commissione interna.

Ma più di tutto è balzata all'attenzione del mondo operaio la proposta del consiglio d'azienda, che garantirebbe l'unità e la democrazia dell'organismo, assicurando solidi legami di rappresentanza con le maestranze ed esprimendo una figura nuova di dirigente operaio sulla base del reparto, della squadra o del turno, e che ha fatto già sorgere affrettati accostamenti con i rappresentanti dei produttori creati con i consigli di fabbrica sorti nel 1921 a Torino per la preveggenza opera di Antonio Gramsci. L'immediata sollevazione degli industriali contro questa, che è ancora una semplice proposta, testimonia della sua portata, che non è esagerato definire storica, per il legame che essa rappresenta con il passato ed il presente delle Commissioni interne, e con il futuro dei nuovi organismi di rappresentanza che ne superino i limiti – compresi nei vincoli della esclusiva trattazione del valore della forza-lavoro e del suo modo di erogazione nell'ambito del sistema capitalistico – per penetrare nelle strutture dell'impresa in senso sociale e nazionale, strappando crescenti attribuzioni di potere all'industriale.

Questi nuovi organismi potranno essere domani la nuova forma in cui si manifesterà l'egemonia della classe operaia sul processo produttivo e sulla vita nazionale. È giusto e necessario perciò porre in prospettiva e preparare nella coscienza dei lavoratori questo decisivo strumento di potere sul luogo

di lavoro, ma l'unica via per giungervi è – oggi – la riconquista dell'unità di classe del movimento operaio italiano i cui presupposti inscindibili vogliamo qui sottolineare:

- ristabilire le Commissioni interne nella loro veste ed autorità perché assolvano alla funzione di organismo unitario, rappresentativo di tutte le maestranze;
- rendere le Commissioni interne completamente indipendenti dai sindacati perché sia salvaguardata la loro autonomia di decisione e di funzionamento;
- riconoscere giuridicamente l'istituto delle Commissioni interne perché siano difese dagli attacchi e dalle ingerenze padronali e i loro membri possano tutelare la libertà e gli interessi dei lavoratori.

Sono questi a nostro avviso gli elementi basilari di un rafforzamento del fronte operaio che porterà ad una decisa ripresa di lotte dei lavoratori che incidano su tutti gli aspetti del rapporto di lavoro e sulle strutture della società.

L'elaborato si chiude con un'appendice documentaria composta dal memoriale alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle elezioni Riv 1956 ed il regolamento per l'elezione delle Commissioni interne.

Tutto il materiale è a disposizione di chi volesse approfondire l'argomento presso l'Archivio storico Cgil nazionale con sede a Roma.



# Q

## Uno snodo importante nella storia della Cgil

Carlo Ghezzi\*

Vorrei riproporre alcuni dei passaggi più delicati che hanno caratterizzato quella militanza di Aris Accornero nella Cgil che ha segnato così profondamente la sua vita da quando, entrato quindicenne in fabbrica, alla Riv di Torino, come operaio era stato poi licenziato per rappresaglia dalla direzione della Fiat nel 1957 a causa della sua militanza comunista mentre era componente della Commissione interna eletto nelle liste della Fiom.

Dopo aver collaborato con il quotidiano *l'Unità*, e dopo aver cominciato a rendere evidenti le sue straordinarie capacità nell'analizzare i processi produttivi, le tecnologie, la condizione delle persone che vi lavoravano e il sistema delle relazioni industriali, Accornero prese a lavorare in Cgil dove divenne in breve tempo uno dei collaboratori più stretti di Agostino Novella, il segretario della Confederazione generale italiana del lavoro.

Aris ha lavorato per quasi un decennio con Novella occupandosi formalmente della stampa della Confederazione, sia dell'ufficio stampa di Corso d'Italia sia collaborando con l'attività editoriale della Cgil dove, tra le tante iniziative che seppe promuovere, va annoverata quella straordinaria esperienza rappresentata dalla pubblicazione dei *Quaderni di Rassegna Sindacale* che contribuiranno alla formazione di tantissimi quadri giovani e meno giovani che furono protagonisti di quelle straordinarie stagioni di lotta come di quelle che le seguiranno a breve.

In buona sostanza Accornero ha lavorato in quello che si potrebbe oggi definire lo staff molto autorevole e molto ristretto che operava quotidianamente con Agostino Novella, uno dei più grandi dirigenti che la Cgil abbia avuto, un leader sindacale abbastanza misconosciuto dalle vulgate che sono andate poi per la maggiore. Un dirigente sindacale che,

\* Segretario della Fondazione Giuseppe Di Vittorio.

dopo la sconfitta nel marzo del 1955 subita dalla Fiom alla Fiat nelle elezioni per il rinnovo della Commissione interna, dopo l'autocritica di Di Vittorio sugli errori insiti nelle politiche rivendicative praticate dalla Cgil e dopo la sua morte a Lecco nel 1957, ha saputo guidare il sindacato nell'impegnativa stagione della riscossa operaia che precederà e preparerà l'esplosione dell'autunno caldo.

I due collaboratori più stretti che Novella aveva in Cgil sono stati indubbiamente Aris Accornero e Renzo Rosso; quest'ultimo alla guida dell'ufficio di segreteria.

Il loro confrontarsi con Novella era continuo e minuzioso ed era incentrato sia sulla quotidianità come sui grandi scenari nei quali la Cgil si trovava a collocare la propria iniziativa. Il loro sodalizio politico è stato intenso, decisamente proficuo e ha attraversato stagioni di straordinaria complessità; le decisioni prese in quegli anni si sono dimostrate alla prova dei fatti di straordinario valore politico e sindacale.

In quella fase storica Aris Accornero è stato costantemente coinvolto nel processo di formazione delle decisioni che hanno riguardato le scelte di fondo dell'organizzazione a un livello molto più impegnativo e molto più stringente di quello che l'organigramma ufficiale di Corso d'Italia potesse formalmente indicare.

Il paese che usciva traumatizzato dagli avvenimenti del luglio '60 vedeva il nascere dei governi del primo centro-sinistra, caratterizzati dal loro robusto respiro riformatore, mentre si evidenziavano pesanti frizioni che la nuova stagione politica alimentava nella dialettica interna della Cgil contressegnata da pesanti tensioni tra le diverse sensibilità presenti nella Confederazione che si accentuarono dopo la scissione del Psiup dal Psi nel 1964 e con la nascita del Partito socialista unitario nel 1966.

Novella e il gruppo dirigente della Cgil seppero governare quel difficile passaggio e seppero difendere l'unità dell'organizzazione dai tentativi di dar vita ad un sindacato socialista scegliendo invece di dialogare con Cisl e Uil, convocando le prime riunioni congiunte delle tre segreterie confederali che, vent'anni dopo le scissioni di fine anni quaranta, ricominciarono a discutere insieme, a rapportarsi congiuntamente con il governo, a costruire le prime piattaforme unitarie e a praticare forme di unità d'azione.

Novella e il gruppo dirigente che lavorava con lui si impegnarono in-

tensamente per delineare una politica di programmazione e di riforme, persuasi che ai disegni del governo si dovessero contrapporre le proprie autonome tesi. Mentre il Pci contrastava con asprezza il centro-sinistra, la Cgil seppe rendere visibile la propria autonomia. Quando venne discussa in Parlamento la relazione del ministro socialista Giovanni Pieraccini in tema di programmazione economica, Novella e i sindacalisti della Cgil eletti alle Camere non si schierarono né con la maggioranza di Governo né con l'opposizione e si astennero. Solo Vittorio Foa, deputato del Psiup, votò contro.

Nel 1968 la Cgil dovette affrontare un difficile accordo sulle pensioni siglato con il Governo Moro e gestito in Parlamento da un confronto serrato che aveva teso a coinvolgere prioritariamente i sindacalisti eletti alle Camere.

Luciano Lama, parlamentare del Pci e capo delegazione della Cgil nella trattativa, stanchissimo per i pressanti impegni di lavoro ai quali aveva dovuto far fronte in quelle giornate, aveva abbandonato il confronto non ancora ultimato per andarsene a dormire e non aveva posto la sua firma in calce a quell'intesa che pur tuttavia aveva sostanzialmente condiviso, pur esprimendo diverse critiche e riserve sul provvedimento governativo che prefigurava un primo interessante aspetto di riforma del sistema previdenziale ma che conteneva anche scelte dolorose e impopolari, quali il raffreddamento dell'erogazione delle pensioni di anzianità, l'innalzamento dell'età pensionabile delle donne da 55 a 60 anni e l'abolizione del cumulo salari-pensioni.

Appena le notizie sull'intesa raggiunta si diffusero esplose una forte protesta, soprattutto tra i lavoratori delle aziende del triangolo industriale.

L'accordo venne contestato dalla gran parte della base della Cgil, ma anche da settori della Cisl, in particolare dalla Fim milanese guidata da Pierre Carniti.

Novella e il gruppo dirigente della Confederazione, dopo una inusuale consultazione delle più importanti strutture sindacali, decisero di non sottoscrivere l'accordo e rilanciarono la vertenza con lo sciopero generale proclamato dalla sola Cgil per il 7 marzo 1968. Lo sciopero riuscì molto bene, superando ogni aspettativa sia di chi lo sosteneva sia di chi lo avversava, e aprì un varco alla trattativa col governo e agli accordi unitari sul riordino del sistema previdenziale. Fu la prima grande avvisaglia di quanto sarebbe accaduto nel 1968 e soprattutto nel 1969.

All'immediata vigilia dell'autunno caldo, durante il VII Congresso della Cgil che si tenne a Livorno, Novella, sostenuto dai suoi più stretti collaboratori, adottò una posizione cauta nei confronti delle grandi novità che tumultuosamente stavano avanzando, come quella riguardante la proposta di procedere sulla via dell'unità sindacale organica. Non riteneva tale obiettivo concretamente realizzabile ed aveva altresì grandi riserve sul ruolo e sulla funzione dei nascenti consigli di fabbrica. Per non dire della sua netta contrarietà a considerare incompatibili tra loro gli incarichi sindacali, istituzionali e di partito.

Al Congresso della Cgil di Livorno si sviluppò una battaglia politica aspra, combattuta a viso aperto a sostegno delle diverse visioni che attraversavano la dialettica della Confederazione e delle sue maggiori strutture, ma il vento culturale e politico del 1968-69 era troppo vigoroso per fermare le novità che erano in campo.

La relazione di Novella, che al solito era stata scritta con il contributo di Accornero e di Rosso, evidenziò perplessità e diffidenza verso l'idea di «tagliarsi i ponti alle spalle e di bruciare i vascelli» come era risuonato nel dibattito congressuale. Si potrebbe affermare un po' rozzamente che Novella non condivideva alcune grandi spinte al cambiamento che pervadevano quella nuova stagione sindacale che lui stesso aveva contribuito in modo determinante a promuovere.

La componente socialista guidata da Piero Boni, quella psiuppina capeggiata da Vittorio Foa, dirigenti comunisti importanti, tra i quali spiccavano Luciano Lama e Bruno Trentin, contestarono le posizioni contenute nella relazione del segretario generale. Venne chiesto a Lama di essere il primo firmatario di un emendamento che si opponesse alla prudenza di Novella.

Nella serata del secondo giorno del Congresso vi fu uno scontro assai duro tra Lama e lo stesso Novella cui poterono assistere, imbarazzatissimi, solo Renzo Rosso e Aris Accornero. Il segretario generale sostenne che sull'unità sindacale si facevano circolare troppe illusioni, che semmai ci sarebbe voluto molto più tempo per prepararla adeguatamente, che manteneva tutte le sue riserve sulla natura dei consigli di fabbrica e che le scelte di applicare quelle che, a suo giudizio, erano inaccettabili norme sulla incompatibilità erano rivolte soprattutto contro il suo ruolo e contro la sua persona.

Ma la decisione presa da Lama fu risolutiva: si schierò con il suo riconosciuto peso politico a favore dell'emendamento propostogli e ne divenne il primo firmatario. Le cautele di Novella vennero così battute e le proposte contenute nell'emendamento prevalsero nettamente nell'assemblea congressuale. Il segretario della Cgil, allibito, andò su tutte le furie e minacciò di abbandonare il Congresso. Solo una telefonata di Luigi Longo, il segretario del Pci, lo fece desistere. Novella lesse faticosamente alla fine dei lavori congressuali le conclusioni che erano state a più riprese scritte e riscritte per lui nella notte dai fidatissimi Accornero e Rosso che tentarono una laboriosissima e tutt'altro che facile sintesi tra le diverse tesi a confronto. Alla fine del suo intervento conclusivo, che in verità lesse male e stancamente, Novella venne lungamente applaudito dai delegati che ne intuirono il dramma e che, con il loro caloroso applauso, resero onore al vecchio leone che usciva sconfitto dal Congresso.

All'indomani, attuando le decisioni che erano state assunte, Agostino Novella si dimise da parlamentare. Amareggiato ma con grande discrezione, come suo costume, lasciò la Confederazione per qualche mese scegliendo di continuare a rimanere nell'Ufficio politico del Pci.

Alcuni tra i più stretti collaboratori di Novella vennero rapidamente allontanati dal vertice confederale e inviati a ricoprire posizioni di secondo piano. Anche per Accornero cominciò un graduale allontanamento da quell'impegno così diretto che lo aveva visto fino ad allora operare sostanzialmente ai vertici della Cgil. Egli accentuerà il suo impegno verso lo studio e verso le attività di divulgazione, intensificherà il suo preziosissimo lavoro di analisi e si indirizzerà così verso l'insegnamento seguitando ad approfondire e ad arricchire le sue apprezzate elaborazioni che lo porteranno ad essere uno dei massimi sociologi che il nostro paese abbia espresso. Un autodidatta, uno studioso del lavoro e dei suoi cambiamenti, molto apprezzato e stimato non solo dai suoi compagni, ma anche dagli avversari.

Nel corso degli anni il suo costante e proficuo impegno a fianco degli istituti di ricerca della Cgil così come delle sue attività editoriali non è mai venuto meno. La Cgil è sempre stata per lui la sua casa e Aris è sempre stato per decenni uno dei nostri stimatissimi ed amati grandi vecchi.

Le relazioni interpersonali e di lavoro tra Aris Accornero e Luciano Lama prima, e con Bruno Trentin poi, nelle loro funzioni di segretari generali della Cgil, sono state sempre caratterizzate da un grande, reciproco ri-

spetto, ma non sarebbero mai divenute né calorose né particolarmente intense.

Aris è stato sempre consultato ed ascoltato con grandissima attenzione sia quando ha sostenuto opinioni in sintonia con quelle espresse dagli organismi dirigenti della Cgil sia quando le sue idee sono state in dissintonanti; ma quando le sue proposte non sono state condivise o assunte non lo abbiamo mai visto esprimere rammarico o recriminazioni di sorta. Troppo forte è stato il suo attaccamento alla Cgil e troppo intensa è stata la sua concezione dell'impegno sindacale da vivere come una missione. Il suo senso di appartenenza all'organizzazione e il valore stesso che per lui aveva l'esistenza e l'operare di una grande realtà come la Cgil, un grande sindacato impegnato a difendere i lavoratori e i loro diritti, hanno sempre caratterizzato la sua appassionata militanza.

In questi lunghi e impegnativi anni di lavoro Aris non ha mai rinunciato a portare avanti le proprie opinioni sempre esposte e difese con grande pacatezza, ma anche con notevole tenacia. In particolare sulla impraticabilità di conseguire una compiuta e organica unità sindacale, per la quale sia Lama che Trentin hanno speso le loro migliori energie umane e politiche, Aris Accornero non ha mai nascosto le proprie valutazioni che ha sempre serenamente ma fermamente esposto. Fino alle ultime occasioni nelle quali ho avuto l'opportunità di discuterne con lui, ha seguito a riconfermarmi le sue riserve in merito alla possibilità di condurre a compimento in quegli anni ormai lontani un credibile processo di unità sindacale, seguitando a sostenere che Novella aveva avuto ragione e che la storia ha riconosciuto che le perplessità da lui espresse si sono dimostrate più che mai fondate, a differenza degli sbocchi generosamente indicati da Lama e da Trentin che si sono invece rivelati irrealistici.

In occasione della sua scomparsa ha scritto Paolo Franchi sul *Corriere della Sera* che «le analisi taglienti, e quasi sempre pacatamente controcorrente, di Accornero hanno influito molto meno di quanto sarebbe stato giusto sia sul Pci e sulle forze politiche che lo hanno seguito dopo il 1989 sia sulla Cgil, alla quale è rimasto sempre molto vicino. Capita agli intellettuali che non hanno mai suonato il piffero per il gruppo dirigente di turno, pur rispettandolo ed essendone rispettati». E Franchi ha così concluso il suo articolo: «Non credo che Aris se ne sia fatto un cruccio particolare».

TEMA

*Alla vigilia del voto europeo:  
quale futuro per una Ue sociale e solidale?*





## Lavoro, diritti e democrazia: come portare l'Ue fuori dall'impasse

Salvo Leonardi\* e Paolo Tomassetti\*\*

### 1. L'Ue, la democrazia, i conflitti

Fra il 23 e il 26 maggio si vota per il rinnovo del Parlamento europeo. Un appuntamento al quale, da mesi, si guarda con forte apprensione, per l'inedita configurazione politica che potrebbe scaturirne, con conseguenze imponderabili per i destini dell'Ue. Negli stessi giorni, la Confederazione europea dei sindacati (Ces) terrà a Vienna il suo 14° Congresso, disponendosi ad affrontare il nuovo tornante storico che attende il mondo del lavoro e la società nel prossimo quinquennio. Due appuntamenti cruciali, anche per una rivista con le caratteristiche dei *Quaderni*, alla vigilia dei quali si è ritenuto di dedicare la sezione tematica, allo scopo di esaminare gli sviluppi e le prospettive dell'Ue, a partire da ciò che maggiormente la qualifica sulla scena globale: il suo modello sociale. Quel peculiare mix di welfare e relazioni industriali che, insieme alla cultura della democrazia, ha contraddistinto la specificità della civiltà europea novecentesca; le sue tradizioni costituzionali (Pizzoferrato 2002), la sua mentalità comune, la sua auto-comprensione. Sorto e maturato a livello di Stato-nazione, sotto la spinta di forti movimenti operai e sociali organizzati, quel modello ha ricevuto nei decenni una nuova e graduale proiezione politica su scala europea. All'incrocio fra i grandi affluenti ideologici e partitici del suo nucleo istitutivo (cattolico, socialdemocratico e liberale), il tentativo è stato quello di bilanciare un progetto di integrazione, altrimenti funzionale agli esclusivi imperativi del mercato. Un percorso complesso e contrastato di creazione di uno spazio di regolazione sociale sovranazionale, in assenza di alcune fra quelle condizioni che a livello na-

\* Ricercatore presso la Fondazione Giuseppe Di Vittorio.

\*\* Ricercatore presso l'Università di Bergamo.

zionale ne avevano favorito la realizzazione. A partire da un comune *etnos*, e finanche di un *demos*, depositari di una reale sovranità, e con essa di un potere deliberante, paragonabili agli spazi politici nazionali<sup>1</sup>. Un deficit democratico, quest'ultimo, intorno al quale da decenni si interrogano le istituzioni europee, e i loro più attenti studiosi, con l'obiettivo di far progredire ciò che comunque rimane – pur fra tanti limiti ed ostacoli – il più straordinario tentativo di realizzare una democrazia transnazionale. Come il Parlamento che andremo ad eleggere a maggio, unico nel suo genere al mondo per legittimazione e funzioni.

In questi decenni, il progetto europeo è stato innegabilmente perseguito da una *élite* politica, con l'avallo dei popoli nazionali, in grado di percepire, o comunque intuire per l'immediato, i sostanziali benefici che da esso ne avrebbero tratto (Habermas 2013). Una disposizione positiva ma passiva, che ha iniziato a incrinarsi quando una serie multipla di crisi si è abbattuta sull'Europa, rivelando l'inadeguatezza o, peggio, l'insipienza quasi nefasta dei suoi attori istituzionali. I fattori e gli scenari di crisi si moltiplicano e accavallano a un ritmo sempre più ravvicinato ed estenuante; dalla crisi dei debiti sovrani e delle banche a quella dei rifugiati; dai dazi di Trump alla Brexit, avendo sullo sfondo (ma non troppo) le sfide epocali del clima, della demografia, dell'intelligenza artificiale. Il nuovo capitalismo globale non appare più gestibile con la *governance* del secondo dopoguerra. Il vecchio contratto sociale, che per alcuni decenni aveva consentito il matrimonio fra democrazia e capitalismo, pare essersi irreparabilmente rotto (Streeck 2013; Kochan 2015). I regimi di solidarietà entrano in «rotta di collisione» su quattro faglie di conflitto (Ferrera 2016): 1) Europa economica *vs.* Europa sociale; 2) Nord-creditore *vs.* Sud-debitore; 3) Ovest-Est; 4) Bruxelles *vs.* Stati membri. A cui possiamo aggiungere oggi il *cleavage* che forse li comprende tutti: europeisti *vs.* sovranisti.

La politica europea di questi anni reca pesanti colpe per lo Stato in cui oggi ci troviamo. A una diagnosi sbagliata dei fattori di crisi, è seguita una prognosi mortifera, tutta incentrata sulla leva austera e della competitività da costi (Krugman 2012). Le riforme strutturali del mercato

<sup>1</sup> Si pensi all'*Habermas-Grimm Debate*, dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca su Maastricht, riguardo alla possibilità di una costituzione europea in assenza di un «popolo europeo» sufficientemente omogeneo da produrre una volontà democratica.

del lavoro e del welfare hanno a tal punto alimentato diseguaglianze e impoverimento da danneggiare non solo la fiducia nel progetto europeo, ma persino quel rilancio economico che avevano maldestramente perseguito. Tutto ciò ha provocato una comprensibile ondata di euroscetticismo, particolarmente forte fra i ceti popolari e una parte di quelli medi, al di fuori dei grandi centri urbani (la *Middle England*, i *Gilet Jaunes* in Francia).

Se per gli europeisti l'assenza di un *demos* europeo costituisce un cruccio, per la sua capacità di compromettere quelle condizioni di solidarietà e fiducia che hanno reso possibile i welfare nazionali, per i nazionalisti è proprio la pretesa di volerlo conseguire su basi politiche e ideali a risultare irricevibile. Una ideologia cosmopolita considerata tipica delle *élites* economiche e culturali, a spese di quanti non dispongono dei mezzi materiali e simbolici per apprezzarne i vantaggi, e che piuttosto ritengono di pagarvi già un alto prezzo in termini di de-industrializzazione, riduzione dei diritti sociali, spaesamento identitario. È la narrazione di cui si è impossessata la retorica dei populismi, che nel binomio *élite/gente comune* ha il suo *trait d'union* fra le varie componenti che ne costellano la geografia politica (Costa 2019). Dopo il tramonto delle identificazioni religiose o classiste, e contro il *grande freddo* della razionalità calcolistica, la nazione appare come l'unica identità capace ancora di suscitare emozioni. La reazione degli stanziali (*somewhere people*) contro quelli che possono andare e stare ovunque (*anywhere people*) (Goodhart 2017); una «controrivoluzione» (Zielonka 2018) che, insieme a «Bruxelles», prende di mira gli stessi cardini della modernità illuminista su cui si fonda e caratterizza la civiltà europea (Crouch 2019): lo Stato di diritto e il parlamentarismo, l'informazione libera, il valore del sapere tecnico e della cultura alta, l'ambientalismo, il multiculturalismo, i diritti delle donne, quelli dei gay. Sono quelli che, gramscianamente, Donald Sasson definisce nel suo ultimo libro «sintomi morbosi» (2019). Per il populismo di destra, l'intera nazione si identifica con quella sua particolare fazione che, premiata da un eventuale consenso maggioritario, può legittimamente arrogarsi il diritto di ritenersi svincolata da qualunque *check and balance*, secondo un modello illiberale di democrazia, già presente in alcuni paesi dell'Ue.

Ma i critici radicali dell'attuale Ue si fanno sentire anche all'estremo opposto, in alcuni settori della sinistra intellettuale e politica, per i quali l'unione monetaria è stata e rimane un grande errore, una «camicia di forza anti-keynesiana» (Fazi e Mitchell 2017). La tesi è che *l'euro democra-*

*co non esisterà mai*, e che da esso si deve divorziare quanto prima (Streeck 2013; Stiglitz 2016). Un auspicio secessionista, in difesa del welfare e della democrazia nazionale, rispetto al quale il ginepraio della Brexit – già frutto di una informazione largamente distorta (altra grande sfida per le nostre democrazie) – sembra avere indotto prese di posizioni ovunque più caute e meno avventuriste.

Fra crisi globale e politiche nefaste per sconfiggerla, le ragioni del malcontento verso l'Ue sono oggi giustificate. Ma rassegnarsi a uno sguardo irreparabilmente negativo o fatalista sarebbe un errore, negando sforzi e meriti di quella che rimane forse «la più grande invenzione giuridica dal dopoguerra» (Bronzini 2003). Le forze europeiste sono sulla difensiva, e potrebbero a fatica raggiungere la maggioranza dei seggi nel prossimo Parlamento europeo, necessaria a condizionare una serie di altri incarichi fondamentali. Per arginare questo rischio, occorre lanciare un forte messaggio, capace di persuadere i cittadini europei intorno a una nuova qualità democratica e sociale per l'Europa. Nel primo caso, dimostrando che il *demos*, il popolo sovrano che costituisce il fondamento della legittimazione democratica, è una costruzione politica, che non necessita di una identità dell'*ethnos*, ma che può scaturire sulla base di ragioni ideali, ideologiche, economiche e sociali. Laddove proprio queste ultime, se adeguatamente declinate e valorizzate, possono fornire il necessario mito fondativo, la narrazione societaria di *un'altra Europa* possibile (Cantaro 2009). E salvarla in extremis dall'impasse in cui sembra essersi cacciata.

## 2. La nuova *governance* economica e le sue conseguenze

La creazione dell'Uem e la nascita dell'euro, vent'anni fa, hanno indubbiamente rappresentato un salto di livello per l'inedita trama di interdipendenze e vincoli generati, senza che a ciò sia seguito un adeguato completamento dell'unione politica. L'impossibilità di riprodurre su scala sovranazionale il sistema di *government* democratico, sviluppato in ambito nazionale, indusse allora ad optare per un modello di *governance*, basato su un concetto di poliarchia fra istituzioni di derivazione statuale e forme di partecipazione aperte al contributo di una nascente società civile europea. La *soft law* del cosiddetto *Metodo aperto di coordinamento*, dopo il Consiglio di

Lisbona del 2000, fu per qualche anno l'approdo più maturo di quell'approccio. Il suo completamento avrebbe dovuto compiersi con l'adozione di una vera Costituzione europea, frustrata dalla duplice bocciatura referendaria, nel 2005, in Olanda e Francia. A suggellare definitivamente il tramonto di quelle speranze giungeva, in quello stesso tornante, l'elezione della nuova Commissione presieduta da Barroso, destinata a imprimere una forte virata liberista, come si sarebbe visto nella gestione della crisi, dopo il 2008. Con una serie di patti e accordi intergovernativi (EuroPlus; Fiscal Compact), per lo più stipulati al di fuori della legalità europea ordinaria, veniva suggellata una *spirale post-democratica e tecnocratica*, in grado di depoliticizzare i processi deliberativi, trasferiti a una rete di agenti e processi incaricati di prendere una miriade di micro-decisioni, sottratte a qualunque confronto e verifica. Una specie di pilota automatico, mosso da un'esclusiva preoccupazione calcolistica, implacabilmente declinata sul versante dei vincoli e dei *compiti da fare a casa*, fra interventi della Troika, lettere della Bce, *Country Specific Recommendations*. Bauman (2018) e Ferrera (2018) definiscono weberianamente questo sistema altamente burocratizzato e razionalizzato, fatto di numeri e *benchmarking*, come una *irresponsabilità organizzata*, in grado di sollevare il legislatore europeo e nazionale da una chiara responsabilità politica. Una *post-democrazia* alla quale anche la Bce e la Corte di giustizia hanno offerto un concorso determinante.

Contestualmente a ciò, gli Stati membri più forti hanno via via revocato la loro disponibilità a trasferire quote di sovranità all'Ue, ampliando le prerogative del *metodo inter-governativo*, incardinato nel potere del Consiglio dei Capi di Stato e di Governo, con le sue negoziazioni egoistiche, a discapito del cosiddetto *metodo comunitario* (Commissione/Pe), unico in grado di favorire la ricerca di soluzioni bilanciate su scala sovranazionale.

Oggi più che mai esiste uno scarto fra un'integrazione politica carente, ed un'altra economica pienamente comunitarizzata, intorno al paradigma ordoliberalista imposto dalla potenza egemone: la Germania. Una ideologia e una pratica che si alimentano del culto dogmatico della stabilità dei prezzi, delle finanze pubbliche in equilibrio, delle riforme strutturali *supply-side*. I diritti dei lavoratori, il welfare, la contrattazione salariale, rilevano molto ma solo alla stregua di mere variabili di aggiustamento, a cui non sono state affiancate misure socialmente compensative ed espansive sul lato degli investimenti e della domanda interna. Lo shock asimmetri-

co tra determinanti economiche e istituzioni per darvi risposta è stato gestito attraverso la tecnica del coordinamento, attraverso le raccomandazioni dell'Ue e i vincoli. Ma la tecnica del coordinamento, surrogato di un effettivo trasferimento di competenze osteggiato da molti paesi, ha finito per inverare la legge del contrappasso, producendo l'effetto opposto a quello che ne aveva ispirato l'origine, ovvero la morte del principio di sussidiarietà e in una certa misura la mortificazione della sovranità degli Stati membri.

Malgrado sia ufficialmente terminata da qualche anno, la grande crisi ha lasciato ferite profonde nel corpo di tanta parte delle società europee: diseguaglianze (fra Stati membri e dentro a essi), disoccupazione, lavoro povero, redditi stagnanti, servizi pubblici sotto attacco.

Oggi sono in tanti a fare parziale mea culpa; ad esempio sulla tragica e criminosa gestione della crisi greca. E come in altre fasi critiche dell'integrazione europea, l'attenzione al sociale torna relativamente alla ribalta, nel tentativo – speriamo non troppo tardivo e strumentale – di rialzare le quotazioni di un progetto mai così in basso nella percezione dei cittadini europei. Anche di quelli che, come da noi, vi avevano sempre riposto simpatia e fiducia.

La cornice normativa, seppur non priva di contraddizioni fra logica dei mercati e istanze sociali, esiste già e offre non poche leve. A cominciare dagli obiettivi contenuti nell'art. 3 Tfu (piena occupazione, progresso sociale, lotta all'esclusione sociale e alle discriminazioni, tutela dei diritti umani), per proseguire con la Carta di Nizza, oggi incorporata nei Trattati, col suo *Bill of rights* in tema di libertà, uguaglianza, solidarietà, con aperture importanti che innovano anche rispetto alle migliori tradizioni del costituzionalismo sociale nazionale (Rodotà 2012). Si tratta, evidentemente, di trovare la forza e la volontà politica per inverarli.

### 3. I contributi di questo numero dei *Quaderni*

Ripensare l'Europa richiede oggi più che mai di cercare e trovare buone idee, a partire dal rilancio del suo modello sociale, dopo la deriva liberista e austeritaria di questi anni. Animati da questa urgenza, abbiamo condiviso coi *Quaderni* il desiderio di dedicare un numero tematico

all'Europa e al suo destino. Il welfare, il lavoro, l'immigrazione, le relazioni industriali, costituiscono le principali tappe del nostro excursus, coi contributi di autorevoli studiosi italiani ed europei, da tempo impegnati a trattarne nei rispettivi ambiti di approfondimento.

Della dimensione sociale europea, come bilancio e come prospettive, trattano Maria Jepsen e Philippe Pochet, che dall'Istituto sindacale europeo (che dirigono) hanno promosso e coordinato un'impressionante mole di studi, divenuti un patrimonio indispensabile tanto per chi svolge ricerca sociale quanto per chi esercita il mestiere del sindacato. Nel loro articolo ripercorrono le fasi che hanno segnato la costruzione sociale dell'Ue, con una particolare focalizzazione sugli ultimi venti anni. Da *Lisbona 2000* a *Europa 2020*, una strategia di convergenza multi-livello, fra *economia della conoscenza* e *flexicurity* nel mercato del lavoro. Un approccio disatteso dalla nuova *governance* economica, che negli anni più gravi della crisi, fra il 2008 e il 2014, ha dispiegato un interventismo senza precedenti, in grado di accelerare una crisi del welfare nazionale che – in alcuni paesi più che in altri – veniva da lontano, fra crisi fiscale, globalizzazione e rivoluzione tecnologica.

Sulle caratteristiche del governo dell'euro si sofferma Marco Cilento, che per la Ces ne segue da vicino gli svolgimenti. Della sequenza all'apparenza quasi oggettiva del Semestre europeo («analizzare-dichiarare-agire-verificare»), l'Autore suggerisce di non sottovalutare taluni benefici. Come il meccanismo che – concepito per ovviare alla complessità di una Uem fra paesi profondamente divergenti – finisce col conferire una trasparenza inedita ai conti e alle decisioni che presiedono alle politiche nazionali di bilancio. Lo si è visto nei mesi scorsi in Italia, durante la contesa fra il governo giallo-bruno e le istituzioni comunitarie, col primo a disagio nel dover giustificare pubblicamente la (in)sostenibilità delle proprie scelte, dal punto di vista dell'indebitamento e della crescita. Una metodologia dunque non del tutto priva di risvolti apprezzabili, a fronte dei quali tuttavia – come riconosce lo stesso Cilento – permane una scarsa considerazione per i Parlamenti europeo e nazionali, un linguaggio spesso inaccessibile, per fare alla fine riforme impopolari, sulla base di parametri tutt'altro che esposti ad un vero dibattito democratico. Da qui l'invocazione di una riforma dei Trattati, presente nei programmi di molte forze politiche, e sulla rivista espressa in particolare da Sergio Cofferati.

#### 4. Le istituzioni e il diritto del lavoro dell'Ue

Delle fondamenta istituzionali dell'Europa sociale, dal punto di vista dei Trattati, scrivono Frosecchi e Giubboni. La parabola tracciata trova il suo inevitabile punto di partenza in quella disposizione che ha rappresentato la prima ed embrionale base giuridica in materia di politiche sociali: l'articolo 117 Tcee, in cui si enunciava a chiare lettere l'obiettivo fondamentale del «miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera», funzionale alla «parificazione nel progresso» dei sistemi sociali degli Stati membri. Le parti sociali europee concorreranno attivamente allo sviluppo della dimensione sociale europea soprattutto grazie alle importanti innovazioni istituzionali introdotte a partire dal Trattato di Maastricht. Il metodo del dialogo sociale europeo contribuirà, in particolare, all'elaborazione di direttive fondamentali in materia di rapporti di lavoro che – di fianco alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alla Carta di Nizza – continuano a rappresentare, di fatto, un argine seppur fragile alle spinte de-regolative del mercato del lavoro promosse dai legislatori nazionali, anche sulla scorta delle politiche europee. Al culmine della parabola ricostruttiva proposta da Frosecchi e Giubboni, sta il *Pilastro europeo dei diritti sociali*. Come prosecuzione della Carta di Nizza, ne tratta Bronzini, approfondendone, da magistrato di Cassazione, l'*enforcement* giurisprudenziale in alcune sentenze della Corte del Lussemburgo. Non di soli principi si tratta, è la tesi, ma anche di diritti esigibili, sul terreno dei minimi lavoristici o di welfare. Di contro, Allamprese e Borelli giudicano causticamente l'iniziativa promossa da Juncker, definendola «tra le più o meno riuscite operazioni di *marketing* del *coté* sociale dell'Unione europea». E ciò per l'incapacità del Pilastro di mettere sostanzialmente in discussione le regole della *governance* economica europea e il modo in cui è stato costruito il mercato unico: a immagine e somiglianza delle libertà fondamentali di circolazione delle persone e delle merci. In questa direzione, l'analisi prende in rassegna una serie di iniziative legislative, a carattere prevalentemente non vincolante, che in molti casi anziché dare attuazione paiono tradire i principi proclamati nel Pilastro, specie con riferimento ai lavoratori autonomi delle piattaforme e alla possibilità di una loro autotutela collettiva. Rappresenta un'eccezione invece la nuova direttiva sul distacco che, di fianco alle storiche e persi-

stenti criticità, presenta tratti da salutare positivamente, insieme alla Risoluzione del Pe del 31 maggio 2018 che, nel dare risposta alle petizioni riguardanti la lotta alla precarietà e all'abuso dei contratti a tempo determinato, invita a chiare lettere le istituzioni europee ad abbandonare le politiche di flessibilità deregolativa dei rapporti di lavoro.

A tinte fosche si presenta anche l'analisi del diritto dell'Ue in materia di immigrazione per lavoro. A tal punto caricata di valori simbolici, essa è divenuta un cruciale terreno di scontro all'interno di ciascuno Stato membro (su cui prospera la narrazione terroristica degli xenofobi) e fra gli Stati (con l'intollerabile chiusura del Gruppo di Visegrad). Rosafalco ripercorre i principi e le normative europei, ritenendoli ancora troppo timidi per costituire un giustificato motivo di lamentala o scontro da parte dei rappresentanti degli Stati membri nei confronti delle istituzioni europee.

## 5. Le relazioni industriali, i sindacati e l'Europa

Fra gli elementi che maggiormente qualificano il modello sociale europeo vi è senz'altro il ruolo che in esso viene istituzionalmente riconosciuto al dialogo fra le parti sociali, ad ogni livello in cui esso può espletarsi. Con la Carta di Nizza si è inoltre giunti a una costituzionalizzazione di diritti come quello alla contrattazione collettiva, all'informazione e consultazione, allo sciopero, laddove permangono taluni tabù, per la regolazione comunitaria, in tema di retribuzione, associazione e sciopero, oggi più che mai necessari per scongiurare il *social dumping* ed europeizzare veramente le relazioni industriali.

In uno spazio eterogeneo come quello dell'Ue, le traiettorie nazionali del cambiamento hanno riflesso la varietà degli assetti istituzionali e delle prassi (Leonardi, Pedersini 2018), ma anche una relativa convergenza neoliberista (Baccaro, Howell 2017), fortemente indotta dall'interventismo aggressivo degli anni peggiori della crisi (Van Gyes, Schulten 2015). A farne maggiormente le spese sono stati i paesi più soggetti alla crisi e alle cure austeritarie, sbagliate, incentrate sulla svalutazione interna mediante – a seconda dei casi – il congelamento delle retribuzioni, dell'*erga omnes*, dell'indicizzazione, l'attacco al contratto nazionale e l'aziendalizzazione della negoziazione salariale.

Gianni Arrigo ripercorre le tappe e le norme che hanno segnato

l'evoluzione del dialogo sociale nell'ordinamento dell'Ue. Le parti sociali sono «soggetti-chiave» della politica sociale europea, in grado di concorrere alla sua formazione, attraverso accordi di natura «legislativa», con la stesura «vincolata» di talune direttive, o più convenzionalmente «contrattuale», nel caso di intese «autonome», da recepire nazionalmente secondo gli schemi endo-associativi. Grazie alla loro rappresentatività, le associazioni europee delle parti, con il loro coinvolgimento, surrogano – secondo l'Autore – la «partecipazione dei popoli alla formazione delle leggi». Un'osservazione importante, rispetto a quel deficit di democrazia di cui si accennava prima. Ma anche questa modalità, per così dire «neocorporativa», ha conosciuto in questi anni una prolungata fase di stallo, come rilevato anche da altri contributi.

Fra i sindacati nazionali rileviamo un doppio movimento: «Centrifugo, verso l'ordinamento globale, e al tempo stesso centripeto, verso assetti territoriali degli interessi collettivi» (Sciarra 2013; p. 63). È un tema su cui si sofferma Fausto Durante. Sulla partecipazione dei lavoratori nell'impresa, la normativa europea può vantare un'attenzione pluri-decennale, con approdi fra i più incisivi sul terreno dei diritti di informazione e consultazione a livello nazionale e, con la creazione dei Comitati aziendali europei, a livello transnazionale. Un bilancio oggi chiaroscurale, attestato sì da una diffusione incoraggiante (oltre un migliaio di Cae e circa 15 mila delegati), ma con troppe multinazionali che ne sono ancora prive, o che – avendolo – lo relegano a funzioni meramente e tardivamente informative. Lo sviluppo di una contrattazione transnazionale di gruppo dovrebbe costituire lo sbocco di una vera europeizzazione delle relazioni industriali. La diffusione di qualche centinaio di accordi di questo tipo – a livello internazionale ed europeo – costituisce oggi un dato incoraggiante (Guarriello, Stanzani 2018). Tuttavia pesa l'assenza di una cornice normativa dedicata, la riluttanza datoriale ma anche di alcuni sindacati nazionali a privarsi di talune sovranità negoziali e l'incerta implementazione sotto il profilo giuridico e della risoluzione delle controversie. Le materie, inoltre, eludono i temi caldi dell'orario e dei salari, e gli accordi transnazionali sulle ristrutturazioni hanno riguardato solo alcuni gruppi. C'è infine la questione della titolarità negoziale, che la Ces vorrebbe limitare alle sole federazioni europee di settore, escludendo i Cae che però sono firmatari della maggior parte dei testi.

Una panoramica sullo stato dell'Ue non poteva concludersi senza tratta-

re dei sindacati che nazionalmente ci fanno i conti. Riassumendo i dati di un recente studio compiuto su nove movimenti sindacali nazionali, Steffen Lehdorff, che lo ha curato (2018), tratteggia le diverse strategie con le quali le diverse organizzazioni hanno provato a salvaguardare o estendere le loro risorse di potere (associative, organizzative, istituzionali e societali). Dinanzi a sfide relativamente comuni, le risposte sono state diversificate. Interessante quella parte dell'analisi riservata ai rapporti tripartiti, che nei diversi contesti ha assunto i caratteri di una *trappola*, di un *guscio vuoto*, di una *gabbia dorata*, segnalando la diffusa elusività o strumentalità con cui il potere politico ha ritenuto di poter disinnescare e marginalizzare i propri movimenti sindacali. E che ci dice di quanto difficili siano divenuti i rapporti tra i sindacati e una sinistra politica ovunque indebolita, e in ogni caso programmaticamente sfocata rispetto ai suoi tradizionali legami col mondo del lavoro. L'integrazione europea non riveste ovunque la stessa importanza, confermando un diverso tasso di europeismo fra i vari movimenti nazionali. Muller e Platzer ci offrono un quadro molto interessante e piuttosto originale, per i lettori italiani, su come funzionano e cosa fanno le federazioni europee di categoria. Quanto alla Ces, si ricordano la *Pay Rise campaign* per i salari minimi, la battaglia per cancellare il gap di genere, la regola aurea di richieste salariali nazionali che coniughino inflazione e produttività settoriale. Jepsen e Pochet, nella parte finale del loro saggio, elencano le priorità con cui la Ces si accinge a tenere il suo Congresso, delineando una politica che ambisce a rimettere prepotentemente al centro la politica sociale. È un elenco di cui qui ci limitiamo a segnalare qualche titolo: l'armonizzazione della tassazione sulle imprese e sulle transazioni finanziarie; la fissazione dei salari, che deve essere una competenza nazionale e che abbia al centro il contratto nazionale; sistemi di protezione sociale universalistici; un reddito minimo garantito; assicurazione europea contro la disoccupazione; presenza dei rappresentanti dei lavoratori nelle imprese, dotati di poteri reali e per favorire la *green economy*.

## 6. Conclusioni

«Oggi – ha scritto Jürgen Habermas – il destino politico dell'Europa dipende dall'intelligenza e dalla sensibilità normativa, dal coraggio,

dalla ricchezza di idee e dalla capacità di guida dei partiti politici, prima ancora che dalla capacità di percezione e reazione dei mass media» (2013; p. 48). Ciò implica il non agire come meri ricettori demoscopici, bensì con «una modalità argomentativa autorevole, in grado di modificare le mentalità» (*ibidem*; p. 49). Serve dunque, da parte degli attori più consapevoli, un'opera di sensibilizzazione intorno alla natura delle vere sfide che dovremo fronteggiare, dissuadendo da interpretazioni semplicistiche e da programmi puramente dettati dalla demagogia elettoraleistica.

Per poter far ciò, servirà dimostrare che l'Ue ha già, e può sviluppare molto meglio che finora, i principi e le norme per deviare dal suo attuale assetto tecnocratico e neo-liberista, e recuperare una prospettiva più autenticamente democratica e sostenibile sul piano sociale e ambientale. Come scrive Bronzini, se si è siglato un Fiscal Compact per sorvegliare i paesi membri, si può anche siglare un Social Compact, che definisca tutele di base, inverando la Carta di Nizza.

La soluzione a un governo efficace dei conflitti non può passare né dalla de-responsabilizzante tramite automatismi burocratici, né dalla ri-nazionalizzazione particolaristica del metodo intergovernativo. Occorre piuttosto ripolitizzare e democratizzare i processi decisionali, ampliando le prerogative di quelle istituzioni che più e meglio sono in grado di interpretare una legittimazione di stampo sovranazionale: Parlamento europeo e Commissione. Coadiuvati, nei loro percorsi deliberativi, dal ruolo dei corpi intermedi: le parti sociali, la società civile europea.

Per conseguire un tale grado di integrazione politica, occorrerà probabilmente prendere atto dello «sdoppiamento», fra paesi con vocazioni europee molto differenziate. Quanti, sin dalle origini, hanno mirato ad aggregarsi politicamente, dovranno poter evolvere sulla via di una unificazione di stampo federale, potenziando il metodo comunitario. Gli altri, interessati esclusivamente alla realizzazione di un mercato unico, rimarranno nell'alveo di un'unione economica interstatale, suggellata da Trattati (Fabbrini 2018).

Ma le politiche economiche e sociali, insieme alla revisione dei Trattati e dei patti di stabilità, non dovranno esaurire l'impegno delle forze europeiste. Occorrerà riprendere il tema dell'identità, requisito angustamente dal populismo sciovinista, per esaltarne costruttivamente il carattere

multiplo e per cerchi concentrici fra le varie appartenenze (Crouch 2019): locale, nazionale, europea, al genere umano tutto.

Come europei, abbiamo oggi il privilegio di poter eleggere direttamente un Parlamento che rappresenta mezzo miliardo di cittadini, e che ha poteri sconosciuti, in contesti solo appena paragonabili. Dovremmo sforzarci tutti affinché in sedi come quelle si possa ripristinare il più autentico fra i *cleavages* in conflitto: quello fra sinistra e destra intorno al significato e al peso dell'uguaglianza, della solidarietà, dello stato di diritto. La sinistra non può rimuovere la sua vocazione geneticamente umanistica e internazionalista. L'Ue deve essere, ora e in futuro, lo spazio più naturale in cui saper esprimere questa vocazione, adoperando le leve della tassazione, dell'intervento pubblico e del welfare.

### Bibliografia

- Baccaro L., Howell C. (2017), *Trajectories of Neoliberal Transformation: European Industrial Relations since the 1970s*, Cambridge University Press.
- Bauman Z. (2018), *Siamo soli*, Roma, Castelvecchi.
- Bronzini G. et al. (2003), *Europa, Costituzione e movimenti sociali*, Roma, Manifestolibri.
- Cantaro A. (2009), in Barcellona P. (a cura di) (2009), *La società europea. Identità, simboli, politiche*, Torino, Giappichelli.
- Costa V. (2019), *Élites e populismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Crouch C. (2019), *Identità perdute*, Roma-Bari, Laterza.
- Fabbrini S. (2018), *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Roma-Bari, Laterza.
- Fazi T., Mitchell B. (2018), *Sovranità o barbarie. Il ritorno della questione nazionale*, Milano, Meltemi.
- Ferrera M. (2016), *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Bologna, il Mulino.
- Ferrera M. (2018), *Un'Unione senza valore?*, in *Stato e mercato*, n. 3.
- Goodhart D. (2017), *The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics*, Hurst.
- Guarriello F., Stanzani C. (2018), *Sindacato e contrattazione nelle multinazionali*, Milano, Franco Angeli.
- Habermas J. (2013), *Nella spirale tecnocratica*, Roma-Bari, Laterza.

- Kochan T.A. (2015), *Shaping The Future Of Work*, Business Expert Press.
- Krugman P. (2012), *Fuori da questa crisi, adesso!*, Milano, Garzanti, 2012.
- Lehndorff S. (ed.) (2018), *Rough Waters. European Trade Unions in a Time of Crisis*, Bruxelles, Etui.
- Leonardi S., Pedersini R. (eds.) (2017), *Multi-Employer Bargaining Under Pressure*, Bruxelles, Etui.
- Pizzoferrato A. (2002), *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, il Mulino.
- Rodotà S. (2012), *Il diritto di vere diritti*, Roma-Bari, Laterza.
- Sassoon D. (2019), *Sintomi morbosi*, Milano, Garzanti.
- Sciarra S. (2013), *L'Europa e il lavoro*, Roma-Bari, Laterza.
- Stiglitz J. (2017), *L'Euro. Come una moneta comune minaccia il futuro dell'Europa*, Torino, Einaudi.
- Streeck W. (2013), *Tempo guadagnato*, Milano, Feltrinelli.
- Van Gyes, Schulten T. (eds.), *Wage Bargaining under the new European Economic Governance*, Brussel, Etui.
- Zielonka J. (2018), *Contro-rivoluzione. La sfida all'Europa liberale*, Roma-Bari, Laterza.



## La dimensione sociale europea in prospettiva\*

Maria Jepsen\*\* e Philippe Pochet\*\*\*

### 1. Premessa

Sin dall'inizio il progetto europeo è stato caratterizzato da un duplice squilibrio. Da un lato è stato dominato dalla logica dell'integrazione economica, in cui l'elemento sociale ha costituito essenzialmente una sottospecie dei benefici risultanti da questa integrazione (Ohlin 1956; Pochet 2005). Dall'altro, le politiche sociali hanno ricoperto un ruolo modesto, in termini sia di impatto che di procedure volte all'adozione di norme di legge che, per lungo tempo, hanno richiesto l'unanimità in sede di Consiglio. Dunque, il dibattito sullo sviluppo dell'Europa sociale ha sempre avuto due aspetti: il primo concerne il riequilibrio tra dimensione economica e dimensione sociale, il secondo lo sviluppo di un ambizioso programma sociale (Jepsen e Serrano 2005). La letteratura sull'argomento dimostra inoltre che il concetto di dimensione sociale a livello europeo riemerge di solito in coincidenza con i momenti in cui il progetto europeo attraversa un periodo difficile.

Questo articolo intende arricchire la letteratura sull'argomento esaminando come lo sviluppo della dimensione sociale abbia adottato metodi differenti e di impatto variabile in risposta alle particolari sfide del tempo, diventando così un simbolo per ritrovare fiducia nel progetto di integrazione e dimostrando che di europeo non c'è solo l'integrazione economica ma anche il progresso sociale. Il contributo specifico dell'articolo risiede nell'analisi del periodo successivo al 2005, attraverso la definizione

\* Questo articolo si basa su Jepsen M. e Pochet P. (2018), *Le socle social en perspective historique*, OFCE Revu, n. 158 (2018).

\*\* Direttrice dell'area ricerca dell'Istituto Sindacale Europeo docente di Economia del lavoro all'Università Libera di Bruxelles (Ulb).

\*\*\* Direttore generale dell'Istituto Sindacale Europeo docente presso l'Università Cattolica di Lovanio (Ucl).

di una cornice che consente di esaminare i recenti sviluppi e di delineare le prospettive future. Che cosa ha spinto la Commissione europea a proporre il Pilastro europeo dei diritti sociali? Che impatto potrebbero avere questi sviluppi sulla dimensione sociale europea?

## **2. La costruzione della dimensione sociale in una prospettiva storica**

Se consideriamo questa tematica in una prospettiva storica, possiamo vedere come ogni 15 anni circa venga adottata un'ambiziosa proposta di riequilibrio e di sviluppo. Il primo tentativo risale al 1973/74, con l'adozione del primo programma sociale e l'attuazione delle disposizioni del Trattato di Roma (articolo sulla parità di genere, articolo 235 che prevede l'estensione unanime delle competenze). Vi fu poi un periodo fecondo nel 1988/99, con l'adozione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (che il Regno Unito non ha ratificato fino al 1998), seguita da un ambizioso programma d'azione.

Nei primi anni del nuovo millennio, dunque, è stato ripensato l'intero sistema politico europeo, con l'adozione di una Carta dei diritti fondamentali e la negoziazione di un Trattato costituzionale (che si è risolta in un parziale fallimento). Infine, la presentazione nel 2015/16 di un pilastro di diritti e principi e di un programma sociale su scala (molto) ridotta rappresenta un quarto tentativo di rilancio dell'Europa sociale.

Ciascun tentativo ha avuto le sue specificità e i suoi attori principali. Il primo tentativo fu condotto in un contesto di forte mobilitazione sociale all'inizio della crisi economica. Emerse in seguito all'analisi effettuata dai governi nazionali e dalla Commissione, secondo la quale non era più possibile ignorare la dimensione sociale. Senza apportare alcun emendamento al trattato, si concentrò su due misure-bandiera dell'Unione europea, la parità di genere e la salute e sicurezza nel luogo di lavoro. Questa dinamica ebbe una durata di sei o sette anni prima di esaurirsi in seguito all'ascesa al potere di Margaret Thatcher nel Regno Unito (1979).

Il secondo tentativo fu una conseguenza del progetto di «grande mercato unico» e degli impegni del presidente della Commissione, Jacques Delors, per il contestuale sviluppo della sua dimensione sociale. Fu adottata allora una Carta non vincolante composta di 12 sezioni, in parallelo

con un programma d'azione di quasi 50 misure, di cui oltre 20 di natura vincolante. Si trattò di un approccio difensivo. Di fronte alla crescente liberalizzazione e deregolamentazione in ogni paese, e al fine di contrastare gli effetti della globalizzazione, fu considerato necessario (anche allora) garantire un pilastro di diritti. Oltre a Delors, furono coinvolti diversi governi, come il Belgio, nonché le istituzioni europee, il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale. Anche in questo caso la spinta iniziale non durò più di sei o sette anni, per poi esaurirsi in seguito alla necessità di rispettare i criteri di Maastricht per l'ingresso nell'Unione economica e monetaria (Uem) e le riforme del mercato del lavoro e della protezione sociale, che spesso procedono di pari passo.

Il terzo tentativo fu più complesso e ambizioso ma ebbe un successo ancor più modesto. La conseguenza logica dell'integrazione monetaria e dell'impossibilità (almeno dal punto di vista storico) di avere una moneta senza uno Stato fu il tentativo di ridefinire i fondamenti dell'integrazione europea. Il che avvenne principalmente accelerando l'integrazione politica attraverso la negoziazione di una (quasi) Costituzione mirata a creare un *demos* condiviso, e di una Carta di diritti fondamentali che esprimesse valori comuni. All'inizio non era molto chiaro quale posto fosse attribuito alla dimensione sociale nel dibattito sulla Costituzione, e fu necessario un grande sforzo per introdurlo nell'agenda Ue. Il compito si rivelò più facile quando si trattò di stabilire la Carta dei diritti fondamentali, ma i diritti da includere erano già stati fissati e non vi fu quasi alcun tipo di innovazione o di progresso. Come è noto, i due progetti furono contestati. Il primo si risolse in una prima proclamazione a Nizza nel 2000 e in una seconda a Lisbona nel 2007. Il secondo generò un lungo processo che culminò nella firma del Trattato di Lisbona nel 2007. Non è molto chiaro quali fossero i principali attori coinvolti, essendo gli Stati membri divisi tra loro, così come lo era l'opinione pubblica. Ciò nondimeno si trattò di un'opportunità per un cambiamento radicale del discorso, dall'idea di un programma d'azione legislativa a quella di una convergenza attraverso un metodo flessibile e non vincolante – il metodo di coordinamento aperto, che assunse un significato più alto al vertice di Lisbona del 2000 (esisteva già dal 1998 sotto forma di *Strategia europea per l'occupazione*, Ees con l'acronimo inglese, *ndt*). Ancora una volta tutto si esaurì in sei o sette anni, dopo la revisione della Strategia di Lisbona e della Ees nel 2004/2005.

E così oggi, 15 anni più tardi e quasi 30 anni dopo la Carta dei diritti fondamentali, l'Unione europea afferma la volontà di promuovere un nuovo tentativo di riequilibrio e di sviluppo della dimensione sociale.

Questo progetto va realizzato sotto forma di *Pilastro europeo dei diritti sociali* (Epsr con l'acronimo inglese, *ndt*) comprendente diritti e principi distribuiti in 20 materie che dovrebbero garantire e migliorare l'*acquis communautaire*. Torneremo su questo punto nel § 3.

### 3. Dagli inizi agli sviluppi recenti

Come sottolineato in precedenza, il 2005 ha segnato un punto di svolta nell'approccio europeo alla dimensione sociale: l'allargamento, la forte crescita economica e l'incremento dell'occupazione hanno oscurato la dimensione sociale dell'Ue di fronte ad altre priorità, come la crescita della produttività e della competitività. In sostanza, la competitività non è stata considerata come condizione estranea alla dimensione sociale, ma piuttosto come un prerequisito del progresso sociale. Due linee di pensiero sono indicative di questo sviluppo. L'articolo di André Sapir sui *Modelli sociali europei* (Sapir 2005) ha segnato la transizione da un'interpretazione della dimensione sociale come obiettivo legittimo in sé all'approccio per cui le politiche sociali avrebbero dovuto evolversi in parallelo con la competitività economica. La stessa enfasi sulla *flexicurity*, dopo il 2007, ha confermato la necessità di adeguare le politiche sociali alle esigenze dell'economia (Keune e Serrano 2014). Un altro esempio lampante di questa evoluzione risiede nell'espressione «più posti di lavoro» che figurava nella Strategia di Lisbona rivisitata del 2005, mentre la formulazione iniziale della Strategia di Lisbona invocava «più posti di lavoro e migliori». E, mentre il periodo fu caratterizzato anche dall'adozione di molteplici direttive sociali, che fece seguito a un lungo periodo di stallo (quasi 10 anni) (Degryse e Pochet 2017), il Consiglio tentò, per la prima volta, di introdurre in una direttiva misure che rappresentavano un arretramento, nonostante la clausola del Trattato che inibisce tale regressione.

Nello stesso periodo la Corte di Giustizia Ue, che stava assumendo un ruolo sempre più rilevante, colpiva pesantemente il sistema di relazioni industriali e la legislazione sull'impiego in molti Stati membri con le sen-

tenze *Viking-Laval-Riiffert* e *Commission vs Luxembourg* (Barnard 2008; Bercusson 2007; Bücker e Warneck 2011). Le decisioni della Corte hanno messo in discussione l'assunto in base al quale l'integrazione economica rientrava nella competenza dell'Unione europea, mentre le politiche sociali erano materie sotto la giurisdizione degli Stati membri, e quindi le relazioni industriali nazionali e i relativi diritti sociali nazionali, come la libertà di associazione, il diritto alla contrattazione collettiva e il diritto di sciopero, non potevano essere messi in discussione a livello sovranazionale. La sentenza *Viking-Laval-Riiffert* ha modificato alla radice questa situazione. Le decisioni della Corte hanno assecondato l'obiettivo basilare dell'integrazione economica e l'enfasi sulla libertà di concorrenza e, nel fare questo, hanno assoggettato la legislazione nazionale, inclusa quella relativa ad aree non coperte dal Trattato, alle libere forze del mercato.

Così il periodo precedente alla crisi economica, giunto a maturazione nel 2008, è stato descritto come un'«impasse» (Jepsen 2009) caratterizzata da una retorica in progressione sulla necessità di un «Modello sociale europeo», carente però di una strategia sul terreno sociale nel cuore del processo decisionale europeo.

La crisi giunta al culmine nel 2008 ha segnato l'inizio di nuovi impulsi, in un periodo in cui gli Stati membri avevano difficoltà ad affrontare il brusco calo della domanda, il congelamento dei flussi di credito e un'incertezza in continua crescita. Sebbene le politiche del mercato del lavoro e della protezione sociale cercassero di evitare certi contraccolpi ricorrendo a misure di aggiustamento piuttosto che di protezione, durante il primo periodo di crisi finanziaria ed economica molti Stati membri rafforzavano efficacemente i loro sistemi di protezione sociale e adottavano misure che consentissero agli imprenditori di trattenerne la manodopera piuttosto che ricorrere ai licenziamenti. Nessuna iniziativa o quasi che deviasse da quelle del periodo precedente è stata presa a livello europeo. L'anno 2010 ha segnato un punto di svolta sotto molti aspetti: primo, la Strategia di Lisbona è stata rimpiazzata dalla strategia Europa 2020 che ha messo in primo piano l'impiego, la formazione e la lotta contro la povertà; inoltre la maggioranza degli Stati membri dell'Ue ha iniziato ad adottare programmi di austerità; infine la crisi greca ha messo in luce la debolezza del sistema di *governance* alla base dell'euro (Theodoropoulos 2018). L'insieme di questi tre elementi è indicativo di una nuova era nel

modo in cui la dimensione sociale sarebbe stata da allora definita e gestita a livello europeo.

Il principale cambiamento consiste nel rafforzamento del sistema di *governance* economica. La crisi economica non ha favorito alcun rilancio di nuove iniziative sul terreno delle politiche sociali, ma ha generato un gran numero di nuove misure sul terreno appunto della nuova *governance* economica.

La crisi finanziaria ed economica che ha fatto precipitare in una crisi di bilancio numerosi Stati membri dell'Ue ha indotto i mercati finanziari a fare pressione non solo sui paesi in questione, come Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna e Italia, ma anche sull'euro e quindi sull'Europa in senso più ampio. Tale pressione si è tradotta in misure senza precedenti a livello europeo in termini di iniziative legislative intergovernative mirate a rafforzare la *governance* economica e a stabilire – seguendo le orme del Fmi – un fondo per supportare i paesi dell'Eurozona, il *Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria* (Mesf), cui far seguire un meccanismo ispirato al Trattato, il *Meccanismo europeo di stabilità* (Mes). La Commissione europea ha così emanato una serie di regolamenti e direttive sul coordinamento delle politiche di bilancio, sugli squilibri economici e sulle politiche strutturali. Questo radicale cambiamento ha portato indirettamente a una definizione uniforme degli indirizzi politici. Il principale obiettivo delle riforme nazionali era quello di ottenere l'equilibrio, o anche il surplus del bilancio, puntando l'attenzione sulla spesa pubblica piuttosto che sul reddito, e limitando o riducendo il rapporto debito pubblico/Pil, dando priorità alla competitività (con particolare attenzione al costo unitario del lavoro) e assumendo un'attitudine (positiva) riguardo al saldo delle partite correnti, tutti obiettivi da raggiungere attraverso raccomandazioni mirate ai singoli paesi. I sistemi fiscali nazionali erano tenuti ad allinearsi quanto prima alla nuova struttura di *governance* economica e a seguire il nuovo insieme di regole. Infine, per assicurare la conformità alla nuova *governance* fiscale ed economica, è stata proposta una serie di sanzioni finanziarie (Degryse 2012). Questi meccanismi assai vincolanti, basati in parte sui Trattati, hanno dato alla Commissione e al Consiglio europeo un potere più ampio per determinare il modo in cui gli Stati membri dovevano stabilire i loro bilanci, e quindi il modo in cui potevano definire e finanziare le loro politiche sociali.

Nel periodo tra il 2008 e il 2014, la creazione di un'Agenda sociale europea ha subito una battuta d'arresto in termini sia di *soft law* sia di misure legislative (Degryse e Pochet 2017). Le sole iniziative che hanno preso piede sono la raccomandazione sulla Garanzia europea per la gioventù, adottata dal Consiglio, e l'Agenda sugli investimenti sociali del 2013. Alcune idee, come il Sistema europeo di indennità contro la disoccupazione, sono state presentate ma subito accantonate (Beblavy e Lenaerts 2017). Ciò non significa tuttavia che la politica sociale non sia stata più presente nell'Agenda europea: anzi, al contrario. Il sistema di *governance* economica appena descritto stava producendo raccomandazioni mirate ai singoli paesi, metà delle quali relative all'impiego e alle politiche sociali (Clawaert 2018). La cornice nella quale sono state proposte queste riforme era quella del contenimento dei costi e della flessibilità. Le raccomandazioni invocavano il decentramento della contrattazione collettiva, l'aumento dell'età pensionabile, il nesso tra aumenti salariali e produttività a livello locale, un adeguamento della legislazione mirato a promuovere la flessibilità dell'impiego, il miglioramento della transizione scuola-lavoro per i giovani. Poche raccomandazioni miravano a promuovere l'accesso alla protezione sociale o a far sì che la parte più vulnerabile della popolazione potesse usufruire adeguatamente dei benefici del sistema di welfare. Sebbene si discuta ancora sull'ipotesi che il sistema di *governance* economica abbia avuto un impatto sull'agenda delle riforme a livello nazionale (Heins e de la Porte 2016; Efstathiou e Wolff 2018), appare tuttavia indubbio che la penetrazione della dimensione europea nel processo decisionale in materia sociale sia stata di particolare rilievo in quel periodo (vedere ad esempio Degryse *et al.* 2013, Heins e de la Porte 2016). Stabilendo un sistema sovranazionale di *governance* basato sul Patto di stabilità e crescita, il livello europeo ha creato un sistema che ha orientato le modalità con cui i governi nazionali avrebbero potuto riformare i loro sistemi di welfare, di relazioni industriali e del mercato del lavoro. L'intento era quello di ottenere un basso livello di debito pubblico, una posizione di neutralità fiscale e un miglioramento della bilancia dei pagamenti. La dimensione sociale era vista come un fattore di aggiustamento in relazione al risanamento e alle difficoltà dell'economia. Si potrebbe concludere che, in risposta all'euroscetticismo e alla crescita dell'estrema destra, il nuovo corso non mirava a rassicurare i cittadini europei sul

fatto che l'Europa fosse anche un'Europa sociale. Al contrario, il significato attribuito alla «solidarietà» fra gli Stati membri dell'Ue si è tradotto nella garanzia che i paesi con un alto debito pubblico e con disavanzi nei loro bilanci non avrebbero messo a rischio gli altri Stati membri dell'Ue.

Nel 2013 la disoccupazione aveva raggiunto la cifra di 25 milioni, contro i 16 milioni del 2008, la povertà era aumentata, la disuguaglianza si era fatta più marcata, la crescita del Pil aveva registrato un *double dip* (recessione associata a ulteriori elementi di stress, *ndt*) (Etuc-Ise/Etuc-Ces 2014) e il sostegno all'Ue aveva raggiunto il minimo storico, con il 29 per cento degli europei che avevano una percezione negativa dell'Ue e non più del 31 per cento che avevano ancora fiducia in essa (Commissione europea 2014, 2018).

In breve, a partire dal 2005 l'Europa non solo ha allontanato l'agenda sociale dalle sue priorità, ma ha anche intaccato alcuni dei principi fondamentali su cui si erano basate le differenti versioni delle politiche sociali, in particolare il principio dell'uguaglianza tra i lavoratori nello stesso territorio e la capacità degli Stati membri di utilizzare la sicurezza sociale come fattore automatico di stabilizzazione. In precedenza vi era stata un'implicita divisione dei compiti: l'efficienza del mercato a livello europeo e la legittimità della redistribuzione a livello nazionale, divisione dei compiti riassunta da David Natali (2015) con la formula: «Adam Smith a livello europeo e Keynes a livello nazionale». Oggi l'Europa sembra più orientata verso Adam Smith, o verso lo stesso Hayek, con il mercato come unica bussola a livello europeo e nazionale (Höpner e Schäfer 2012).

#### 4. 2015: una nuova partenza?

Il periodo successivo è stato segnato dal dibattito sulla Brexit. Per la prima volta nella sua storia l'Unione europea può contrarsi invece che allargarsi. In parte la Brexit è stata un voto per rigettare un'Europa non-sociale e le regole, considerate troppo permissive, sulla libertà di movimento. In questo senso la contrazione è certamente legata alla scarsa capacità di gestire gli allargamenti.

Il voto del Regno Unito per rigettare l'Ue e i migranti non è stato un

evento isolato. Nell'Europa centrale, Viktor Orbán in Ungheria e il Partito Legge e Giustizia (PiS) di Lech Kaczyński in Polonia sono entrambi anti-europei e anti-immigrati, senza riguardo per la democrazia liberale ma con un'agenda pro-sociale a favore dei loro cittadini. Questa è diventata la nuova realtà, che vede la crescita dei movimenti populistici e di estrema destra, pro-sociali (vedere *a contrario* l'AfD in Germania). La crisi della gestione dei rifugiati è un altro esempio delle marcate divisioni che lacerano l'Europa (Krašev 2018). I media si sono concentrati principalmente sul rifiuto dei paesi dell'Europa centrale e orientale di svolgere la loro parte, ma di certo non sono stati gli unici a comportarsi così (si pensi alla Francia o alla Danimarca).

La Commissione europea a guida Jean-Claude Juncker ha avuto solo 8 commissari socialdemocratici su 28. Il Partito popolare europeo ha vinto le elezioni al Parlamento europeo nel 2014 ma ha anche perso parecchi seggi. L'Alleanza Socialista e Democratica ha registrato il minimo storico, mentre i partiti europei, all'opposto, guadagnavano terreno. In uno scenario politico sostanzialmente immutato (maggioranza di destra), sono emersi dubbi e si sono moltiplicati i timori riguardo al futuro del progetto europeo. Ciò ha indotto il presidente della Commissione europea a lanciare l'idea di un'Europa sociale a «Tripla A», per dimostrare che l'era Barroso e l'austerità cieca erano da considerarsi ormai acqua passata (vedere parte precedente).

La conseguenza di questa situazione politica particolarmente complessa è stata il rilancio del dibattito sul futuro dell'Europa, e in particolare sulla sua dimensione sociale (Commissione europea 2017a), con la pubblicazione da parte della Commissione di vari scenari possibili e di cinque documenti su differenti materie (politiche sociali, monetarie e militari, coesione e finanziamento). L'attenzione si è concentrata non tanto su un piano strutturato che avesse l'obiettivo di sviluppare una forte dimensione sociale, quanto sul rischio di un fallimento del progetto europeo senza una dimensione sociale, sui danni provocati dal periodo di austerità e sull'accresciuta consapevolezza dell'opinione pubblica relativamente ai temi sociali nazionali. Chiaramente non c'è stata unanimità sul progetto né all'interno della Commissione né fra gli Stati membri.

Per quanto concerne le materie sociali, il progetto ha portato all'adozione, nel novembre 2017, di un Pilastro sociale europeo che incorpora

una serie di diritti e principi in 20 aree ritenute atte a garantire e migliorare l'*acquis communautaire* (Commissione europea 2017b). Nelle parole della Commissione, «il Pilastro europeo dei diritti sociali mira a garantire nuovi e più efficaci diritti per i cittadini». In esso sono contemplati circa 20 principi strutturati attorno a tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, equità delle condizioni di lavoro e della protezione sociale, inclusione.

L'esito finale, che annovera un totale di 15 documenti, non è né particolarmente strutturato né particolarmente chiaro. Diverse proposte (che riguardano la conciliazione vita-lavoro, i contratti di impiego, l'accesso alla protezione sociale, ecc.) compongono la bozza di un programma di lavoro. Gli ultimi due principi mirano ad assicurare un minimo di diritti per tutti i lavoratori, qualunque sia la loro condizione. Il che è importante, soprattutto ma non esclusivamente, nella *platform-economy* (economia basata su piattaforme, *ndt*), che spesso utilizza i finti lavoratori autonomi (in italiano è diffusa l'espressione false partite Iva, *ndt*). Tutto ciò, in ogni caso, ha segnato l'inizio di una riflessione sui contratti di lavoro e di impiego in un'economia digitalizzata.

L'altro indirizzo d'azione intendeva avere un impatto sull'unione monetaria e sul Semestre europeo, per «socializzare» il Semestre. Ciò richiedeva un Quadro di riferimento sociale (indicatori statistici) mirato a dare una più forte «colorazione» sociale all'Uem.

L'ambizioso piano di investimenti europeo è stato adottato nel 2015 ed esteso in un secondo momento. Tuttavia, a parte il suo messaggio dichiaratamente positivo, non è chiaro se si tratti davvero di nuovi investimenti. Senza contare che gli investimenti sono stati maggiori nei paesi che ne avevano meno bisogno rispetto a quelli più colpiti dalla crisi.

La Commissione e il Consiglio sostenevano che la loro volontà era quella di rivitalizzare il dialogo sociale. Tuttavia Business Europe (l'associazione delle grandi imprese private europee, *ndt*) era contraria a tutte le proposte collegate al Pilastro sociale, che non davano adito ad alcun ottimismo riguardo a tale rivitalizzazione.

Il tema della libertà di movimento, nel dossier «mobilità della forza lavoro», ci porta al cuore della situazione odierna (pre-datando l'ondata di rifugiati nell'estate del 2015). La Commissione ha promosso molteplici direttive sui lavoratori stagionali, sulla manodopera qualificata (permesso

di soggiorno) e sulle persone che viaggiano all'interno di gruppi multinazionali. Naturalmente, la mobilità della forza lavoro è considerata come una delle soluzioni alla crisi occupazionale.

Nell'ambito del concetto federativo, la nozione di investimento sociale ha cercato di spostare in avanti il dibattito pubblico ed è stata parzialmente ripresa alla Commissione nel 2013 con un pacchetto di «investimenti sociali». Tale nozione è stata promossa e sviluppata da una serie di intellettuali vicini ai centri di pensiero della sinistra, tra cui Anton Hemerijck, Bruno Palier, Frank Vandebroucke e Gøsta Esping-Andersen (per una veduta d'insieme cfr. Hemerijck 2017; per una valutazione critica cfr. Nolan 2013). Una delle idee centrali era che la dimensione sociale rappresentasse un investimento, soprattutto nel caso che l'Europa intendesse perseguire politiche preventive piuttosto che correttive. L'esempio più indicativo era quello dell'infanzia, dove un investimento massiccio avrebbe potuto accrescere il capitale umano, ridurre la disuguaglianza e persino la violenza.

Possiamo dunque notare un cambiamento di tono nell'ambiente politico, che era stato fortemente alterato, se non deteriorato dalla prospettiva della Brexit e dal tema controverso dei rifugiati. La proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, la questione dei lavoratori distaccati e l'adozione di una nuova direttiva nel maggio 2018 sembrano suggerire la fine del periodo di *deregulation* massiccia e il ritorno, se non a un'agenda dell'Europa sociale, almeno all'idea che la competizione nello stesso territorio sia da evitare. Un cambiamento ancor più interessante ha preso piede in seguito all'emergere di nuove preferenze in molti paesi dell'Europa centrale e orientale (Pochet e Picard 2018).

Tutti questi segnali fanno pensare che alla fine, dopo 20 anni di peregrinazioni, l'Europa abbia recuperato i principi fondamentali che avevano governato l'Ue sin dalle origini. In assenza di un'armonizzazione sociale a livello europeo, gli Stati membri dovrebbero dimostrarsi capaci di sviluppare quella protezione che ritengono necessaria a livello nazionale, rinunciando a una competizione iniqua nei propri territori tra lavoratori con diritti disomogenei, e a protezioni utilizzate da aziende che fanno di tutto per non rispettare l'equa competizione. Resta da vedere quanto sia ampio il margine di manovra riconquistato dagli Stati membri riguardo alla spesa e alla loro capacità decisionale.

## 5. Quale futuro?

Se vogliamo preservare e rafforzare il modello sociale europeo, dobbiamo agire da subito su vari fronti tra loro complementari: dobbiamo riportare le questioni sociali tra le priorità dell'agenda politica europea, completare la Uem, attrezzarla con meccanismi di stabilizzazione e modificare l'orientamento delle politiche economiche.

Ovviamente l'ultimo punto è il più importante. Occorre una nuova forma di *governance* europea al servizio non dei mercati finanziari ma della transizione da una società fondata sul consumo eccessivo di energia, la scarsità di materie prime e la sottovalutazione del lavoro a una società economica, basata su migliori posti di lavoro, migliore efficienza energetica, energie rinnovabili, prodotti duraturi, sistematico riciclaggio dei materiali, trasformazione delle catene di produzione. In altre parole, dobbiamo realizzare la transizione a una società a basso tasso di emissioni. Dobbiamo mettere a punto una *roadmap* europea per far partire sin da oggi, e fino al 2050, una transizione quanto mai necessaria.

Ciò può avvenire solo se riusciamo a creare istituzioni che favoriscano la solidarietà e limitino il potere del mercato. Tali istituzioni devono supportare il processo di convergenza in un mondo caratterizzato da una nuova, complessa, fase di globalizzazione e dall'urgente bisogno di una transizione ecologica. Soprattutto, occorre rimuovere lo stallo sociale attraverso il dialogo aperto, democratico e la formazione di nuovi raggruppamenti di *stakeholder*. Per dare sostanza a questo approccio, il pilastro europeo dei diritti sociali costituisce un buon punto di partenza ma non è affatto sufficiente.

Più in particolare, riteniamo che sia necessario:

### *1. Porre le questioni sociali al centro delle politiche europee*

L'obiettivo è far sì che l'azione si concentri effettivamente sul programma di convergenza economica e sociale al quale l'Ue è stata designata dai Trattati (articolo 151 del Tfeu, Tratto sul funzionamento dell'Unione europea, *ndt*). Dobbiamo riaffermare con forza il vincolo che lega ai diritti sociali le istituzioni europee, le quali non possono sfuggire ai loro obblighi. Per evitare che le «libertà» economiche comprimano i diritti sociali, occorrerebbe aggiungere un Protocollo sociale ai Trattati europei.

In questo contesto, l'Ue e gli Stati membri devono impegnarsi in primo luogo nei campi seguenti:

– la determinazione dei salari è una competenza nazionale, che deve pertanto essere in linea con i sistemi e le pratiche di relazioni industriali nazionali, rispettando puntualmente l'autonomia delle parti sociali e la contrattazione collettiva. Allo stesso tempo, tuttavia, è necessario promuovere il coordinamento nazionale in modo che, nel medio periodo, i salari possano conformarsi ai vincoli Uem (piuttosto che imporre un radicale decentramento) (rafforzamento delle istituzioni);

– andrebbe stabilito un reddito sociale minimo in ciascuno Stato membro, basato su principi europei comuni, per consentire alle persone di vivere con dignità (restrizioni al mercato);

– andrebbe creata una piattaforma tripartita europea al fine di valutare, in termini generali, come gli Stati membri supportino il dialogo sociale e la contrattazione collettiva e come gli accordi europei sul dialogo sociale siano recepiti e messi in atto a livello nazionale (rafforzamento delle istituzioni);

– occorre riaffermare il principio «uguale retribuzione, uguali diritti», garanzia di equa competizione e di rispetto dei diritti dei lavoratori, della legislazione del lavoro e dei sistemi di relazioni industriali europee (convergenza);

– i sistemi di protezione sociale devono essere dotati di strumenti che consentano di svolgere a pieno la loro funzione redistributiva, potendo contare su benefici e accesso universale a servizi sociali e sanitari di qualità, senza distinzioni di reddito. È necessario stabilire indicatori di *performance* per i sistemi di protezione sociale, allo scopo di misurare i progressi (accesso ai servizi per la salute, lavoratori indigenti, ecc.) e fissare obiettivi comuni (restrizioni al mercato);

L'Ue deve impegnarsi a migliorare le condizioni di lavoro e di salute e sicurezza, proponendo un nuovo programma di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e stabilendo obiettivi quantitativi minimi per l'ispettorato del lavoro (rafforzamento delle istituzioni, ruolo dello Stato).

La *corporate governance* va modificata a livello europeo, e in particolare:

– occorrono regole a livello europeo per migliorare la trasparenza e la natura genuina delle catene di subappalto. In particolare va proposto uno strumento europeo per regolamentare la responsabilità congiunta e sepa-

rata delle imprese utilizzatrici («catena della responsabilità») e degli intermediari in caso di lavoro temporaneo (convergenza);

– nelle imprese devono essere insediati rappresentanti dei lavoratori dotati di poteri autentici per incoraggiare la transizione verde (nuova istituzione);

– i metodi di gestione [attualmente] basati su carichi di lavoro e orari insostenibili andrebbero ripensati al fine di combattere i disturbi legati allo stress, al *burn-out* e al suicidio (democrazia);

– a questo scopo è necessario creare un pilastro comune di diritti e obblighi per assistere le imprese nella gestione delle operazioni di ristrutturazione (ruolo dello Stato);

– clausole sociali e ambientali vincolanti devono essere incluse nei contratti d'appalto pubblici (restrizioni al mercato).

## 2. *Completare la Uem*

Obiettivo della nuova *governance* europea dev'essere la stabilizzazione dell'Eurozona attraverso un'estensione del ruolo della Bce come prestatore di ultima istanza, consentendo l'emissione di Eurobond e realizzando programmi per la crescita dei sistemi-paese. Nel medio periodo, tuttavia, occorre fare una valutazione dettagliata dei meccanismi di stabilità sociale nell'Eurozona. Occorre promuovere un'approfondita analisi dei differenti aspetti legati all'introduzione di uno schema di riassicurazione contro la disoccupazione nell'Eurozona (o nella Ue) per i lavoratori vittime di shock asimmetrici (istituzione). Occorre inoltre incoraggiare la diffusione graduale di forme di protezione sociale europea, rafforzando in particolare il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per tenere conto dei nuovi rischi associati alla globalizzazione (istituzione).

È necessario tornare a un approccio pluralistico. Sarebbe utile, infatti, iniziare a dibattere su queste sfide rispettando la diversità degli approcci, creando ad esempio un consiglio europeo per l'analisi economica sulla scia del modello francese, oppure centri di riferimento importanti come quelli che operano in Germania. Le istituzioni europee devono mettere a disposizione un forum aperto di discussione sui possibili scenari futuri, invece di essere una macchina che impone una visione del mondo parziale e unilaterale (democrazia).

Infine, è necessario *sviluppare regimi fiscali progressivi e redistributivi* che

contribuiscano a finanziare schemi di protezione sociale e la transizione verde:

- armonizzando le basi imponibili e le aliquote fiscali minime delle aziende (introducendo ad esempio un tasso minimo del 25 per cento, che è l'attuale aliquota media in Europa);
- introducendo una tassa sulle transazioni finanziarie (Ttf) che includa non solo i titoli azionari ma anche le obbligazioni e gli strumenti finanziari derivati;
- combattendo risolutamente la competizione fiscale e l'evasione fiscale; dovrebbero essere stabiliti principi comuni sulla tassazione dei redditi e sulla salute (inclusa l'economia digitale).

L'Ue deve promuovere e coordinare gli investimenti su ricerca, ricerca applicata e innovazione; deve inoltre contribuire a promuovere politiche industriali coordinate e regolate, nonché sistemi di brevetti *open-source* (restrizione al mercato).

Il *Pilastro europeo dei diritti sociali* costituisce la base per portare avanti molte delle proposte sopra menzionate e, in quanto tale, può essere il punto di partenza per rilanciare la dimensione sociale. Gli sviluppi futuri, tuttavia, dipenderanno in gran parte dalla situazione economica e strutturale che prenderà piede.

Una prima possibilità è che la prospettiva economica migliori, le difficoltà create da Trump e da May si ridimensionino, il riflusso dell'onda populista e anche il recupero del favore pubblico nei confronti dell'Europa ci riportino al *business as usual*; in altre parole, la dimensione sociale non avrà più rilevanza.

Diversamente, questo periodo confuso potrebbe produrre qualche avanzamento in materia sociale ma non un vero riequilibrio tra dimensione sociale e dimensione economica.

Una terza possibilità è che la concretizzazione del rischio di una nuova crisi finanziaria globale, la perdurante sfiducia nella possibilità che l'Ue produca effetti positivi, la persistente disoccupazione in molti Stati membri e un clima internazionale preoccupante portino a una riorganizzazione dei gruppi di attori che hanno ruoli strategici. Tali attori potrebbero riuscire a impostare le basi di un cambiamento nel lungo periodo, con l'obiettivo di riequilibrare la dimensione sociale e quella economica.

La lettura collettiva della situazione che avrà preso piede determinerà il

potenziale reale del Pilastro sociale. Vedremo allora se si tratterà di una miccia bagnata, di un altro giro di risultati parziali, o dell'inizio di una svolta di lungo periodo che porti al rafforzamento della dimensione sociale.

### Riferimenti bibliografici

- Barnard C. (2008), *Viking and Laval: an Introduction*, in Barnard C. (ed.), *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, (463), pp. 466-470.
- Beblavý M. and Lenaerts K. (2017), *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefits Scheme*, Bruxelles, Ceps.
- Bercusson B., (2007), *The Trade Union Movement and the European Union: Judgment Day*, in *European Law Journal*, 13 (3), pp. 279-308.
- Bücker A. e W. Warnecke (2011), *Reconciling Fundamental Social Rights and Economic Freedoms after Viking*, Laval and Ruffert, Baden-Baden, Nomos.
- Clauwaert S. (2018), *The Country-Specific Recommendations (CSRs) in the Social Field. An Overview and Comparison. Update including the CSRs 2018-2019*, Background analysis, Bruxelles, Etui.
- Degryse C. (2012), *La nouvelle gouvernance économique européenne*, Bruxelles, CRISP, Courrier hebdomadaire, n. 2148-2149.
- Degryse C., Jepsen M. e Pochet P. (2013), *The Euro Crisis and Its Impact on National and European Social Policies*, Bruxelles, Etui, Working Papers, n. 5.
- Degryse C. e Pochet P. (2017), *La dynamique sociale européenne au prisme d'une approche quantitative*, in *Politique européenne*, n. 58, pp. 72-108.
- Eesc (2017), *European Pillar of Social Rights - SOC/542*.
- Efstathiou K. e Wolff G.B. (2018), *Is the European Semester effective and useful?*, Policy Contribution, n. 09, Bruxelles, Brueghel.
- Etui/Etuc (2014), *Benchmarking social Europe*, Bruxelles.
- European Commission (2018), *Standard Eurobarometer 89*, printemps, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/Standard/yearFrom/1974/yearTo/2018/surveyKy/2180>.
- European Commission (2017a), *Reflection Paper on the Social Dimension of Europe*, Com (2017), n. 206, 26 avril.
- European Commission (2017b), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and Social Committee*

- and the Committee of the Regions Establishing a European Pillar of Social Rights, Com/2017/0250.
- European Commission (2014), *Standard Eurobarometer 82*, Automne, <http://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurvey-Detail/instruments/Standard/yearFrom/1974/yearTo/2014/surveyKy/2041>.
- Hemerijck A. (dir.) (2017), *The Uses of Social Investment*, New York, Oxford University Press.
- Höpner M. e Schäfer A., (2012), *Embeddedness and regional integration: waiting for Polanyi in a Hayekian setting*, in *International Organization*, vol. 66, n. 3, pp. 429-455.
- Heins E. e De La Porte C. (2016), *Depleted European Social Models Following the Crisis: Towards a Brighter Future?*, in De La Porte, Caroline e Heins, Elke (eds.), *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform*, Palgrave, Macmillan.
- Jepsen M. (2009), *The Modernisation of Europe's Social Agenda in a Global Perspective: Rebooting the Social*, in Barnard C. et al., *A Europe of Achievements in a Changing World: Visions of Leading Policymakers and Academics*, L'Europe des réalisations dans un monde en mutation: la vision des leaders politiques et académiques, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Jepsen M. e Serrano A. (2005), *The European Social Model: an Exercise in Deconstruction*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 15, n. 3, pp. 231-245, Sage Publications, Londres.
- Keune M. e Serrano A. (2014), *Deconstructing Flexicurity: Towards New Concepts and Approaches for Employment and Social Policy*, Routledge.
- Krastev I. (2018), *Le destin de l'Europe*, Paris, Première Parallèle.
- Natali D. (2011), *Perspectives - Le modèle social européen a-t-il réellement disparu?*, in Natali D. e Vanhercke B., *Bilan social 2011*, Bruxelles, Etui.
- Nolan B. (2013), *What Use is 'Social Investment'?*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 23, n. 5, pp. 459-468.
- Ohlin B. (1956), *Social aspects of European collaboration*, Ilo reports and studies (New series), n. 46, Genève.
- Picard S. e Pochet P. (2018), *La saga du détachement des travailleurs: un concentré d'enjeux de l'Europe sociale*, Bruxelles, Etui, Policy Brief, n. 6.
- Pochet P. (2005), *The open Method of Co-Ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective*, in Zeitlin J., Pochet P., (dir.), *The Open*

- Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Bruxelles, Pic/Peter Lang, pp. 37-82.
- Sapir A. (2005), *Globalisation and the Reform of European Social Models*, Bruxelles, Bruegel.
- Theodoropoulos S. (ed.) (2018), *Labour Market Policies in the Era of Pervasive Austerity: a European Perspective*, London, Policy Press.

### ABSTRACT

*Questo articolo prende in esame lo sviluppo della dimensione sociale in Europa sin dai primi giorni dell'Unione europea. Identifica quattro periodi di costruzione «sociale», ciascuno dei quali utilizza metodi diversi, e difforni nella portata, in risposta alle particolari sfide del momento. In ogni periodo lo sviluppo della dimensione sociale riflette la necessità di recuperare la fiducia nel progetto di integrazione, dimostrando allo stesso tempo che l'Europa non è solo integrazione economica ma anche progresso sociale. L'articolo si concentra sul periodo successivo al 2005, che coincide con l'allargamento dell'Unione europea ai paesi dell'Europa centrale e orientale (Peco), e si conclude suggerendo alcune soluzioni per conservare e rafforzare il modello sociale europeo: ad esempio il coordinamento dei salari a livello nazionale in linea con i vincoli Uem, l'introduzione di un reddito sociale minimo e la creazione di una piattaforma tripartita per valutare il dialogo tra le parti sociali e la contrattazione collettiva. Tali scelte comportano la creazione di istituzioni che assicurino la solidarietà e limitino il potere delle forze di mercato.*

### THE EUROPEAN SOCIAL DIMENSION IN PERSPECTIVE

*This article examines the development of the social dimension in Europe from the early days of the European Union). It identifies four periods of 'social' construction, each applying different methods and differing in scope in response to the particular challenges of the moment. In each period, development of the social dimension was symbolic of the need to restore faith in the integration project while, at the same time, demonstrating that Europe was not merely about economic integration but also social progress. This article focuses on the post 2005 period, a period which coincides with enlargement of the European Union to include the countries of Central and Eastern Europe*

*(Ceecs). The article concludes by suggesting ways of maintaining and strengthening the European social model, such as national coordination of wages in line with Emu constraints, the introduction of a minimum social income and the creation of a tripartite platform to evaluate dialogue between the social partners and collective bargaining. All these moves require the creation of institutions to provide solidarity and limit the power of market forces.*

*(Traduzione di Carlo Gnetti)*





## Le basi istituzionali dell'Europa sociale da Roma a Lisbona

Giulia Frosecchi\* e Stefano Giubboni\*\*

### 1. I trattati istitutivi e la dimensione sociale: un veloce *excursus* storico

Come è sin troppo noto, il Trattato istitutivo della Comunità economica europea (Cee), siglato a Roma nel 1957, completò – estendendolo all'intero mercato comune – il disegno di integrazione economica avviato su scala settoriale nel 1951 con la creazione della Ceca. Sin dagli esordi del processo integrativo, l'ambizioso progetto volto alla creazione di un mercato comune geograficamente co-esteso al territorio degli Stati fondatori delle Comunità, e basato in primo luogo sulla libera circolazione dei fattori produttivi (in particolare sulla libertà di movimento di lavoratori e imprese), venne accompagnato da una prima, sottile intelaiatura di previsioni in materia di politica sociale. Il Trattato di Roma conteneva in effetti prime disposizioni dedicate alla politica sociale, espressione che nel linguaggio comunitario ha sempre indicato ciò che negli ordinamenti nazionali siamo soliti designare come diritto del lavoro e (in parte) della previdenza sociale (Giubboni 2003).

Volendo rapidamente rammentare quella prima ed embrionale base giuridica in materia di politiche sociali, si ricorderà come la disposizione di apertura (l'art. 117 Tcee) ne enunciasse l'obiettivo fondamentale nel «miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera», funzionale alla «parificazione nel progresso» dei sistemi sociali degli Stati membri. Un miglioramento che, secondo tale disposizione, sarebbe peraltro dovuto derivare, apparentemente in egual misura, dall'integrazione del mercato, dalle «procedure previste dal Trattato» e dal «ravvicinamento

\* Dottore di ricerca presso l'Università di Trento.

\*\* Docente all'Università di Perugia.

delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative». Ma nella concezione dei Padri fondatori – com'è risaputo – sarebbe spettato anzitutto ai meccanismi spontanei e autoindotti dalla stessa integrazione economica il compito di produrre un tale risultato di armonizzazione nel progresso, stante l'assenza – nell'originario Titolo del Trattato sulla politica sociale – di una base di competenza (legislativa) vera e propria in materia (salva la previsione, cui si accennerà tra un momento, dell'art. 119).

Con il Trattato di Roma si riconosceva agli Stati membri un ampio spazio di autonomia in materia di politica sociale, mentre alla Commissione europea si affidava l'incarico di promuovere (niente di più di) «una stretta collaborazione degli Stati membri nel campo sociale», che si intendeva limitato a occupazione, diritto al lavoro, condizioni di lavoro, formazione professionale e sicurezza sociale (art. 118 Tcee). Fu su spinta di alcuni paesi membri (della Francia in particolare) che, nello stesso Titolo, venne inserita quella che è sovente considerata la prima norma comunitaria a carattere precettivo in tema di lavoro, nonché la prima norma attributiva di competenza in materia sociale, che prevede l'obbligo per gli Stati membri di rispettare il principio di parità di retribuzione tra uomini e donne, a parità di lavoro svolto (art. 119 Tcee, ora art. 157 Tfu)<sup>1</sup>.

Come già accennato, l'impianto della Comunità europea si articola intorno alla garanzia delle quattro libertà economiche, tra cui figura, fin dagli inizi del percorso di integrazione, la libera circolazione dei lavoratori (art. 48 Tcee), che avrebbe dovuto favorire la redistribuzione della manodopera all'interno della Comunità, così da contrastare i più alti tassi nazionali di disoccupazione. Un tale risultato sarebbe stato favorito dall'istituzione di un Fondo sociale europeo (art. 123 Tcee), destinato alla promozione della mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nel quadro di una «politica comune di formazione professionale» (art. 128 Tcee).

Nel 1986, un anno dopo la nomina di Jaques Delors alla presidenza della Commissione europea e sulla scia di una rinvigorita crescita economica degli Stati membri, viene siglato l'Atto unico europeo (Aue), che gettò le basi per il consolidamento e l'approfondimento dell'integrazione economica

<sup>1</sup> Il valore di tale norma venne presto confermato da una importante sentenza della Corte di giustizia, che ne riconobbe l'effetto diretto vincolante nei confronti degli Stati membri come anche l'efficacia diretta nei rapporti tra privati (C-43/75, *Defrenne*, 8 aprile 1976).

con la previsione di un mercato interno senza frontiere nazionali, avviando anche un'estensione delle competenze comunitarie con l'articolazione delle prime basi normative per una politica sociale sovranazionale. Con l'Aue la Comunità si impegna a favorire, mediante deliberazioni del Consiglio a maggioranza qualificata, il miglioramento delle normative in materia di «ambiente di lavoro» e di tutela della «sicurezza e salute dei lavoratori» (art. 118A Tcee). Sintomatica di un desiderio di aprire la Comunità ai temi e agli attori caratteristici del diritto del lavoro nazionale è l'attribuzione alla Commissione del compito di «sviluppare a livello europeo un dialogo tra le parti sociali» (art. 118B Tcee), che, per la prima volta, ricevono un riconoscimento esplicito nei Trattati.

Ma le parti sociali europee concorreranno attivamente al successivo sviluppo della dimensione sociale europea soprattutto grazie alle importanti innovazioni istituzionali introdotte a partire dal Trattato di Maastricht. Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea (1992) consolida le basi istituzionali dell'Europa sociale grazie all'Accordo sulla politica sociale, allegato ai trattati istitutivi per il tramite dell'apposito Protocollo. Questa complessità istituzionale – superata solo con la stipula del Trattato di Amsterdam nel 1997 – fu dovuta alla ferma opposizione espressa dal Regno Unito in sede di conferenza intergovernativa contro qualunque ipotesi di allargamento delle basi giuridiche della politica sociale comune. Per questo si fece ricorso ad un congegno inedito, che collocò l'Accordo sulla politica sociale al di fuori del corpo dei trattati consentendo al contempo, grazie al Protocollo, ad undici degli allora dodici Stati membri (appunto per l'autoesclusione del Regno Unito) di utilizzare le basi del diritto comunitario per dar vita ad una rinnovata politica sociale europea.

L'Accordo (unitamente al Protocollo) mirava a promuovere l'occupazione, migliorare le condizioni di vita e di lavoro, garantire «una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo, la lotta contro le esclusioni» (art. 1). A tal fine, si prevedeva il coinvolgimento attivo delle istituzioni europee, affidando al Consiglio la possibilità di «adottare mediante direttive» e decidendo a maggioranza qualificata, «le prescrizioni minime applicabili progressivamente» in materia di, *inter alia*, miglioramento dell'ambiente di lavoro, condizioni di lavoro, informazione e consultazione dei lavoratori. La maggiore agilità decisionale data dalla

possibilità di deliberare a maggioranza qualificata non fu concessa, invece, in riferimento a quelle materie, come la sicurezza sociale e la protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro, la cui fisionomia è condizionata in maniera determinante dalle peculiarità dei sistemi nazionali. Infine, si escluse integralmente la competenza comunitaria in materia di retribuzione, diritto di associazione, di sciopero e di serrata (art. 2).

Nel pieno rispetto dei sistemi nazionali di relazioni industriali, un indiscusso merito dell'Accordo fu quello di potenziare il ruolo delle parti sociali europee, la cui partecipazione attiva venne incoraggiata dalla previsione dell'obbligo, posto in capo alla Commissione, di consultare le parti sociali prima di presentare una proposta legislativa nel settore della politica sociale, a cui si aggiunse la possibilità per queste ultime di farsi esse stesse promotrici di un'autonoma iniziativa negoziale (Roccella e Treu 2016, pp. 17 ss.). Sintonico con il rinvigorito ruolo delle parti sociali fu il rinnovato impegno della Commissione a promuovere il dialogo sociale a livello europeo (artt. 3 e 4), con l'innovativa previsione della possibilità di concludere contratti collettivi di diritto europeo (recepibili, cioè, su istanza delle parti sociali firmatarie, in direttive), così come la collaborazione tra Stati membri nei settori di politica sociale (art. 5). Venne inoltre rafforzata la competenza, attribuita alle Comunità sin dalle origini, in tema di principio di parità di trattamento tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile.

Con la fase successiva, segnata dal Trattato di Amsterdam (1997), che innanzitutto incorporò nel testo dei trattati l'Accordo sulla politica sociale<sup>2</sup>, si rafforzò l'edificio istituzionale dell'Unione e si razionalizzò la dimensione sociale anche tramite un ampliamento delle competenze dell'Unione in materia di politiche del lavoro. In questo quadro aggiornato, la promozione dell'occupazione acquisì un ruolo centrale. Sebbene la competenza legislativa in materia di occupazione rimase in capo ai singoli paesi membri, con il Trattato del 1997 si espresse una volontà condivisa di incentivare la cooperazione tra gli Stati al fine di promuovere un elevato livello di occupazione e di qualità della stessa. La Comunità si impegnò a «promuovere il coordinamento fra le politiche degli Stati membri»,

<sup>2</sup> Le norme dell'Accordo sulla politica sociale vennero inserite nel Titolo IX del Tce.

all'interno di una vera e propria «strategia coordinata per l'occupazione» (art. 3, lett. i), le cui regole applicative vennero esplicitate al Titolo VIII, dedicato appunto all'occupazione. In base alle nuove previsioni gli Stati membri e la Comunità si sarebbero adoperati «per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici» (art. 125 Tce). L'occupazione – in vista della concreta introduzione della moneta unica e del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri – divenne così una vera e propria «questione di interesse comune» (art. 126 Tce), la cui promozione veniva affidata a meccanismi d'integrazione di tipo non regolativo, basati su procedure di *soft law* che in buona sostanza delineavano quel metodo di coordinamento aperto che sarebbe stato generalizzato qualche anno dopo con il celebre vertice di Lisbona del 2000 (si veda in particolare l'art. 128 Tce)<sup>3</sup>.

Perché la «lotta contro l'esclusione sociale» e la «modernizzazione dei regimi di protezione sociale» (art. 137 Tce) si guadagnino l'attenzione dell'ordinamento sovranazionale, bisognerà attendere, invece, un ulteriore intervento riformatore dei trattati, ovvero l'entrata in vigore del Trattato di Nizza (2001)<sup>4</sup>.

## 2. Il Trattato di Lisbona e la Carta di Nizza

L'insuccesso del tentativo di adottare una Costituzione per l'Europa, avviato nel 2003 e ufficialmente abbandonato quattro anni dopo, ha guidato gli Stati membri verso una meno ambiziosa modifica dell'intelaiatura normativa dell'ordinamento europeo, concretizzatasi il 13 dicembre 2007 con la conclusione del Trattato di Lisbona, entrato in vigore solo due anni dopo (1° dicembre 2009), a seguito di un processo di ratifica non del tutto lineare. Il Trattato di Lisbona, che modifica i trattati e rinomina il Tce «Trattato sul funzionamento sull'Unione europea» (Tfue),

<sup>3</sup> Per una riflessione sull'applicazione del Titolo VIII si veda Sciarra 2004.

<sup>4</sup> In quegli stessi anni si delinea anche la Strategia di Lisbona, ovvero l'agenda di riforme economiche e sociali approvata all'esito del Consiglio europeo straordinario tenutosi a Lisbona il 23 e il 24 marzo 2000, che governerà le politiche dell'Unione fino al 2010.

inaugura una stagione che almeno nelle intenzioni avrebbe dovuto essere improntata a una maggiore valorizzazione della dimensione sociale dell'integrazione, anche tramite un temperamento delle esigenze dei mercati, con il riconoscimento al più alto livello dei valori di dignità, eguaglianza, solidarietà e parità tra uomini e donne (art. 2 TUE). L'art. 3 del TUE rafforza gli obiettivi di piena occupazione e progresso sociale configurando quella europea come un'«economia sociale di mercato fortemente competitiva», in consonanza con l'intento di combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni.

Un'indagine – per quanto sintetica – sulle fonti primarie di diritto del lavoro dell'Unione europea non può esimersi dal porre l'accento su una norma, rimasta in verità pressoché inattuata (Lo Faro 2018, p. 763), nota come clausola sociale orizzontale: norma introdotta nel tentativo di indurre l'Unione a considerare adeguatamente la questione sociale in ogni suo ambito di azione. L'art. 9 TFUE dispone che l'Unione, nella definizione e attuazione delle sue politiche, «tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana».

L'attuale ripartizione delle competenze include tra le materie di competenza concorrente fra Unione e Stati membri il mercato interno, la politica sociale e la coesione economica e sociale (art. 4 TFUE) come anche la competenza di coordinamento dell'Unione sul versante degli orientamenti in tema di occupazione e di politica sociale (art. 5 TFUE). Tra i fondamenti dell'Unione resta naturalmente la libera circolazione dei lavoratori, che viene «assicurata» (art. 45.1 TFUE), essendo affidato al Parlamento e al Consiglio il compito di adottare direttive o regolamenti attuativi e garantire il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (Titolo IV, Capo I TFUE), sebbene il Trattato ammetta una limitazione della libera circolazione dei lavoratori, quando giustificata da «motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica» (art. 45.3 TFUE).

Oltre alla esile clausola sociale orizzontale di cui al citato art. 9 TFUE, sotto il profilo della dimensione sociale europea sono sicuramente tre gli aspetti più innovativi del Trattato di Lisbona: il consolidamento – ma nel contesto di una più ambiziosa e ariosa enunciazione di obiettivi di sviluppo sociale – delle tradizionali competenze legislative e di coordina-

mento in tema di politiche sociali ed occupazionali; l'obbligo a carico dell'Unione di aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu); l'attribuzione alla Carta di Nizza dello stesso valore giuridico dei trattati (art. 6 Tfu).

Il Titolo X del Tfu, rubricato «Politica sociale» (articoli 151-161), riafferma le basi giuridiche dell'Europa sociale, che erano andati gradualmente consolidandosi – come ricordato – dal 1992 e soprattutto dopo il 1997, con l'adozione del Trattato di Amsterdam. Nel Tfu il Titolo sull'occupazione (Titolo IX) affida agli Stati membri il compito di sviluppare «una strategia coordinata a favore dell'occupazione» e favorire lo sviluppo di «una forza lavoro competente, qualificata, adattabile» (art. 145 Tfu), delineando le procedure che consentano alle istituzioni dell'Unione di promuoverne il coordinamento. Ma è il Titolo sulla politica sociale, divenuto appunto il X, a fornire un quadro ampio e razionalizzato dell'estensione della dimensione sociale raggiunta dall'Unione europea. In tal senso, di particolare rilievo è l'art. 153 Tfu (già art. 137 Tce) che individua le materie di politica sociale rientranti tra le competenze concorrenti<sup>5</sup> dell'Unione e su cui il Consiglio è legittimato ad intervenire a maggioranza o all'unanimità. La norma indica gli ambiti in cui il Parlamento europeo e il Consiglio possono adottare direttive per definire «le prescrizioni minime applicabili progressivamente», ovvero: la tutela dell'ambiente di lavoro, la protezione di salute e sicurezza dei lavoratori; le condizioni di lavoro; la sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori; la tutela in caso di risoluzione del contratto di lavoro; informazione e consultazione dei lavoratori; la rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro; le condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi legalmente soggiornanti nell'Unione; l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro; la parità tra uomini e donne in ambito lavorativo. A cui si aggiungono la lotta contro l'esclusione sociale e la modernizzazione dei regimi di protezione sociale, al cui proposito l'Unione

<sup>5</sup> Le competenze concorrenti devono essere esercitate dall'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, secondo cui «l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri» (art. 5.3 TUE), e in accordo con il principio di proporzionalità, che prevede che «il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati» (art. 5.4 TUE).

esercita la competenza concorrente con gli Stati membri. Sebbene restino espressamente escluse dalla competenza dell'Unione materie di grande rilievo nel diritto del lavoro nazionale, quali retribuzione, diritto di associazione, diritto di sciopero e serrata (art. 153 T<sup>fue</sup>), le basi giuridiche ora previste dai trattati consentono oggi, quantomeno in astratto, un'ampia estensione della politica sociale sovranazionale.

Considerato che il processo di adesione alla Cedu è ancora in corso e pare presentare non pochi ostacoli, la Convenzione non può essere anoverata tra le fonti primarie di diritto dell'Unione e neanche possiamo dirci certi che ciò avverrà in futuro. Diversamente, a partire dal 1° dicembre 2009, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è entrata a far parte del novero delle fonti primarie, avendo acquisito «lo stesso valore giuridico dei trattati» (art. 6 T<sup>ue</sup>). Gran parte dei principi che vi sono enunciati riprendono quelli già espressi dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, adottata nel 1989 a Strasburgo, che, nonostante costituisse fonte giuridicamente non vincolante, ebbe sicuramente il merito di avviare un percorso che ha raggiunto l'apice proprio con la dichiarazione di vincolatività della Carta di Nizza, per mezzo del Trattato di Lisbona.

Nemmeno la Carta, al momento della sua adozione (il 18 dicembre 2000), era dotata di effetto giuridico vincolante. Tuttavia, essa si presentava come strumento finalizzato a «rafforzare la tutela dei diritti fondamentali, alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici, rendendo tali diritti più visibili in una carta» (Cartabia 2007, p. 32), con l'obiettivo di promuovere un contenuto minimo di diritti e libertà sociali.

Una serie di disposizioni generali sui principi fondamentali di libertà si rivolgono anche alla sfera dei rapporti di lavoro: la proibizione della schiavitù e del lavoro forzato (art. 5); la libertà di riunione di associazioni anche in campo sindacale, che include «il diritto di ogni individuo di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi» (art. 12.1); la libertà professionale; il diritto di lavorare e la «libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro», che implicano il diritto alla parità di trattamento per i cittadini dell'Unione che si spostano per ragioni di lavoro (art. 15); la parità tra uomini e donne anche «in materia di occupazione, di lavoro e

di retribuzione» (art. 23). Ma soprattutto, la Carta dedica il Capo IV, rubricato «Solidarietà», a una dettagliata enunciazione dei diritti dei lavoratori, così come dei diritti di sicurezza sociale. Tra questi, il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa (art. 27); il diritto di intraprendere azioni collettive, tra cui è espressamente incluso lo sciopero, e il diritto di negoziare e concludere contratti collettivi (art. 28); la tutela contro «ogni licenziamento ingiustificato» (art. 30), compreso il licenziamento per un motivo legato a maternità o congedo parentale (espressamente protetto dall'art. 33); il diritto ad accedere alla sicurezza sociale, all'assistenza sociale e abitativa (art. 34).

L'articolata enunciazione di principi e diritti sociali sarebbe, di nuovo, quantomeno potenzialmente in grado di garantire un'ampia tutela ai lavoratori dell'Unione, pur con i penetranti limiti introdotti dalle clausole orizzontali finali della Carta. L'art. 51 limita infatti in maniera significativa la portata delle disposizioni della Carta, precisando, da un lato, che l'obbligo di rispettare i precetti in essa contenuti a carico di Stati membri, istituzioni e organi dell'Unione vige esclusivamente nell'ambito della attuazione del diritto dell'Unione<sup>6</sup> e, dall'altro, che la Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati.

Se il potenziale valore delle disposizioni della Carta, come anche del Titolo X del Tfu, è, in astratto, significativo<sup>7</sup>, non si può tuttavia ignorare il fatto che l'Unione ha, in concreto, assai scarse possibilità di agire in via diretta a tutela dei diritti e dei principi sociali ivi enunciati. Dopo il grande allargamento avviato nel 2004 e soprattutto dopo lo scoppio della crisi economico-finanziaria alla fine dello scorso decennio, l'azione dell'Unione in materia sociale è rimasta pressoché interamente paralizzata e la dimensione sociale europea è stata schiacciata dal predominio delle politiche di austerità finanziaria (Giubboni 2017; Kilpatrick 2018). Ne dà una conferma *a posteriori* la stessa, debole, iniziativa del cosiddetto Pilastro europeo dei diritti sociali, allo stato, peraltro, priva di ricadute con-

<sup>6</sup> Norma che si è rivelata ad esempio determinante nel celebre caso *Pringle* C-370/2012, del 27 novembre 2012, in cui la Corte di giustizia ha dichiarato l'inapplicabilità delle norme della Carta all'azione compiuta da uno Stato membro in attuazione del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (Mes) (De Witte Beukers, 2013).

<sup>7</sup> Cfr. solo Veneziani, 2000.

crete, al di là della proclamazione inter-istituzionale al vertice sociale di Göteborg del novembre 2017 (Giubboni 2018).

Quanto alle fonti secondarie, va comunque ricordato che – quantomeno fino agli anni Novanta – si è consolidato un cospicuo *acquis communautaire* anche in materia sociale. Le istituzioni europee hanno adottato svariate direttive finalizzate ad esempio a fissare alcuni standard minimi di tutela in materia di lavoro a termine, a tempo parziale, lavoro temporaneo tramite agenzia. Una serie di direttive si sono occupate di tutelare le situazioni di maggiore fragilità, come quelle di lavoratrici gestanti o giovani. In tema di parità e non discriminazione, il quadro normativo europeo ha cominciato a delinarsi già con una direttiva del 1975, concernente la parità retributiva, e si è evoluto fino a giungere alla più completa direttiva del 2006. I licenziamenti collettivi sono altresì oggetto di direttiva, così come la tutela dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda o di un suo ramo. Inoltre, nell'esercizio della competenza in materia di informazione e consultazione dei lavoratori, sono state introdotte misure senza dubbio incisive, tra cui l'innovativo quadro regolatorio dei comitati aziendali europei.

Si tratta di temi che verranno tutti approfonditi in questo stesso fascicolo dei *Quaderni* ed ai quali abbiamo voluto fare un cenno fugace, nel concludere il nostro breve contributo introduttivo, solo per ricordare che esiste un patrimonio di principi e di diritti consolidato da cui occorre ripartire per rilanciare la dimensione sociale dell'Unione (Sciarra 2013): l'unica via – a nostro sommo avviso – perché possa essere arrestata, e auspicabilmente invertita, la tendenza disgregativa in atto.

## Bibliografia

- Cartabia M. (2007) *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in Ead. (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, il Mulino.
- De Witte B., Beukers T. (2013), *The Court of Justice Approves the Creation of the European Stability Mechanism Outside the Eu Legal Order: Pringle*, in *Common Market Law Review*, n. 50, pp. 805-848.
- Giubboni S. (2003), *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, il Mulino.

- Giubboni S. (2017), *Diritto del lavoro europeo. Una introduzione critica*, Milano, Wolters Kluwer Cedam.
- Giubboni S. (2018), *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Politica del diritto*, n. 4, pp. 557-578.
- Kilpatrick C. (2018), *The Displacement of Social Europe: a Productive Lens of Inquiry*, in *European Constitutional Law Review*, n. 1, pp. 62-74.
- Lo Faro A. (2018), *L'Europa sociale senza la Carta, l'Europa sociale oltre la Carta?*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 4, pp. 761-782.
- Roccella M., Treu T. (2016), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Milano, Wolters Kluwer Cedam.
- Sciarra S. (2004), *La costituzionalizzazione dell'Europa sociale. Diritti fondamentali e procedure di «soft law»*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, pp. 281-301.
- Sciarra S. (2013), *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Roma/Bari, Laterza.
- Veneziani B. (2000), *Nel nome di Erasmo da Rotterdam. La faticosa marcia dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista giuridica del lavoro*, n. 4, pp. 779-840.

## ABSTRACT

*Il saggio ripercorre la storia delle basi istituzionali della politica sociale dell'Unione europea, con una concisa riflessione che pone l'accento sull'evoluzione delle fonti primarie e su come queste abbiano contribuito a delineare e articolare la dimensione sociale europea. Con il susseguirsi dei Trattati, si è assistito a un ampliamento delle competenze di politica sociale in capo all'Unione, così come a un loro progressivo rafforzamento, che non ha lasciato estranee le parti sociali europee. Questo percorso si arricchisce a seguito della dichiarazione di vincolatività della Carta di Nizza, ma viene inesorabilmente penalizzato dall'attuazione delle politiche di austerità finanziaria.*

## THE INSTITUTIONAL BASES OF SOCIAL EUROPE: FROM ROME TO LISBON

*The essay traces the history of the institutional bases of the European Union social policy, with a concise reflection that emphasises the evolution of the primary sources and the way*

*in which they have contributed to frame and articulate the European social dimension. With the successive Treaties, we have witnessed an increase in the social policy competences of the Union, as well as their progressive reinforcement, which has partially included also the European social partners. This process has been enriched by the declaration of binding effect of the Nice Charter, but it has been penalized by the austerity policies.*



## Tentare un cambio di rotta. La dimensione sociale del governo dell'euro

Marco Cilento\*

### 1. La ricetta neoliberaista per superare la crisi

Con l'esplosione della crisi finanziaria dal 2008, i leader europei si rendono responsabili di due decisioni importanti: consolidano l'approccio intergovernativo nella gestione del governo economico dell'euro; concordano una politica economica tutta volta a evitare trasferimenti di denaro verso paesi in dissesto finanziario.

È bene ricordare come dal 2008 al 2011 alcuni Stati membri mostrino evidenti problemi di sostenibilità finanziaria. Nel 2011, iniziano i trasferimenti finanziari per le operazioni di salvataggio. A marzo i governi nazionali dettano con chiarezza la propria ricetta anti-crisi in un patto noto con il nome di EuroPlus.

Il patto prevedeva che, nelle aree di competenza nazionale, sarebbe stato necessario coordinare le politiche al fine di preservare la competitività delle imprese nel mercato interno e mondiale ed evitare squilibri finanziari e garantire la stabilità fiscale. La competitività avrebbe alimentato la crescita economica dell'Unione europea e consentito di mantenere i bilanci dei governi in equilibrio. La strategia concordata dai governi europei rafforzava il metodo intergovernativo introducendo un meccanismo di «sorveglianza reciproca» tra Stati (v. *infra*, § 3). La libertà dei governi nazionali di elaborare la ricetta politica adatta al proprio paese sarebbe stata condizionata dagli obiettivi comuni di politica fiscale, economica e sociale che gli Stati partner si sarebbero dati anno per anno. Inizia l'epoca degli indicatori di convergenza (*benchmark*). Inoltre, per assicurarsi la convergenza verso obiettivi comuni, i paesi «devianti» sarebbero stati assoggettati a piani di rientro concordati con i partner europei.

\* Senior advisor presso la Confederazione europea dei sindacati (Ces).

Il termine convergenza appare spesso nel governo dell'euro. Ma convergere verso dove? Si tratta di convergere verso quattro obiettivi: rafforzare la competitività, alimentare l'occupazione, contribuire alla stabilità delle finanze pubbliche, garantire la stabilità finanziaria del sistema. Il progresso verso questi quattro grandi obiettivi parte dai salari. Questi devono crescere solo in funzione della produttività perché una crescita dei salari sostenuta, a detta dei governi di allora, avrebbe eroso la competitività dell'economia del paese, specialmente se ciò fosse avvenuto in paesi con conti pubblici in deficit e con quote di mercato internazionale declinanti (ecco perché nella tavola degli indicatori macroeconomici appaiono il costo unitario del lavoro, deficit strutturale e l'andamento dell'export). I governi nazionali, quindi, raccomandano (a sé stessi) di privilegiare scelte politiche che aumentano la produttività per aumentare il potenziale competitivo del paese. Si assoggetta così l'intera Unione a politiche di formazione salariale fondate sulla decentralizzazione o assenza della contrattazione collettiva. Inoltre, ci si impegnava a contenere i salari pubblici, a liberalizzare le professioni e il settore del commercio, ad aumentare gli sforzi per investire in educazione, ricerca e sviluppo, e infrastrutture e a creare condizioni favorevoli a sviluppare le imprese, specie le Pmi. I mercati del lavoro sarebbero dovuti essere riformati all'insegna della flessicurezza.

I governi nazionali, sempre nella logica intergovernativa, avrebbero determinato politiche comuni per rafforzare la sostenibilità delle finanze pubbliche. Entrano così nel gioco del governo economico le pensioni, la spesa sanitaria, i costi dell'invecchiamento della popolazione e i sussidi di disoccupazione, materie di competenza nazionale. Le riforme nazionali sarebbero state valutate in base all'impatto che avrebbero avuto sulla riduzione del debito o sull'andamento del deficit. Dal 2011, l'andamento della spesa per protezione sociale è vincolato a doppio filo alle esigenze di abbattimento del debito e al raggiungimento del pareggio di bilancio.

L'applicazione delle misure del patto Europlus conducono il deficit aggregato dell'area euro dal 6,9% del Pil nel 2009 al 3,5% nel 2013 (che arriverà allo 0,9% nel 2017). Il Fiscal Compact programmava un'ulteriore stretta fiscale verso il pareggio di bilancio mentre si rafforza la sorveglianza reciproca sulle leggi di bilancio pubblico con l'obiettivo di aggredire il debito pubblico. Gli investimenti crollano.

Tre anni dopo, nel 2014, la disoccupazione in Europa era al suo livello storico più alto: 11% in media, con grandi divergenze territoriali o tra gruppi di persone. Ad esempio, la media europea della disoccupazione giovanile era al 23,4% con punte di oltre il 50% in Spagna. Le persone a rischio di povertà erano il 25% del totale. Il reddito da lavoro o da pensione mantenevano un trend negativo in termini reali, portando un lavoratore europeo su dieci in una condizione di povertà. Dati inaccettabili per la regione più ricca del mondo.

Nel 2014, i governi celebravano le riforme della contrattazione collettiva che avevano introdotto più flessibilità nell'aggiustamento salariale (congelamento dei salari minimi e decentralizzazione forzata della contrattazione collettiva, riduzione della copertura della contrattazione collettiva). Si celebravano inoltre misure di modernizzazione del mercato del lavoro finalizzate a combattere la segmentazione del mercato del lavoro (!) con misure dirette a ridurre i costi dei licenziamenti individuali e collettivi.

Nel frattempo, l'immigrazione intra-europea dalla periferia (paesi del Mediterraneo e dell'Est Unione europea) verso il centro del mercato (Germania, Regno Unito, Belgio, Olanda e Francia) raddoppia, diventando il 40% dei 35 milioni di immigrati presenti negli Stati membri (erano il 20% prima della crisi). Le statistiche registrano le discriminazioni cui sono soggetti i lavoratori immigrati comunitari. Nei fatti è un ulteriore vantaggio per le economie più forti. L'immigrazione intra-europea sarà uno degli argomenti della propaganda pro-Brexit.

## **2. Il rilancio della politica sociale (tentativo)**

Di fronte alle difficoltà vissute dai cittadini europei, nel 2014, le promesse elettorali insistevano sulla volontà di invertire il paradigma della politica economica e sociale dell'Unione. Al momento dello spoglio, le famiglie politiche maggioritarie risultarono quelle del Partito popolare europeo (Ppe) e dei Socialisti e Democratici europei (S&D). Nell'impossibilità di riformare i vincoli macroeconomici e fiscali dell'Unione economica e monetaria per l'indisponibilità degli Stati membri (soprattutto la Germania e i paesi nordici), la Commissione insediatasi poté uti-

lizzare gli spazi concessi dai trattati per attivare la propria agenda economica e sociale<sup>1</sup>.

In particolare, l'agenda sociale prende vita attraverso la formulazione di due quadri di azione politica. Il primo, l'Accordo Quadripartito per un nuovo inizio per il dialogo sociale (2016) ha costituito la base di partenza per l'elaborazione di un programma sociale (dal quale però la parte datoriale prende progressivamente le distanze) che ha preso il nome di Pilastro europeo dei diritti sociali (2017). La Confederazione europea dei sindacati ha partecipato direttamente alla stesura dei 20 principi e del preambolo che fanno del Pilastro uno strumento politicamente vincolante e una bussola per le riforme europee e nazionali. Il Pilastro è stato immediatamente utilizzato come base legale e politica per innescare iniziative legislative che ora fanno parte dell'*acquis* dell'Ue:

- una nuova direttiva sul distacco dei lavoratori transfrontalieri (2018)<sup>2</sup>;
- un regolamento che istituisce un'Autorità europea del lavoro (2019);
- una direttiva sulla riconciliazione tra vita lavorativa e professionale (2019);
- una direttiva sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili (2019);
- una raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale (2019).

Nel frattempo, si è lavorato per modificare il semestre europeo al fine di allineare i risultati al Pilastro europeo dei diritti sociali. Le analisi-paese incorporano un chiaro insieme di parametri sociali (*social scoreboard*) che misurano i progressi compiuti da ogni paese verso i 20 principi del Pilastro (2018). L'indice di coinvolgimento del sindacato europeo mostra quanto i governi nazionali siano restii a dialogare con le parti sociali nell'ambito del governo economico dell'euro<sup>3</sup>. Il Comitato occupazione (organo del Consiglio dei ministri per gli affari sociali) ha condotto un esercizio di verifica

<sup>1</sup> Il Presidente della Commissione J.C. Juncker detta le sue priorità politiche in uno storico discorso al Parlamento europeo (Commissione europea, 2014).

<sup>2</sup> Direttiva (Ue) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71/Ce relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi. Al momento della stesura di questo articolo, gli altri strumenti legislativi citati nella lista non sono ancora pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Ue ma sono stati oggetto di accordo tra Parlamento e Consiglio dell'Ue e pertanto prossimi alla pubblicazione.

<sup>3</sup> La Ces misura il livello di coinvolgimento delle parti sociali a livello nazionale attraverso un indice di coinvolgimento. Il *Trade Union Involvement Index* è consultabile sul sito: <https://est.etuc.org/index.php/tu-index>.

sullo stato del dialogo sociale nei paesi dell'Unione in cooperazione con la Commissione europea e le parti sociali europee. L'esercizio ha portato a raccomandazioni che possono confluire nelle Analisi-paese dalla Commissione o nelle Raccomandazioni specifiche per paese<sup>4</sup>.

A fine 2018, i tassi di disoccupazione sono diminuiti (8,2% nell'area euro e il 6,8% nell'Ue) così come la partecipazione totale al mercato del lavoro. Il numero di ore lavorate, nel dato aggregato, resta però inferiore al periodo pre-crisi. Il dato ostinatamente alto della povertà tra chi dipende da reddito da lavoro conferma che il precariato del lavoro è ormai un'emergenza comune. Inizia a manifestarsi l'idea che le vecchie riforme della contrattazione collettiva hanno attivato una dinamica deflattiva, inibendo gli investimenti e riducendo la produttività. I dati medi nascondono però gravi divergenze nelle prestazioni economiche e sociali degli Stati membri. Le differenze si acquiscono nelle analisi regionali. La concentrazione del reddito presso il 20% della popolazione più ricca aumenta regolarmente da quasi dieci anni. Il Piano europeo per gli investimenti, noto come Piano Juncker, ha attivato circa 350 miliardi di investimenti, una cifra ritenuta insufficiente a rilanciare l'economia europea.

In questo quadro sociale ancora preoccupante, gli Stati membri riconoscono che la crescita dei salari, determinata dall'aumento della produttività, può ridurre le disuguaglianze e sostenere la convergenza verso un alto del tenore di vita. In media, nel 2017, l'aumento dei salari reali è inferiore alla crescita della produttività, confermando una tendenza di più lungo termine. In un contesto in cui la copertura della contrattazione collettiva è in declino, gli Stati dell'Ue riconoscono che le politiche di rafforzamento della capacità istituzionale delle parti sociali potrebbero essere proficue nei paesi in cui il dialogo sociale è debole o risente dell'impatto negativo della crisi<sup>5</sup>. Ci si impegna, inoltre, a mettere in atto ulteriori riforme per trovare il giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza nel mercato del lavoro, contrastando in modo più deciso la segmentazione del mercato del lavoro e la povertà in situazione lavorativa (Commis-

<sup>4</sup> Le attività e i documenti del Comitato occupazione, Emco, sono accessibili sul sito <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115#navItem-3>.

<sup>5</sup> Vedi *Analisi annuale della crescita 2019* e *Rapporto congiunto per l'occupazione 2019*. I due documenti sono pubblicati dalla Commissione europea e adottati dal Consiglio europeo e dal Consiglio dei ministri dell'Ue nella configurazione Affari sociali.

sione europea 2018). La promessa di un governo economico che attiva gli investimenti si concretizza nelle analisi-paese che nel 2019 individuano linee guida per gli investimenti da attivare attraverso i fondi strutturali comunitari<sup>6</sup>. Saranno i piani nazionali e le raccomandazioni specifiche per paese a far vivere queste priorità nell'agire dei governi nazionali.

Il nuovo slancio sociale del governo economico dell'euro deve però fare i conti con la granitica resistenza dei vincoli di finanza pubblica. Il rischio è che, paradossalmente, all'indomani dell'approvazione solenne del Pilastro sociale, non ci sia spazio fiscale per riforme e investimenti sociali. L'architettura complessiva del governo economico dovrebbe essere rivista per rispondere alle esigenze dei cittadini dell'Ue. Si rende allora necessaria un'ulteriore riflessione sulla qualità democratica del governo dell'euro.

### 3. Democrazia e governo dell'euro

Molti legano il regresso sociale degli ultimi anni al deficit democratico del governo dell'euro, come se l'attuale assetto istituzionale non possa essere in grado di correggere gli effetti distorsivi del mercato interno oppure, per i più drastici, che possa servire unicamente politiche neoliberali. Altri richiamano l'attenzione su alcuni aspetti che sembrano invece aumentare la qualità democratica del governo economico sia dell'Ue che dei paesi membri. C'è del vero in entrambe le valutazioni.

È necessario guardare all'interno dei processi per comprendere quanto un esercizio di potere pubblico da parte di un gruppo di paesi associati aggiunga o tolga alla qualità democratica dei singoli paesi e dell'Unione nel suo complesso.

Il governo economico dell'euro segue percorsi ben strutturati perché, essendo un processo decisionale che vincola 28 governi sovrani e incide sulla vita di 500 milioni di cittadini europei, la formalizzazione delle pro-

<sup>6</sup> V. Commissione europea (2018), e anche i Rapporti Paese 2019 della Commissione europea; in particolare le misure di cui all'allegato D.

cedure è garanzia di avanzamento, trasparenza e partecipazione<sup>7</sup>. È bene tenere sempre a mente che siamo nell'ambito intergovernativo e quindi il ruolo delle istituzioni europee è sfumato (Commissione europea), laterale (Parlamento europeo) o marginalizzato (Corte di Giustizia dell'Ue). Nel metodo intergovernativo non vi è un'esigenza immediata di stabilire un canale di comunicazione con il cittadino. Risiede nella responsabilità dei governi garantire che le decisioni trovino rispondenza nei fondamentali democratici dei propri paesi.

L'esperienza ci dice che i governi non si adoperano per illustrare ai cittadini la dialettica che forma le decisioni comuni in sede europea. Anzi, spesso si fanno scudo, adducendo alla volontà di una Europa generica le riforme più invisibili alla popolazione. È indubbio che oggi i cittadini provano disagio perché il dialogo con le istituzioni è interrotto. Si reclama più trasparenza e semplificazione, specie nei processi di governo dell'euro.

Ciò che non appare nel racconto politico è che la responsabilità ed il controllo dei nostri governanti sono insufficienti nel metodo intergovernativo mentre sarebbero più efficaci nel metodo comunitario (Monti, Goulard 2012; Letta 2017).

Ciò che chiamiamo deficit democratico del governo economico dell'Ue può quindi essere individuato nel linguaggio inaccessibile e nella poca considerazione per i Parlamenti europeo e nazionali (Arrigo, Cilento, Limardo 2016).

Per rispondere a queste critiche, si è ulteriormente strutturata la procedura continua di analisi, programmazione e verifica dei comportamenti governativi con l'intento di rendere i governi maggiormente responsabili di fronte ai propri cittadini (*accountability*) riguardo alle proprie scelte di politica fiscale, economica e sociale assunte con i partner europei<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Di questo si occupa l'insieme di regolamenti e direttive che prende il nome *Six-pack* e *Two-pack*. Questi rendono operative le misure del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea di cui al Titolo VIII e il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la convergenza noto come Fiscal Compact.

<sup>8</sup> Nel 2013, due regolamenti europei (noti come *two-pack*) rafforzano la sorveglianza reciproca sulle scelte di politica fiscale e di bilancio degli Stati. Gli Stati sono obbligati a condividere con i partner europei entro il mese di ottobre i progetti di legge di bilancio e di tener conto delle osservazioni dei partner europei (istruite dalla Commissione europea) entro il 30 dicembre di ogni anno.

Il governo economico dell'euro si concretizza in un percorso annuale del tipo: analizzare-dichiarare-agire-verificare (vedi tabella) in processi decisionali che cambiano a seconda della situazione fiscale ed economica di ogni Stato membro.

Il governo economico dell'euro classifica i paesi in base a una situazione di *stabilità*, *convergenza* o *squilibrio*. I paesi in *stabilità* hanno adottato l'euro e sono conformi ai parametri macroeconomici e di finanza pubblica di riferimento; i paesi in *convergenza* non usano ancora l'euro pur essendosi impegnati ad adottarlo (si tratta di Svezia, Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria, Croazia, Romania, Bulgaria). I paesi sono in *squilibrio* quando non conformi agli indicatori macroeconomici e di finanza pubblica di stabilità o convergenza. Per classificare con oggettività, l'Unione misura la lontananza del paese da alcuni indicatori macroeconomici e fiscali prestabiliti<sup>9</sup>.

I paesi in stabilità e convergenza mantengono i loro percorsi virtuosi coordinando le politiche economiche e finanziarie in un processo decisionale annuale che è chiamato «semestre europeo». Il semestre europeo prevede la definizione, su base annuale, di obiettivi di politica economica (tra novembre e gennaio). Gli obiettivi comuni si traducono in piani di azione nazionali, realizzati in piena autonomia dai governi nazionali, ma orientati da analisi-paese condotte dalla Commissione europea (febbraio-aprile). I piani nazionali possono essere rafforzati o corretti tramite Raccomandazioni specifiche per paese che il Consiglio dell'Ue indirizza a ogni singolo Stato membro (maggio-luglio). La sorveglianza reciproca sulle leggi di bilancio dei governi (ottobre-dicembre) rafforza le procedure di verifica dell'attinenza delle scelte dei governi agli impegni assunti con gli altri partner europei.

La Commissione fornisce tutti gli elementi di indagine e analisi di cui il Consiglio ha bisogno per assumere delle decisioni; propone al Consiglio la decisione da assumere nei confronti di ogni singolo paese. Si comprende come tali decisioni non possano essere lasciate all'arbitrio di un negoziato senza regole. Occorrono infatti parametri e obiettivi predefiniti

<sup>9</sup> Si tratta di un insieme di valori di riferimento su debito pubblico, deficit, inflazione, costo del debito, fattori di competitività definiti nei protocolli dei trattati, o nel Fiscal Compact o in altre fonti come ad esempio lo *scoreboard* macroeconomico e più recentemente lo *scoreboard* sociale.

cui la Commissione può fare riferimento al fine di proporre decisioni sulla base di regole condivise e non arbitrarie.

<i>Funzione svolta</i>	<i>Esempi di documenti prodotti nell'ambito del governo economico dell'euro</i>
Analizzare	Bollettini periodici di Commissione e Bce Analisi-Paese pubblicate nel mese di febbraio Set di indicatori e misure statistiche predefinite
Dichiarare	Analisi annuale di Crescita pubblicato a novembre Rapporto congiunto sull'occupazione pubblicato a novembre Obiettivi di finanza pubblica di medio termine, 15 aprile Piani nazionali di stabilità (o convergenza) e di riforma, 15 aprile
Agire	Raccomandazioni specifiche paese (proposte a maggio e approvate a luglio) Sorveglianza reciproca sulle leggi di bilancio degli Stati (da ottobre a dicembre) Verifica dell'avanzamento delle politiche/riforme nazionali Scambio di lettere tra governi, Consiglio e Commissione europea sulle scelte controverse
Verificare	Rapporto del meccanismo di allerta sugli squilibri fiscali e macroeconomici (novembre) <i>Scoreboard</i> macroeconomico <i>Scoreboard</i> sociale Rapporto annuale sulle leggi di bilancio (dicembre) Analisi approfondite dei paesi in squilibrio

A questo punto possiamo tornare sulla nostra riflessione relativa alla democrazia nel governo economico dell'euro. L'agire secondo il modello analizzare-dichiarare-agire-verificare forza ogni governo nazionale ad affrontare un dibattito pubblico e pienamente informato su ciò che intende fare e dare conto di ciò che poi ha realmente fatto. Ogni documento è pubblico, accessibile. Le decisioni sono monitorate con criteri in larga parte oggettivi o comunque predefiniti, anch'essi pubblici. La tempistica è certa e quindi facilmente individuabile dalle parti interessate. Il processo è costruito per essere pubblico e condotto secondo criteri di accessibilità, incluso per le parti sociali.

I governi nazionali esprimono disagio proprio perché i processi decisionali in seno al governo economico dell'euro li obbligano a confrontarsi pubblicamente sulle proprie intenzioni di governo e di spesa. Basti pensare con quanto fastidio il governo italiano ha affrontato, nell'ottobre 2018, la discussione pubblica sulla proposta di legge di bilancio per l'anno 2019. I più accorti hanno compreso che questo processo ha consentito ai cittadini italiani di farsi un'idea di quali sarebbero state le conseguenze delle scelte di finanza pubblica prospettate dal governo. Non solo, i cittadini italiani hanno potuto farsi un'idea su quanto accadeva in Francia, così come i cittadini francesi hanno potuto giudicare la situazione italiana. Il ragionamento si applica ai 28 paesi dell'Unione e a tutti i cittadini europei. Cosa non da poco visto che il futuro dei popoli è interdipendente.

Questo spazio di libertà oggi goduta dai cittadini europei, senza il governo economico dell'euro, non esisterebbe o comunque sarebbe compresso dalla discrezionalità dei governi nazionali che non necessariamente hanno un interesse a dialogare in modo trasparente con i propri cittadini. Pensiamo a quanto avvenuto in Grecia nel 2011. Per anni (in assenza di semestre europeo), i governi greci hanno conservato il consenso nascondendo ai cittadini greci la reale situazione finanziaria del paese. Il vulnus democratico è poi risultato in una perdita di quote di sovranità del paese a favore dei paesi creditori.

Si può affermare che alcuni aspetti del governo economico dell'euro sono a tutela dei cittadini europei ma prima di celebrare la forza liberatrice del governo economico dell'euro dovremmo porci un'altra domanda. Come può allora il cittadino beneficiare dal fatto che i documenti siano pubblici e accessibili ma difficili da comprendere? Come possono realmente incidere sulle scelte dei propri governi e dell'Unione nel suo complesso?

A questi interrogativi si può rispondere solo recuperando il concetto di partecipazione rappresentativa, attraverso i corpi intermedi che animano una società civile organizzata. *In primis* le parti sociali. E, ad esempio, il sindacato può trarre beneficio da processi costruiti secondo il modello analizzare-dichiarare-agire-verificare perché il sindacato può disporre di competenze e risorse idonee a partecipare al processo, dando voce agli interessi dei lavoratori e dei pensionati. Analogamente, le associazioni datoriali possono inserirsi nei processi decisionali. Condurre in una con-

dizione di piena partecipazione il mondo produttivo del paese è già una forte garanzia di qualità democratica dei processi decisionali. Possiamo quindi affermare che il governo economico dell'euro può restituire centralità al dialogo sociale proprio nel momento in cui questo è messo ai margini con l'accusa di obsolescenza sociale. Ciò è in parte avvenuto con la Dichiarazione quadripartita del 2016 (vedi sopra) che di fatto rimette il dialogo sociale al centro dei processi decisionali europei, comunitari e intergovernativi. Ora sappiamo perché quel passaggio, dal sapore fortemente politico, trovi un suo fondamento proprio nella necessità di esprimere il potenziale democratico, ancora inespresso, dei processi attinenti al governo economico dell'euro.

La dichiarazione quadripartita segna un quadro di azione che non definisce, però, un diritto delle parti sociali a essere consultate quando i governi assumono, singolarmente o collegialmente, decisioni nell'ambito del semestre europeo. I governi possono ancora ostinatamente rifiutare di ascoltare la voce dei propri cittadini che si esprimono tramite sindacati o associazioni datoriali. Ciò frustra i corpi intermedi e genera frizioni nel tessuto sociale di un paese. Questo può tradursi in un senso di disagio che indurisce gli ingranaggi della società e dell'economica diventando causa di scarsa crescita e progresso sociale (come sta accadendo in Italia).

La voglia di partecipazione dal basso dovrebbe portare a definire i criteri della partecipazione nei processi decisionali attinenti al governo economico dell'euro, specie nella dimensione nazionale perché siamo di fronte a processi intergovernativi.

La Confederazione europea dei sindacati definisce il coinvolgimento dei sindacati nel governo economico dell'euro come ogni forma di dialogo con i decisori politici nazionali ed europei attuato in modo significativo, tempestivo, ad un livello di interlocuzione appropriato e con capacità sufficienti a consentire agli affiliati della Ces di esercitare un'influenza nella programmazione e messa in atto di politiche, nei momenti più importanti del semestre e, se desiderato, in qualsiasi altro processo che attiene al governo economico dell'Unione europea.

Oggi buona parte di questa definizione è divenuta patrimonio dell'*acquis* europeo e ci si fa riferimento per valutare l'aderenza dei governi nazionali ai canoni di efficacia del dialogo sociale nel semestre europeo (Commissione 2017; Eurofound 2018). Ad oggi risulta che solo sei paesi coin-

volgono con efficacia il sindacato<sup>10</sup>. Questo implica che il potenziale del dialogo sociale deve essere liberato. Questo ci porta a concludere che un intervento legislativo di tipo comunitario è auspicabile al fine di creare una base di condizioni minime per l'accesso delle parti sociali nazionali ai processi decisionali relativi al governo economico dell'euro. Attraverso un pieno coinvolgimento delle parti sociali, si darebbe compimento al potenziale di consolidamento democratico del governo economico dell'euro e dei processi decisionali nazionali nel loro complesso.

#### **4. Alcune riflessioni conclusive**

Abbiamo così svelato due aspetti riguardanti il fondamento democratico del governo economico dell'euro. Abbiamo visto che ciò che attiene all'Unione europea non può mai essere giudicato come democratico o non democratico in sé. Semmai, è più corretto analizzare quanto ogni processo, come il governo economico dell'euro, agisca sulla qualità democratica dell'esercizio del potere pubblico degli Stati. Se, da un lato, l'esclusione dei Parlamenti degrada la democrazia rappresentativa, assecondando tendenze già in atto a livello nazionale, dall'altro la proceduralizzazione delle decisioni secondo schemi tipo analizzare-dichiarare-agire-verificare rende i cittadini più informati e fornisce loro strumenti per farsi ascoltare tramite le proprie strutture associative. In questo caso il dialogo sociale, se rafforzato dall'intervento del legislatore, può svolgere quel ruolo salvifico che gli aveva già riconosciuto il Trattato di Maastricht nel 1992 e che oggi risulta un po' appannato.

Bisogna però essere consapevoli che la legittimità democratica del governo economico dell'euro non pre-definisce le priorità fiscali, economiche e sociali che gli Stati si danno in sede di Consiglio dell'Ue. Infatti, le istituzioni democratiche legittimano politiche che attengono a carichi valoriali politici differenti purché tali politiche si muovano nei limiti costituzionali dell'Unione.

Per sovvertire la ricetta economico-sociale descritta in apertura e adottata nel 2011, non sarebbe sufficiente puntare alla democratizzazione

<sup>10</sup> Nel 2018 la Grecia non partecipava al semestre europeo. Regno Unito e Cipro non hanno partecipato all'indagine.

del governo dell'euro. Servirebbe anche un cambio di politica. Si tratta di rafforzare l'approccio comunitario, più solidale dell'intergovernativo, attraverso un budget comunitario esteso, con una fonte di finanziamento fiscale propria dell'Unione e politiche di investimento con potenzialità redistributive, in particolare per sostenere le regioni alla periferia del mercato interno. Anche con le regole attuali, la flessibilità nell'ambito del patto di stabilità e crescita può creare uno spazio fiscale per l'attuazione del Pilastro sociale. Sono però necessari alcuni cambiamenti nei criteri di accessibilità alla flessibilità fiscale. Il sindacato europeo propone che i paesi che si discostano dai 20 principi del Pilastro siano considerati divergenti anche nell'ambito del Patto di stabilità e crescita e quindi soggetti a procedure speciali di convergenza sociale. Il sindacato europeo chiede che il dialogo sociale, autonomo e indipendente, abbia un ruolo maggiore nella progettazione, attuazione e monitoraggio delle riforme (European Trade Union Confederation, 2018).

Le elezioni europee del 2019 rappresentano un'ulteriore opportunità di cambiamento. L'esito del voto dirà quanto i cittadini europei vorranno insistere sulla via del progresso sociale o ritirarsi in logiche sovraniste e neoliberriste, magari più rassicuranti nel breve termine ma destinate a riprodurre gli scompensi sociali che abbiamo illustrato all'inizio di questo articolo.

## Bibliografia

- Arrigo G., Cilento M., Limardo E. (2016), *Tecniche legislative e politiche del lavoro*, Napoli, Edizioni Scientifiche Agonalis.
- Commissione Europea (2014), *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change Political Guidelines for the Next European Commission*, Strasburgo, 15 luglio 2014.
- Commissione europea (2012), *Analisi annuale della crescita 2019*, 21.11.2018 COM (2018) 770 final.
- Commissione europea (2017), *Analisi annuale della crescita 2018*, COM (2017) 690 final.
- Eurofound (2018), *Involvement of the National Social Partners in the European Semester 2017: Social Dialogue Practices*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

European Trade Union Confederation, *Etuc for Growth and Social Progress: Etuc Package for Early Stage Consultation on Semester 2019 (Resolution)*, est.etuc.org.  
Monti M., Goulard S. (2012), *La democrazia in Europa. Guardare lontano*, Milano, Rizzoli.  
Letta E. (2017), *Faire l'Europe dans un monde de brutes*, Paris, Fayard.

### ABSTRACT

*Per provare a raccontare l'Europa che verrà, questo contributo rilegge la storia più recente delle politiche economiche dell'Unione europea, per approdare ad alcune idee di riforma del governo dell'euro. Descrive le caratteristiche salienti del governo economico dell'euro, le luci e le ombre della qualità democratica del semestre europeo. L'articolo illustra il tentativo, a partire dal 2014, di riattivare politiche sociali, avanzando alcune ipotesi di modifica del governo economico dell'euro.*

### CHANGING COURSE? THE SOCIAL DIMENSION OF THE EUROPEAN GOVERNANCE

*To try to tell the Europe to come, this contribution re-reads the most recent history of the economic policies of the European Union, to arrive at some ideas for reform of the euro government. The salient features of the economic governance of the euro, the lights and shadows of the democratic quality of the European semester. The article illustrates the attempt, starting in 2014, to reactivate social policies, putting forward some hypotheses for modifying the economic governance of the euro.*



## Per un altro modello di Europa

*Sergio Cofferati\**

L'Europa sta vivendo, per tante ragioni diverse tra di loro, una delle fasi più difficili degli anni successivi alla fine del secondo conflitto mondiale. Si sommano gli effetti di una lunga crisi economica e sociale – affrontata con politiche di contenimento del debito spinte fino «all'ideologia del rigore» e dell'austerità – con i mutati scenari mondiali dati, da un lato, dai cambiamenti intercorsi in interi continenti come l'Asia (in positivo) e l'Africa (in negativo), e dall'altro, dall'assurda politica estera imposta al suo paese dal presidente Trump.

In Europa sono aumentate dovunque le diseguaglianze ed è cresciuta la povertà, perché il rigore non ha favorito una ripresa diffusa ed equilibrata. Come reazione, in molti paesi ha preso vigore una diffusa ostilità verso l'Europa, con la spinta a tornare alla dimensione nazionale quale rimedio alle conseguenze e agli squilibri prodotti dalla lunga crisi.

Progetti straordinari – come quelli che connotarono la rimpiantata stagione quando alla presidenza della Commissione c'era Jacques Delors, successivamente ripresi nella Carta di Lisbona, nel 2000 – sono rimasti colpevolmente disattesi; dalle istituzioni europee e dai governi dei singoli paesi dell'Unione. Si trattava di documenti e piani di azione mirati a costruire un modello di crescita e di competizione nel mercato globale, basati sulla conoscenza e sul sapere. Una sfida alta e impegnativa, alternativa all'orientamento che già era nel campo della concorrenza, data dal contenimento del costo dei prodotti realizzato riducendo salari e diritti individuali e collettivi sul lavoro. La maggioranza dei governi di quel tempo era composto da formazioni progressiste, che non ebbero il coraggio di percorrere con la necessaria determinazione, la strada indicata da Delors. Addirittura, in molti casi, si adagiarono sui disvalori di politi-

\* Parlamentare europeo - Sinistra Italiana.

che conservatrici con le inevitabili conseguenze sia dal punto di vista economico che da quello politico, creando le condizioni perché emergesse il fenomeno nazionalista.

Il nazionalismo è tema caro in prevalenza alla destra politica. La risposta della sinistra è debole perché rivolta prevalentemente a difendere l'Europa, conservandone però regole, procedure e conseguenti difetti, quelli che non hanno consentito di risolvere con efficacia la crisi.

L'aver sostenuto e reso vincolo nelle politiche economiche nazionali il Fiscal Compact è stata una scelta errata, da parte dei governi progressisti. Le politiche di crescita andavano adottate e praticate, anche derogando temporaneamente dai vincoli di spesa, destinando le risorse disponibili all'innovazione del sistema produttivo per renderlo competitivo nel mercato globale e allo stesso tempo proteggendo efficacemente nella fase della crisi la parte di società più debole ed esposta.

In questo quadro, a fine maggio, si terranno le elezioni del Parlamento europeo: vedo il rischio che l'eventuale prevalere delle spinte nazionalistiche, sovraniste e anche xenofobe, paralizzino l'Europa, frantumando gli assetti, ancora limitati ma positivi, che hanno dato vita in questi decenni al sogno della «nuova patria». Perché ciò non accada, è indispensabile, io credo, che alcune scelte vengano fatte dalle famiglie politiche che davvero credono al valore dell'Europa.

I trattati vigenti sono stati pensati e scritti per avviare il percorso della costruzione del progetto. A questo sono serviti, anche se non privi di limiti. Ora è indispensabile riscriverli per completare il processo, trasferendo sovranità dai paesi alle istituzioni comunitarie e introducendo forme di democrazia elettiva nell'individuazione e nella composizione degli organi istituzionali.

Serve poi un progetto di crescita e sviluppo sostenibile in grado di creare lavoro, di rendere equa la redistribuzione della ricchezza e di dare forma ad un modello di competizione basato sul sapere e la conoscenza; una «via alta» alla competizione globale, sul solco della migliore tradizione a cui mi richiamavo prima.

La politica del rigore, trasformata addirittura in ideologia, non ha consentito di aver disponibili risultati utili e positivi per tanti, troppi, cittadini europei. Un rovesciamento di linea nell'individuare priorità e risorse va non solo preferito ma messo coscientemente in atto a partire dalle scelte

possibili addirittura nel tempo brevissimo della fine di legislatura, per poi praticarlo con efficacia nella prossima. Credo invece che proporre, come fanno alcuni dei responsabili degli errori di questi anni, di schierare un fronte astrattamente europeista sia un errore grave.

Per difendere l'Europa bisogna avere il coraggio di proporre i cambiamenti necessari, diversamente la fiducia dei cittadini non tornerà a crescere e lo stallo non può durare a lungo. Il rischio è quello dello sgretolamento, non di rotture drammatiche come quella della Brexit, ma del regresso inevitabile e pericolosissimo che travolgerebbe i singoli cittadini e darebbe il via ad una lunga stagione di conflitti.

La necessità di trasferire sovranità dagli Stati membri alle istituzioni europee è un cardine di un'altra possibile Europa futura, ma deve valere anche per le organizzazioni economiche e sociali. Anche le rappresentanze sindacali nel lavoro e nell'impresa devono affrontare con decisione questo tema non semplice ma anch'esso non più rinviabile.





## **L'enforcement della Carta di Nizza e l'attuazione dell'*European social pillar*: due strade convergenti verso lo stesso fine?**

*Giuseppe Bronzini\**

### **1. Premessa**

Nel 2016, quando la Commissione europea lanciò una consultazione sull'*European social pillar*, ottemperando così con una certa tardività alle promesse del Presidente Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione del 2014 che assicurava che la nuova maggioranza politico-parlamentare di cui la Commissione era espressione – popolari e socialdemocratici – sarebbe stata più attenta all'Europa sociale ed avrebbe cercato di rilanciare il «progetto europeo» anche su questo aspetto così determinante per debellare i tanti populismi nazionali, sull'effettività della Carta dei diritti Ue – soprattutto negli ambienti più di sinistra o *pro-labour* – si cominciava a nutrire qualche, crescente, dubbio. Ancora nel 2016 era diffusa la convinzione che la Carta non fosse riuscita ad avere quel rilievo che si era pensato all'epoca della sua stesura ad opera della prima Convenzione (1999) o anche nel momento in cui il Trattato di Lisbona le aveva conferito efficacia vincolante (pur con i limiti di competenza fissati agli artt. 6 Tue e 51 della medesima Carta). Posto che la Carta offre un elenco piuttosto completo di diritti sociali e del lavoro ci si era aspettati ad esempio che le misure «di risanamento», concordate dagli Stati in difficoltà con organi europei, come la Bce e la Commissione, potessero cadere, comunque, nel «cono d'ombra» del diritto europeo (e quindi potessero essere vagliate alla luce della Carta di Nizza), ma così disgraziatamente non è stato. Nella sentenza *Pringle* (C-370/2012) del 27.11.2012, la Corte di giustizia non ha accolto le riserve del sig. Pringle, parlamentare irlandese, che sosteneva che il Trattato internazionale del 2012 sul Mes (Meccanismo europeo di stabilità) violasse il diritto dell'Unione, i suoi principi

\* Presidente di sezione presso la Corte di cassazione, sezione lavoro.

generali e che fosse contrario ad alcune norme della Carta dei diritti dell'Ue, come l'art. 47 sul «diritto a un ricorso effettivo». In una complessa decisione la Corte ha affermato che i Trattati Ue non proibiscono ai singoli Stati di stipulare altri accordi di diritto internazionale, a condizione che questi non siano contrari al diritto «dell'Unione». Questa contrarietà non può neppure ipotizzarsi, perché salvare l'euro, e salvaguardare la stabilità monetaria nell'area che lo ha scelto come moneta comune, sono obiettivi dello stesso Trattato di Lisbona. Tuttavia la Carta dei diritti è inapplicabile, mancando il nesso tra le misure eventualmente adottate alla luce del Trattato internazionale sul Mes ed il diritto dell'Unione, che resta estraneo a quell'accordo internazionale. Il sistema così delineato appare fortemente irrazionale, perché i provvedimenti che vengono adottati dal Mes sono diretti a salvaguardare un istituto come l'euro che è proprio dell'Unione e sono implementati sotto la regia di un organismo come la Commissione e l'istituzione di garanzia dell'Unione. Sostenere che scelte del genere non siano sindacabili alla luce della Carta dei diritti, in quanto non rientranti nel campo del diritto sovranazionale, sembra ridimensionare di molto il ruolo, attribuito alla Carta, di parametro di legittimità sostanziale per l'intera azione dell'Unione. Il 7 marzo 2013 la Corte di Giustizia (con l'ordinanza *Sindicato dos Bancarios do Norte*, C-128/2012) ha affermato di non poter giudicare se le misure di *austerità* adottate dal Portogallo fossero in contrasto con la Carta di Nizza perché «non emergevano in concreto elementi» per ritenere che la legge portoghese, colpendo esclusivamente i salari e le pensioni dei dipendenti pubblici, intendesse attuare il diritto europeo. Neppure la Corte di Strasburgo, che sembrava poter essere in condizioni di autonomia e neutralità invidiabili rispetto a dinamiche così complesse e controverse come quelle affrontate per risolvere una questione che nessuno aveva previsto nel momento in cui con il Trattato di Maastricht si era varata una politica monetaria comune ed una «moneta senza Stato», e cioè il possibile *default* di uno o più paesi dell'eurozona, è stata all'altezza del compito di stigmatizzare i piani di salvataggio dei paesi indebitati. Con riferimento al Portogallo la Corte europea dei diritti umani (sentenza *Da Conceição Matens c. Portogallo*, dell'8.10.2013) ha giudicato legittime le misure di *austerità* con le quali era stata prevista per il 2012 una riduzione dei sussidi feriali e natalizi per i soli pensionati pubblici ed ha osservato che in tema di violazione di diritti

pensionistici, lo Stato disponeva di un ampio margine di apprezzamento per valutare la sussistenza di un interesse pubblico alla loro rideterminazione; questa, tuttavia, deve avere un fondamento ragionevole e salvaguardare un giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale della comunità e la protezione dei diritti fondamentali dell'individuo. Nel caso in esame emergeva che tali misure erano state adottate in una situazione economica estrema, erano limitate nel tempo e comunque i tagli non incidevano sulla pensione base. Pertanto la Corte ha concluso che era stato rispettato un giusto equilibrio tra l'interesse pubblico al risanamento del bilancio e quello alla protezione dei diritti fondamentali, così come già accertato in un caso simile, riguardante provvedimenti di *austerity* in Grecia (sentenza *Koufaki e Adedy c. Grecia* del 7.5.2013) e in uno riguardante la Romania (sentenza *Mibaies e Sentes c. Romania* del 6.12.2011) e poi, a seguire, in tutte le decisioni adottate su questo punto, in pratica considerando le cosiddette *recovery measures*, nell'interesse stesso nazionale, orientamento seguito – come si dirà – anche dalla Corte di giustizia. Inoltre non si era assorbito lo *shock* dei giuslavoristi per la sentenza del 14.1.2014, *Association de médiation social*, C-176/2014 che aveva ritenuto inapplicabile direttamente l'art. 27 della Carta sul diritto all'informazione e consultazione avendo rifiutato la Corte di giustizia di interpretare la norma della Carta alla luce delle varie direttive in materia e delle precisazioni già offerte su queste direttive. Ancora la giurisprudenza in materia di discriminazione, pur costantemente progressista, non aveva però mai applicato autonomamente l'art. 21 della Carta ritenendo che la stessa operasse attraverso le direttive così snaturandone gli effetti propriamente costituzionali. Ancora non del tutto definito appariva lo stesso ambito di applicazione ex art. 51 in quanto la giurisprudenza della Corte del Lussemburgo ondeggiava tra la tesi dell'applicabilità della Carta agli Stati sulla base della sussistenza tra le norme interne ed il diritto dell'Unione di un mero rapporto indiretto, di un «link» (per dirla con le parole della Commissione) generico e connesso in sostanza al solo fatto di una competenza esercitata dall'Unione, e quella molto più limitativa per cui il collegamento dovesse essere molto stretto, effettivo ed importante (occorreva dimostrare che la fattispecie interna era investita in modo significativo dal diritto dell'Unione). Proprio uno dei padri della Carta, Stefano Rodotà, dava così espressione a queste preoccupazioni (Rodotà 2014):

«Quel che sta accadendo nell'Unione europea è appunto una decostituzionalizzazione. Il suo sistema è stato amputato dalla Carta dei diritti fondamentali, del suo *Bill of rights*, che pure com'è scritto nell'art. 6 del Trattato di Lisbona, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati». E più avanti: «L'orizzonte è mutato, l'Unione agisce come se la Carta non vi fosse, nega ai cittadini il valore aggiunto ad essa affidato proprio per acquisire legittimità attraverso la loro adesione e muta i cittadini da attori del processo europeo in puri spettatori impotenti e sfiduciati di fronte all'arrivo da Bruxelles di imposizione di sacrifici e non di garanzie dei diritti». Quindi l'intenzione della Commissione di riformulare nuovamente i diritti ed i principi che dovrebbero costituire il cosiddetto «modello sociale europeo», considerando la difficoltà di realizzare un *enforcement* della Carta di Nizza in questo settore, non fu visto in generale come un ostacolo o una diversione dagli originali propositi della codificazione dei *fundamental rights*.

## 2. Il rilancio della Carta dei diritti

Nel periodo tra la fine del 2016 e il 2018 l'applicazione della Carta ha conosciuto un'importante svolta di cui riassumiamo sinteticamente i contorni. In primo luogo la Corte di giustizia, con la sentenza *Ledra* del 20.9.2016, C-8/15 P., ha attenuato i principi affermati con la *Pringle* nel 2012; nel caso del salvataggio delle banche cipriote ha ribadito che il ricorso alla Corte di giustizia per annullare le misure di *austerity* siglate con la Troika non poteva portare al loro annullamento (essendo misure adottate nel quadro di un Trattato internazionale) ma ha ritenuto ammissibile la richiesta risarcitoria nei confronti della Bce e della Commissione per avere negoziato in pretesa violazione degli articoli della Carta dei diritti, anche se poi nel merito li ha giudicati rispettati adeguandosi all'orientamento della Corte di Strasburgo già esaminato. Un determinato passo in avanti è però stato compiuto con la sentenza, davvero di rilevanza storica sui giudici contabili portoghesi del 24.2.2018, C-64/2016, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, nella quale si ritiene direttamente applicabile (verticalmente) l'art. 19 TUE sui rimedi che gli Stati devono introdurre per consentire la piena tutela dei diritti di matrice europea. Ciò

ha consentito alla Corte di valutare se i tagli di stipendio ai giudici contabili, per ragioni di *austerity*, fossero violativi della Carta ma, più in generale, ha attratto tutto il sistema giudiziario interno nella lente di attenzione della Corte di giustizia anche alla luce del *Bill of Rights* sovranazionale (e del suo centrale art. 47). Nelle successive decisioni della Corte Ue del 25.7.2018, in casi di estradizione verso la Polonia e l'Ungheria, al giudice nazionale vengono delegate cruciali funzioni di accertamento del rischio di violazione degli artt. 47 e 4 della Carta di Nizza per deficit di autonomia ed indipendenza del giudiziario (Polonia) o per trattamenti carcerari inumani e degradanti (Ungheria). Ai giudici degli Stati viene, quindi, attribuito un ruolo rilevantissimo nell'assicurare effettività ai principi dello Stato di diritto e delle garanzie primarie dell'individuo, in connessione con l'opera (intensificatasi enormemente negli ultimi anni) della Corte di giustizia di verifica del corretto funzionamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel suo insieme. Un rilancio indubbio del ruolo costituzionale primario della Carta obiettivamente convergente con le iniziative adottate dalla Commissione europea di attivazione nei confronti di Ungheria e Polonia della procedura di cui all'art. 7 TUE per violazione dei «valori dell'Unione» di cui all'art. 2. TUE. La Corte di giustizia poi ha disposto con ordinanza di urgenza nell'ottobre del 2018 la sospensione del pensionamento d'imperio dei giudici della Corte costituzionale polacca in attesa che venga decisa la relativa questione, ordinanza che il governo della Polonia ha rispettato.

Ma questo spettacolare rilancio della Carta sul fronte della tutela della *rule of the law* in tutti i paesi membri finalmente è arrivato ad interessare anche l'ambito sociale. La sentenza del 17 aprile 2018, *Egemberger* C-414/16 sulla *vexata quaestio* dei limiti al licenziamento da parte di datori di lavoro religiosi dove, pur salvandosi in linea generale la discutibilissima giurisprudenza della Corte di Strasburgo (in genere condivisa anche dalla nostra Corte di legittimità), tuttavia si demanda al giudice nazionale di verificare se sia dato modo al soggetto di far valere pienamente il diritto ad una verifica sul rispetto del principio di non discriminazione e sulla proporzionalità della misura adottata. Insomma, si esclude quella presunzione quasi assoluta di legittimità del recesso solo perché connesso ad un «contesto lavorativo religioso» che spesso promana dalla Corte di Strasburgo in un tentativo – che ci sembra ragionevole – di bilanciamento tra

le finalità non mercatistiche del datore di lavoro e la protezione della sfera privata e delle opinioni personali del lavoratore. Più recentemente la Corte – con la sentenza dell’11 settembre del 2018, C-68/17, *Ir* – ha affermato, sulla medesima linea d’onda, che: «Una chiesa o un’altra organizzazione la cui etica sia fondata sulla religione o sulle convinzioni personali, e che gestisce una struttura ospedaliera costituita in forma di società di capitali di diritto privato, non può decidere di sottoporre i suoi dipendenti operanti a livello direttivo a obblighi di atteggiamento di buona fede e di lealtà nei confronti di tale etica diversi in funzione della confessione o agnosticismo di tali dipendenti, senza che tale decisione possa, se del caso, essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo [...] e dall’altro, una differenza di trattamento, in termini di obblighi di atteggiamento di buona fede e di lealtà nei confronti di detta etica, tra dipendenti in posizioni direttive, in funzione della loro confessione o agnosticismo, è conforme alla suddetta direttiva solo se, tenuto conto della natura delle attività professionali interessate o del contesto in cui sono esercitate, la religione o le convinzioni personali costituiscono un requisito professionale essenziale, legittimo e giustificato rispetto all’etica della chiesa o dell’organizzazione in questione e conforme al principio di proporzionalità». Le due sentenze aprono ad un’autonoma applicabilità con efficacia diretta anche sul piano dei rapporti interprivati dell’art. 21 indipendentemente dalle direttive in materia, con possibile disapplicazione delle norme interne. Infine le tre sentenze del 6 novembre del 2018 sull’art. 31 in ordine al diritto alle ferie (cfr. soprattutto la sentenza *Bauer*, C-569/2016, e la *Max Planck*, C-684/2016) con le quali si afferma che l’art. 31 primo comma è direttamente applicabile anche orizzontalmente e che quindi il giudice ordinario nazionale, laddove non riesca a dare un’interpretazione conforme della norma nazionale contrastante, la deve disapplicare. Nella più coraggiosa ed ultima giurisprudenza la Corte di giustizia sta cominciando a definire con maggiore precisione le modalità applicative dei diritti della Carta in ambito nazionale e quindi gli obblighi del giudice ordinario sì da comporre un *puzzle* sempre più ampio di *fundamental rights* il cui *enforcement* può condurre alla disapplicazione delle norme nazionali. Ormai per la Corte posseggono questa natura l’art. 21 (con ogni probabilità anche l’art. 20 sull’uguaglianza davanti alla legge), l’art. 47, l’art.

31, l'art. 49 e l'art. 50 ( principio di legalità e del *bis in idem*) e, a parere di chi scrive, anche gli artt. 7 ed 8 (sulla *privacy* e sul rispetto della vita privata e familiare), ma l'elenco ragionevolmente si allungherà a breve e di molto.

### 3. L'integrazione con il *social pillar*

Torniamo all'*European social pillar*. Si tratta di un territorio già in gran parte presidiato dalla Carta dei diritti fondamentali (ad esempio il diritto all'educazione ed alla formazione permanente e continua corrisponde all'art. 14 della Carta e via dicendo), ma si nota uno sforzo nella formulazione di criteri di filosofia pubblica regolativa più ampi ed inclusivi rispetto alla codificazione della Carta (che mira ad un elenco esigibile, in linea di massima, davanti alle Corti) cui corrisponde, in alcuni casi, anche una definizione (ad esempio per il reddito minimo garantito, Rmg) più esatta e precisa del diritto in gioco. Si afferma con una certa solennità, nella Comunicazione della Commissione del giugno del 2017, che non vi può essere un rilancio del «progetto europeo» senza rimettere mano, con determinazione e chiarezza, al capitolo sociale dell'Unione in modo che ai cittadini europei vengano offerte tutele idonee in ordine a diritti fondamentali di natura lavoristica e welfaristica (riconosciuti nella Carta); la Dichiarazione rende chiari e ricondotti ad una trama unitaria tutti i principi di regolazione sociale che dovrebbero essere seguiti ed affronta, inoltre, una nuova sfida del garantismo in questo settore e cioè come realizzare una protezione di base per coloro che operano attraverso la rete, ad esempio nella cosiddetta *sharing economy*, che difficilmente possono essere riconosciuti come dipendenti e alcune volte neppure come autonomi, soprattutto quando le prestazioni consistono in uno scambio circolare di servizi tra consumatori e utenti (i cosiddetti *prosumer*). Sebbene la Ce abbia, su questo nuovo scenario tecnologico, offerto studi di una certa originalità, ancora manca la progettazione di tutele *a hoc* che non snaturino le nuove caratteristiche del lavoro su Internet, ma che offrano qualche copertura «di base», altrimenti potrebbero generarsi reazioni irrazionali di tipo luddistico. La Dichiarazione apre con decisione a questa prospettiva e sembra in questa direzione valorizzare quelle protezioni dei minimi

lavoristici o di *welfare* che esistono in alcuni paesi Ue, il salario minimo legale ed il Rmg (che la Dichiarazione vuole anche «adeguato», cioè sufficiente per una vita libera e decorosa). Su queste misure il Testo è piuttosto specifico, sicché descrive dei «diritti» e non dei meri principi. Questo è certamente l'aspetto più positivo, aver riaperto una discussione superando una lunga fase di rassegnazione sulla solidarietà nel vecchio continente; tuttavia è comprensibile un certo scetticismo sulla Dichiarazione che, sebbene sia un Testo molto brillante nel sintetizzare ed accorpare attorno a venti metaprincipi le migliori esperienze europee lavoristiche e di protezione sociale, tuttavia non scioglierebbe il nodo di Gordio delle competenze in questo settore, non assegnando agli organi dell'Unione un ruolo definito in modo da colmare quelle fratture e quei divari tra le esperienze nazionali che la *governance* sovranazionale in questi non ha saputo fronteggiare e – secondo alcuni – ha addirittura provocato. Forse si tratta di una scelta obbligata, posto che il previsto riordino della zona euro non ha trovato ancora una proposta di risoluzione credibile e che il motore di un auspicabile passaggio di fase sarà necessariamente l'asse franco-tedesco, a cui spetta di prefigurare i contorni del rilancio del «progetto europeo», che tuttavia nelle ultime prese di posizione condivise è attestato su suggerimenti molto limitati che insistono più sul rigore dei paesi a rischio che sulle azioni comuni e che (contrariamente alle intenzioni di parte francese) in pratica lambisce solo la dimensione sociale strettamente intesa. Quindi, sotto questo profilo, il Documento e la *Joint Declaration* di Göteborg sul *social pillar* mirano a costituire uno spazio di discussione per alcuni urgenti interventi di ordine sociale senza sovvertire l'attuale quadro dei Trattati che potrebbero essere una direttiva quadro sul lavoro digitale, una direttiva quadro sul Rmg come suggerito in febbraio da un Parere del Comitato economico sociale della Ue (con qualche forma di contributo finanziario dell'Unione), un sistema comune di assicurazione contro la disoccupazione (sul quale c'è una importante convergenza di alcuni paesi), una carta europea assicurativa nella quale possano confluire i contributi al di là delle varie tipologie contrattuali e via dicendo. Su queste materie sussiste astrattamente la competenza dell'Unione e quindi la Carta dei diritti, che, con l'attuale forza che le è stata recentemente attribuita dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, espanderebbe il suo campo di applicazione e con esso il potere dei giudici or-

dinari quali organi di base del sistema integrato di tutela europeo. Peraltro, paradossalmente, proprio l'esperienza drammatica del governo dell'euro durante la crisi del 2010-2015 dimostra che la questione «competenze» può essere in qualche modo aggirata laddove sussista una chiara e determinata volontà politica. Così come si è siglato un Fiscal Compact di diritto internazionale per sorvegliare i paesi membri (ritenuto dalla Corte di giustizia compatibile con le finalità dei Trattati) analogamente si potrebbe siglare un *social compact* che definisca una rete di tutele «di base» per tutti i lavoratori europei la cui protezione rientra certamente tra gli obiettivi dell'Unione ex art. 3 Tue. Il *social pillar* interpella (vista una certa chiarezza su che cosa si dovrebbe fare per recuperare un credibile modello sociale europeo) e preme per questa svolta che potrebbe avvenire con maggiore probabilità tra i paesi che condividono l'euro; così come gli Stati potrebbero consensualmente vincolarsi al controllo su questi nuovi fronti della Corte di giustizia attraverso i parametri sovranazionali della Carta di Nizza. Il *Bill of rights* di Nizza ed il *social pillar* vanno visti quindi in una logica evolutiva di integrazione reciproca, soprattutto in vista del necessario ampliamento dell'attuale capitolo sociale dell'Europa.

#### 4. Quale futuro per l'Europa sociale

Ci sembra peraltro che la narrazione istituzionale sul *social pillar* abbia anche l'indubbio merito di un chiarimento di prospettiva tra coloro che sono *pro Europe*. Se oggi rileggiamo il Manifesto di Ventotene le indicazioni sono poche o pochissime a parte un illuminante e prefigurante passaggio sul reddito minimo come simbolo di un nuovo legame solidaristico tra i cittadini del vecchio continente liberatosi dalla dittatura nazifascista che in effetti ha ispirato una lunga tradizione di studi sul cosiddetto *euro dividendum*. Una certa evoluzione dello storico compromesso tra il primato del diritto della Comunità in materia di mercato unico e di libera concorrenza e la salvaguardia dei welfare nazionali (si è detto Adam Smith a livello sovranazionale, Lord Keynes a livello interno) con la lenta costruzione di un capitolo sociale ascrivibile direttamente all'Unione è stato più il *side effect* di politiche di crescita e sviluppo (basterà pensare al nesso tra libertà di circolazione dei lavoratori e apertura dei *welfare* nazio-

nali) dirette in primo luogo a scongiurare il pericolo di *social dumping* tra Stati membri che l'acquisizione in sé di obblighi di tutela ascrivibili ad entità politiche anche se post-nazionali come patrimonio necessario del cittadino (almeno nella tradizione democratica continentale post-bellica). Una maggiore consapevolezza «costituzionale» si può in effetti leggere nel Progetto di costituzione europea e poi nel *Lisbon Treaty* e forse ancor prima nel Trattato di Amsterdam ma, in realtà, le politiche sociali hanno con quest'ultimo Trattato subito una diversa qualificazione che, pur ampliando di moltissimo competenze ed obiettivi, le connette non più ad esigenze di armonizzazione ma di garanzia di minimi di trattamento (quindi non con regolamenti, ma con direttive). L'ampliamento (confermato come detto con il Trattato di Lisbona sul lato delle competenze) era già stato pagato in termini di intensità e di univocità delle fonti: una cosa è tendere a rendere convergenti ed armoniche tra loro le politiche sociali dei singoli paesi, un'altra assicurare che queste salvaguardino comunque dei «minimi», un *floor of rights*, secondo la felice espressione spesso utilizzata da Stefano Giubboni, che tuttavia non vale a disegnare un *welfare* europeo ma cerca solo di evitare che, riguardo ad alcune tutele essenziali, gli Stati siano del tutto inadempienti (con l'ulteriore limite che, per quanto riguarda sciopero e retribuzione, neppure questo è possibile). Ci sembra che la crescita del mercato comune e le sue esigenze siano state manifestamente inadeguate ad individuare con chiarezza un *sondernweg* (una strada particolare) continentale per orientare la codificazione sociale sovranazionale, cioè che rimangano grosse incertezze sul modello da assumere. Predicare una soluzione «federale» vuol dire poco sia perché esistono molti modelli esistenti di Stati federali che scelgono diverse ripartizioni di compiti e tra centro e periferia e nel connesso finanziamento delle spese sociali (ad esempio ora si discute molto del modello canadese nel quale le articolazioni regionali sono più forti e connotate anche in senso linguistico-culturale), sia perché è proprio il termine «federale» in discussione nei suoi tratti costitutivi ed irrinunciabili. Non è certamente un caso che nell'ultima, lunga e devastante, crisi dell'Unione, sia stato riaperto il cantiere della riflessione (in attesa che si apra quello delle riforme istituzionali), di cui il bel volume del 2017 di Sergio Fabbrini, *Sdoppiamento* costituisce un'efficace introduzione e guida che mi pare riattivi con una nuova energia l'approccio al federalismo come doppia «sovranità».

tà» (degli Stati e dei cittadini) evitando le rigide soluzioni neo-statalistiche anche per un'Unione del futuro. Un rilancio necessario del progetto europeo sulla base di scelte consapevoli ed esplicite istituzionali e costituzionali tra coloro che sono disponibili a compierlo (e che comporterebbe una chiara ripartizione tra compiti sovranazionali e compiti di mero coordinamento di quelli che restano affidati agli Stati, impedendo però che i primi siano condotti attraverso il metodo intergovernativo); una svolta che sarebbe più facile – rompendo le attuali ambiguità – tra i paesi dell'area euro e plausibile se si rinunciasse a concezioni troppo forti ed esigenti di federalismo, mutuato sulla sovranità ottocentesca. Si tratterebbe, per il tema qui in discussione, di stabilire i confini di un *welfare* propriamente europeo, quindi disciplinato dal diritto dell'Unione e correlativamente da questa finanziato, da quella parte che rimarrebbe in capo agli Stati, stante una diversità irriducibile dei diversi sistemi. Si tratta di una prospettiva appena schizzata nei contributi di Fabbrini nella dimensione sociale, ma ripresa con maggiore attenzione e concentrazione negli ultimi scritti di Maurizio Ferrera che richiamano importanti saggi di respiro internazionale sulla cosiddetta Unione sociale europea. È ancora solo un momento, sia pure importante, del riavvio di un approfondimento a largo raggio che dovrebbe mettere anche a fuoco i termini di una gestione democratica e trasparente della *governance* economica dell'euro che superi la logica meramente contabile e finanziaria con la quale è stata sinora affrontata, quella che Alain Supiot ha definito un «governo attraverso i numeri»<sup>1</sup>. Il secondo aspetto è che, rispetto alla dimensione welfaristica spettante all'Unione, si dovrebbe mirare a superare il tradizionale aspetto meramente regolativo mettendo in campo una gestione diretta attraverso risorse proprie di alcune garanzie, tipicamente quelle già ricordate del Rmg o di forme di aiuto ai disoccupati e via dicendo, attraverso tasse «europee» dalla *web tax* alla *carbon tax*. Rientra così in gioco la spinosa questione del bilancio dell'Unione e delle risorse «proprie» di un'Europa che non si limiti a sanzionare e mettere in riga chi viola il suo diritto (anche sociale) ma che direttamente protegge e tutela i soggetti deboli e realizza su singoli punti

<sup>1</sup> Cfr. il documento di A. Supiot e di altri studiosi i europei uscito il 23.9.2018 su *Le Monde* e su altri quotidiani continentali, *Il est encore possible de réanimer l'Union européenne?*

quella solidarietà pan-europea già ampiamente inclusa nella trama dei Trattati, soprattutto a Lisbona.

Sembra, in conclusione, che alla Dichiarazione di Göteborg vada l'indubbio merito, sebbene il suo *follow up* sia obiettivamente troppo lento in questa fase anche in vista delle elezioni per il Parlamento europeo, di avere riportato in agenda la questione sociale in Europa e di avere elaborato un solenne promemoria per coloro che si metteranno alla testa della rivincita sul montante nazionalismo e che dovranno auspicabilmente dare una risposta costituzionale e regolativa ai suoi venti solenni principi.

### Bibliografia

- Allegrì G., Bronzini G. (2014), *Sogno europeo o incubo?*, Roma, Fazi.
- Bronzini G. (2010), *Il modello sociale*, in Bassanini F. e Tiberi G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, Bologna, il Mulino.
- Bronzini G. (2016), *La Carta dei diritti dell'Unione europea è effettiva?*, in *Teoria politica*, pp. 249 ss.
- Bronzini G. (2018), *La nozione comunitaria di lavoratore: una soluzione per la digital economy?*, in *ADL*, n. 4.
- Bronzini G. (a cura di) (2019), *Verso un pilastro sociale europeo*, Fondazione Basso, in corso di pubblicazione.
- Caruso B. (2018), *I diritti dei lavoratori digitali nella prospettiva del Pilastro sociale*, Wp, Csdle, Massimo D'Antona, int. 146/2018.
- Piccone V., Pollicino O. (a cura di) (2018), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica.
- Deakin S. (2018), *Politica sociale, governance dell'economia e Uem; alternative all'austerità*, in *RGL*, n. 4/2018, pp. 589 ss.
- Fabbrini S. (2017), *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Bologna, il Mulino.
- Ferrera M. (2017), *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma-Bari, Laterza.
- Ferrera M. (2017), *Si può costituire una Unione sociale europea?*, in *QC*, n. 2.
- Giubboni S. (2012), *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, il Mulino.
- Margiotta C. (2018), *Europa: diritto della crisi e crisi del diritto*, Bologna, il Mulino.

- Rodotà S. (2014), *Il pensiero debole dell'Europa che si accontenta*, in *La Repubblica*, 9 gennaio 2014.
- Van Parijs P. e Vanderborght Y. (2017), *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, il Mulino.
- Vandenbroucke F., Bernard C., Baere G.D. (a cura di) (2017), *A European Social Union After the Crisis*, Cambridge.

#### ABSTRACT

*Si individua il nesso tra l'enforcement giudiziaria della Carta dei diritti e l'attuazione del pilastro sociale europeo di cui alla Joint Declaration di Göteborg del Novembre 2017. Nell'ultimo periodo la Corte di giustizia ha rilanciato la prima così come il dibattito sul Pilastro sociale ha messo in agenda le iniziative più urgenti in campo sociale.*

#### THE ENFORCEMENT OF THE NICE CHARTER AND THE EUROPEAN SOCIAL PILLAR

*The paper focuses the nexus between the judicial enforcement of the European Charter of fundamental rights and the construction of an European social pillar promised by the Joint Declaration in Göteborg november 2017. In the last period the Court of Justice of European Union stressed the attitude of the Charter of Nice to be directly applied in the national Courts and the debate on european social pillar put in agenda the necessity of a wider european social legislation.*





## Il lavoro nell'Unione europea. Stato dell'arte e proposte

Andrea Allamprese\* e Silvia Borelli\*\*

«Voglio sviluppare un Pilastro europeo dei diritti sociali, che tenga conto delle mutevoli realtà delle società europee e del mondo del lavoro e che possa fungere da bussola per una rinnovata convergenza nella zona euro. Questo Pilastro europeo dei diritti sociali dovrebbe venire a integrare i risultati che abbiamo già raggiunto insieme in materia di protezione dei lavoratori nell'Unione europea»<sup>1</sup>.

Con queste parole Juncker annunciava l'adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali, un articolato insieme di documenti, giuridicamente non vincolanti, tra cui spicca la proclamazione interistituzionale di venti principi che intende «fungere da guida per realizzare risultati sociali e occupazionali efficaci in risposta alle sfide attuali e future, così da soddisfare i bisogni essenziali della popolazione, e per garantire una migliore attuazione e applicazione dei diritti sociali»<sup>2</sup>.

A seguito dell'approvazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, avvenuta a Göteborg il 17 novembre 2017, non sono state avviate nuove iniziative legislative, ma sono state portate avanti alcune proposte già esistenti (in materia di congedi parentali, sulla trasparenza del mercato del lavoro, sulla protezione sociale delle persone con qualunque forma di impiego), dirette ad alleviare alcuni dei problemi che affliggono oggi i lavoratori, senza tuttavia mettere in discussione le regole della *governance* economica europea e il modo in cui è stato costruito il mercato unico. Per questo ci sembra che il Pilastro europeo dei diritti sociali sia da catalogare tra le più o meno riuscite operazioni di *marketing*

\* Docente di Diritto del lavoro presso l'Università di Modena e Reggio Emilia.

\*\* Docente di Diritto del lavoro presso l'Università di Ferrara.

<sup>1</sup> Discorso di J.C. Juncker sullo Stato dell'Unione 2015: «L'ora dell'onestà, dell'unità e della solidarietà», pronunciato al Parlamento europeo il 9 settembre 2015.

<sup>2</sup> Proclamazione interistituzionale, punto n. 12 del preambolo.

del *coté* sociale dell'Unione europea. A dimostrazione di quanto detto si prenderanno in rassegna le recenti iniziative assunte dall'Unione in materia di lavoro.

## 1. Subordinazione e autonomia ai tempi della *gig economy*

Come noto, la precarizzazione del lavoro oggi in Europa è multiforme. L'uso (e l'abuso) dei rapporti di lavoro parasubordinato (in Italia), la diffusione dei cosiddetti contratti a zero ore (in Gran Bretagna), l'esplosione dei contratti a termine di breve durata (in Francia<sup>3</sup> e in Spagna), hanno colpito principalmente i giovani, ai quali è stato precluso l'ottenimento di appaganti, o almeno sufficienti, condizioni di vita e di lavoro. Per altro verso, gli interventi legislativi di manomissione del tradizionale quadro di garanzie (si pensi alla disciplina del licenziamento), sotto la pressione delle politiche di austerità imposte nel quadro della *governance* economica europea<sup>4</sup>, hanno rimesso in discussione, ed esposto a pericoli di precarizzazione, anche il cosiddetto nucleo forte dei lavoratori subordinati, quelli a tempo indeterminato<sup>5</sup>.

L'ultima frontiera della precarietà è quella nell'ambito della *gig economy*. Le piattaforme digitali consentono infatti lo spezzettamento del lavoro in micro compiti offerti ad una folla di potenziali lavoratori, che vengono svolti, volta per volta, da chi è disponibile.

Quando la Commissione, nel 2010, ha lanciato l'Agenda digitale europea – uno dei temi chiave della strategia Europa 2020 – erano del tutto

<sup>3</sup> Bogard 2018, pp. 1 ss.

<sup>4</sup> Palli 2018, pp. 618 ss.

<sup>5</sup> In alcuni paesi europei (Francia, Gran Bretagna, Italia e Spagna) abbiamo assistito, negli ultimi anni, alla ripresa di uno sforzo di elaborazione progettuale da parte di gruppi di studiosi/e (sovente vicini/e al sindacato) con l'obiettivo di sintetizzare in una proposta organica (in alcuni casi, un vero e proprio articolato di legge) le riforme o risposte normative che appaiono necessarie per contrastare, e sperabilmente rovesciare, quel progetto di multiforme precarizzazione dei rapporti di lavoro, e di forte degrado degli standard di tutela, che ha caratterizzato gli ultimi trent'anni, sotto la spinta delle ideologie del neo-liberismo. Per un esame comparato di queste proposte, tra cui la «Carta dei diritti universali del lavoro» promossa dalla Cgil e attualmente in discussione in Parlamento (proposta di legge C11), v. Allamprese 2019.

assenti i riferimenti alle problematiche del lavoro. Al centro della strategia per il Mercato unico digitale vi è l'esigenza di facilitare la creazione e lo sviluppo delle piattaforme, eliminando gli ostacoli, normativi e no, che impediscono di sfruttare pienamente il potenziale dell'industria digitale e dell'*e-commerce*, anche transnazionale. Solo grazie agli studi svolti dall'Organizzazione internazionale del lavoro<sup>6</sup>, nel 2016 la Commissione inizia ad interrogarsi sulla «applicazione del quadro normativo vigente» e sulle «zone grigie» sfruttate dalle piattaforme per aggirare le norme a tutela dell'interesse pubblico.

In tale prospettiva, la Commissione fornisce «alcuni orientamenti su come la tradizionale distinzione tra lavoratori autonomi e subordinati trova applicazione nel contesto dell'economia collaborativa». L'organo dell'Unione si limita però a riportare la definizione di lavoratore subordinato elaborata dalla Corte di giustizia ai fini della libera circolazione dei lavoratori, ricordando poi – è questo il passaggio più significativo della Comunicazione della Commissione – che «la sussistenza o meno di un rapporto di lavoro deve essere stabilita sulla base di una valutazione caso per caso, tenuto conto delle circostanze di fatto che caratterizzano il rapporto tra la piattaforma e il prestatore dei servizi sottostanti e l'esecuzione dei relativi compiti»<sup>7</sup>. Tale affermazione è di estrema importanza a fronte di leggi e di progetti di legge, nazionali ed europei, che negano l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato tra gestore della piattaforma e utente operatore.

Nell'ambito delle iniziative relative al Pilastro europeo dei diritti sociali, la Commissione ha poi rilanciato la proposta di direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili (Com (2017) 797). Nonostante le ambizioni iniziali della Commissione, la proposta di direttiva non menziona i lavoratori delle piattaforme e si applica solo alle persone fisiche che, per un certo periodo di tempo, forniscono «prestazioni a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima in cambio di una retribuzione» (art. 2). Per rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva

<sup>6</sup> De Stefano 2016.

<sup>7</sup> V., per il virgolettato, Commissione europea, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, Com (2016) 356, 13 ss. Sul punto v. anche il parere del Cese sul tema «Abuso della qualifica di lavoratore autonomo» (2013/C 161/03, par. 1.3), che, opportunamente, richiama la Raccomandazione OIL n. 98 del 2006.

va occorre pertanto essere lavoratori subordinati. È peraltro possibile escludere dall'ambito di applicazione della direttiva i lavoratori che abbiano un rapporto di lavoro molto breve. Quanto all'elenco delle informazioni che devono essere fornite al lavoratore, nella proposta della Commissione mancano le informazioni necessarie ai lavoratori della *gig economy* (ad esempio, non viene previsto l'obbligo di comunicare i sistemi di *rating*, né i sistemi in base a cui vengono assegnati gli incarichi). Tutti gli standard minimi di trattamento fissati dalla direttiva possono inoltre essere derogati da qualunque contratto collettivo, a qualunque livello (anche aziendale), purché sia assicurata «la protezione generale dei lavoratori» (art. 12). Non è poi previsto l'obbligo, per il datore di lavoro, di comunicare le informazioni prima dell'inizio del rapporto di lavoro, misura essenziale per combattere il lavoro sommerso.

Sempre nell'ambito del Pilastro europeo dei diritti sociali, la Commissione ha proposto di garantire, anche ai lavoratori autonomi, un livello adeguato di protezione sociale. Ai buoni propositi non è tuttavia seguito un adeguato impegno politico-legislativo, dato che la Commissione ha adottato una raccomandazione<sup>8</sup>, atto privo di valore giuridico vincolante. Per evitare che la garanzia di un adeguato livello di protezione sociale comprometta la sostenibilità finanziaria dei sistemi di sicurezza sociale (considerando n. 37), si richiede che «i contributi al sistema di protezione sociale siano proporzionati alle capacità contributive dei lavoratori subordinati e autonomi» (§ 13). In tal modo, il processo di deresponsabilizzazione degli operatori della *gig economy* (ma non solo) viene legittimato e promosso: da un lato, la Commissione trascura lo squilibrio di poteri esistente nel rapporto tra lavoratore e piattaforma (e, in generale, tra lavoratore e impresa); dall'altro, la Commissione interviene sugli effetti prodotti da tale asimmetria di poteri, e cioè sui rischi (in primo luogo, di povertà) cui sono esposti i lavoratori, garantendo loro una protezione sociale il cui costo cade sui lavoratori stessi<sup>9</sup> e che deve, comunque, essere

<sup>8</sup> Raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi Com (2018) 132, che dà attuazione al Principio n. 12 del Pilastro europeo dei diritti sociali.

<sup>9</sup> Nella Proposta di Raccomandazione, la Commissione giustifica il proprio intervento come volto a evitare che i divari nell'accesso alla protezione sociale spingano gruppi sempre più numerosi di lavoratori «a ricorrere a reti di sicurezza di ultima istanza finanziate dal get-

compatibile con le regole sulla *governance* economica. Il pilastro europeo dei diritti sociali propone così una versione *economic governance compatible* della *flexicurity* (non a caso, il pilastro si applica, in prima battuta, ai soli Stati dell'eurozona).

Va infine segnalato che, nei diversi documenti che compongono il Pilastro, i diritti sindacali sono quasi del tutto trascurati per i lavoratori subordinati, e totalmente assenti per gli autonomi. Nel formulare il principio su «Dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori» manca, ad esempio, il riferimento «a coloro che lavorano con strumenti digitali e/o operano a livello transfrontaliero», presente nel documento di consultazione della Commissione (punto 10, p. 13), e si menzionano solo i «lavoratori», termine con cui ci si riferisce ai soli lavoratori subordinati (Annex I Com (2016) 127, p. 2), senza peraltro riconoscere loro espressamente la libertà sindacale, il diritto alla contrattazione collettiva e il diritto di sciopero.

La questione è particolarmente delicata in quanto si moltiplicano, in Europa, i paesi che negano i diritti sindacali ai lavoratori autonomi sulla scia di quanto affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Fvw Kunsten Informatie en Media*<sup>10</sup>. Nel contempo, nei paesi in cui tali diritti sono riconosciuti, si sviluppano esperienze di «tutela per tutti i lavoratori digitali, a prescindere dalla qualificazione giuridica del rapporto di lavoro»<sup>11</sup>. È evidente che tali esperienze verrebbero annientate se trovasse conferma il divieto di stipulare accordi collettivi per i lavoratori autonomi.

tito fiscale», ciò che metterebbe a rischio «la sostenibilità economica e sociale dei sistemi nazionali di protezione sociale» (p. 3).

<sup>10</sup> In tale decisione, la Corte di giustizia ha negato il diritto alla contrattazione collettiva ai lavoratori autonomi, ritenendolo incompatibile con le regole europee in materia di concorrenza. A parere della Corte di giustizia, un contratto collettivo stipulato «da un'organizzazione di lavoratori in nome e per conto dei prestatori autonomi che vi sono affiliati non è il risultato di una trattativa collettiva tra parti sociali» e non può essere escluso dall'ambito di applicazione dell'art. 101, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Ue (par. 30). Tale contratto non è dunque compatibile con il diritto della concorrenza dell'Unione in quanto costituisce una pratica che ha per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare la concorrenza (art. 101 Tfu).

<sup>11</sup> Carta dei diritti fondamentali dei lavoratori digitali nel contesto urbano, firmata a Bologna il 31 maggio 2018.

## 2. Là dove le tutele sociali (un po') funzionano. Il lavoro a termine

In questo quadro tutt'altro che confortante, il 31 maggio 2018 viene approvata dal Parlamento europeo, quasi all'unanimità, la Risoluzione che dà risposta alle petizioni riguardanti la lotta alla precarietà e all'abuso dei contratti a tempo determinato (28 delle 48 petizioni provenivano da cittadini italiani)<sup>12</sup>.

La Risoluzione invita la Commissione e gli Stati membri a combattere il lavoro precario e a promuovere un'occupazione di qualità, sicura e ben retribuita, anche rafforzando gli ispettorati del lavoro; denuncia il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato al fine di coprire esigenze che non sono di natura temporanea, ma permanente e durevole; sottolinea che – come costantemente affermato dalla Corte di giustizia<sup>13</sup> – «la conversione di un contratto a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato deve essere considerata come una misura volta ad impedire e a sanzionare effettivamente l'abuso dei contratti a tempo determinato nel settore pubblico e privato»; invita gli Stati ad adottare misure per garantire il rispetto delle disposizioni legislative e regolamentari e per facilitare la transizione dei lavoratori verso l'economia formale.

Si tratta di un atto di indirizzo del Parlamento, che ha un importante valore politico, perché invita le Istituzioni europee ad abbandonare le politiche di flessibilità deregolativa dei rapporti di lavoro.

## 3. La porosa frontiera tra lavoro e non lavoro: il Corpo europeo di solidarietà

Un altro intervento che ci pare rilevante, pur se viene dai più trascurato, è il Regolamento Ue 2018/1475 sul Corpo europeo di solidarietà (Ces). Al Ces sono assegnati 375,6 milioni Eur per il periodo dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2020.

Numerosi sono i punti critici di tale iniziativa. In primo luogo, non è

<sup>12</sup> 2018/2600 (Rsp).

<sup>13</sup> Si v. da ultimo Corte giust., 25 ottobre 2018, C-331/17, *Sciotto*, in *Rgl*, n. 2/2019.

chiaro quali siano le differenze tra volontariato, tirocinio e lavoro. La commistione tra i piani rischia di confondere le diverse finalità cui sono dirette le tre suddette diverse attività. Ciò può portare a considerare il volontariato come porta d'accesso al lavoro. Con l'ulteriore effetto di utilizzare volontari, in luogo di lavoratori, per svolgere servizi essenziali. Inoltre, la definizione di lavoro consegna la solidarietà al precariato. La durata minima del rapporto di lavoro è di soli tre mesi; la durata massima può eccedere i 12 mesi, ma tale periodo eccedente non è retribuito dalla Commissione. La proposta richiede il rispetto delle condizioni di lavoro stabilite dalla legge o dal contratto collettivo se applicabile. Non è pertanto previsto l'obbligo di applicare alcun contratto collettivo.

Se – come pare – l'intenzione della Commissione è quella di favorire l'occupazione dei giovani tra i 18 e i 30 anni con misure speciali, non si comprende perché venga loro riservato un tirocinio (senza mai precisarne i contenuti formativi) e un contratto di lavoro a termine di durata massima di 12 mesi. Il rischio è quello di creare, per i giovani, un mercato di lavoro di serie B che, anziché inserirli stabilmente nel lavoro, finirà per condannarli ad uno stato di sotto-occupazione. Nel Regolamento non è peraltro prevista alcuna disposizione che vincoli l'assegnazione dei fondi alle c.d. organizzazioni partecipanti (organismi *non profit*, ma anche *profit making*) al fatto che queste abbiano offerto un lavoro stabile a una certa percentuale di tirocinanti o abbiano convertito una certa percentuale di contratti di lavoro a termine in contratti di lavoro a tempo indeterminato.

#### **4. Il lavoro transnazionale: le esigenze di mercato e la cooperazione amministrativa ai tempi dei tagli della spesa pubblica**

Il 9 luglio 2018 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Ue la direttiva 2018/957, che apporta significative modifiche alla direttiva 96/71 sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionale.

La direttiva del 2018 intende porre rimedio ad alcuni problemi generati dal sistema di regole relative alla mobilità temporanea di lavoratori all'interno dell'Unione europea, finora inidoneo a contrastare i fenomeni di

dumping sociale e retributivo. Questi problemi sono emersi con tutta evidenza a seguito di una serie di sentenze della Corte di giustizia, nelle quali i giudici di Lussemburgo hanno applicato la direttiva 96/71 come normativa che impedisce agli Stati – e ai sindacati – di imporre alle imprese straniere che distaccano lavoratori il pieno rispetto degli standard normativi e retributivi fissati dai contratti collettivi ad efficacia non generalizzata vigenti sul territorio nazionale.

Il testo della nuova direttiva migliora il quadro esistente, ma non appare capace di risolvere tutti i problemi scaturiti dalla suddetta giurisprudenza della Corte di Giustizia. Ciò sia in ragione del carattere inevitabilmente compromissorio di alcune disposizioni della nuova direttiva, sia per il limitato ambito di incidenza di quest'ultima, che riguarda i soli profili di diritto del lavoro dei distaccati, ma non quelli previdenziali<sup>14</sup>.

La direttiva 2018/957 introduce una cosiddetta clausola di salvaguardia, finalizzata a garantire che la direttiva 96/71 non comporti effetti limitanti l'esercizio dei diritti fondamentali, in particolare quelli all'azione sindacale e alla contrattazione collettiva, come riconosciuti dagli Stati membri e dall'Ue.

La direttiva 2018/957 ha poi recepito i principi enunciati nella sentenza *Sähköalojen ammattiliitto* della Corte di giustizia<sup>15</sup> in materia di trattamenti retributivi da corrispondere ai lavoratori in distacco transnazionale. La nozione di «tariffa minima» è stata dunque sostituita con quella più ampia e generica di «retribuzione», nozione tendenzialmente omnicomprendensiva giacché con essa «si intendono tutti gli elementi costitutivi della retribuzione resi obbligatori da disposizioni legislative, da contratti collettivi del paese ospitante [...] applicabili a norma del paragrafo 8».

Il profilo di maggior debolezza del regime del distacco transnazionale, anche dopo la riforma del 2018, attiene all'applicabilità ai lavoratori stranieri dei contratti collettivi vigenti nel paese ospitante. E ciò: sia perché la parità di trattamento, sotto questo profilo, non riguarda l'eventuale trattamento più favorevole garantito ai lavoratori nazionali dalla contratta-

<sup>14</sup> Giubboni, Orlandini 2018, pp. 907 ss.

<sup>15</sup> Corte giust., 12 febbraio 2015, C-396/13.

zione decentrata (aziendale e territoriale); sia perché resta eluso il problema dell'integrale applicazione degli stessi Ccnl in quei sistemi che (come l'Italia) non conoscono l'*erga omnes*.

Altri aspetti di criticità della direttiva riguardano: la regolazione del distacco «a catena» (i.e. la possibilità per l'impresa utilizzatrice di distaccare il lavoratore somministrato in altro Stato membro); la mancanza di precise regole comuni sulle sanzioni applicabili in caso di distacco illegittimo; l'esclusione dall'ambito di applicazione del trasporto su strada, per cui è in discussione, di fronte al Parlamento europeo, una proposta specifica<sup>16</sup>. La questione del distacco nel settore dell'autotrasporto è particolarmente ostica in quanto, da un lato, non è chiara la distinzione tra le differenti fattispecie (il trasporto nel territorio nazionale, a cui si applica tutta la normativa interna; il distacco, a cui si applica la direttiva 96/71; il mero transito in un paese, a cui non si applica la normativa lavoristica del paese di transito), dall'altro, i controlli sono oltremodo complicati, richiedendo spesso la collaborazione tra diverse autorità (nel nostro paese, l'ispettorato del lavoro e la polizia stradale)<sup>17</sup>.

La direttiva del 2018 non affronta poi la questione della prestazione di servizi transnazionale mediante piattaforme. Nella sentenza *Bundesdruckerei*<sup>18</sup>, la Corte di giustizia ha escluso l'applicazione della direttiva 96/71 al caso di un'impresa stabilita in Polonia, controllata al 100% da un'impresa tedesca, che esegue un appalto pubblico relativo alla digitalizzazione di documenti e alla conversione di dati per il servizio urbanistico di Dortmund, senza distaccare i propri lavoratori. In tale ipotesi, afferma la Corte, l'art. 56 Tfeue osta a che uno Stato membro obblighi, in virtù della normativa in materia di appalti pubblici, un appaltatore (o un subappaltatore) non stabilito in tale paese a versare ai lavoratori impiegati nell'appalto, ma non distaccati, il salario minimo fissato nel paese in cui si trova l'amministrazione che ha lanciato la gara d'appalto.

Altra questione non regolata dalla normativa europea sul distacco è

<sup>16</sup> Cfr. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2006/22 per quanto riguarda le prescrizioni di applicazione e fissa norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71 e la direttiva 2014/67 sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada.

<sup>17</sup> Frosecchi 2018, pp. 43 ss.

<sup>18</sup> Corte giust., 18 settembre 2014, C-549/13.

quella della prestazione transnazionale dei lavoratori autonomi che, appunto, non rientrano nel campo di applicazione della direttiva 96/71. Nel caso di impiego transnazionale di lavoratori autonomi, le disposizioni dei Regolamenti «Roma I» e «Bruxelles I-bis», che temperano il criterio dell'autonomia delle parti, non si applicano. In tal caso, dunque, la controversia è risolta dal giudice designato dalle parti (art. 25, Reg. Bruxelles I-bis), applicando la legge da esse scelta (art. 4, Reg. Roma I). Pertanto, qualora Uber decidesse di assumere autisti residenti in Francia per prestare i suoi servizi in Belgio, potrebbe liberamente scegliere la legge applicabile al rapporto di lavoro autonomo e il giudice competente in caso di controversia. Il fenomeno – noto da tempo – si chiama *law shopping* e *forum shopping*; incentiva la *regulatory competition* tra gli Stati; sviluppa un'armonizzazione verso il basso, opposta a quanto prescritto nei Trattati fondativi.

Vanno infine menzionate la Proposta di modifica del Regolamento 883/2004 sul coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale e il Regolamento che stabilisce un'Agenzia europea per il lavoro.

La Proposta di modifica del Regolamento 883, per cui è attualmente in corso il cosiddetto «Trilogo» (Commissione, Consiglio Ue, Parlamento europeo), è diretta, da un lato, a limitare i costi delle prestazioni erogate a cittadini migranti economicamente inattivi, dall'altro, a facilitare la lotta alle frodi nei casi di distacco transnazionale. Quanto al primo profilo, viene codificata la giurisprudenza *Dano*<sup>19</sup>, *Alimanovic*<sup>20</sup>, *García Nieto*<sup>21</sup> della Corte di giustizia, con cui si è limitato l'accesso alle prestazioni assistenziali da parte dei cittadini europei che si trovano in uno Stato membro diverso da quello di origine. La proposta introduce altresì un periodo di deroga alla regola della parità di trattamento per quanto concerne il diritto all'indennità di disoccupazione: gli Stati possono cioè decidere che, per i primi sei mesi di lavoro, i lavoratori migranti non abbiano il diritto di accedere a tale prestazione, in caso di perdita dell'impiego. Quanto alla lotta alle frodi sociali, la proposta rivede, in parte, il meccanismo creato dalla Corte di giustizia e codificato

<sup>19</sup> Corte giust., 11 novembre 2014, C-333/13.

<sup>20</sup> Corte giust., 15 settembre 2015, C-67/14.

<sup>21</sup> Corte giust., 25 febbraio 2016, C-299/14.

nel Regolamento 987/2009 sull'emissione e la revoca del formulario A1. In base a tale meccanismo, il datore di lavoro che intende distaccare lavoratori in un altro Stato membro richiede all'istituto di sicurezza sociale dello Stato di origine di fornirgli un documento (A1) che attesti che il lavoratore distaccato è regolarmente iscritto al regime di sicurezza sociale di tale Stato. Tale documento impedisce allo Stato di destinazione di richiedere il pagamento dei contributi sociali per la prestazione ivi resa dal lavoratore distaccato. Il sistema, creato per evitare il rischio della doppia contribuzione, è problematico in quanto il formulario A1 è spesso emesso dallo Stato d'origine senza alcun controllo circa il reale svolgimento di un'attività in tale paese da parte del datore di lavoro richiedente e/o del lavoratore distaccato. Accade pertanto che società «cartiera» (*letterbox companies*) siano create nei paesi in cui i contributi sociali sono meno elevati, al solo fine di assumere lavoratori da distaccare con il sistema dell'A1<sup>22</sup>.

La proposta di Regolamento scalfisce, in parte, la regola dell'incontestabilità del formulario A1 da parte dello Stato di destinazione. In sostanza, si vuole garantire alle autorità del paese di destinazione la possibilità di contestare il formulario quando ne è provata l'emissione fraudolenta, codificando così la giurisprudenza *Altun* della Corte di giustizia<sup>23</sup>. Si vorrebbe altresì impedire l'emissione retroattiva dell'A1, possibilità oggi ammessa dalla Corte di giustizia<sup>24</sup>.

L'Agenzia europea per il lavoro è un'autorità a gestione tripartita (Commissione e parti sociali) che ha il compito di facilitare il contrasto al lavoro sommerso e alle irregolarità transnazionali. In particolare, il Regolamento appena approvato prevede la possibilità di svolgere ispezioni congiunte in due o più Stati membri. Tali ispezioni possono tuttavia svolgersi solo negli Stati membri che le accettano. E qualora uno Stato rifiuti l'ispezione congiunta senza un ragionevole motivo, non sono previste sanzioni per la violazione del dovere di leale collaborazione di cui all'art. 4 Trattato Ue.

<sup>22</sup> Borelli 2018, pp. 118 ss.

<sup>23</sup> Corte giust., 6 febbraio 2018, C-359/16, in *Rgl*, 2018, II, pp. 421 ss.

<sup>24</sup> Corte giust., 6 settembre 2018, C-527/16.

## 5. L'incorporazione del diritto del lavoro nel diritto dell'impresa

Altra questione che prende sempre più piede nell'Ue è quella dell'incorporazione del diritto del lavoro nel diritto dell'impresa. Il fenomeno non è nuovo. Di recente, tuttavia, si è molto diffuso. Ciò ha un impatto notevole sull'iter legislativo. In primo luogo, viene escluso l'utilizzo delle basi giuridiche di cui agli artt. 154 e 155 Tfu e dunque la consultazione preventiva delle parti sociali. In secondo luogo, nel Parlamento europeo, la discussione non viene incardinata nella Commissione che si occupa di Occupazione e affari sociali, ma in altra Commissione, ove l'attenzione per gli aspetti lavoristici è, di regola, inferiore. Infine, quando le disposizioni lavoristiche sono inserite in interventi che riguardano il diritto dell'impresa, i sindacati, nazionali ed europei, e la dottrina lavoristica sono meno attenti all'iter legislativo.

Fra gli interventi «trasversali» in materia di lavoro, va annoverato il c.d. *Mobility Package*. Il Pacchetto si compone di tre iniziative legislative: a) la proposta di modifica del Regolamento Ue 561/2006 (sulle prescrizioni minime in materia di periodi di guida massimi giornalieri e settimanali, di interruzioni minime e di periodi di riposo giornalieri e settimanali) e del Regolamento Ue 165/2014 (per quanto concerne il posizionamento per mezzo dei tachigrafi) (Com (2017) 277); b) la già citata proposta di modifica della direttiva 2006/22 (sulle prescrizioni di applicazione e la fissazione di norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71 e la direttiva 2014/67 sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada) (Com (2017) 278); c) la proposta di modifica dei Regolamenti 1071/2009 e 1072/2009 per adeguarli all'evoluzione del settore. Le rilevanti divergenze tra paesi membri fanno presagire un esito negativo dell'iter legislativo.

Altra proposta che invece ha avuto esito positivo è quella della direttiva sulle procedure di ristrutturazione e insolvenza. La Proposta di direttiva mira a mettere in atto un sistema di prevenzione dell'insolvenza che agevoli e supporti l'imprenditore in difficoltà per intervenire immediatamente con provvedimenti di ristrutturazione dell'impresa, al fine di scongiurare l'aggravamento dello stato di crisi e tentare di dare continuità all'impresa. La nuova direttiva si pone in un solco tracciato già da tempo, tendente a predisporre delle procedure sottratte alla direzione e al controllo giurisdizionale o amministrativo, lasciando alla gestione c.d. privatistica il

governo delle crisi di impresa. La conseguenza è che il controllo e la gestione della procedura di allerta sarà sempre più esercitato da organismi privati e da consulenti/professionisti.

La direttiva disciplina poi la ristrutturazione preventiva, la sospensione delle azioni esecutive, l'adozione del piano di ristrutturazione e omologazione, le procedure di impugnazione, la possibilità per l'imprenditore di ottenere una «seconda possibilità» e la responsabilità dei dirigenti. Quest'ultimo profilo è particolarmente significativo in quanto si obbligano gli Stati a predisporre un sistema volto a responsabilizzare non solo l'imprenditore, ma anche i manager nella gestione dell'impresa. È prevista, in particolare, la responsabilità dell'imprenditore o dei manager che, agendo con grave negligenza o deliberatamente, «mettono in pericolo la sostenibilità economica dell'impresa».

Va infine segnalato che la direttiva sulle procedure di ristrutturazione e insolvenza è stata approvata quando era in corso la discussione sulla modifica del codice fallimentare, adottata poi con d.lgs. n. 14/2019. È evidente che l'esigenza di dare attuazione alla nuova direttiva costringerà il legislatore a intervenire nuovamente sul punto. E si auspica che questa volta l'attenzione per i profili lavoristici sia maggiore, e non ripiegata solo su una logica emergenziale.

Il cosiddetto *Company Package*, presentato dalla Commissione europea il 25 aprile 2018, e attualmente all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Ue, comprende una proposta di direttiva che modifica la direttiva quadro sul diritto societario n. 2017/1132 per quanto riguarda le trasformazioni, le fusioni e le scissioni transfrontaliere, e una proposta di direttiva che modifica la stessa direttiva 2017/1132 per quanto riguarda l'impiego degli strumenti e processi digitali nel diritto societario (direttiva cosiddetta *Digital Tools*).

La prima Proposta di direttiva intende creare una procedura comune per le trasformazioni, le fusioni e le scissioni transfrontaliere. Per quanto attiene ai profili giuslavoristici, i nodi principali da sciogliere riguardano: le disposizioni di contrasto alle *letterbox companies*; la tutela dei diritti di partecipazione dei lavoratori; l'eliminazione delle eccezioni e l'armonizzazione delle procedure di trasformazione, fusione e scissione. Su tali punti, le posizioni di Parlamento europeo e Consiglio Ue sono assai distanti. Se il primo intende rafforzare le disposizioni contro le *letterbox*

*companies*, autorizzando le autorità competenti del paese di origine a negare il certificato preventivo di trasformazione, fusione o divisione quando l'operazione è fraudolenta o quando la società è sottoposta a procedure per violazione della legislazione sociale, fiscale, ambientale, lavoristica o in materia di diritti umani, il secondo chiede di eliminare o rendere opzionali le disposizioni contro le *letterbox companies* previste nel testo della proposta della Commissione. Il Parlamento europeo intende poi garantire il rispetto dei diritti di partecipazione e ne assicura l'effettività, stabilendo che ogni fase delle operazioni di trasformazione, fusione e scissione sia preceduta dall'informazione e consultazione dei lavoratori e prescrivendo i contenuti minimi dell'obbligo di informazione. Al contrario, il Consiglio rigetta queste disposizioni. Analogamente, il Parlamento persegue l'armonizzazione delle procedure di trasformazione, fusione e scissione transfrontaliere, eliminando le eccezioni previste nel testo della Commissione. Al contrario, le eccezioni sono mantenute – e talora estese – nella posizione del Consiglio.

La Proposta di direttiva cosiddetta *Digital Tools* ribadisce che «i requisiti sostanziali per la costituzione di una società e i criteri di collegamento sono disciplinati dal diritto nazionale degli Stati membri» (p. 5)<sup>25</sup>. Rimane cioè possibile, per uno Stato, registrare «società di comodo», ovvero società che non svolgono in tale Stato alcuna attività economica (o svolgono solo attività marginali). La Proposta obbliga, inoltre, gli Stati membri a creare una procedura per la registrazione online di società e a mettere a disposizione online modelli di atti costitutivi di società a responsabilità limitata, al fine di favorirne la creazione. Per la direttiva *Digital Tools* è già stato raggiunto un accordo nel c.d. «Trilogo»; questo migliora, in parte, la proposta della Commissione. Si prevede, ad esempio, la possibilità, per lo Stato in cui si intende registrare la società, di esigere la presenza fisica del richiedente per la registrazione qualora sussistano motivi imperativi di interesse pubblico (art. 13b, par. 4 e art. 13f, par. 8). Dato però che lo Stato di registrazione «può» ma non «deve» richiedere la presenza fisica del registrante è presumibile che tale facoltà non sia esercitata da quei paesi che sfruttano, a proprio vantaggio, la possibilità di creare *letterbox companies*. L'accordo raggiunto nel «Trilogo» prevede inoltre che a ogni

<sup>25</sup> Cfr. Corte giust., 25 ottobre 2017, C-106/16, *Polbud*.

società venga assegnato un identificativo (*European unique identifier* – Euid; art. 16), ciò che dovrebbe facilitare la cooperazione transnazionale tra le autorità pubbliche.

## 6. Conclusioni

L'analisi dei recenti interventi in materia di diritto del lavoro dimostra come, nonostante la solenne proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, l'Ue non abbia messo in discussione la centralità del mercato unico, e dunque l'esigenza di plasmare il diritto del lavoro affinché sia funzionale alle libertà economiche, e le regole della *governance* economica che, da un lato, costringono i paesi debitori a un continuo taglio della spesa pubblica, dall'altro, spingono a una competizione basata sul contenimento del costo del lavoro. Il Pilastro, oltre a non avere cambiato il paradigma del diritto del lavoro dell'Unione, non tenta neppure di attivare un processo di costituzionalizzazione del diritto del lavoro. Nei tanti documenti che compongono il Pilastro non viene prevista l'adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed alla Carta sociale europea (Cse). Il Pilastro si limita a richiamare la Cse come fonte di ispirazione dei diritti sociali, affermazione questa già da tempo presente nell'art. 151 Tfu.

Altro programma che il Pilastro europeo dei diritti sociali non sembra in grado di bloccare è Refit (*Regulatory fitness and performance*). Nell'ambito di questo programma viene affermata la regola del cosiddetto *gold-plating*, per cui gli Stati membri, allorché recepiscono e attuano il diritto dell'Ue, non dovrebbero andare oltre quanto strettamente richiesto dall'atto legislativo<sup>26</sup>. In questa prospettiva, la regola dell'inderogabilità della norma lavoristica, strettamente connessa alla tutela della persona del lavoratore, viene totalmente ribaltata: a fronte del dogma del mercato, la norma lavoristica è concepita come soglia massima di tutela, oltre la quale non è consentito andare.

<sup>26</sup> Comunicazione della Commissione, *Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell'Ue* (Com (2015) 215) del 19 maggio 2015.

## Riferimenti bibliografici

- Allamprese A. (2019), *Initiativen für Arbeitsrechtschartas in Europa*, in *Arbeit und Recht*, n. 4.
- Bogard D. (2018), *Le développement de la précarité subordonné à la négociation collective: Cdd, contrats de mission et «contrats de chantier»*, in *Droit ouvrier*, n. 834, pp. 1 ss.
- Borelli S. (2018), *Appunti e idee per il contrasto alle letterbox companies*, in Allamprese A., Bonardi O. (a cura di), *Logistica e Lavoro*, in *Quaderni Rgl*, n. 3, pp. 118 ss.
- De Stefano V. (2016), *The Rise of the «Just-in-Time Workforce»: On-Demand Work, Crowdwork and Labour Protection in the «Gig-Economy»*, International Labour Office, Geneva.
- Frosecchi G. (2018), *Distacco, cabotaggio e trasporto internazionale: un puzzle ancora da comporre*, in Allamprese A., Bonardi O. (a cura di), *Logistica e Lavoro*, in *Quaderni Rgl*, n. 3, pp. 43 ss.
- Giubboni S., Orlandini G. (2018), *Mobilità del lavoro e dumping sociale in Europa, oggi*, in *Dlri*, pp. 907 ss.
- Palli B. (2018), *Les reformes nationales de la justification du licenciement au prisme des standards européens et internationaux*, in *Revue de droit du travail*, n. 9, pp. 618 ss.

## ABSTRACT

*Il breve saggio prende in rassegna i recenti interventi dell'Unione europea in materia di lavoro per dimostrare che, nonostante la solenne proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, le regole del mercato unico e della governance economica europea non sono alterate.*

## EMPLOYMENT IN THE EUROPEAN UNION. STATE OF ART AND PERSPECTIVES

*The short essay considers the recent legislative initiatives of the European Union on employment to demonstrate that, notwithstanding the solemn proclamation of the European Pillar of Social Right, the rules on single market and on the European economic governance are not modified.*



## Europa, Italia, immigrazione per lavoro

Andrea Rosafalco\*

### 1. L'attualità di uno studio sul diritto europeo dell'immigrazione per lavoro

I numeri e la loro percezione talora ingigantita, oltre che le molte narrazioni di senso in circolo (specialmente la cosiddetta «retorica dell'invasione» (Papa 2017, p. 364) contribuiscono a spiegare perché l'*immigrazione* sia divenuta oggetto per eccellenza della contesa politica odierna. Su questo tema, la politica può guadagnare o perdere forte consenso, perché l'immigrazione – causa e conseguenza della globalizzazione (Chiaromonte 2013, p. 1) – asurge spesso, per il cittadino comune, a punto di rifrazione delle trasformazioni (e delle contraddizioni) in corso: lo straniero che svolge mestieri e professioni, che comunica alternando la propria lingua d'origine e l'italiano, che talora tenta la strada dell'imprenditorialità, è preso a paradigma, suo malgrado, di un mondo nel quale stanno venendo meno certi punti fermi, materiali (ad esempio la grande industria del Novecento, il *welfare state*) e perfino mentali (ad esempio la centralità dell'entità economica e culturale europea).

A tal punto caricata di valori simbolici, l'immigrazione diviene perciò formidabile terreno di gioco, sui due lati del quale si schierano come due fazioni, l'una sostenente il carattere assolutamente positivo del fenomeno, l'altra che ne lamenta la valenza «diabolica», cioè divisiva per il tessuto sociale. La difficoltà di volgere uno sguardo franco sull'esistente potrebbe allora dipendere da questo: dal fatto che il carattere profondamente complesso del fenomeno non è traducibile nel linguaggio livellatore delle coppie binarie giusto/sbagliato, vantaggioso/dannoso.

Se allora si accetta che per misurarsi con questioni complesse occorre fare propri strumenti di analisi altrettanto complessi, si coglie il potenziale tratto chiarificatore di uno studio del diritto dell'Unione che, a ri-

\* Adapt Research Fellow, dottorando dell'Università degli Studi di Bergamo.

dosso delle elezioni del Parlamento europeo, è dedicato all'immigrazione per lavoro da Paesi terzi. È questa dimensione del fenomeno migratorio, del resto, a formare a tutt'oggi componente assai significativa nel composto scenario delle migrazioni internazionali, insieme con quella riguardante i motivi di ricongiungimento familiare (a cui però è legata). Lo attesta l'Ocse quando, nel rapporto *International Migration Outlook 2018*, mostra che fra i 5 milioni di immigrati che nel 2017 si sono stabiliti in modo non temporaneo nei Paesi facenti parte l'Organizzazione, «solo» 1,23 milioni di persone hanno presentato richiesta d'asilo (Ocse 2018, p. 13). Nella necessità di misurarsi adeguatamente con la realtà rappresentata da tali persone, si trovano le ragioni per uno studio sul diritto europeo dell'immigrazione per lavoro.

## 2. «Diritto» dell'ingresso per lavoro e «diritto» della presenza regolare dell'immigrato lavoratore, nell'ordinamento internazionale: cenni

Il diritto dell'immigrazione per lavoro presenta un'ambivalenza: da un lato si hanno le norme circa l'*ingresso* del migrante nel territorio dello Stato, dall'altro quelle riferite alla sua *permanenza* e al suo *lavoro*. Le seconde sono sempre incentrate sul principio antidiscriminatorio<sup>1</sup>, mentre il contenuto delle prime dipende principalmente dalla sensibilità politica degli Stati nazionali. Sebbene, infatti, all'art. 13 della Dichiarazione universale dei diritti umani sia riconosciuto a ciascun individuo il diritto a «lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio», nel medesimo articolo e in tutto il diritto Onu non si trova norma che stabilisca la corrispettiva garanzia, per il singolo, di poter fare ingresso in un paese (diverso dal pro-

<sup>1</sup> La materia antidiscriminatoria negli anni è stata profondamente discussa, soprattutto in occasione dei tentativi fatti dalle parti sociali di approntare assetti normativi derogatori del principio dell'uguaglianza formale. Il dibattito s'è reso particolarmente delicato in occasione della firma, il 2 febbraio 2000, del patto territoriale *Milano lavoro*, in cui, per promuovere l'occupazione regolare degli stranieri, veniva consentita la deroga *in peius* rispetto agli standard di trattamento fissati a livello generale. Con il Patto, insomma, si predisponeva una «regolazione diseguale», per favorire «categorie esposte a particolari rischi [...] di esclusione sociale» (Treu 2000, p. 124). L'estrema delicatezza della questione problematica sottostante il Patto, consistente in «come declinare [a livello sostanziale] il principio di uguaglianza e di parità di trattamento» (Biagi 2000, p. 128) comportò la dolorosa rottura dell'unità sindacale.

prio) per motivi economici: esiste un'incoerenza interna al sistema internazionale, un'«asimmetria» (Freedland, Costello 2014, p. 1). Sulla *permanenza* e il *lavoro* dell'immigrato, invece, oltre ai testi normativi dedicati (come la convenzione Onu cosiddetta Icrwm – *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* – ovvero la convenzione Oit C143 del 1975) è l'intero diritto internazionale del lavoro a trovare applicazione, salvo che non sia espressamente stabilito diversamente (Olney, Cholewinski 2014, p. 265).

### 3. Il diritto europeo dei Trattati

#### 3.1. Amsterdam come punto di svolta

La distinzione preliminare fra norme che regolano l'*ingresso* e norme che regolano *permanenza* e *lavoro* vale a introdurre lo studio del dato giuridico europeo. Sull'arrivo dei migranti economici, in particolare, i governi hanno sempre temuto l'eccessiva cessione di sovranità in favore dell'Unione, sostenendo piuttosto l'opzione di un forte controllo nazionale sulle frontiere. Rispetto a tale atteggiamento di chiusura e diffidenza, il Trattato di Amsterdam del 1997 rappresenta però un *turning-point*, seppure parziale.

Se infatti, con il Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht nel 1992, è inaugurato il nuovo «edificio» dell'Unione europea (Adam, Tiziano 2010, p. 4) retto su tre «pilastri» (quello cosiddetto comunitario, la Pesc – Politica Estera e Sicurezza Comune – e la Gai – Giustizia e Affari Interni –, con Amsterdam le materie dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione tendono ad abbandonare il terzo pilastro (la Gai) per passare al primo, divenendo oggetto del sistema decisionale «comunitario». Tale cambiamento d'assetto, definito *pillar switch*, comporta importanti conseguenze: maggiore dinamicità del procedimento decisionale, coinvolgimento del Parlamento europeo sul tema migratorio e aumento dell'area di giurisdizione della Corte di Giustizia (Dell'Olio 2002, p. 476). In commento del cambiamento in parola, s'è parlato però di una tecnica di «comunitarizzazione flessibile» (Chiaromonte 2013, p. 41): in virtù del *pillar switch* infatti, i tempi, i modi e i soggetti delle decisioni non sono quelli del modello comunitario «puro», ma essi risultano modellati in linea con le resistenze mostrate dagli Stati-nazione.

Ciò nonostante, è intravedibile un cambio di «paradigma politico» (Del'Olivo 2002, p. 478) nei mutamenti di Amsterdam. Tra gli uomini politici europei, comincia a farsi strada la consapevolezza che l'immigrazione può riuscire utile di fronte all'esanguità della demografia europea (Commissione Ce 2005, p. 3); se del resto si capovolgono i termini di una *vulgata* troppo spesso diffusa, appare evidente che i sistemi di *welfare state* sono meno sostenibili se la popolazione attiva autoctona è indebolita, anagraficamente e numericamente.

### 3.2. *Il Libro Verde del 2005: un documento politico per la futura strategia sull'immigrazione economica*

Un ulteriore significativo momento di evoluzione del quadro considerato, consiste nella realizzazione del *Libro Verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica*, un documento politico del 2005 della Commissione europea. È interessante richiamarlo non solo perché contiene alcune opzioni di politica del diritto poi versate nei Trattati sull'Unione e sul Funzionamento dell'Unione del 2007, ma perché, *in nuce*, vi si trovano pure delineate le direttrici della futura produzione normativa europea in tema d'immigrazione economica.

Nel Libro Verde, la Commissione prende atto della necessità di una politica lungimirante in materia d'immigrazione, ma si mostra consapevole che il passaggio a una gestione pienamente comunitaria del fenomeno migratorio non può che essere graduale. Propone quindi il seguente schema: all'Unione sarebbe spettata la definizione dei criteri generali in base ai quali regolare i flussi, mentre agli Stati sarebbe rimasta la facoltà di decidere i numeri degli immigrati economici accoglibili nei propri territori.

In più, nel Libro Verde si delinea una strategia per la legiferazione europea: si sarebbe provveduto da un lato con atti normativi di tipo «orizzontale», per definire condizioni di *default* in tema di immigrazione economica verso l'Europa; dall'altro si sarebbero emessi provvedimenti settoriali, di tipo «verticale», riguardanti immigrati caratterizzati da qualità apprezzabili sul versante del pubblico governo dei flussi (ad esempio l'alta qualificazione professionale o la stagionalità dell'impegno lavorativo in Europa).

### 3.3. Con Lisbona prosegue l'integrazione in tema di governo dell'immigrazione economica

Gli *input* politici del Libro Verde si ritrovano quindi nei Trattati di Lisbona del 2007. Dopo la cosiddetta *comunitarizzazione flessibile* di Amsterdam, il cammino dell'integrazione prosegue con l'attribuzione della materia migratoria, riferibile al nuovo Titolo V (*Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*) del Trattato sul Funzionamento, alla competenza concorrente dell'Unione. Ciò significa che dal 2007 la legiferazione europea avviene secondo le *normali* procedure decisionali dell'Unione, pur nel rispetto dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà (cosiddetta «normalizzazione») (Calafà 2011, p. 531).

In particolare, gli artt. 67 par. 2 e 79 Tfu prevedono lo sviluppo di una *politica comune* su asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, *fondata sulla solidarietà fra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini di Paesi terzi*. La portata di detta disposizione, peraltro, è ampiamente ridimensionata quando la si accosta ad altre disposizioni dei Trattati, a fronte delle quali il quadro appare a tal punto capovolto da far dire, ad autorevole dottrina, della «incapacità dei Paesi membri a cedere frazioni, anche minime, della propria sovranità in materia di politiche migratorie» (Livi Bacci 2011, p. 432).

Agli Stati, infatti, è dato di poter *non* rispettare le norme europee in tema di immigrazione, quando ciò sia necessario per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza collettiva (art. 72 Tfu), ma soprattutto – come prospettato nel Libro Verde – la determinazione dei numeri degli ingressi rimane nella *competenza dei singoli Stati-nazione* (art. 79 par. 5 Tfu). Il che equivale a dire una cosa: che ogni previsione europea per il governo dei flussi migratori potrebbe essere svuotata di senso non appena un paese dell'Unione decidesse – è nel suo potere – di azzerare gli ingressi regolari.

In tema di diritti degli immigrati poi, il quadro giuridico offerto dai trattati non pare più avanzato. Si vedano gli articoli 79 par. 4 e 153 Tfu. Il primo contiene, secondo la fortunata espressione di Mario Savino, una mera «competenza declassata», nel senso che l'Unione *incentiva e sostiene* i Paesi in tema di integrazione degli stranieri, ma è esclusa *qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri*. Il secondo

è anch'esso un'arma «depotenziata» dell'Unione, per il fatto che, se alla lettera g) vi si stabilisce che l'Unione *completa e sostiene* l'azione degli Stati membri rispetto alle *condizioni d'impiego* degli stranieri regolarmente in Europa, la norma prosegue con la definizione di ostacoli considerevoli per il procedimento deliberativo: sono necessarie consultazioni di carattere preliminare presso diversi organi Ue, e soprattutto l'unanimità di consensi in seno al Consiglio.

Nonostante allora con Lisbona sia prefigurata una gestione comune dell'immigrazione per lavoro, sembrano mancare le condizioni su cui fondarla (Calafà 2012, p. 98); il che porta pure a dire che, se si assume il punto di vista «esterno» di uno straniero, l'Unione appare tutt'altro che un mercato (del lavoro) unitario, poiché le condizioni per potervi arrivare oltre che i diritti connessi allo stabilircisi non sembrano poter essere definiti in modo comune (Guild 2014, p. 99).

### 3.4. Gli artt. 15, 34 e 45 della Carta di Nizza

E tuttavia, l'evoluzione del 2007 ha pure significato il conferimento della forza di diritto fondamentale dell'Unione alla cosiddetta *Carta di Nizza*. Di questa, vanno segnalate alcune disposizioni. All'art. 15 (*Libertà professionale e diritto a lavorare*), par. 3, si stabilisce che i cittadini di Paesi terzi *autorizzati a lavorare* negli Stati membri hanno diritto alle medesime condizioni di lavoro praticate per i cittadini dell'Unione.

All'art. 34 par. 2, poi, si afferma il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali per chiunque risieda e circoli regolarmente in Europa: una norma senza dubbio fra le più avanzate sul versante dell'integrazione europea, se si considera detta integrazione come un cammino evolutivo non solo funzionale alla realizzazione di un mercato – o meglio, d'una comunità *economica* – ma anche alla creazione d'uno spazio omogeneo in quanto a interpretazione, fruizione e garanzia di diritti fondamentali, fra i quali trovano posto pure i diritti sociali (Chiaromonte 2012, p. 126).

Peraltro, la lettura di tale norma va completata con quella dell'art. 45 par. 2, dove si prescrive che la libertà di circolazione *può essere* accordata pure agli stranieri regolari: una «libertà condizionata» (Calafà 2011, p. 538).

### 3.5. La direttiva europea 2011/98/Ue

Lo studio del diritto dei trattati, inteso sia come analisi della norma, sia anche come apprezzamento ragionato delle scelte di indirizzo politico sottostanti il dato giuridico, permette di accostarsi più consapevolmente alle direttive europee<sup>2</sup> in tema di immigrazione per lavoro.

La prima che si viene a considerare è la 2011/98/Ue. Essa non possiede una ragion d'essere «settoriale», ma si rivolge alla platea indistinta degli immigrati per motivi di lavoro, senza che in detta platea siano tracciate linee di demarcazione in ragione, ad esempio, della maggiore o minore qualificazione professionale dello straniero.

La direttiva ha come scopo la modellazione di una procedura unica, per il rilascio di un permesso amministrativo che si caratterizza in modo peculiare: allo stesso tempo, esso autorizza la permanenza sul territorio e lo svolgimento di attività lavorativa da parte del cittadino di paese terzo.

In Italia, la trasposizione della 2011/98/Ue avviene in ritardo rispetto alla *deadline* fissata a livello europeo. Detta trasposizione, fra l'altro, poco modifica il *Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (d.lgs. n. 286/1998), il quale costituisce il maggiore *corpus* normativo dedicato nel sistema italiano: una scelta non esente da critiche. Può sottolinearsi ad esempio che il d.lgs. n. 40 del 2014, con cui si effettua la trasposizione, non abroga l'art. 5-*bis* del *Testo Unico*, vale a dire la norma concernente il cosiddetto *contratto di soggiorno per lavoro subordinato*. La mancata abrogazione risulta notevole se si considera che un istituto paragonabile a detto contratto è del tutto assente nella procedura fissata dalla direttiva 98.

Il contrasto, poi, è ancora più significativo se si volge attenzione al carattere controverso del contratto di soggiorno per lavoro subordinato, che consiste in un contratto di lavoro subordinato (De Margheriti 2005, p. 192), nel quale pena la sua nullità (Castelvetri, Scarpelli 2003, p. 12)

<sup>2</sup> Lo strumento della direttiva ha rappresentato la modalità privilegiata dell'intervento di *hard law* del legislatore europeo in tema di immigrazione per lavoro. Tale dato è perfettamente spiegabile. Prendendosi a riferimento il vigente diritto di Lisbona, giova ricordare che le materie trattate al Titolo V T<sup>fu</sup>e appartengono alla competenza *concorrente* dell'Unione. La direttiva permette allora la legiferazione in accordo ai principi di proporzionalità e sussidiarietà.

sono inserite ulteriori obbligazioni, prestabilite dal legislatore, a carico del datore di lavoro. Dette obbligazioni hanno poco (o nulla) a che fare con l'oggetto del contratto di lavoro, riguardando da un lato il pagamento delle spese di rimpatrio dello straniero qualora cessi il suo rapporto lavorativo e, conseguentemente, cessi pure la sua condizione di regolarità nel paese, dall'altro riguardando la garanzia della disponibilità di un alloggio per il lavoratore. Esse producono un evidente aggravio nei confronti del datore di lavoro (Castelli 2003, p. 311) ma soprattutto suscitano delle perplessità sul piano dommatico (Chiaromonte 2013, p. 191), per il fatto che la libertà di circolazione, che ha rilievo pubblicistico, è autorizzata in base a un certo esercizio dell'autonomia privata.

Altro evidente punto di attrito fra normazione europea e trasposizione italiana si registra in corrispondenza dell'art. 10 della direttiva. Vi si prevede che agli stranieri può essere sì richiesto il pagamento di diritti per il trattamento delle domande volte alla concessione del permesso, ma che il relativo importo dev'essere *proporzionato* e *basato* sui servizi effettivamente resi. Il combinato disposto degli articoli 5 co. 2-ter e 14-bis co. 2 del Testo Unico, invece, stabilisce che il contributo pagato dai cittadini stranieri sia *per metà destinato al cosiddetto Fondo rimpatri*.

Ancora, la trasposizione italiana appare minimale rispetto a norme centrali: quelle concernenti gli effetti della concessione del permesso, ossia le norme che riguardano i diritti attribuiti allo straniero. Rispetto alla regola generale di cui all'art. 12 par. 1, secondo cui gli stranieri hanno il diritto a *beneficiare del medesimo trattamento* entro numerosi campi della vita attiva dell'individuo (condizioni di lavoro, libertà di associazione sindacale...), il legislatore italiano non utilizza neppure gli spazi di deroga concessi al par. 2: una valutazione scorretta, se è vero che già nel giugno 2017, nella causa C-449/16, la Corte di Giustizia censura l'Italia proprio per la violazione della regola della parità di trattamento, avvenuta al di fuori delle indicazioni normative della direttiva 2011/98/Ue.

Fra l'altro la sentenza in parola, concernente il cosiddetto Anf, ossia l'assegno per nuclei familiari con almeno tre figli minori, racconta emblematicamente della persistente resistenza mostrata dal legislatore italiano ad affermare e rendere effettivo il principio antidiscriminatorio rispetto alle prestazioni di sicurezza sociale, soprattutto quelle che non hanno, alla propria base, alcuna contribuzione corrispettiva proveniente dal beneficiario

(Chiaromonte 2015, p. 22). Tale resistenza, del resto, può senz'altro spiegarsi tenendo conto della limitatezza attuale delle risorse finanziarie pubbliche, la quale però non può giustificare l'introduzione di criteri selettivi aventi carattere discriminatorio, contrastanti con il diritto di derivazione comunitaria e/o irragionevoli secondo il parametro costituzionale.

### *3.6. Le direttive europee sugli stranieri altamente qualificati e sui migranti stagionali*

Fortemente esemplificative della più ricorrente modalità dell'intervento legislativo europeo, il quale tende a dirigersi non già orizzontalmente nei confronti dell'intera platea degli immigrati per lavoro, ma verticalmente, in base a una loro caratteristica distintiva, sono le direttive 2009/50/Ce e 2014/36/Ue, la prima sugli immigrati extra-Ue altamente qualificati, la seconda su quelli impiegati in lavori stagionali. Meritano di essere descritte sia per la loro rilevanza, sia anche per le considerazioni che se ne possono trarre in termini di politica europea di diritto dell'immigrazione. Esse, comunque, non esauriscono il panorama normativo europeo in tema di lavoratori stranieri. In proposito, e senza pretese di esaustività, possono enumerarsi le direttive in tema di: permessi di lungo soggiorno; sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che assumano immigrati in condizione di irregolarità; dirigenti, lavoratori specializzati o lavoratori in formazione che siano cittadini di Paesi terzi coinvolti all'interno di trasferimenti intra-societari; persone straniere che, per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, o collocamento alla pari giungano nel territorio europeo.

La direttiva 2009/50/Ce è stata inizialmente salutata con ampi favori e auspici. Essa rappresentava il primo tentativo comunitario di stabilire una disciplina europea organica in tema di immigrazione per lavoro. Meglio, di «una» immigrazione per lavoro: quella degli stranieri altamente qualificati. La direttiva rispondeva all'esigenza per l'Europa di essere attrattiva nei confronti dei «migliori», ossia di quei lavoratori che, più di altri, possono contribuire alla costruzione di un'«economia sociale di mercato fortemente competitiva». L'attrazione di «alte professionalità» nell'Unione tuttavia non è riuscita: ciò è dipeso sia da ragioni di carattere normativo, sia anche da ragioni economico-sociali, valide soprattutto per il caso italiano.

Sul primo versante, occorre osservare che la particolare autorizzazione amministrativa prevista dalla 2009/50/Ce, ossia la cosiddetta Carta Blu dell'Unione, che vale come «permesso di soggiorno» per gli stranieri altamente qualificati (da essa la direttiva prende il nome di *Blue Card Directive*) è lontana dall'assicurare al cittadino di paese terzo la circolazione all'interno di tutto il territorio europeo. Infatti il legislatore europeo all'art. 18 par. 2 della direttiva, ha lasciato agli Stati membri la facoltà di subordinare il regolare spostamento dei titolari della Carta Blu alla decisione positiva enunciata dalla propria autorità competente. Con evidenti ricadute negative sulla possibilità, per l'Europa, di costituire un mercato del lavoro unitario almeno per le «alte professionalità».

In secondo luogo, quando si guardi specificamente al caso italiano, dove sembra che solo poche centinaia di Carte Blu siano state rilasciate fino a oggi, vale una riflessione ulteriore, che più che carattere giuridico ha natura sociologica. In letteratura si parla di «funzione specchio» (Mc Britton 2017, p. 143), espressione con cui s'intende significare che l'immigrazione riflette i problemi della società di accoglienza. Con ogni probabilità dunque, a parte le insufficienze normative della 2009/50/Ce e i tratti censurabili della sua trasposizione italiana (di cui, anche in questo caso, va sottolineato il ritardo rispetto alla tempistica decisa in sede europea) l'insuccesso rispetto all'arrivo di stranieri altamente qualificati, nei confronti dei quali peraltro non si applica alcun contingentamento numerico, dipende dalle difficoltà comunque esistenti nel mercato del lavoro italiano per ogni persona formata, specialmente se di giovane età, a prescindere dalla sua cittadinanza italiana, europea o extra-europea. Non a caso, l'unico paese che finora ha vantato una buona *performance* in termini di rilascio di *Blue Card* è la Germania, mentre Austria e Paesi Bassi ottengono discreti risultati applicando loro soluzioni normative differenti ma ritenute parallele ed equivalenti rispetto alla normativa europea.

Spostando ora attenzione sugli immigrati stagionali, occorre innanzitutto evidenziarne l'importanza numerica: nel solo 2016, secondo i dati del rapporto Ocse sulle migrazioni internazionali, 4,2 milioni di lavoratori «temporanei» (*temporary workers*) hanno raggiunto i Paesi dell'Organizzazione (tale dato, peraltro, andrebbe disaggregato distinguendo fra lavoratori stagionali, distaccati e coinvolti entro trasferimenti intra-societari) (Ocse 2018, p. 13). Rispetto al caso italiano, s'è arrivati a dire che la com-

ponente stagionale del lavoro straniero è talmente importante da costituire la vera «regola» dell'immigrazione per lavoro (Ferraresi 2005, p. 255).

La direttiva europea 2014/36/UE è stata trasposta in Italia con il d.lgs. n. 203 del 2016. In letteratura, s'è sottolineata l'ambivalenza dell'intervento regolativo europeo (Papa 2017, p. 368), che da un lato intende garantire la percorribilità dell'immigrazione stagionale al riparo da sfruttamento lavorativo e intermediazione illecita di manodopera, salvaguardandosi così la sicurezza, la libertà e la dignità dei lavoratori, dall'altro fissa limiti forti alla possibilità, per l'immigrato stagionale, di normalizzare la propria presenza stabilizzandola nel paese di accoglienza.

La norma più interessante in tema di lavoro stagionale (già presente nel nostro sistema ma modificata in occasione della trasposizione della direttiva europea) è quella contenuta all'art. 5 co. 3-ter del d.lgs. 286 del 1998. Vi si trova affermato che allo straniero che dimostri di essere già arrivato regolarmente in Italia, per motivi di lavoro stagionale, nei cinque anni antecedenti la richiesta, può essere rilasciato un permesso di soggiorno di durata pluriennale, tale da permettergli di fare ritorno nel paese in periodi circoscritti dell'anno, coincidenti con l'attività stagionale nella quale sia impiegato.

La norma in parola esprime un certo *favor* rispetto a una determinata modalità di migrazione cd circolare ma – potrebbe osservarsi causticamente – il fatto che parallelamente siano stabiliti limiti rigidi per la stabilizzazione della permanenza del singolo nel paese, pare quasi consegnare la persona a un'ossimorica situazione di «permanente temporaneità» (Papa 2017, p. 375). D'altronde, autorevolmente è stato detto, rispetto alle migrazioni transnazionali, che le dinamiche circolari debbono guardarsi con favore quando interessino lavoratori professionalmente qualificati, mentre possono acuire dinamiche di precarizzazione e minore possibilità di godimento dei diritti se implementate con riguardo a lavoratori *low-skilled* (Cholewinsky 2013, p. 34).

#### 4. Conclusioni

L'itinerario proposto in questo articolo ha avuto come obiettivo quello di fornire riferimenti giuridico-normativi in forza dei quali volgere uno sguardo consapevole sul fenomeno dell'immigrazione per motivi di lavoro.

ro: uno sforzo che, adesso, permette di proporre alcune considerazioni di carattere generale.

Si può osservare, innanzitutto, che se è vero che gran parte delle diatribe politiche degli ultimi anni, le quali hanno coinvolto uomini delle istituzioni italiane ed europee, hanno riguardato non già gli immigrati «economici», ma i richiedenti asilo e in generale chi cerca fortuna provando la via temibile del Mediterraneo, è pur vero che i principi e le normative europei, in tema di immigrazione per lavoro, oggi sono ancora troppo timidi per costituire, davvero, motivo di lamento o scontro da parte dei rappresentanti dei Paesi membri nei confronti dell'interlocutore europeo. Ciò, peraltro, vale se si tace, almeno nel caso italiano, dell'insoddisfazione che sia chi legifera a livello statale o locale, sia chi emette provvedimenti amministrativi sperimenta, talora, rispetto al vincolo costituito soprattutto nel campo della sicurezza sociale, dal principio di parità di trattamento fra cittadini europei e cittadini stranieri regolarmente soggiornanti. È proprio su tale fronte che, nei prossimi anni, potrebbe aversi un più vivace ruolo della giurisprudenza ordinaria, specie amministrativa, nonché costituzionale italiana.

Per quanto poi concerne il carattere problematico del mancato raggiungimento, in Europa, di un buon livello d'integrazione sul versante delle norme sull'ingresso per motivi di lavoro, esso può leggersi, invero, come segnale dell'ancora perdurante immaturità geopolitica dell'Unione, la quale pare tanto incapace di mostrarsi coerente se vista «dal di fuori», quanto talora è rigorosa se la si vede «dal di dentro». Non bisogna nascondersi, in proposito, che soprattutto norme come l'art. 153 lett. g) Tfu e l'art. 45 par. 2 della Carta di Nizza inficiano da vicino la possibilità, per l'Europa, di divenire a 360° uno spazio unico del lavoro.

Nello scenario descritto, i sindacati dei lavoratori sono chiamati a portare la propria voce, interpretando nel modo più genuino la propria funzione di rappresentanza del lavoro senza aggettivi, italiano o straniero che sia. Mancano ancora in seno alla contrattazione collettiva previsioni di rilievo; al più, solitamente non ci si spinge oltre previsioni (comunque meritorie) riguardanti la convivenza interculturale, previsioni quali la pausa preghiera o la possibilità per il lavoratore di cumulare periodi di ferie in modo da consentirgli il ritorno, per un lasso di tempo consistente, nel proprio paese d'origine.

In verità, pare auspicabile un maggiore presidio sul tema dell'inclusione e soprattutto sul tema della tutela dallo sfruttamento lavorativo. In tal senso, anche alla luce dei dati sull'occupazione straniera in Italia, che individuano una forte presenza di lavoro immigrato nei settori agricolo ed edile (senza contare gli sterminati numeri del lavoro irregolare prestato da stranieri «clandestini») è nella contrattazione territoriale che s'individua la dimensione più adeguata per l'istituzione di ecosistemi locali fondati sia sul rispetto del lavoro (pure quello non qualificato e «straniero») sia contestualmente sul sostegno e la protezione a favore dei piccoli imprenditori. Essenziali in tal senso, possono per esempio divenire previsioni quali percorsi di formazione finanziati bilateralmente, volti non solo a permettere l'apprendimento della lingua italiana, ma pure a consentire l'alfabetizzazione degli immigrati (e di ogni lavoratore) in tema di diritti civili, sociali e più specificamente sindacali, oltre che la loro elevazione professionale, tramite la trasmissione di competenze certificabili e dunque «portabili» nel territorio. Come contropartita, alle aziende potrebbe essere concessa maggiore flessibilità sul versante delle forme di ingaggio dei lavoratori; soprattutto, potrebbe riconoscersi in loro favore un deciso impegno da parte delle istituzioni pubbliche locali in termini di incentivi fiscali, agevolazioni burocratiche, nonché creazione di infrastrutture materiali e immateriali adeguate alle loro esigenze di stabilità e crescita.

*In ricordo di Sacko Soumaila*

### Riferimenti bibliografici

- Adam R., Tizzano A. (2010), *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli.
- Biagi M. (2000), *Il patto Milano Lavoro: un'intesa pilota*, in *Dri*, n. 2, Milano, Giuffrè.
- Calafà L. (2012), *Il lavoro italiano all'estero e il lavoro degli stranieri in Italia*, in Calafà L., Gottardi D., Peruzzi M., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Calafà L. (2011), *Stranieri tra politiche e diritti dopo Lisbona: la stagione degli ossimori?*, in *Ld*, n. 3, Bologna, il Mulino.

- Castelli N. (2003), *Politiche dell'immigrazione e accesso al lavoro nella legge Bossi-Fini*, in *Ld*, n. 2, Bologna, il Mulino.
- Castelvetri L., Scarpelli F. (2003), *Il lavoro degli immigrati*, in *Riddl*, n. 1, III, Milano, Giuffrè.
- Chiaromonte W. (2015), *The New Eu Legal Regime on Labour Migration and its Effects on Italy: The Implementation of Directives 2009/50, 2011/98 and 2014/36. Towards a Human Rights-Based Approach?*, Working Paper Csdle «Massimo D'Antona» – Int., n. 122.
- Chiaromonte W. (2013), *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Torino, Giappichelli.
- Chiaromonte W. (2012), *Mobilità intraeuropea e sicurezza sociale*, in Calafà L., Gottardi D., Peruzzi M. (a cura di), *La mobilità del lavoro: prospettive europee e internazionali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Cholewinsky R. (2013), *International Perspective on Highly Skilled Migrants in Light of Blue Card Directive and its Transposition in Eu Member States*, in Grütters C., Strink T. (a cura di), *The Blue Card Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Tilburg, Wolf Legal Publishers.
- Commissione Ce (2005), *Libro Verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica*, Bruxelles.
- De Margheriti M.L. (2005), *Il contratto di soggiorno per lavoro subordinato*, in Tursi A. (a cura di), *Lavoro e immigrazione. Commento alla legge n. 189 del 2002 (di modifica del d.lgs. n. 286 del 1998), relative alla disciplina dell'immigrazione per lavoro, e del d.l. n. 195 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 222 del 2002*, Torino, Giappichelli.
- Dell'olio F. (2002), *Immigration after Nice: from "Zero Immigration" to Market Necessity*, in Arnall A., Wincott D. (a cura di), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Ferraresi M. (2005), *Le discipline speciali: lavoratori stagionali, sportivi, infermieri professionali*, in Tursi A. (a cura di), *Lavoro e immigrazione. Commento alle norme della legge n. 189 del 2002 (di modifica alla disciplina dell'immigrazione per lavoro, e del d.l. n. 195 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 222 del 2002*, Torino, Giappichelli.
- Freedland M., Costello C. (2014), *Migrants at Work and the Division of Labour Law*, in Costello C., Freedland M. (a cura di), *Migrants at Work. Immigration & Vulnerability in Labour Law*, Oxford, Oxford University Press.

- Guild E. (2014), *The Eu's Internal Market and the Fragmentary Nature of Eu Labour Migration*, in Costello C., Freedland M. (a cura di), *Migrants at Work. Immigration & Vulnerability in Labour Law*, Oxford, Oxford University Press.
- Livi Bacci M. (2011), *Cronache di due fallimenti. L'Europa, l'Italia e le politiche migratorie*, in *il Mulino*, n. 3, Bologna, il Mulino.
- Mc Britton M. (2017), *Contrattazione collettiva e contrasto al lavoro immigrato irregolare*, in Gottardi D. (a cura di), *Legal frame work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Torino, Giappichelli.
- Ocse (2018), *International Migration Outlook 2018*, Parigi.
- Olney S., Cholewinski R. (2014), *Migrant Workers and the Right to Non-discrimination and Equality*, in Costello C., Freedland M. (a cura di), *Migrants at Work. Immigration & Vulnerability in Labour Law*, Oxford, Oxford University Press.
- Papa V. (2017), *Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, in *Dri*, n. 2, Milano, Giuffrè.
- Treu T. (2000), *Il patto sul lavoro di Milano: un modello di concertazione in stile europeo*, in *Dri*, n. 2, Milano, Giuffrè.

## ABSTRACT

*Il contributo offre uno studio dei tratti maggiormente caratterizzanti del diritto dell'Unione sull'immigrazione per lavoro, presentando uno stato dell'arte e puntando a mostrare come l'integrazione europea, su tale fronte, sia sempre scaturita da una tensione costante fra visioni politiche più progressiste e altre più caute in fatto di cessione di sovranità da parte degli Stati-nazione.*

## EUROPE, ITALY, IMMIGRANT WORKERS

*This paper offers an analysis on the most meaningful aspects of the European Union law about immigrant workers, aiming to provide a state of the art and to show that, on these issues, European integration has always been the product of a continuous strain between more progressive and more prudent political visions regarding member States' transfer of sovereignty.*





## Il dialogo sociale nell'ordinamento dell'Unione europea. Evoluzione, limiti, prospettive

Gianni Arrigo\*

### 1. Il dialogo sociale nel diritto dell'Unione europea. Delimitazione del tema

1.1. Una pur breve ricostruzione del processo evolutivo del dialogo sociale nell'ordinamento dell'Unione europea (d'ora in avanti Ue) può contribuire a mettere in luce la posizione giuridica delle organizzazioni sindacali in tale sistema e a individuare le ragioni del tardivo (e non pieno) riconoscimento di libertà e diritti sindacali in ambito europeo. Tra le varie cause, una non secondaria è costituita dalla diversa forza espressa dalle coalizioni dei lavoratori al livello nazionale, rispetto a quello sovranazionale, traducendosi in vari Paesi in una più chiara affermazione di poteri negoziali e di pressione dei sindacati verso imprenditori e poteri pubblici. Attraverso una complessa evoluzione storica ciò ha prima generato il fenomeno sociale della contrattazione collettiva e poi ha indotto l'ordinamento a conferirle uno statuto giuridico<sup>1</sup>. Uno sviluppo analogo è mancato in ambito comunitario per una serie di fattori tra loro connessi, tra cui la ritrosia delle organizzazioni sindacali nazionali (oltretutto diverse per tradizione e forza organizzativa; quelle dei lavoratori, fra l'altro, incise per lunghi anni dalle divisioni indotte dalla «guerra fredda») a cedere quote di potere a favore di soggetti sindacali europei, talora falsamente percepiti o «rappresentati» come *distanti*; senza contare il lungo permanere di uno squilibrio organizzativo tra sindacati dei lavoratori e associazioni dei datori di lavoro.

Di quest'anomalia è in qualche modo «complice» il Trattato, nella parte in cui riconosce e consolida il dialogo sociale *prima* della contrattazione

\* Docente di Diritto del lavoro; presidente di Eidos (Istituto europeo di documentazione e studi sociali); avvocato.

<sup>1</sup> Cfr. Giugni G. (1992), pp. 95 e ss.; nonché Ojeda Avilés A. (1993), p. 71.

collettiva, seguendo un cammino inverso a quello compiuto dagli ordinamenti nazionali (e dalla stessa Organizzazione internazionale del lavoro)<sup>2</sup>. Tracce di questa impostazione reca la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (d'ora in avanti Carta di Nizza), proclamata a Nizza nel 2000 e riproclamata a Strasburgo nel 2007 in vista della firma del Trattato di Lisbona, laddove *postpone* il «diritto di negoziazione e di azioni collettive» (art. 28) al «diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa» (art. 27), diritto garantito da alcune direttive emanate sin dalla metà degli anni settanta per armonizzare discipline nazionali in materia di crisi e trasformazione d'impresa.

Come dire: *prior tempore... prior gradu...*

1.2. Nelle pagine che seguono si dà conto, a grandi linee, del processo evolutivo del dialogo sociale europeo e del suo inquadramento nel diritto dell'Ue, segnalando alcune questioni di fondo. Non vengono esaminati, per motivi di spazio, gli aspetti concernenti il ruolo dell'autonomia collettiva (anche nella cosiddetta «fase discendente» del processo legislativo dell'Ue: art. 153.3 del Tfu) e quelli relativi al «diritto di negoziazione e di azioni collettive», ex art. 28 della Carta di Nizza<sup>3</sup>.

## 2. Fasi evolutive del dialogo sociale. Caratteri

2.1. Il percorso non lineare verso l'affermazione di libertà e diritti sindacali nell'ordinamento dell'Ue rispecchia il procedere irregolare della coesione, giuridica oltre che economico-sociale, dell'ente sovranazionale, minacciato – soprattutto nei primi anni settanta – da *relazioni pericolose* tra crisi economiche e crisi politiche, interne e internazionali, che ne rendevano più incerto il futuro, esponendolo alle pressioni degli interessi nazionali, non di rado sfocianti nel ricorso al veto nelle deliberazioni del Consiglio. A fronte di tali difficoltà la Commissione propose – col «Programma sociale» del 1974 – di coinvolgere i lavoratori e i loro rappresentanti in talune decisioni cruciali per lo sviluppo della «dimensione sociale» comunitaria, tradita dalle fallaci «virtù compen-

<sup>2</sup> Sul punto si veda Casale 2019.

<sup>3</sup> Su questi temi mi sia consentito il rinvio ad Arrigo G., 2018.

satrici» del mercato e dalla negligenza degli Stati membri nel conformare i loro ordinamenti ai principi e diritti sociali della Comunità.

Dieci anni dopo, in un contesto socioeconomico non molto diverso, la Commissione presieduta da Jacques Delors volle «rilanciare il dialogo tra le Parti sociali» per conseguire risultati migliori di quelli prodotti dal *Comitato permanente per l'occupazione*. Alla «dimensione consultiva» del dialogo sociale europeo, riconosciuta dal Trattato Ceca e dal Trattato Cee, cominciò ad affiancarsi in via informale quella *negoziabile*. Gli incontri organizzati a partire dal 1985 dalla Commissione fra «alti rappresentanti» delle parti sociali europee [Unice (oggi BusinessEurope), Ceep e Ces] – in connessione con maggiori processi di privatizzazione e crescente mobilità transfrontaliera dei lavoratori – produssero «pareri comuni» di un certo interesse, con l'impegno dei partecipanti di «utilizzare i canali appropriati per estendere il dialogo sociale a tutti i livelli»<sup>4</sup>.

Il sostegno al Dialogo sociale favorì negli anni Novanta la revisione delle basi giuridiche sociali del Trattato Cee. L'Accordo sulla Politica sociale (Aps), allegato al Trattato di Maastricht (1992) mediante apposito Protocollo (Pps), vincolava al suo rispetto tutti gli Stati membri tranne il Ru (grazie ad un'apposita clausola di esenzione) riconoscendo alle Parti sociali europee un ruolo più chiaro nella definizione delle politiche sociali. L'Aps recepiva quasi integralmente il testo di un accordo stipulato da Ces, Unice e Ceep il 31.10.1991 in prossimità del Vertice di Maastricht.

L'Aps, il cui contenuto, in quanto assorbito da un atto integrativo del diritto primario (qual è un Protocollo allegato al Trattato), acquistava valore obbligatorio, nasceva dall'interazione tra cooperazione *rafforzata* degli Stati membri e dialogo sociale. Il Pps autorizzava gli undici Stati firmatari dell'Aps a utilizzare basi giuridiche e procedure del Trattato per emanare i provvedimenti necessari a «mettere in atto, in base all'*acquis* comunitario, la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, adottata nel 1989». Nel 1997, la revoca da parte del Ru della *cit.* clausola di esenzione, e la conseguente incorporazione delle norme dell'Aps nel Trattato (di Am-

<sup>4</sup> Fra il 1985 e il 1990 gli incontri «di Val Duchesse» produssero quattro «pareri comuni» in materia di: strategia della cooperazione per la crescita e l'occupazione; «formazione e motivazione nel lavoro; informazione e consultazione»; «formazione di base e professionale»; mobilità professionale e geografica. Cfr. Commissione, 1991.

sterdam), posero fine alla fase della Politica sociale *differenziata* e, con essa, alla *querelle* sulla natura delle norme prodotte con quelle *speciali* procedure.

Il sostegno al dialogo sociale divenne obiettivo condiviso da tutti gli Stati membri nella seconda metà degli anni Novanta, insieme al riconoscimento, nel 2000, di un corpo di diritti sociali fondamentali all'interno della Carta di Nizza, necessario alla coesione sociale e allo «spazio economico europeo», inciso da gravi squilibri tra vecchi e nuovi Paesi membri, questi ultimi oltretutto meno «diligenti» nell'apprestare garanzie ai diritti e alle libertà sindacali. In questa fase, grazie al sostegno della Commissione, le relazioni sindacali in ambito europeo produssero risultati normativi di non poco conto attraverso accordi collettivi stipulati dalle Parti sociali, i quali acquisitarono efficacia diretta in quanto «allegati» ad apposite direttive<sup>5</sup>.

2.2. Il Novecento si chiuse lasciando incompiuto il cantiere dell'edificio comunitario e incerto lo sviluppo della sua «dimensione sociale», mentre iniziava un'opera dai rilevanti effetti sociali, quali: a) l'entrata in vigore della moneta unica; b) iniziative e programmi *strategici* come (per l'appunto) la «Strategia di Lisbona», determinanti per l'occupazione e l'innovazione tecnologico-produttiva dell'Europa; c) il processo costituente dell'Unione; d) il grande ampliamento dell'Ue a Sud e ad Est.

Queste riforme avevano bisogno di un ampio consenso sociale, basato su un rinnovato sostegno agli attori sociali ai vari livelli. A tal fine la Commissione inserì nell'Agenda della Politica sociale 2001-2005 iniziative volte a: x) migliorare la qualità delle relazioni sindacali, sostenendo il dialogo tra gli attori collettivi a tutti i livelli; y) fare del dialogo sociale lo «strumento chiave» dello sviluppo del modello sociale europeo; z) incrementare le sedi consultive delle Parti sociali, ampliare l'ambito d'azione della contrattazione collettiva e sostenere una più stretta interazione tra il dialogo sociale europeo e quello nazionale.

Si erano nel frattempo intensificati gli incontri informali tra Parti sociali e le istituzioni e gli organi politici e finanziari europei (come le riunioni *a latere* del Consiglio dell'occupazione e degli affari sociali e del Consiglio

<sup>5</sup> Si vedano gli accordi quadro stipulati da Unice, Ceep e Ces su: congedo parentale (allegato alla Dir. n. 96/34, e mod. con Dir. n. 2010/18); lavoro a tempo parziale (Dir. n. 97/81); lavoro a tempo determinato (Dir. n. 1999/70).

economico e degli affari finanziari) e con i rappresentanti della Bce. Ciò era coerente con le proposte della Commissione sulla *governance* dell'Unione, che (a parte l'inopinata equiparazione del «dialogo civile» al dialogo sociale) miravano a rafforzare la concertazione sociale per garantire maggiore coerenza tra le politiche generali dell'Ue e le politiche sociali. In effetti, la partecipazione delle Parti sociali alla definizione delle *macro-politiche* dell'Unione avrebbe conferito maggiore coerenza e sostanza alle varie sedi del dialogo sociale, inclusa quella normata dagli (attuali) artt. 151-155, Tfu (infra, § 4). In tale prospettiva va letto il sostegno che la Commissione volle dare al dialogo sociale e alla contrattazione collettiva, basato sulla «convizione comune che la prosperità delle economie del XXI secolo» passasse «attraverso un moderno sistema di relazioni industriali e strategie efficaci per gestire anticipatamente i cambiamenti»<sup>6</sup>. Questo «moderno sistema europeo di relazioni industriali» doveva basarsi su una «maggiore interazione tra i vari livelli di relazioni industriali e di sistemi efficaci di relazioni industriali e di strutture di partenariato sociale a livello nazionale»<sup>7</sup>, essendo il dialogo sociale e la contrattazione collettiva in ambito europeo «fenomeni non avulsi dalle relazioni industriali nazionali» ma, anzi, legati ad esse da un rapporto simbiotico. Secondo la Commissione, le relazioni sindacali europee potevano contribuire alla *governance* dell'Ue, e riceverne positivi apporti, se organizzate in una struttura *multilivello* che rispecchiasse quella della *governance* europea<sup>8</sup> (a sua volta incisa da attività e politiche sociali di un certo rilievo, come quelle iscritte nella cit. Strategia di Lisbona), e all'interno di un sistema unitario fondato su precise garanzie costituzionali. In tal modo rafforzando il modello sociale europeo.

### **3. Dialogo sociale, negoziazione e contrattazione collettiva nel Trattato di Lisbona e nella Carta di Nizza. Inquadramento sistematico**

3.1. La questione del riconoscimento della contrattazione collettiva come diritto fondamentale dell'Unione, già dibattuta in dottrina sin dagli

<sup>6</sup> Commissione, 2004.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Commissione, 2001.

anni Settanta<sup>9</sup>, è divenuta più attuale a partire dal Trattato di Maastricht. La partecipazione – a certe condizioni – delle Organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro al processo di determinazione delle fonti del diritto dell’Ue ha innovato il quadro dei rapporti tra istituzioni comuni e attori collettivi, in passato limitato a consultazioni su politiche di settore. Ma ciò non poteva supplire al mancato riconoscimento della contrattazione collettiva come diritto fondamentale. Né questo diritto poteva fondarsi sulle non vincolanti previsioni della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (artt. 11-14) o vivere dell’obliquo rinvio, fatto dal Trattato, alla Cedu e alla Carta sociale europea.

Un cambio di prospettiva è avvenuto prima con la Carta di Nizza, e poi, sulla scia di questa, col «Trattato che adotta una Costituzione» (di seguito: Tc) firmato a Roma nel 2004 ma poi non ratificato. Nel Tc i diritti e le libertà sindacali erano sistemati nei luoghi dedicati ai diritti fondamentali e all’assetto democratico dell’Unione. Questo corpo di principi e diritti, dopo il fallimento del Tc, è stato smembrato e le sue parti, stralciate dai Titoli e Capi del Tc dedicati alle disposizioni generali, o ai principi e agli obiettivi dell’Unione, sono state dislocate in altri Titoli dei due Trattati che compongono il Trattato di Lisbona [il Trattato sull’Unione europea (Tue) e il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (Tfue)] e nei loro allegati. Pur conservando il testo originario, le norme in parola hanno smarrito l’intima connessione con i fondamenti costituzionali. Inoltre, la Carta di Nizza non è stata incorporata nel Trattato (come invece era avvenuto col Tc) ma è ad essi allegata. Pur giuridicamente parificata al Tue e al Tfue, la Carta di Nizza dev’essere interpretata secondo peculiari «spiegazioni» e non è applicabile a tutti i Paesi membri a causa di apposite esenzioni.

3.2. Nel Trattato di Lisbona dialogo sociale e contrattazione collettiva trovano una disciplina a tratto generale negli artt. 151-155 del Tfue, da leggersi alla luce dei principi del diritto dell’Ue e dell’art. 28 della Carta di Nizza, che riconosce il «Diritto di negoziazione e di azioni collettive». Il dialogo sociale è normato dagli artt. 151, 152, 154 e 155.1 del Tfue. Alla contrattazione collettiva «a livello dell’Unione» fanno riferimento, con formule

<sup>9</sup> Lyon Caen G., 1972; per una rilettura critica si veda Cilento M., 2016.

diverse, l'art. 153.3 e l'art. 155.2, Tfu. Infine, l'art. 152, 1° comma riconosce e si impegna a facilitare trattative dirette fra le Parti sociali.

Le suddette disposizioni hanno natura e *rationes* differenti.

L'art. 151, Tfu è norma programmatica con valore di principio che assembla formule risalenti a fasi diverse dell'integrazione europea. Al suo 1° comma essa indica gli odierni *obiettivi* dell'Ue e degli Stati membri in materia di Politica sociale, tra cui il «dialogo sociale». Questi obiettivi devono conseguirsi nel rispetto dei diritti sociali fondamentali, segnatamente quelli riconosciuti dalle Carte europee, oltre che dei valori e dei principi dell'Ue, e con «misure che teng[an]o conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione» (art. 151, co. 2, Tfu).

L'art. 152, Tfu impegna l'Unione a *riconoscere* e *promuovere* il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali e a facilitare il dialogo tra tali parti, nel rispetto della loro autonomia (1° comma). Inoltre, istituisce il «vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione [che] contribuisce al dialogo sociale» (2° comma).

L'art. 153, Tfu elenca le materie di *competenza concorrente* (dell'Unione e degli Stati membri) in materia sociale, riservando ancora agli Stati membri materie come la retribuzione, il diritto di associazione e il diritto di sciopero (nonché il *diritto* di serrata: *sic* !). Esso specifica inoltre il tipo di «atti giuridici» (vincolanti, come le direttive, e non vincolanti) e le relative procedure deliberative. È in quest'ambito che ha luogo e si sviluppa – su iniziativa della Commissione e secondo le procedure di cui ai successivi artt. 154 e 155, Tfu – il coinvolgimento, con variabile intensità, delle Parti sociali nella formazione di norme europee in materia di lavoro e sociali, in particolare (ma non esclusivamente) quelle corrispondenti ai «settori» elencati al cit. art. 153, Tfu, giusta il valore programmatico, a tratto generale, dell'art. 151, Tfu.

Quanto, invece, al riconoscimento della contrattazione collettiva come fonte di produzione, esso non può essere separato dalla garanzia della sua efficacia, che dipende da un'esplicita previsione nell'ordinamento giuridico.

3.3. Malgrado la perdita del formale nesso con i principi fondamentali dell'Unione l'art. 152, Tfu, per com'è formulato, concepisce il «dialogo

tra tali parti» come un istituto dotato di ampia autonomia e di vasto ambito d'azione. Questo livello apicale del dialogo tra le Parti sociali, promosso dall'Unione e attivo «al suo livello», ha per oggetto temi macroeconomici ed obiettivi sociali di una certa ampiezza (come la crescita e l'occupazione, su cui il «vertice sociale trilaterale» *reagisce* in via consultativa, a valle delle determinazioni in tema di «stabilità e crescita»). Il suo ambito d'azione comprende anche gli obiettivi di Politica sociale indicati nel cit. art. 151, T<sup>fue</sup>, che l'Unione e gli Stati membri devono realizzare nel rispetto dei diritti sociali fondamentali. A ciò autorizza il 1° comma dell'art. 152, T<sup>fue</sup>, che impegna l'Unione a riconoscere e promuovere il *ruolo* delle parti sociali «al suo livello», senza vincolarne l'azione a specifici «settori», come invece si evince dall'art. 153, T<sup>fue</sup>. Di conseguenza, il dialogo «tra tali parti» (secondo il 1° comma dell'art. 152) deve svolgersi con libertà di forme e procedure e può avere ad oggetto temi liberamente scelti dalle Parti, concernenti *anche* l'attuazione di diritti fondamentali. Si aggiunga che il comma 2 conferisce natura istituzionale al «vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione», qualificandolo, senz'altra specificazione, come *mezzo* che «contribuisce al dialogo sociale». Ciò significa che le attività del *Vertice* devono essere coerenti con quelle del dialogo tra istituzioni comuni e parti sociali e «tra tali parti» fra di loro, al fine di conseguire l'auspicato coordinamento tra politiche dell'occupazione e politiche economiche, come vuole il Trattato.

#### **4. Consultazione delle Parti sociali e «accordi europei» (artt. 154 e 155, T<sup>fue</sup>). La «via legislativa» e la «via contrattuale». Contratti collettivi «vincolati» e contratti «autonomi»**

Gli artt. 154 e 155 T<sup>fue</sup> sono disposizioni peculiari sotto il profilo istituzionale. L'art. 154 e l'art. 155.2 dettano regole procedurali che integrano le (ovvero derogano alle) disposizioni generali sulle funzioni della Commissione (art. 17 e ss., T<sup>ue</sup>) procedimentalizzandone il potere d'iniziativa nelle materie ex art. 153, T<sup>fue</sup>. Queste procedure rilevano sul piano: a) della consultazione delle Parti sociali europee, che può dar luogo a «pareri» e «raccomandazioni» indirizzati alla Commissione e formulati

anche congiuntamente dalle Parti sociali; b) e della stipulazione di *contratti collettivi* («accordi», secondo il Trattato) di livello europeo concernenti materie oggetto d'iniziativa legislativa della Commissione, con gli effetti di cui all'art. 155, Tfu.

L'accordo collettivo europeo «viene attuato» con modalità diverse a seconda dell'opzione delle Parti stipulanti. Se esse ritengono necessario che l'accordo abbia un'efficacia giuridica generale, e quindi un'attuazione il più possibile conforme fra i vari Stati membri, allora devono farne richiesta congiunta alla Commissione perché alleggi il testo dell'accordo ad una proposta di *direttiva* (come da prassi, mentre il Trattato parla di «decisione»). Questo prodotto normativo è noto anche come «contratto rafforzato» o «vincolato».

L'avvio del «processo negoziale» determina una diversa conformazione del potere legislativo rispetto ai canoni procedurali del Trattato, che si traduce *in via diretta* in una sospensione o in un diverso *orientamento* del potere discrezionale della Commissione e, *in via indiretta*, in un affievolimento della partecipazione del Pe, del Cese e del Comitato delle Regioni alla formazione di leggi europee in materia sociale e del lavoro.

L'accordo reso efficace mediante direttiva trova applicazione nel diritto interno secondo «la forma e i mezzi» con cui ogni Stato si conforma al diritto derivato dell'Ue<sup>10</sup>, fermo restando l'obbligo degli organi nazionali, se ne ricorrono i presupposti, di dare applicazione anche alle direttive non formalmente recepite e di fornire una «interpretazione conforme».

Invece, nelle materie che l'art. 153.5, Tfu sottrae alla competenza legislativa dell'Ue, le Parti sociali europee ben possono stipulare contratti collettivi «liberi» o «autonomi» la cui efficacia dipende dalla forza dell'autonomia collettiva. Tali contratti non producono (ovviamente) l'effetto diretto proprio di una direttiva: essi non creano obblighi in capo agli Stati membri ma solo alle imprese e ai lavoratori aderenti alle organizzazioni nazionali stipulanti contratti collettivi nazionali adesivi o attuativi di quello stipulato in ambito Ue (salva l'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo negli ordinamenti che riconoscono questo effetto). L'istituzio-

<sup>10</sup> Cfr. l'art. 288, Tfu.

nalizzazione (se così può definirsi) del dialogo sociale non elimina dunque la competizione tra legge e contratto, sia dentro che fuori l'ambito dei «settori» indicati all'art. 153, T'fue. Si consideri inoltre che, almeno sul piano dei principi, il compito che il Trattato assegna alla Commissione, secondo il «combinato disposto» dell'art. 153, T'fue e dell'art. 28 della Carta di Nizza, non si risolve in una passiva «facilitazione» del dialogo sociale ma consiste (almeno in via di principio) nel sostegno *attivo* all'autonomia collettiva e nella valorizzazione dei suoi prodotti, anche se il loro contenuto normativo non coincide *in toto* con quello di uno dei settori indicati (peraltro «a maglie larghe») all'art. 153, T'fue o con una proposta legislativa della Commissione<sup>11</sup>, o con una specifica «azione» dell'Ue annunciata nel Programma di lavoro della Commissione. Significa altresì che la Commissione deve adottare i provvedimenti idonei (anche di natura «esortativa» o di *soft law*) e prestare assistenza alle Parti sociali nazionali affinché l'attuazione di un contratto «autonomo» nei diversi ordinamenti non dia luogo a tante previsioni tutte differenti tra loro<sup>12</sup>. Significa, infine, apprezzare positivamente la richiesta congiunta delle Parti che stipulano un contratto collettivo «autonomo», concluso al di fuori delle procedure guidate dalla Commissione ma avente ad oggetto materie ed interessi riconducibili a quelli contemplati nell'art. 153, T'fue, di conferire a tale contratto efficacia giuridica diretta. Ciò, giova ripetere, sul piano dei principi. Talora contraddetti nella prassi (*infra*, § 6).

## **5. Capacità negoziale e rappresentatività delle Parti sociali europee nei contratti collettivi «vincolati». Controllo giurisdizionale. Conseguenze**

Gli artt. 154 e 155, T'fue offrono «la possibilità per un'organizzazione di intervenire formalmente e attivamente in un processo di determinazione della volontà collettiva, nell'interesse generale dell'Unione e dei

<sup>11</sup> Lenaerts K. e Van Nuffel P., 2005, pp. 601 e ss.

<sup>12</sup> Commissione, 2008; Commissione, 2010.

suoi cittadini»<sup>13</sup>. Questo *intervento* avviene nell'ambito di un procedimento legislativo «abbreviato», nel quale la Commissione sospende o esercita diversamente il suo potere discrezionale, e che vede una partecipazione marginale del Pe e degli organi *ausiliari* dell'Ue. Tanto da potersi affermare che lo stipulando accordo «vincolato» *vincola* a sua volta il potere delle istituzioni dell'Ue, le quali devono solo controllare che il contenuto normativo rispetti il diritto e l'*acquis* dell'Ue e che le Parti stipulanti siano legittimate a negoziare e stipulare quel contratto collettivo. Il possesso della rappresentatività, accertato dalla Commissione, giustifica la via procedurale *alternativa* (o abbreviata), che un in certo qual modo surroga la «partecipazione dei popoli» alla formazione delle leggi, la quale avviene di regola attraverso le istituzioni democratiche.

La rappresentatività delle Parti sociali rileva sin dalla seconda consultazione, che introduce al «processo» negoziale, la mancanza di tale requisito in capo ad una Organizzazione da un lato, e, dall'altro, l'esclusione dalla consultazione di quella che, invece, possieda tale requisito sono censurabili in sede giurisdizionale (Tribunale, *Ueapme c. Consiglio*, 1998<sup>14</sup>). La previsione di un sindacato giurisdizionale si giustifica con la *natura giuspubblicistica* delle suddette procedure, che tale resta malgrado l'intervento nel processo legislativo di soggetti *privati* e però rappresentativi di interessi apprezzati dal Trattato. L'efficacia del contratto collettivo «vincolato» è invero soggetta a rigorose condizioni procedurali e materiali. A parte la *singolare* esclusione dal processo negoziale di materie come la retribuzione (in base all'art. 153.5, T'fue), a «vincolare» tale contratto collettivo sarebbe in particolare il ruolo esercitato dalla Commissione come *custode* del diritto dell'Ue in senso lato e come *supervisore* del processo e del prodotto negoziale, con riferimento a: a) il possesso della rappresentatività in capo agli attori collettivi; b) la tutela degli interessi delle Pmi; c) la legittimità del contenuto normativo del contratto collettivo rispetto al diritto dell'Ue.

Per l'assorbente forza di queste condizioni, il contratto collettivo «vin-

<sup>13</sup> Cese, 2006 (punto 3.2 del *Parere*).

<sup>14</sup> In *Ueapme c. Consiglio*, 1998, concernente la legittimità di una direttiva che aveva «attuato» un accordo stipulato senza la partecipazione di un'Organizzazione rappresentativa (per l'appunto la *Ueapme*), il Tribunale ha affermato una nozione di «rappresentatività cumulativa sufficiente» riprendendo criteri già indicati dalla Commissione (sia pur «rimodulandoli»). Sul punto, si veda *ex multis* Fontana G., 2010, pp. 39 e ss.

colato» non sarebbe piena espressione dell'autonomia collettiva, essendo il precipitato di una sorta di ripartizione di poteri normativi tra organi istituzionali e Parti sociali, secondo i moduli della sussidiarietà orizzontale.

## **6. Sviluppi del dialogo sociale europeo. In particolare il dialogo (e i Comitati) di settore. Casi di impasse nell'attuazione degli accordi mediante direttive**

6.1. Come anticipato, il Tffue riconosce il dialogo sociale come uno dei pilastri del modello sociale europeo e come strumento di coesione sociale ed economica. Si distinguono due livelli: il dialogo sociale intersettoriale<sup>15</sup> e il dialogo di settore «che riguarda i lavoratori e i datori di lavoro di settori specifici dell'economia»<sup>16</sup>.

Tra i *prodotti normativi* più importanti del dialogo sociale intersettoriale giova ricordare a) quattro accordi «vincolati»: aa) due sul congedo parentale (accordo del 1995, allegato alla Dir. n. 96/34; rinnovato nel 2010 e reso efficace con Dir. n. 2010/18), ab) uno sul lavoro a tempo parziale (stipulato nel 1997; allegato alla Dir. n. 97/81), ac) uno sul lavoro a tempo determinato: 1999, allegato alla Dir. n. 1999/70); b) quattro accordi «autonomi»: ba) sul telelavoro (2002), bb) sullo stress sul posto di lavoro (2004), bc) sulle molestie e la violenza sul posto di lavoro (2007); bd) sui mercati del lavoro inclusivi (2010).

6.2. Quanto al dialogo sociale di settore, la Commissione, con la Decisione n. 98/500 ha abrogato precedenti decisioni sui «comitati paritari» istituendo i «comitati di dialogo settoriale» (o comitati di settore) definiti come «strumenti di consultazione, negoziazione e azione comune». Tali Comitati vengono attivati «nei settori in cui le parti sociali presentino richiesta congiunta di partecipare ad un dialogo a livello europeo, ed in cui

<sup>15</sup> Cui partecipano: Organizzazioni «intersettoriali generali» (Businesseurope; Ceep; Ces); Organizzazioni intersettoriali che rappresentano determinate categorie di lavoratori o aziende [Unione europea dell'artigianato e delle piccole e medie imprese (Ueapmi); Eurocadres; Confederazione europea del personale dirigente (Cec)]; Organizzazioni specifiche (Eurochambres). Cfr. Commissione, 2016.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

le organizzazioni che rappresentano le due parti sociali dei settori interessati siano in possesso dei seguenti requisiti: a) siano collegate a specifici settori o categorie e dispongano di un'organizzazione a livello europeo; b) siano composte da organizzazioni che, a loro volta, formino parte integrante e riconosciuta delle strutture delle parti sociali degli Stati membri, siano abilitate a negoziare accordi e siano rappresentative in più Stati membri; c) dispongano di strutture adeguate a garantire la loro effettiva partecipazione all'attività dei comitati» (art. 1, Decisione n. 98/500). Questi organismi hanno funzioni consultive «sui progressi a livello comunitario che abbiano implicazioni sociali» e devono «sviluppare e promuovere il dialogo sociale a livello settoriale», pertanto anche attraverso il «processo negoziale» (art. 2). Dall'anno della loro istituzione sono stati istituiti 43 Comitati di settore. I Comitati sono composti paritariamente da rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro. Ogni Comitato «stabilisce, di concerto con la Commissione, il proprio regolamento di procedura» e deve «riunirsi almeno una volta l'anno» (art. 5).

La Commissione ha quindi proceduto ad una classificazione «tipologica» dei prodotti del dialogo sociale<sup>17</sup>, precisando che il valore e l'efficacia di un testo non dipende solo dalla natura vincolante ma anche dal *follow-up* e dalla sua attuazione, sia che essa avvenga con legge o con gli strumenti dell'autonomia collettiva.

I «prodotti» del dialogo di settore consistono in: a) *accordi* stipulati in base all'art. 155, Tfeue, che, resi o no efficaci mediante direttive, necessitano comunque di *follow-up* e di monitoraggio; b) testi di «orientamento» (quadri d'azione, linee guida, codici di condotta, orientamenti politici), che, benché non vincolanti, richiedono un *follow-up* e un costante monitoraggio della loro attuazione; c) *pareri e contributi comuni*, diretti ad esercitare una qualche influenza sulle politiche europee e a migliorare la «condivisione delle conoscenze».

Tra gli accordi di settore più recenti attuati con direttive si segnalano i seguenti: l'accordo sulla protezione degli operatori sanitari contro le ferite e le infezioni provocate da dispositivi medici taglienti (Dir. n. 2010/32); l'accordo su taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro nel trasporto per vie navigabili interne (Dir. n. 2014/112); l'accordo per il set-

<sup>17</sup> Commissione, 2004.

tore della pesca marittima (Dir. n. 2017/159); l'accordo nel settore dei trasporti marittimi (Dir. n. 2018/131).

L'accordo sulla «protezione della salute dei lavoratori attraverso la corretta manipolazione e utilizzo della silice cristallina e dei prodotti che la contengono», firmato nell'aprile 2006, è stato il primo accordo *multisettoriale*.

Per lo più i prodotti dei Comitati di settore consistono in pareri e contributi comuni, che conferiscono una dimensione e un approccio di carattere europeo a questioni specifiche (come, ad es. siti *web* comuni, distacco dei lavoratori nel settore delle costruzioni; *curricula* professionali comuni nel settore dell'agricoltura, guide e rapporti periodici sulla «ristrutturazione responsabile» nel settore dello zucchero, ecc.). Pareri comuni e contributi comuni si sono dimostrati utili nelle procedure consultive, com'è avvenuto nel settore delle costruzioni durante l'*iter* delle direttive in materia di distacco dei lavoratori e di servizi nel mercato interno. Vari Comitati hanno adottato testi e proposte in tema di uguaglianza di genere nel mercato del lavoro.

6.3. Non sempre è fluido il processo di attuazione degli accordi mediante direttive; anche per un certo *modus operandi* della Commissione.

Ricordiamo qui due «casi scuola».

Nell'aprile 2012 le parti sociali del settore degli «acconciatori» (*hairdresser*) stipulavano un accordo recante precisi orientamenti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, e chiedevano quindi alla Commissione di avviare la procedura di adozione di una direttiva che lo attuasse; ma a causa dell'opposizione di alcuni Stati membri su talune parti dell'accordo, l'*iter* si arrestava. Nel giugno 2016 le stesse Parti sociali firmavano un nuovo accordo quadro europeo sulla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro sollecitandone l'attuazione mediante direttiva. Per tutta risposta, la Commissione comunicava che, in ossequio al programma «Legiferare meglio», essa, prima di presentare tale proposta di direttiva, doveva effettuare una valutazione d'impatto, verificare la rappresentatività delle parti firmatarie e la legalità dell'accordo rispetto al diritto dell'Ue, nonché il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Le parti sociali, in una «lettera aperta» (del novembre 2016) al Presidente Juncker criticavano il ricorso al processo di valutazione d'impatto, ritenendolo strumentale ad un ulteriore rinvio della procedura di adozione di una direttiva.

va di attuazione, e chiedevano di essere pienamente informate sulle diverse fasi del processo di valutazione d'impatto e sui criteri decisionali della Commissione. Rispondendo ad un'interrogazione del Pe (del marzo 2017), la Commissione dichiarava infine (nel giugno 2017), di aver informato il Comitato di settore degli acconciatori sullo stato dei lavori nelle sue tre riunioni precedenti.

Un processo ed un esito analoghi hanno segnato l'accordo europeo sui diritti di informazione e consultazione nelle amministrazioni centrali, stipulato nel dicembre 2015 nell'ambito del comitato di settore delle amministrazioni centrali e secondo l'art. 155 Tfeue, il quale ha condizionato le trattative e il contenuto dell'accordo, dato che gli accordi ex art. 155 Tfeue possono, in via di principio, disciplinare solo materie di competenza dell'Ue e che rispettino il diritto dell'Ue (*in primis*, i principi di proporzionalità e sussidiarietà). Il 2.2.2016 le Parti sociali chiedevano congiuntamente alla Commissione di avviare il su menzionato *iter* legislativo. Trascorsi due anni dalla firma dell'accordo (cui fra l'altro s'è fatto riferimento in Italia nel rinnovo del Ccnl del personale del comparto Funzioni centrali, 2016-2018), di fronte all'inerzia della Commissione, la Federazione europea dei lavoratori pubblici (Epsu) chiedeva alla Commissione di chiarire se intendesse o meno presentare una proposta di direttiva al Consiglio; ed inoltre di consentire l'accesso agli atti relativi alla procedura (in particolare: l'analisi giuridica dell'accordo e la valutazione d'impatto). Nel marzo 2018 la Commissione rispondeva che la trasposizione dell'accordo in una direttiva non era possibile essendo «la struttura, l'organizzazione e il funzionamento» della Pa materia di competenza esclusiva delle autorità nazionali, e che inoltre «le previsioni dell'accordo che assicurano un grado di informazione nel settore pubblico sono già diritto acquisito in molti Stati membri». Contro il rifiuto della Commissione europea la Epsu, nel maggio 2018 ha proposto ricorso al Tribunale Ue (*Epsu e Willem Goudriaan c. Commissione*, Causa T-310/18).

## **6. Brevi considerazioni conclusive**

A partire dal Pps, allegato al Trattato di Maastricht, si è sviluppata – seguendo uno schema *atipico* che riflette l'anomalia del sistema decisio-

nale dell'Unione – una rete di procedure consultive e negoziali che intersecano e «correggono» le canoniche procedure legislative nei temi sociali, spesso arricchendole sul piano normativo e su quello progettuale.

Tuttavia, lo spazio effettivo e quello potenziale del dialogo sociale in ambito europeo, benché formalmente riconosciuto, promosso e «facilitato» dal Trattato e «benedetto» da talune *Dichiarazioni* delle istituzioni Ue<sup>18</sup>, soffre i condizionamenti delle limitate competenze dell'Unione e dell'assenza di una *sfera politica* europea. Questo *deficit* è apparso più evidente durante la recente crisi economica e finanziaria, segnata da misure rigorose adottate dall'Unione e da vari Stati membri, ricadenti in particolare sui trattamenti retributivi e previdenziali e sulle discipline contrattuali mediante pessime misure in tema di flessibilità, che hanno in alcuni Paesi indebolito la forza e la copertura della contrattazione collettiva, marginalizzando il contributo del dialogo sociale alle politiche europee e nazionali.

Per contrastare questo declino, nel giugno 2016 le Parti sociali europee, la Commissione europea e la presidenza del Consiglio dell'Ue hanno firmato la *Dichiarazione congiunta* su «un nuovo inizio per il dialogo sociale», concernente in particolare un maggior coinvolgimento delle Parti sociali nel semestre europeo e, in generale, nel processo di elaborazione politica e legislativa dell'Ue. La *Dichiarazione* sottolinea il ruolo fondamentale del dialogo sociale europeo nel processo di definizione delle politiche dell'Ue in campo occupazionale e sociale.

Sulla stessa linea procede il cit. Pilastro europeo dei diritti sociali, che (al punto 8) ribadisce l'importanza delle procedure consultive delle Parti sociali nella «elaborazione ed attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali», pur «nel rispetto delle prassi nazionali», nonché l'impegno delle autorità europee ad incoraggiare le Parti sociali «a negoziare e concludere accordi collettivi negli ambiti di loro interesse, nel rispetto della propria autonomia e del diritto all'azione collettiva. Se del caso, gli accordi conclusi tra le parti sociali sono attuati a livello dell'Unione e dei suoi Stati membri».

<sup>18</sup> Cfr. la *Dichiarazione di Roma*, adottata il 25.3.2017 dai Capi di Stato e di Governo, e dai presidenti di Commissione, Consiglio europeo e Pe, i quali si sono «impegnati a lavorare per un'Europa sociale». Questo atto è stato preceduto dalla *Dichiarazione congiunta* su «un nuovo inizio per il dialogo sociale» (2016) e seguito dal «Pilastro europeo dei diritti sociali» (2017). Cfr. Visentini, 2017.

## Riferimenti bibliografici

- Arrigo G. (2018), *Diritto del lavoro dell'Unione europea. Parte generale*, Milano, Pm Edizioni.
- Casale G. (2019), *International Labour Law*, Giappichelli, Torino.
- Ciampani A., Gabaglio E. (2010), *L'Europa sociale e la Confederazione europea dei sindacati*, Bologna, il Mulino.
- Cilento M. (2016), *Tecnica legislativa e linguaggio normativo come legittimazione del potere pubblico dell'Unione Europea*, in Limardo E. (a cura di) *Tecniche legislative e politiche del lavoro*, Napoli, Ed. Scientifica, pp. 151-236.
- Cese (Comitato economico e sociale) (2006), *Parere su «La rappresentatività delle organizzazioni europee della società civile nel contesto del dialogo civile»*, in Guue, 2006/C/ 88/11.
- Commissione (1991), *Dialogo sociale europeo. I Pareri comuni*, Collana documenti.
- Commissione (2001), *Libro Bianco sulla governance* [Com(2001) 428 fin.].
- Commissione (2002), *Il dialogo sociale europeo, forza di modernizzazione e cambiamento* (Comunicazione) [Com(2002) 341 def.].
- Commissione (2004), *Partenariato per il cambiamento in un'Europa allargata. Rafforzare il contributo del dialogo sociale europeo* (Comunicazione) [Com(2004) 557 def.].
- Commissione (2008), *Comunicazione sull'Agenda sociale rinnovata. Opportunità, accesso e solidarietà nell'Europa del XXI secolo* [com (2008) 412 def.].
- Commissione (2010), *Legiferare con intelligenza nell'Ue-Smart regulation in the Eu* (Comunicazione) [Com(2010)543/3].
- Commissione (2016), *Un nuovo inizio per il dialogo sociale*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Ue.
- Fontana G. (2010), *Libertà sindacale in Italia e in Europa. Dai principi ai conflitti*, Wp Csdle «Massimo D'Antona». Int. - 78/2010.
- Giugni G. (1992), *Diritto sindacale*, Bari, Cacucci.
- Lenaerts K., Van Nuffel P. (2005), *Constitutional Law of the European Union* (Ed. R. Bray), London, Sweet & Maxwell.
- Lyon-Caen G. (1972), *A la recherche de la convention collective européenne*, Étude pour la Commission des Communautés européennes, Direction générale des Affaires sociales, Doc. n. V/855/72-F.

- Ojeda Avilés A. (1993), *La negociación colectiva europea*, in *Relaciones Laborales*, n. 15, pp. 67-83.
- Visentini L. (2017), *Una svolta sociale per l'Europa, ora!*, in *Repubblica.it* (16.11.2017).

### ABSTRACT

*Premessa una ricostruzione dell'evoluzione del Dialogo sociale europeo (Dse), l'A. individua alcuni problemi giuridici del Dse interprofessionale e settoriale. L'Autore analizza il quadro normativo di tale meccanismo di governance, che consente a soggetti privati quali sono gli attori collettivi, interagendo con le istituzioni dell'Ue, di concordare standard che a certe condizioni acquistano efficacia giuridica al di là del loro ambito contrattuale; e mette in evidenza i diversi modi con i quali la legislazione del lavoro ai vari livelli si confronta con tale meccanismo. L'Autore esamina inoltre i reciproci rapporti tra diritto dell'Ue e accordi collettivi europei alla luce delle tensioni tra sussidiarietà orizzontale e verticale suscitate dalle procedure di Refit.*

### SOCIAL DIALOGUE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN UNION LAW. EVOLUTION, LIMITS AND PERSPECTIVES

*This article proceeds with a historical analysis of the development of European Social Dialogue (Esd), its levels implementation stages, and goes on outlining some specific legal problems at interprofessional and sectoral level. The Author analyses the normative dimension of such a governance mechanism in which private parties, such as collective actors, with interaction with Eu institutions can set standards beyond their own contractual relationship; and focuses the different ways in which constitutional and labour law approach this mechanism. The A. also examines the interactions between Eu law and Eu collective agreements and highlights the tensions between horizontal and vertical subsidiarity created by the Refit agenda.*



## **Le federazioni sindacali europee: ruolo, risorse di potere e prospettive\***

*Hans-Wolfgang Platzer\*\* e Torsten Müller\*\*\**

### **1. Introduzione**

A dieci anni dall'inizio del crollo dei mercati finanziari mondiali, nell'Europa di oggi, tuttora scossa dalla crisi, i sindacati si trovano ad affrontare questioni nuove e complesse. Una di esse è se, e in che misura, gli sviluppi indotti dalla crisi abbiano portato il potere sindacale nazionale – in termini di agibilità e priorità politiche – a divergere, o piuttosto abbiano determinato problematiche analoghe a livello transnazionale, tali da favorire e promuovere logiche di intervento comune a livello europeo.

Per rispondere correttamente a questo interrogativo sarebbe necessario incrociare l'analisi comparata degli assetti lavoristici e sindacali in ognuno dei paesi dell'Ue con quella dell'organizzazione e della politica sindacale a livello transnazionale e segnatamente europeo.

Con questo articolo noi ci limiteremo al livello europeo-transnazionale, utilizzando il modello teorico delle risorse di potere, nel quadro di un sistema europeo di relazioni industriali caratterizzato da una pluralità di livelli (Müller e Platzer 2018). Più precisamente, esamineremo le federazioni sindacali europee, verificandone la funzione e le politiche nel decennio critico appena trascorso; proveremo inoltre a capire come si presentino oggi queste strutture e quali saranno le esigenze a cui dovrà far fronte la politica sindacale, a livello europeo, nel prossimo futuro.

\* Questo articolo è un riadattamento in italiano di Platzer H.W. e Müller T. (2019), *Die Europäischen Gewerkschaftsverbände: Zur Entwicklung ihrer Machtressourcen und Funktionsprofile*, WSI-Mitteilungen, n. 2.

\*\* Già docente presso l'Università di Fulda, come titolare di una cattedra Jean Monnet di integrazione europea.

\*\*\* Ricercatore senior presso l'Istituto Sindacale Europeo (Etui) di Bruxelles.

## 2. Risorse di potere sindacali nel sistema multi-livello europeo

La ricerca sindacale più recente indaga il ruolo e il peso delle organizzazioni sulla base di un approccio teorico che ne ricerca la disponibilità delle risorse di potere (Haipeter, Dörre 2011; Schmalz, Dörre 2013; Lehndorff, Dribbusch, Schulten [eds.], 2018). Di norma, esse vengono articolate in quattro fonti principali, che in parte si condizionano e integrano a vicenda, e che in una certa misura possono anche essere intercambiabili. Dunque risorse di potere economico-strutturale, organizzativo, istituzionale e comunicativo. Si tratta di un modello finora impiegato per descrivere contesti nazionali. Sono invece rimaste sullo sfondo le crescenti inter-connessioni politiche, sociali ed economiche, nello spazio d'integrazione europea, come anche la crescente importanza del livello decisionale europeo.

Noi cerchiamo di applicare l'approccio delle risorse di potere all'analisi delle federazioni sindacali europee, traslandolo in una dimensione europea e transnazionale.

In questo modello teorico multi-livello, il livello sindacale nazionale può essere analizzato basandoci su alcuni studi specifici a riguardo (Huke, Tietje 2015). Ne ricaviamo quanto segue.

*Il potere economico e strutturale* dei sindacati, quali agenti della rappresentanza collettiva degli interessi dei lavoratori dipendenti, riflette la condizione dei salariati sul mercato del lavoro e nel processo produttivo. Questo *potere di mercato* si basa sulla capacità di incidere, di «interferire», riguardo ai processi produttivi e di valorizzazione del capitale. Da questa prospettiva rilevano il tasso di occupazione/disoccupazione, la segmentazione fra garantiti e precari, la ripartizione settoriale, i livelli medi di inquadramento degli affiliati. Si tratta di un potere che viene valorizzato quando si abbina col potere organizzativo, vale a dire quando i lavoratori dipendenti si associano in sindacati.

*Il potere organizzativo* si definisce innanzitutto a livello quantitativo e di risorse, sulla base del numero di iscritti, il grado di organizzazione, le risorse umane e finanziarie, ivi comprese le casse per gli scioperi delle federazioni di categoria. Ma il potere organizzativo implica anche una dimensione qualitativa, nella quale contano le capacità di mobilitazione degli iscritti e per un agire strategico, come anche la vitalità e l'*appeal* esercitato dall'organizzazione.

*Il potere istituzionale* costituisce una fonte di potere relativamente secondaria, seppure di un certo peso, a disposizione dei lavoratori e dei sinda-

cati. Rappresenta una forma di potere storicamente consolidata, scaturita dal conflitto industriale e dai compromessi sociali tra Stato, imprese e sindacati. Si esprime attraverso le istituzioni del diritto del lavoro, lo Stato sociale, il sistema contrattuale, la co-determinazione, ma anche attraverso le prassi e le tradizioni culturali che sedimentano nel sistema delle relazioni industriali. È un tipo di potere che assicura la partecipazione sindacale e stabilizza, o agevola, l'espressione degli interessi sindacali senza la necessità di una loro mobilitazione permanente.

*Il potere comunicativo* descrive le capacità del sindacato di intervenire con successo nei dibattiti pubblici e (idealmente) di poterne divenire *opinion leader*, imponendo una presenza efficace e durevole delle proprie idee o vedute. Parte di questo potere comunicativo si instaura attraverso la capacità di cooperare e stringere alleanze con altri soggetti della società civile.

Trasposte sul piano europeo-transnazionale, queste quattro forme di potere sindacale si espletano come segue.

*Il potere economico-strutturale transnazionale* può diventare efficace in presenza di assetti produttivi e mercati fortemente interconnessi e su cui diviene agibile un «potere di interferire» a livello sovranazionale. Su questa dimensione incidono le differenze presenti nei modelli produttivi e del mercato del lavoro fra gli Stati membri, poiché un potere sindacale di mercato ha effetti sulla concorrenza transfrontaliera, nel mercato interno e nell'unione monetaria, anche sotto forma di *dumping salariale*.

*Il potere di organizzazione transnazionale* si fonda, in ultima istanza, sul potere nazionale e locale. Significative sono quindi la disponibilità all'assistenza e al sostegno solidale internazionali e la capacità dei sindacati di collaborare, oltre i perimetri nazionali, mettendo in campo delle reti volte a costituire un efficace contropotere transnazionale. Questo tipo di potere si esprime anche in rapporto alle risorse umane e finanziarie di cui vengono dotate le federazioni sindacali europee.

*Il potere istituzionale transnazionale* consiste nella capacità sindacale di incidere negli ambiti europei sanciti dai Trattati dell'Ue e nel dialogo sociale (multi-)settoriale, o laddove istituiti dal diritto europeo, come coi Comitati aziendali europei o nella Società europea. Questa dimensione include però anche quegli effetti negativi che scaturiscono (o possono scaturire), da decisioni politiche assunte a livello europeo, che indeboliscono (o possono indebolire) la base del potere sindacale nazionale. Ad esempio nel caso di

decisioni tecnocratiche o di un interventismo salariale sovranazionale, come quello attuato dalla Troika (Schulten, Müller 2015), o in presenza di politiche di risanamento gestite a livello europeo, in grado di alterare gli assetti nazionali a scapito dei sindacati e dei loro rappresentanti.

Il *potere di comunicazione transnazionale* è, per i sindacati, una fonte di potere che non mira direttamente a un'opinione pubblica europea ancora troppo debole, e con una politica europea ancora negoziata prevalentemente nelle sedi nazionali. Qui si tratta piuttosto di attestare una coerenza delle posizioni ideologico-programmatiche, mostrando una capacità di farsi interpreti di interessi e linee strategiche europee, sia nei contesti nazionali che a livello europeo. La coerenza dei progetti politici e degli approcci regolativi è anche un presupposto importante per la creazione di reti e coalizioni in quella variegata realtà fatta di *lobbies*, che sono le istituzioni di Bruxelles.

Tabella 1: Risorse di potere sindacale nel sistema europeo di relazioni industriali multi-livello

Fonti e componenti del potere sindacale		
Potere	Livello nazionale	Livello europeo-transnazionale
<i>Economico-strutturale</i>	Potere nel mercato del lavoro e nella produzione	Potere nella produzione e nel mercato del lavoro a livello di catene internazionali del valore
<i>Organizzativo</i>	Numero di iscritti, stabilità e vitalità dell'organizzazione sindacale	Capacità di trasferire a livello transnazionale risorse di potere nazionali e locali Creazione di reti nelle le catene del valore e assistenza dei sindacati più forti a quelli più deboli Dotazione di risorse e competenze a livello confederale e settoriale europeo
<i>Istituzionale</i>	Poter di incidere sugli accordi istituzionali	Garanzia di incidere sui vari ambiti normativi e negoziali previsti dal diritto dell'Ue
<i>Comunicativo</i>	Capacità di incidere nel dibattito pubblico, di esserne <i>opinion leadership</i> ; di stringere coalizioni sociali con altri soggetti della società civile	Coerenza delle posizioni ideologico-programmatiche Capacità di veicolare idee e strategie per una politica europea nei confronti delle istituzioni dell'Ue Capacità di stringere alleanze con Ngo transnazionali

Fonte: Nostra elaborazione

### **3. Sviluppo delle risorse di potere transnazionale nel decennio della crisi**

Una politica dei sindacati solidale e transnazionale diventa tanto più possibile quanto più sono coerenti e convergenti gli interessi sindacali nazionali, come anche le risorse di potere mobilitabili a livello nazionale. Ugualmente importante è una politica dell'Ue che metta a disposizione risorse di potere istituzionale, mediante interventi normativi favorevoli ai sindacati e al mondo del lavoro. Se si osserva il ciclo decennale della crisi, partendo da queste premesse, emerge il seguente quadro.

#### *3.1. Risorse di potere economiche transnazionali*

I cambiamenti del potere economico-strutturale transnazionale dei sindacati sono difficili da comprendere per motivi empirico-metodologici, in quanto gli effetti transnazionali della crisi (*downsizing* sociale e del lavoro, concorrenza e *dumping* salariale) sul potere di mercato nazionale dei sindacati, sono determinabili solo per approssimazione. A livello empirico risulta che negli ambiti settoriali che presentano forti vincoli di interdipendenza, e in cui ci sarebbe un potere di disturbo transfrontaliero, esso non è stato mobilitato. Una ragione essenziale di questa impossibilità è che, malgrado la dinamica transnazionale della crisi e una presenza di problemi relativamente comuni, gli sviluppi e gli impatti sui sistemi nazionali del lavoro e delle relazioni industriali sono stati molto diversificati. Nei paesi con una forte tradizione di partenariato sociale (paesi scandinavi, Austria, Germania) si è riusciti ad attutire la crisi mediante il ricorso a un «corporativismo anticrisi» nel quale i sindacati hanno partecipato attivamente alla gestione della crisi. Uno scambio nel quale a dolorose concessioni ha fatto riscontro – ad esempio in Germania – l'impegno degli altri attori a salvaguardare l'occupazione, adattando gli ammortizzatori sociali. Di contro, nei paesi dell'Europa meridionale e in alcuni di quella centrorientale questa via è risultata bloccata. In alcuni casi perché mancavano tradizioni analoghe nelle relazioni industriali, ma in generale perché la violenza della crisi ha indebolito o fatto saltare i tradizionali assetti della concertazione. Nei paesi più colpiti dalla crisi, e in special modo in quelli soggetti ai programmi della Troika, vi è stata una fortissima pressione sui contratti collettivi e sui salari

minimi, che ha indebolito la base del potere sindacale nazionale, in termini sia organizzativi che istituzionali.

### 3.2. *Risorse di potere politico-istituzionali transnazionali*

Dal 2008 in poi, gli sviluppi della crisi hanno spianato il terreno a nuove modalità di gestione, sotto la categoria della *nuova governance economica*. Un processo che ha modificato le condizioni dell'azione sindacale sia a livello nazionale che transnazionale, coi salari (e i meccanismi per la loro determinazione) divenuti una mera variabile di aggiustamento, centrale per i riequilibri macroeconomici. Soprattutto nei primi anni della crisi, e in particolare nei paesi interessati dalle prescrizioni di risanamento, questo nuovo sistema ha determinato una sostanziale erosione dei contratti collettivi e dei salari.

Al contempo, nella dimensione sociale e normativa dell'Ue, molto importante per i sindacati europei, si sono registrate solo modeste novità, sia sulle questioni sociali e del lavoro che negli ambiti ad esse contigue, come ad esempio nel caso di una tassazione comune per le imprese o di un'imposta sulle transazioni finanziarie. Anche se si considerano gli ambiti nei quali a una regolamentazione di *hard law* se ne preferisce una *soft law* (metodo aperto di coordinamento; dialogo sociale europeo), non si sono osservati cambiamenti significativi.

Possiamo dunque dire che, durante la crisi, la potenziale fonte di potere istituzionale del dialogo sociale europeo (multi-)settoriale<sup>1</sup> non ha svolto alcuna funzione diretta di normazione o gestione (Rüb, Platzer, 2015). Anzi, nel marzo del 2018 la Commissione ha respinto l'attuazione, mediante direttiva, di un accordo europeo firmato dalle parti sociali settoriali sul diritto all'informazione e consultazione dei lavoratori dell'amministrazione centrale dello Stato. È la seconda volta, dopo che la Commissione, nel 2012, si era rifiutata di attuare un accordo europeo sulla tutela della salute e della sicurezza nel settore dei parrucchieri.

Dove il dialogo sociale europeo sembra rivestire un ruolo maggiore è nel processo di coordinamento macroeconomico e nell'ambito del cosiddetto Semestre europeo. Almeno a livello procedurale, qui sembra essersi tenuto maggiormente conto della presenza e delle richieste sindacali. Ad esempio,

<sup>1</sup> Ci sono attualmente 42 commissioni settoriali del cosiddetto dialogo sociale settoriale.

ha trovato un qualche ascolto la strategia proposta già nel 2012 dalla Dgb, e ripresa dalla Ces, per un *Piano Marshall per l'Europa*, incentrato su forti investimenti nelle infrastrutture europee. Un disegno raccolto dal presidente della Commissione Juncker, con un'iniezione di capitale per i fondi pubblici dell'Ue, pari a circa 20 miliardi di euro, e potenzialmente in grado di generare investimenti privati oltre dieci volte maggiori.

Sul piano sociale, l'innovazione più recente è stato il *Pilastro europeo dei diritti sociali* (Peds), lanciato nell'aprile del 2017. Dopo anni di gestione di stampo prevalentemente neoliberista, si torna a conferire una certa visibilità alla dimensione sociale dell'Ue, potenziale bussola per una convergenza verso migliori condizioni di lavoro e di vita. Si tratta di 20 principi e diritti, inerenti a pari opportunità, accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, tutela e inclusione sociali. Il Peds sintetizza essenzialmente l'*acquis* sociale dell'Ue, ma su alcuni punti si spinge anche oltre; ad esempio evocando un diritto al reddito minimo e al salario minimo. La realizzazione dei principi e dei diritti stabiliti dal Peds rientrerebbe nelle competenze degli Stati membri, delle istituzioni dell'Ue, delle parti sociali e di altri soggetti. La risposta dei sindacati al Peds rivela la presenza di un dilemma: il documento – criticato in parte per la sua insufficienza e in parte per la sua procedura di attuazione – è stato comunque accolto favorevolmente, avendo quantomeno riportato nell'agenda politica europea la dimensione sociale. Il Peds è stato inserito per la prima volta nel semestre europeo 2017/2018 con l'ausilio dei quadri di valutazione della situazione sociale (*Social Scoreboards*). Secondo una prima analisi (Hacker 2018), il potenziale dei *social scoreboards* non è sfruttato in modo adeguato. Da un lato gli stati membri hanno mostrato delle riserve, dall'altro si continua a non intaccare l'ordine delle priorità nazionali, tutte incentrate sugli obiettivi di bilancio, con un ruolo residuale di quelli sociali.

Nel complesso, gestione della crisi e *governance* economica hanno portato ad un indebolimento delle risorse di potere istituzionale dei sindacati, sia a livello nazionale che europeo. Predomina ancora una filosofia economica neoliberale e austertaria, laddove a livello di integrazione continua a persistere la fondamentale asimmetria tra la politica di creazione del mercato e la politica di correzione del mercato. L'intrinseca logica della *governance* economica mette in concorrenza gli Stati dell'Ue e (ri)nazionalizza i conflitti sociali (Erne 2015), mentre a livello europeo sono state introdotte novità



(Segue tabella)

Federazione sindacale europea	Numero totale di iscritti rappresentati (milioni)		Federazioni aderenti		Paesi		Organico presso la sede del segretariato	
Efbh	2.3	2	68	76	27	34	8	9
Eurocop	0.530	0.530	34	35	26	27	1-2	2
Eaea	0.300	n.a.	135	n.a.	27	n.a.	n.a.	n.a.
Ejf	0.280	0.320	53	70	34	44	4	6

\* Dato del 2006.

Fonte: Elaborazione dagli autori in base ai dati forniti dalle organizzazioni.

Acronimo	Denominazione estesa
Ces	Confederazione Europea dei Sindacati
Epsu	European Federation of Public Service Union
Uni-Europa	Union Network International - Europa
Etuce	European Trade Union Committee of Education
Fem	Federazione Europea dei Metalmeccanici
Emcef	Federazione europea dei lavoratori dell'energia, delle miniere, della chimica e dei settori affini
Fse:Tac	Federazione sindacale europea del tessile, cuoio, calzature
industriAll European Trade Union	
Effat	Federazione europea dei sindacati dei settori alimentari, agricoltura e turismo
Etf	Federazione europea delle lavoratrici e dei lavoratori dei trasporti
Fetbb	Federazione europea per lavoratori delle costruzioni e del legno
Eurocop	Confederazione europea della polizia
Eaea	European Arts and Entertainment alliance
Ejf	Federazione europea dei giornalisti

La dotazione di organico dei Segretariati è rimasta relativamente costante in tutte le federazioni. Ad eccezione della confederazione Ces, che riunisce le varie federazioni, anche il numero totale di membri rappresentati nelle federazioni europee di settore è rimasto relativamente stabi-

le. In due confederazioni, l'Etuce e l'Etf, il numero dei membri si è raddoppiato. Il numero delle confederazioni nazionali aderenti, e dei paesi rappresentati, è (leggermente) aumentato. Nel complesso sono dati che indicano una certa continuità e una relativa stabilità delle condizioni delle organizzazioni sindacali transnazionali. Certo bisogna considerare che con l'aumento soprattutto delle piccole confederazioni in paesi più lontani (prevalentemente della periferia europea), l'eterogeneità dei membri delle federazioni sindacali europee aumenta e il compito, già difficile, di aggregare gli interessi e di coordinare le attività delle federazioni nazionali aderenti diventa ancora più impegnativo. Le difficoltà riguardano soprattutto i diversi interessi sindacali dei paesi dell'Ue e di quelli non appartenenti all'Ue, ma anche un'Europa a diverse velocità, poiché ad esempio le questioni sociali e contrattuali si pongono in modo diverso per i sindacati che operano all'interno dell'eurozona rispetto ai sindacati che ne sono al di fuori.

### 3.4. *Risorse di potere comunicativo transnazionale*

La «filosofia» economica e regolativa della *governance* economica europea attesta come nel corso della crisi, malgrado taluni esempi relativamente efficaci di «corporativismo da crisi», i sindacati non siano riusciti a imporre le loro idee e le loro soluzioni nel sistema multi-livello dell'Ue. Nella fase più acuta, una coerente azione sindacale a livello transnazionale è stata ostacolata dalla difficoltà di individuare un comune avversario. Come anche dall'incapacità di dotarsi di una interpretazione comune delle cause della crisi, in contesti regolativi e conflittuali molto diversi da paese a paese. Come ha opportunamente notato Heiner Dribbusch: «Mentre per gli iscritti al sindacato greci e spagnoli, i rispettivi governi, l'Ue, la Troika, nonché probabilmente anche la cancelliera tedesca, rappresentavano controparti chiaramente individuabili, alle quali potevano rivolgere le loro rivendicazioni, tale individuazione non si dava con altrettanta chiarezza ai sindacalisti tedeschi. Per loro, la Troika non rappresentava una minaccia diretta e il presunto impegno della politica europea della Germania, di contenere al massimo le imposte dei contribuenti tedeschi, è stato senz'altro apprezzato» (2014, p. 342). Allo schieramento sindacale europeo è inoltre mancata una base di interessi economici sufficientemente omogenea per far leva sul potere di mercato sindacale a livello transnazionale. Date queste premesse, è risultato

molto arduo accordarsi per un'azione di sciopero sostenuta in tutta l'Ue. È stato invece possibile conseguire alcune azioni di solidarietà sindacale, concordate in alcuni Stati, e anche alcune manifestazioni e cortei di protesta presso le sedi delle istituzioni europee a Bruxelles.

Negli anni successivi al 2012, con l'insediamento della Commissione Juncker, i sindacati sono riusciti a far valere un po' di più le loro risorse di potere comunicativo. Sono ad esempio riusciti, con alcune rivendicazioni concordate a livello sovranazionale<sup>2</sup>, a incidere sull'agenda politica europea e a registrare al proprio attivo qualche successo, almeno in determinati ambiti. Tra questi rientrano i segnali di una politica di investimenti dell'Ue, orientata alla domanda, una maggiore attenzione agli interessi sociali e del lavoro, col Peds, una maggiore partecipazione sindacale nelle procedure del Semestre europeo.

Queste parziali conquiste solo in parte sono da attribuirsi all'impiego delle fonti di potere sindacale. Dipendono soprattutto dal fatto che la Commissione Juncker, insediatasi nel 2015, ha riconosciuto che, senza ridefinire nuove prospettive nell'ambito di un'Europa sociale, il progetto d'integrazione verrebbe minacciato da una progressiva delegittimazione. Anche se l'ambizioso obiettivo di Juncker, quello di far arrivare l'Ue a una 'tripla A' per *rating* sociale è ancora lontano, questa ridefinizione delle priorità politiche ha creato un clima di dibattito nel quale le idee sindacali sono potute andare avanti un po' più agevolmente di prima.

#### **4. Esiti e prospettive**

A che punto è il movimento sindacale europeo oggi, a dieci anni dallo scoppio della crisi? E come sono cambiate, dopo la crisi, le risorse di potere e le funzioni delle federazioni sindacali europee nel sistema multilivello dell'Ue? Posto che siamo in presenza della crisi globale più profonda da quella mondiale degli anni venti del secolo scorso e, contestualmente, che stiamo attraversando la crisi più profonda dell'Ue dalla

<sup>2</sup> Ad esempio, il piano d'investimenti della Ces presentato nel 2013, o le iniziative europee messe a punto da industriAll e Uni Europa 2014 per rafforzare la crescita e a favore di posti di lavoro di qualità.

sua fondazione, avremmo potuto ipotizzare due scenari opposti, che però non si sono verificati. Una collaborazione transnazionale completamente bloccata e le organizzazioni sindacali europee in balia di una erosione irreparabile. Oppure un nuovo livello di europeizzazione sindacale, indotto dalle esperienze di una nuova e comune vulnerabilità, con un'esigenza di solidarietà transnazionale ad essa associata. Di fronte a questi due ipotetici scenari estremi, quello di un sostanziale smantellamento e quello di un ampliamento della politica sindacale transnazionale, ciò che in realtà è accaduto è stato – nell'arco del decennio – un graduale cambiamento dell'organizzazione e della politica delle federazioni sindacali europee, con una conferma intorno al suo *statu quo ante*.

Un esito complessivo che dev'essere però differenziato lungo un asse temporale e secondo gli ambiti dell'attività sindacale. Ad esempio, le federazioni sindacali europee, durante il picco dell'eurocrisi, non erano più in grado di mantenere le capacità di coordinamento transnazionale raggiunte in precedenza nel cruciale settore della politica contrattuale. Il rispetto delle regole di coordinamento salariale varate dalle principali federazioni sindacali europee – aumenti salariali correlati all'aumento dell'inflazione e della produttività – era divenuto per molti sindacati, già prima della crisi, un'impresa molto ardua. Nei paesi più colpiti dalla crisi – in un contesto economico compromesso, con l'austerità e la svalutazione interna – essa è diventata ancora più difficile se non addirittura impossibile.

In altri ambiti di attività, la politica delle federazioni sindacali europee è stata caratterizzata dall'aggiornamento della routine e dell'agenda. Ad esempio, per i servizi di consulenza e accompagnamento dei Cae, per la promozione di programmi formativi o per la rappresentanza nelle commissioni del dialogo sociale settoriale, per ottenere fondi dall'Ue.

Nell'Ue di oggi, afflitta da una pluralità di fattori di crisi, il movimento sindacale europeo si trova dinanzi a sfide enormi. Le federazioni sindacali devono operare scelte di orientamento programmatico e strategico in un contesto caratterizzato da risorse di potere diverse e in parte indebolite, da una accresciuta eterogeneità degli interessi sindacali nazionali. Tale processo decisionale transnazionale, per vari motivi, si presenta ora molto più complesso che in precedenti fasi dell'integrazione europea. Questioni sindacali centrali su cui poter raggiungere un accordo, come la correzione dei mali di un'europeizzazione liberista mediante un nuovo

orientamento economico e sociale della politica dell'Ue, non sono da separare dalle idee di riforma comuni per l'assetto istituzionale e le competenze dell'Ue. Quindi da quelle questioni che tradizionalmente sono piuttosto oggetto di controversie tra i sindacati nazionali. Dall'altro lato, risulta particolarmente difficile unificare gli interessi sindacali a livello europeo, dal momento che il tema dell'Europa ha un'importanza secondaria per la base degli iscritti, e perché i messaggi dell'«internazionale dei nazionalisti» e populistici, sempre più forti in Europa, sono ben visti da vasti settori delle basi sindacali nazionali. Date queste premesse, il rafforzamento del coordinamento sindacale transnazionale, nella forma delle federazioni sindacali europee, appare un'impresa molto difficile e tuttavia del tutto irrinunciabile.

### Riferimenti bibliografici

- Dribbusch H. (2014), *Voraussetzungen internationaler Solidarität: zur Diskussion um einen europäischen Generalstreik*, in *Wsi-Mitteilungen*, 67 (5), pp. 337-344.
- Erne R. (2015), *A supranational regime that nationalizes social conflict: explaining European trade unions' difficulties in politicizing European economic governance*, in *Labor History*, 56 (3), pp. 345-368.
- Hacker B. (2018), *Soziales Europäisches Semester? Die Europäische Säule sozialer Rechte im Praxistest*, in *Iep-Research Paper*, n. 2.
- Haipeter T., Dörre K. (Hrsg.) (2011), *Gewerkschaftliche Modernisierung*, Wiesbaden.
- Huke N., Tietje O. (2015), *Zwischen Kooperation und Konfrontation. Machtressourcen und Strategien der spanischen Gewerkschaften Ccoo und Ugt in der Eurokrise*, in *Industrielle Beziehungen*, 21 (4), pp. 371-389.
- Lehndorff S., Dribbusch H., Schulten T. (eds.) (2018), *Rough waters. European trade unions in a time of crisis*, Bruxelles, Etui.
- Müller T., Platzer H.W. (2016), *Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen im Europa der Krise: Strukturdaten und Entwicklungstrends im Vergleich*, in Bsirske F. et al. (Hrsg.), *Gewerkschaften in der Eurokrise: Nationaler Anpassungsdruck und europäische Strategien*, pp. 10-44.
- Müller T., Platzer H.W. (2018), *The European trade union federations: profiles and power resources – Changes and challenges in times of crisis*, in Lehndorff S., Dribbusch H., Schulten T. (eds.), *Rough waters*.

- Plutzer H.W., Müller T. (2019), *Die Europäischen Gewerkschaftsverbände: Zur Entwicklung ihrer Machtressourcen und Funktionsprofile*, in *Wsi-Mitteilungen*, n. 2.
- Rüb S., Plutzer H.W. (2015), *Europäisierung der Arbeitsbeziehungen im Dienstleistungssektor. Empirische Befunde, Probleme und Perspektiven eines heterogenen Feldes*.
- Schmalz S., Dörre K. (Hrsg.) (2013), *Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven*, Frankfurt am Main.
- Schulten T., Müller T. (2015), *European Economic Governance and its Intervention in National Wage Development and Collective Bargaining*, in Lehndorff S. (ed.) *Divisive Integration: the Triumph of Failed Ideas in Europe - revisited*, Bruxelles, Etui, pp. 331-363.

#### ABSTRACT

*L'articolo esamina come sono cambiate le risorse di potere, i compiti e le politiche delle Federazioni sindacali europee (Etuf) nel corso della crisi finanziaria iniziata nel 2007/2008. L'analisi dimostra che nessuno dei due scenari estremi ipotizzabili si è concretizzato: le tendenze alla ri-nazionalizzazione non hanno bloccato la cooperazione sindacale transnazionale o eroso la capacità d'azione degli Etuf; né le maggiori esigenze di solidarietà transnazionale hanno portato a un'intensificazione della cooperazione transnazionale sotto l'ombrello degli Etuf. Ciò che possiamo osservare, invece, sono solo cambiamenti gradualmente che si verificano nel tempo e che variano a seconda dei settori politici; di conseguenza, rispetto al periodo precedente la crisi, lo stato attuale dell'Etuf può essere definito complessivamente come statu quo ante. L'articolo, tuttavia, mostra anche che l'indebolimento parziale delle risorse di potere nazionale e la tendenza ad una maggiore eterogeneità degli interessi sindacali nazionali hanno oggi reso la formulazione di strategie europee comuni ancora più difficile che in passato.*

#### THE EUROPEAN TRADE UNIONS FEDERATIONS: ROLE, POWER, RESOURCES AND PERSPECTIVE

*The article examines how the European Trade Union Federations' (Etufs) power resources, tasks and policies changed in the course of the financial crisis which started in 2007/2008. The analysis illustrates that neither of the two conceivable extreme sce-*

*narios have materialised: re-nationalisation trends did not block transnational trade union cooperation or erode the Etufs' capacity to act; nor did increased transnational solidarity requirements lead to intensified transnational cooperation under the umbrella of the Etufs. What we can observe instead are only gradual changes occurring over time and varying by policy area; hence, compared to the pre-crisis period, the Etufs' current state can be characterized as statu quo ante overall. The article, however, also shows that partially weakened national power resources and a trend towards an increased heterogeneity of national trade union interests have made the formulation of joint European strategies even more difficult today than in the past.*

*(Traduzione a cura di Maria Rosaria Creton)*





## **Il sogno europeo a rischio fallimento. I sindacati lanciano il programma per una Europa diversa e migliore**

*Fausto Durante\**

Le elezioni per il Parlamento europeo, che si svolgeranno tra il 23 e il 26 maggio nei diversi paesi dell'Ue, avranno un carattere decisivo per il futuro dell'Europa e del progetto di costruzione della casa comune dei cittadini e dei lavoratori europei. Nel vivo della sua crisi più grave – tra perdita di fiducia dei cittadini, politiche economiche e sociali sbagliate, fenomeni di egoismo, di razzismo, di estremismo neoautoritario e di antieuropeismo – l'Europa può superare questo momento solo se avrà il coraggio di cambiare e, attraverso il cambiamento necessario, di rilanciare la sua prospettiva. Gli anni alle nostre spalle hanno mostrato il fallimento delle scelte improntate all'ossessione per la disciplina di bilancio, al rigore, all'austerità, da parte della Commissione europea e delle altre istituzioni economiche e finanziarie. I cittadini e i lavoratori europei sono alle prese con condizioni di vita e di lavoro peggiori di quelle di dieci anni fa, con salari e pensioni non in grado di garantire il potere d'acquisto, con servizi pubblici – dalla sanità all'istruzione, dai trasporti alle protezioni sociali – falciati dai tagli di spesa, con un livello ancora troppo alto di disoccupazione, soprattutto giovanile e femminile, con una intollerabile crescita delle disuguaglianze e degli squilibri nella distribuzione della ricchezza.

### **1. Il ritorno all'egoismo sociale, al nazionalismo, al rifiuto della solidarietà**

Non si tratta di un fallimento indolore, per il futuro del sogno europeo. Si trovano lì, nelle conseguenze concrete delle scelte di questi anni, le ragioni del ritorno all'egoismo sociale e al nazionalismo, del rifiuto del-

\* Coordinatore dell'Area politiche europee e internazionali della Cgil.

la solidarietà, del voltare la testa rispetto al fenomeno delle migrazioni e alla strage di innocenti nel Mediterraneo, del sostegno crescente a partiti e gruppi politici che esplicitamente lavorano per distruggere il processo di integrazione, dei fenomeni di rifiuto dell'Europa come ad esempio la Brexit. Di fronte a questa situazione, le organizzazioni sindacali a livello nazionale ed europeo – che avvertono la insostenibilità dell'attuale condizione dell'Europa e spingono per l'avvio di un processo di cambiamento – hanno deciso di lanciare un proprio programma per le elezioni europee e di aprire sulla base di tale programma un confronto con le diverse forze politiche che parteciperanno alla competizione elettorale per il Parlamento europeo. La nostra convinzione è che è possibile costruire una Europa diversa e migliore per i lavoratori, che la speranza per il cambiamento non è inattuale né infondata. È evidente a tutti, anche solo guardando alla situazione politica dei singoli Stati dell'Ue, che il nazionalismo, il neo autoritarismo e il populismo non rappresentano la soluzione dei problemi dell'Europa. Soluzione che invece richiede una nuova assunzione di responsabilità delle classi dirigenti e una loro capacità di ritrovare coraggio e visione nel prospettare la ripresa del percorso di integrazione europea.

## **2. Da anni il movimento dei lavoratori chiede un cambiamento radicale**

Da anni il movimento dei lavoratori in Europa chiede un cambiamento radicale delle politiche economiche e sociali. Negli ultimi tempi, abbiamo visto da parte delle principali famiglie politiche europee qualche timido cenno di autocritica sugli errori del passato recente, insieme a un tentativo di riaprire la discussione sul rilancio del carattere sociale del modello europeo. La proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali (che pure, purtroppo, non ha un carattere vincolante e prescrittivo per gli Stati europei) ha segnato l'avvio di percorsi legislativi verso migliori condizioni per il distacco transnazionale dei lavoratori, verso il diritto alla forma scritta e trasparente delle regole di assunzione e delle condizioni di lavoro, verso diritti sociali garantiti anche ai lavori atipici e non standard. Inoltre, hanno ripreso vigore tanto la richiesta per un piano straordinario di investimenti per la creazione di lavoro stabile e di qualità quanto il dibattito

sulla creazione di un'Autorità europea del lavoro e sull'istituzione di una sorta di ministero europeo dell'economia e delle finanze, in grado di assicurare il necessario coordinamento delle politiche dell'area euro. A queste proposte, la Confederazione europea dei sindacati affianca quella della definizione di un *social contract*, di un nuovo patto tra le parti sociali europee in grado di ristabilire la fiducia dei cittadini nel progetto europeo, di riconquistare a quel progetto le lavoratrici e i lavoratori con l'idea di costruire una società nuova, più giusta e in grado di offrire reali e concrete opportunità di crescita e di progresso per tutti.

### **3. Battaglia politica e culturale a difesa del concetto di democrazia**

Tutto ciò richiede innanzitutto una battaglia politica e culturale in difesa del concetto di democrazia, concetto oggi messo in discussione dall'affermarsi nella discussione pubblica di idee e opzioni esplicitamente reazionarie, nazionalistiche, xenofobe e razziste, antieuropee. L'Europa si rilancerà se le forze di sinistra e di progresso saranno capaci di avviare un'azione in difesa dei principi e dei valori della democrazia, dello Stato di diritto, del primato della legge, della partecipazione dei cittadini nel processo decisionale. E se, al contempo, si contrasteranno e si elimineranno le tendenze ai discorsi e ai programmi politici che esaltano l'odio, la violenza, la contrapposizione tra gruppi e interessi. Nella difesa e nel rilancio della democrazia, dal punto di vista del sindacato europeo, un particolare risalto devono avere il ripristino di un corretto dialogo sociale tra le forze sociali a livello nazionale ed europeo, così come il rilancio della contrattazione collettiva quale agente della democrazia economica e sociale. Se vogliamo costruire una società europea nuova e più giusta, la contrattazione collettiva è lo strumento migliore per garantire una corretta dinamica dei salari, il superamento dei divari nelle retribuzioni specie per le donne e i giovani, la convergenza dei livelli retributivi nelle diverse aree dell'Europa, le cui storture sono alla base del *dumping* salariale e sociale. E, assieme alla contrattazione collettiva, occorrono nuove politiche economiche per rendere più trasparente e democratico il governo dell'economia europea, nuovi modelli partecipativi per superare l'autismo e la burocratica ripetitività del «se-

mestre europeo», nuovi e progressivi sistemi di tassazione per redistribuire i profitti delle imprese verso i lavoratori e la società.

#### 4. Soluzioni positive ai problemi posti dalle sfide planetarie del cambiamento climatico

Noi pensiamo a una Europa in grado di affrontare la competizione internazionale e i nuovi scenari del tempo presente con un ruolo da protagonista. Un ruolo che le permetta di indicare soluzioni positive ai problemi posti dalle sfide planetarie del cambiamento climatico, della transizione verso un'economia *low or zero carbon*, della nuova rivoluzione industriale e del lavoro digitale, del commercio internazionale improntato non a dazi e barriere ma a una crescita globale armoniosa e condivisa, delle migrazioni e del diritto delle persone a trovare accoglienza, benessere, pace. In tutto questo c'è il compito della sinistra del XXI secolo, il compito di reinterpretare il grande bisogno di uguaglianza e di giustizia sociale che esiste nel mondo, e che in Europa può essere il fondamento di una nuova stagione di conquiste e di affermazione di diritti individuali e collettivi, nel quadro di una nuova fase del processo di realizzazione del sogno europeo. La speranza è che le elezioni di maggio 2019, le più difficili e impegnative nella storia del Parlamento europeo, possano essere la base per la ripresa di questo impegno e di questo lavoro comune, per la sinistra e il movimento dei lavoratori.

#### ABSTRACT

*Le elezioni per il Parlamento europeo di maggio segnano un bivio per l'Europa. Da un lato la perdita di fiducia dei cittadini, le politiche economiche sbagliate, la democrazia in pericolo; dall'altro la speranza di un cambiamento e il rilancio del processo europeo, come sola strada per evitare il disastro. A livello nazionale ed europeo, i sindacati chiedono che l'Europa cambi per diventare socialmente migliore e più giusta per i lavoratori. Gli elementi chiave per la nuova Europa che vogliamo sono il dialogo sociale, la contrattazione collettiva, l'aumento delle retribuzioni, la parità di genere, gli investimenti e i posti di lavoro di qualità, la riforma della governance dell'Unione economica e monetaria.*

*Il sogno europeo a rischio fallimento. I sindacati **Q**lanzano il programma per una Europa diversa e migliore*

THE EUROPEAN DREAM AT RISK OF FAILURE. UNIONS LAUNCH  
A PROGRAMME FOR A DIFFERENT AND BETTER EUROPE

*The elections for European Parliament in May mark a crossroad for Europe. On one side crisis of confidence of citizens, wrong economic policies, democracy in danger; on the other side the hope for a change and a refoundation of the European process, as the only way to avoid the disaster. At national and European level, trade unions ask for Europe to change in order to become socially better and fairer for working people. The key elements for the new Europe we want are social dialogue, collective bargaining, pay rise, gender equality, investments and quality jobs, reform of Emu governance.*





## Mondi diversi, analoghe sfide. I sindacati europei di fronte alla crisi

*Steffen Lebndorff\**

### 1. Introduzione

Il Mercato unico europeo in generale, e la sua Unione monetaria in particolare, sono considerati un'unione di Stati che competono tra loro come fossero imprese. Una tale costruzione si era già rivelata altamente problematica prima della crisi del 2008-2009, ad esempio per la ragione che gli standard sociali hanno un livello di importanza inferiore rispetto al libero movimento dei capitali. Per l'Unione monetaria, in mancanza di una riforma fondamentale, ciò equivale al colpo del «kappaò». Per limitarsi ad alcuni nodi fondamentali, senza un sistema fiscale comune, senza trasferimenti compensatori tra le regioni economicamente più forti e quelle più deboli, e senza una massiccia strategia di investimenti pubblici, è presumibile che le attuali differenze in termini di *performance* economica tra gli Stati membri siano destinate a crescere piuttosto che a ridursi. Di conseguenza, l'«unione in concorrenza» tra un nucleo centrale orientato all'export e al surplus commerciale e una periferia dipendente in larga misura da importazioni finanziate dal credito esterno ha innescato una dinamica di crescenti squilibri all'interno dell'Ue (Barba *et al.* 2016; Celi *et al.* 2018).

All'esplosione della crisi dell'eurozona, quando il castello di carte era prossimo al crollo, le alte sfere di Berlino e Bruxelles (con il supporto unanime di *tutti* gli altri governi dell'Ue dell'epoca!) lanciarono una «rivoluzione silenziosa» che, come sosteneva l'ex presidente della Commissione Barroso, «avrebbe prodotto un salto di qualità della sorveglianza economica in Europa» (*EUobserver* 2011). Fu così istituzionalizzato un

\* Ricercatore presso l'*Institut Arbeit und Qualifikation* (Iaq), Università di Duisburg-Essen, Germania.

approccio dogmatico e aggressivo all'austerità e alla *deregulation* nell'Ue in generale, e nella sua Unione monetaria in particolare.

Un tale contesto ha messo in difficoltà i sindacati in Europa. Da una parte la disoccupazione, l'impiego precario, la crescente disuguaglianza sociale e l'onda montante delle forze nazionaliste di destra costituiscono una sfida di segno analogo per molti paesi. Dall'altra le rispettive opzioni nazionali e la capacità d'azione si sono sviluppate in maniera assai differente. Alcuni sindacati possono avere l'impressione di condurre la loro battaglia in mondi diversi.

È in questo scenario che un team di ricercatori – in Germania, Francia, Grecia, Gran Bretagna, Italia, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Svezia, Spagna e Ungheria – ha prodotto un libro, pubblicato dall'Istituto sindacale europeo alla fine del 2018<sup>1</sup>, che riporta gli studi condotti a livello nazionale e un'analisi sulle federazioni sindacali europee. Questo articolo presenta alcuni dei temi evidenziati nel capitolo introduttivo del libro, scritto dai tre redattori. Di seguito, dopo una breve nota sul nostro approccio metodologico, descriverò sommariamente alcune delle sfide che interessano in modo trasversale il lavoro organizzato, non senza accennare alle potenziali implicazioni per le battaglie sindacali congiunte nell'Ue.

## 2. Il nostro approccio

In che modo le crisi europee coinvolgono i sindacati negli undici paesi considerati? Quali problemi sono generati dalle crisi? Quali capacità hanno (ancora) o possono (di nuovo) sviluppare i sindacati per affrontare questi problemi? È questo il punto di partenza del nostro studio. Attraverso l'analisi delle traiettorie sindacali nei due decenni passati, abbiamo cercato di capire le differenze specifiche di ogni paese e le diverse modalità di impatto delle crisi Ue sui singoli Stati membri in generale, e sui sindacati in particolare. Adottando l'approccio cosiddetto delle *power resources* (risorse di potere, *ndt*) (Gumbrell-McCormick, Hyman 2018; Schmalz

<sup>1</sup> Lebndorff S., Dribbusch H., Schulten T. (a cura di) (2018). Per gli Autori dei vari capitoli nazionali, vedere i riferimenti alla fine dell'articolo. La ricerca è stata supportata finanziariamente e organizzativamente dalla Fondazione Hans Böckler.

et al. 2018), il nostro team di studiosi ha scelto di concentrarsi su quattro importanti fonti di influenza sindacale:

– il *potere organizzativo*, che si basa sul numero di iscritti al sindacato, ma anche sulla capacità dei sindacati di mobilitare i loro iscritti e altri lavoratori;

– il *potere strutturale*, che dipende dalla situazione del mercato del lavoro e dalla posizione dei lavoratori nel processo lavorativo: quanto maggiore è la difficoltà di sostituire i lavoratori a causa della situazione del mercato del lavoro, della loro qualificazione ed esperienza professionale, e della loro posizione specifica nella catena del valore, tanto maggiore è il loro potere strutturale;

– il *potere istituzionale*, che si basa sui compromessi sociali fondamentali stabiliti attraverso i cicli economici e i cambiamenti di breve periodo nell'equilibrio sociale dei poteri: può essere influenzato direttamente dal sistema di contrattazione collettiva, o indirettamente da regolazioni del mercato del lavoro come l'assicurazione contro la disoccupazione, la tutela contro i licenziamenti, il salario minimo obbligatorio o altri standard fissati dalla legge;

– il *potere societale*, infine, che si basa sulla capacità dei sindacati di sviluppare coalizioni con altri attori sociali: a tale riguardo in molti paesi si insiste tradizionalmente sui legami con i partiti socialisti o socialdemocratici, mentre si tende ultimamente a dare più enfasi alla capacità di influenzare il discorso pubblico e la «definizione dell'agenda» socio-politica.

Va sottolineato come gli elementi individuali delle risorse di potere sindacale siano interdipendenti e interagiscano tra loro. Solo una visione delle *configurazioni* delle risorse di potere specifiche di ciascun paese consente di comprendere meglio gli sviluppi a livello nazionale. Mentre tali configurazioni manifestano tendenze analoghe nei diversi paesi (ad esempio una densità sindacale declinante nella maggior parte dei paesi, anche se in misura molto differente tra l'uno e l'altro), l'intensificazione del neoliberalismo in seno all'Ue ha prodotto negli ultimi dieci anni effetti diversificati sui sindacati nelle rispettive cornici nazionali. Alcuni sindacati della «periferia» hanno subito una pesante perdita di influenza politica e istituzionale, mentre alcuni sindacati nei «paesi centrali», meno colpiti dalla crisi, sono stati capaci di riconquistare in quest'ultimo periodo una parte della loro forza precedente.

Tutti questi contrasti mostrano tuttavia alcuni parallelismi. In primo luogo, il fatto che gli anni della crisi hanno contribuito a far emergere problemi strategici di lungo periodo, tanto che in molti casi è cresciuto l'interesse verso le iniziative di rivitalizzazione. Per questa ragione metterò a fuoco alcune sfide comuni di particolare rilievo per i sindacati nel sempre più frastagliato scenario sindacale europeo.

### 3. Parallelismi divergenti

Una delle più importanti sfide transnazionali consiste nella necessità di rafforzare il potere istituzionale intensificando gli sforzi per conquistare maggiore potere organizzativo e sociale, in modo da renderlo meno instabile e meno precario. Ciò diventa chiaro quando ci si riferisce alla contrattazione collettiva. A rivelarsi fondamentale per la stabilità del sistema di contrattazione collettiva è l'estensione degli accordi collettivi, o di analoghi riferimenti forniti dallo Stato. L'esempio più eloquente al riguardo è la Francia: la densità sindacale è una delle più basse nell'Ue, mentre la copertura della contrattazione collettiva è una delle più alte.

Se i sindacati considerano garantita dallo Stato la stabilità del sistema di contrattazione collettiva, si possono generare al loro interno pericolose illusioni circa la stabilità delle garanzie istituzionali. Come sottolineano Koukiadaki *et al.* (2016; p. 80), «nei sistemi in cui i sindacati considerano acquisito un certo livello di supporto istituzionale che potrebbe sottostare a revoca da parte del governo, gli sforzi di rinnovamento sindacale e di mobilitazione risultano più deboli. Quando il supporto dello Stato sotto forma di meccanismi di estensione e di principio di maggior favore viene revocato, i sindacati non sono capaci di attingere a nuove risorse per riequilibrare la struttura della contrattazione». Gli autori citano come esempio il caso della Grecia, dove la copertura della contrattazione collettiva si è più che dimezzata mentre erano in atto le imposizioni della Troika. Nello stesso solco si inserisce Vogiatzoglou (2018, p. 126), secondo il quale «tutti gli elementi che spiegano l'incapacità dei sindacati di affrontare la sfida della crisi e dell'austerità erano già presenti nel 2010». Dopo la fine del terzo Memorandum della Troika, il governo guidato da Syriza si è trovato in una posizione migliore per ricostruire il sistema di contrattazione

collettiva e riprendere la pratica dell'estensione. Al riguardo Vogiatzoglou (*ibidem*, p. 130) afferma che «non ci possono essere dubbi sull'importanza cruciale del ripristino del sistema di contrattazione collettiva, ma esso non si rivelerà sufficiente a recuperare la capacità dei sindacati di agire e a farli uscire da una situazione di difficoltà».

Un altro aspetto di questa interazione, che riguarda la maggior parte dei sindacati, è il modo in cui essi affrontano la sfida del decentramento della contrattazione collettiva e il tentativo di cancellarla virtualmente, abolendo il principio di maggior favore e assicurando clausole di esclusione ai singoli imprenditori. Si prenda l'esempio dei sindacati spagnoli, che hanno dovuto subire un duro colpo quando al governo, nel 2012, è andata la destra. Mentre i sindacati spagnoli, diversamente dai loro omologhi greci, sono riusciti a convincere gli imprenditori di alcuni settori a mantenere la precedente gerarchia di standard, e a rinunciare alle clausole di esclusione negli accordi di comparto, il contenuto della contrattazione collettiva si è orientato verso la «contrattazione di concessione», come dimostra l'evoluzione dei salari e delle retribuzioni negoziati collettivamente (Fernández Rodríguez *et al.* 2016). Riconoscendo il «moderato successo» di questo approccio, Köhler e Calleja Jiménez (2018, p. 70) sottolineano il limite dovuto al fatto che le risorse di potere organizzative e societali risultano «molto difficili da mobilitare per i sindacati, dopo decenni di orientamento quasi esclusivo verso le risorse di potere istituzionali e le forme rappresentative di azione collettiva». Quest'ultima si riferisce alla pratica di scioperi generali politici, che si è rivelata cruciale nei passaggi decisivi della costruzione del welfare state spagnolo, ma che più di recente ha esaurito il suo potenziale nel contrasto all'austerità.

Rispetto alla Spagna, i sindacati italiani – a cominciare dalla Cgil, che è il più grande – sono stati capaci di attingere a un'ampia disponibilità di risorse di potere in difesa della contrattazione collettiva. Il disallineamento e la mobilitazione contro soluzioni calate dall'alto, suscettibili di minare l'architettura contrattuale, si sono rivelate piuttosto efficaci. Una serie di accordi interconfederali, fra il 2011 e il 2014, e poi ancora successivamente, ha finora disinnescato i tentativi governativi di indebolire il coordinamento centralizzato e il tradizionale principio di *favor*. Secondo Leonardi (2018), i sindacati italiani sono apparsi ancora in grado di declinare il maggiore decentramento pur previsto da tali accordi, impedendone

preventivamente un esito disorganizzato, grazie al primato riconosciuto e ribadito al contratto nazionale e ad una rete di iscritti e organismi di rappresentanza piuttosto reattiva, a livello settoriale, territoriale e aziendale. Questi ultimi aspetti acquistano particolare rilievo se si guarda alla Francia, dove i sindacati affrontano un'analoga sfida, con i recenti cambiamenti nella legislazione del lavoro e l'inversione della gerarchia delle norme su importanti materie. Pernot (2018) sottolinea il problema dei rappresentanti sindacali locali che sono assorbiti da periodiche negoziazioni obbligatorie dall'impatto limitato. Alla luce della debole densità sindacale, Pernot ritiene che questi cambiamenti istituzionali rappresentino una trappola, piuttosto che una risorsa di potere, per i sindacati francesi. In uno scenario di questo tipo, la sfida – a suo giudizio – può essere affrontata solo se i sindacati francesi saranno in grado di superare i loro dissidi e di sviluppare un'azione congiunta e strategie comuni in una diversa cornice istituzionale e politica.

Problemi analoghi emergono ovunque i governi di paesi con una forte tradizione di concertazione trilaterale hanno cambiato indirizzo verso una *deregulation* più radicale e un approccio favorevole all'austerità. I casi dell'Ungheria, della Spagna e dei Paesi Bassi, per altri aspetti assai differenti, indicano come il «dialogo sociale» si sia spesso trasformato in un guscio vuoto, tanto da far ritenere che il ruolo di riferimento perduto in termini di influenza sociale dei sindacati difficilmente possa essere riconquistato «invocando il paradiso perduto» (Neumann, Tóth 2018, p. 156). Anche in Spagna, dove nei decenni precedenti alla crisi la richiesta sindacale di ampliare la partecipazione alla concertazione tripartita poteva essere reiterata e rafforzata con dimostrazioni di massa e scioperi generali (limitati al comparto), l'attenzione decennale sulle negoziazioni al massimo livello ha ostacolato in misura notevole – a giudizio di Köhler e Calleja Jiménez (2018) – l'emergere di un orientamento favorevole allo sviluppo di nuove risorse di potere.

Soprattutto in paesi come l'Austria e i Paesi Bassi, dove le risorse di potere istituzionali sono relativamente forti, si sono verificate rotture rilevanti, in seguito ai cambiamenti nell'orientamento politico dei rispettivi governi. Nel caso dell'Austria, Astleitner e Flecker (2018) descrivono l'insorgere del dilemma strategico e si chiedono in che misura le istituzioni della partnership sociale in quel paese siano diventate una «gabbia dora-

ta» per i sindacati, anche se rilevano alcune buone ragioni per considerare tuttora l'approccio sindacale relativamente efficace. Allo stesso tempo, però, i due autori mostrano come il problema produca riflessi sui sindacati e sottolineano gli sforzi verso una pratica più fondata sulla partecipazione degli iscritti, più orientata all'azione e autonoma sul piano politico. Già durante il primo governo «nero-blu» si stava affermando questa tendenza, e molti segnali sembrano indicare la scelta di contare sempre più sulle proprie forze per opporsi all'attuale governo.

Anche i Paesi Bassi, seppure in un assetto istituzionale completamente diverso, sono in genere considerati un esempio preminente di partnership sociale efficace, sulla base di una concertazione tripartita. Ma quando la politica austera del governo neo-liberista, nel pieno della crisi dell'eurozona (2011), ha adottato una radicale riforma delle pensioni, la sua approvazione da parte della leadership sindacale della Fnv ha condotto quella confederazione sull'orlo di una scissione. Le due principali federazioni si sono confrontate duramente. Ne è seguito un lungo processo di riorganizzazione interna, con conseguente e parziale riposizionamento politico. Il 2013 è stato il primo anno in cui un accordo apicale tripartito ha evitato ogni impegno su una linea salariale «nel segno della moderazione». Anche in altre aree sono state adottate nuove soluzioni: da una politica salariale più aggressiva e fondata sulla partecipazione degli iscritti, all'organizzazione di iniziative e campagne contro il lavoro precario e il livello particolarmente basso del salario minimo percepito dai giovani. Le tensioni tra sindacati e associazioni dei datori di lavoro sono aumentate, ma la scelta di una politica salariale più conflittuale non ha ancora prodotto effetti sulla tendenza di medio periodo della retribuzione media. All'interno e tra i sindacati l'approccio più aggressivo rimane controverso, dato che alcuni lo considerano «una deviazione dalla politica sindacale basata sulla partnership sociale» (de Beer, Keune 2018, p. 253).

Analogamente ai Paesi Bassi, i sindacati di altri paesi come l'Italia, la Spagna e la Germania si stanno impegnando maggiormente in campagne mirate alla sensibilizzazione. In Gran Bretagna ci sono state forti mobilitazioni contro lo smantellamento dei servizi pubblici, divenute un mezzo efficace per consentire ai sindacati di «proporsi come forza sociale di primo piano» (Coderre-La Palme, Greer 2018, p. 259). Forse sorprenderà che esperienze analoghe si siano osservate anche in Germania, dove sin

da metà del decennio 2000-2010 i sindacati hanno lanciato campagne politiche come reazione all'affievolirsi delle loro risorse di potere istituzionali. Diversamente dal Regno Unito, queste campagne hanno mirato al ripristino o alla sostituzione di certi capisaldi istituzionali danneggiati o cancellati, ad esempio con la campagna per il salario minimo legale, per ovviare all'indebolimento della copertura contrattuale. Anche le classiche attività di rivitalizzazione, come l'*organizing*, si sono collegate a questi sforzi per riappropriarsi delle risorse di potere istituzionale, in particolare con la costituzione di più comitati aziendali (Dribbush *et al.* 2018).

L'importanza delle interazioni tra risorse di potere diventa visibile anche quando si osserva il cosiddetto *social movement unionism* (un sindacato per così dire *movimentista*, *ndt*), che è oggi largamente considerato un elemento cruciale della rivitalizzazione del sindacato. Come hanno osservato Köhler e Calleja Jiménez relativamente ai sindacati spagnoli, se si trascurano le risorse di potere organizzative mentre le risorse di potere istituzionali si indeboliscono, come è avvenuto in passato, la nascita di nuovi movimenti sociali può dar luogo a sfide contraddittorie. Quando, nel 2011/2012 gli *indignados* occuparono le piazze, i sindacati venivano considerati come una parte dell'*establishment*. Tuttavia, nei vasti movimenti di cittadini e nelle dimostrazioni di massa contro le privatizzazioni e lo smantellamento dei servizi sociali, che erano supportati da un'ampia rete di organizzazioni della società civile (le cosiddette *mareas*), il contributo dei sindacati è stato riconosciuto – analogamente a quanto avvenuto in Gran Bretagna – in ragione di un potere organizzativo relativamente forte e della loro credibilità su questo terreno. Nella medesima direzione va la più recente esperienza di cooperazione tra i sindacati spagnoli e il movimento attivista delle donne in occasione dell'8 marzo 2018: «La crescente importanza delle donne nei sindacati si è dimostrata una base attendibile per lo sviluppo di un rapporto di cooperazione stabile con i gruppi femministi, in direzione di un ampliamento della base sociale e della reputazione politica dei sindacati» (*ibidem*, p. 81).

In alcuni paesi – la Francia è un esempio tipico al riguardo – tali mobilitazioni sono state capaci, almeno fino a poco tempo fa, di ottenere un forte sostegno da parte di forze sociali diverse dal solito spettro sindacale, come nel caso del movimento *Nuit debout* contro la *Loi travail* nel 2016. Diversamente dagli anni novanta, tuttavia, il fatto che tali movimenti so-

ciali si concentrino spesso su, e siano limitati da, rivendicazioni difensive, rende più difficile ottenere successi. Interessante, da questo punto di vista, la strategia adottata dalla Cgil in Italia: non solo i «no» contro le misure del governo sul mercato del lavoro (ad esempio, il Jobs Act), ma anche una serie di campagne nazionali per promuovere un proprio disegno di riforme economiche e sociali, come nel caso del *Piano del lavoro*, della petizione per una *Carta universale dei diritti del lavoro*, con la raccolta di oltre un milione di firme, e per una *contrattazione inclusiva* che coinvolga le nuove forme del lavoro precario e della *gig economy* (Leonardi 2018). Un approccio che potrebbe ricordare quello dei sindacati tedeschi per il salario minimo legale: azioni volte non soltanto a gruppi specifici di lavoratori, ma miranti alla situazione sociale di tutti i lavoratori, o a vaste categorie di essi, particolarmente colpite dalla precarizzazione di questi ultimi decenni. I risultati concreti, va detto, non sono stati finora all'altezza degli sforzi compiuti. Per Leonardi (*ibidem*, p. 98) ciò riflette da un lato talune tare, strutturali, dell'economia e della società italiana; aggravate dalla crisi di questi anni. Ma è anche il risultato della crescente marginalizzazione che i sindacati hanno subito ad opera di governi, programmaticamente ostili a quelle pratiche concertative che avevano caratterizzato gli anni novanta.

#### 4. Autonomia politica

Questo ci porta ad una riflessione importante, che investe pressoché tutti i movimenti sindacali europei. Con il generale indebolimento, se non addirittura la scomparsa della sinistra politica, col declino della socialdemocrazia, si è creato un vuoto di rappresentanza che costringe i sindacati ad agire autonomamente sul terreno politico. Non da ultimo perché – come dimostra l'Italia – questo vuoto politico è riempito in misura notevole dalla destra nazionalista. La maggior parte dei sindacati, inoltre, è in una situazione in cui non può fare a meno di aspirare a una maggiore influenza politica, andando oltre i consueti legami con i tradizionali alleati del sistema dei partiti. L'ipotesi che i sindacati possano diventare attori politici autonomi nella società, sia sul terreno della prassi quotidiana che su quello squisitamente politico, emerge – anche se in

modi molto diversi – come una sfida comune di primaria importanza nel frastagliato panorama sindacale europeo.

L'aspetto che pone particolari difficoltà ai sindacati di molti paesi europei è il declino della socialdemocrazia, che sta diventando un problema persino per un paese come la Svezia (Bengtsson, Ryner 2018). Ad alimentare questo cambiamento, negli ultimi due decenni è stato soprattutto l'adattamento dei partiti socialisti e socialdemocratici all'onda montante del neoliberismo. In questo scenario molti sindacati britannici hanno deciso di sostenere gli sforzi mirati a rinnovare il Labour Party, anche se si tratta di un processo assai controverso e da alcuni considerato non privo di rischi. La loro scelta è maturata soprattutto alla luce del fatto che, nonostante i progressi ottenuti nella loro reputazione sociale, in ultima analisi «non è chiaro quanto ciò li aiuti a difendersi dagli attacchi di uno Stato ostile» (Coderre-La Palme, Greer 2018, p. 276).

In alcuni paesi la situazione diventa ancor più complicata, quando sono solo i partiti di destra a far proprie senza alcuna riserva le rivendicazioni sociali dei sindacati (almeno finché sono all'opposizione, come nel caso del partito di estrema destra Jobbik in Ungheria e del suo attivismo parlamentare a sostegno di obiettivi rilevanti per i sindacati). In Polonia, analogamente a quanto avvenuto in Ungheria – per limitarsi a due casi esemplari –, ciò ha messo i sindacati in una posizione imbarazzante che li ha dissuasi dall'impegnarsi ulteriormente sul terreno politico e, come osservano Neumann e Tóth (2018, p. 149), li ha spinti a dichiarare «che la loro attività è indipendente da qualsiasi partito politico».

Ovviamente questo approccio può essere d'aiuto nel breve periodo ma non risponde convincentemente alla fondamentale sfida dell'autonomia politica. Lo dimostra nel modo più evidente il caso della Polonia. Come afferma Bernaciak (2018, p. 178), l'approccio politico dell'attuale governo PiS (acronimo polacco del partito *Diritto e Giustizia*, *ndt*) è «più progressista sul piano sociale di quello che lo ha preceduto», ma esso persegue «una linea neo-statalista, social-conservatrice, con il governo che “sa bene” cosa è buono per i lavoratori e per i cittadini in generale». Il fatto che «Solidarność emerga come l'alleato più stretto del governo» ha dato un colpo all'unità tra i maggiori sindacati che era stata riacquisita negli anni precedenti. Non è chiaro se e quando il malumore di alcuni sindacati possa condurre a proteste più veementi contro le politiche del go-

verno. Di fatto la conseguenza della persistente popolarità di quel governo e della declinante solidarietà tra i sindacati è stata che gran parte dei sindacati «non ha partecipato in misura significativa alle iniziative pro-democrazia». Bernaciak (*ibidem*, p. 179) considera questo aspetto con particolare preoccupazione, «non da ultimo perché la loro (dei sindacati, *ndt*) esistenza dipende in ultima analisi dal mantenimento dell'ordine democratico, e presto o tardi i sindacati stessi potrebbero diventare vittime della politica anti-democratica del governo».

Altre analisi relative ai singoli paesi dimostrano come l'ascesa dei partiti di destra, nazionalisti e razzisti, sia diventato un problema sempre più pressante per molti sindacati. Recenti esperienze in Austria, Francia e di recente in Germania mettono in luce quale sia la posta in gioco per i sindacati, i quali, come sottolineano Gumbrell-McCormick e Hyman (2018, p. 175), «in molti casi intendono perseguire politiche progressiste e anti-razziste ma sono restii ad alienarsi iscritti e attivisti con opinioni assai variegate». Asthleitner e Flecker (2018, p. 203) portano l'esempio delle elezioni del 2017 in Austria, dove il 59 per cento delle maestranze operaie ha votato per il partito di estrema destra Fpö, contro il 19 per cento a favore dei socialdemocratici. La loro conclusione è che il dibattito su «come rispondere al nuovo governo di estrema destra» rappresenta la sfida più grande per i sindacati. Il governo «fornisce molti argomenti per alimentare politiche orientate al conflitto» ma «vista la ritrosia del movimento del lavoro nei confronti delle strategie conflittuali resta da vedere quanto sarà forte la resistenza dei sindacati contro le riforme politiche neoliberaliste».

Alla luce degli attacchi neo-liberisti del governo austriaco in materia di legge sugli orari di lavoro e di Sistema camerale – parliamo dei fondamenti del buon livello di protezione sociale garantito finora dal sistema di contrattazione collettiva – non si può escludere che movimenti di protesta sociale come quelli in difesa della giornata di lavoro di otto ore siano ancora in grado di respingere l'influenza del Fpö sulla tradizionale base di riferimento sindacale. In fin dei conti, non tutti i partiti nazionalisti e razzisti di destra sono così nazionalisti in materia di welfare state come, ad esempio, il polacco PiS o i Democratici svedesi. In ogni caso non andrebbe sopravstimate l'effetto di chiamare in causa gli orientamenti neoliberalisti del Fpö o della tedesca AfD. Interessanti al riguardo sono le pre-

ferenze sui partiti espresse da persone intervistate che hanno dichiarato di aver preso parte a grandi manifestazioni di protesta sociale in anni recenti: una chiara maggioranza di queste persone in Portogallo e Spagna ha dichiarato di voler votare per i partiti di sinistra, mentre in Polonia e Ungheria la maggioranza ha manifestato la propria simpatia per i partiti di destra (Campos Lima e Artiles 2018 sulla base di un'Indagine sociale europea del 2014). Ovviamente la protesta sociale *da sola*, per quanto ampia possa essere, non è sufficiente a contrastare il pericolo rappresentato da un'estrema destra nazionalista.

Autonomia politica, *va da sé*, non significa che i sindacati possano o debbano proporsi e agire come sostituti dei partiti politici. Ma, laddove i sindacati potevano contare una volta su alleati politici, oggi prevale in molti casi un vuoto, che in alcuni paesi è riempito in parte dai partiti di destra. Così, seppure in condizioni molto diverse a seconda dei paesi, il potere di stabilire l'agenda societale diventa sempre più necessario ai sindacati in Europa affinché possano difendere o riconquistare il *core business* del loro lavoro quotidiano, cioè il miglioramento delle condizioni di lavoro. È questo, con ogni probabilità, il solo modo per incoraggiare i loro alleati politici ancora in essere o per conquistarne di nuovi.

In breve, se invece di considerare le contraddizioni guardiamo ai parallelismi, agli elementi in comune nel frastagliato scenario sindacale europeo, ciò che emerge è quanto segue: se i sindacati non trovano un modo per sviluppare la capacità di essere soggetti autonomi sul piano politico, le loro risorse di potere istituzionali di lungo periodo saranno esposte al rischio costante e crescente di dispersione, o di perdita di efficacia, come un guscio vuoto che rimane intatto solo in apparenza. Si tratta di una sfida trasversale – potremmo definirla territorio inesplorato del sindacalismo – le cui difficoltà si riflettono in massimo grado a livello europeo.

## 5. Uno sguardo d'insieme: i sindacati e la sfida dell'Europa sociale

Quello tra sindacati ed Europa è un rapporto contraddittorio. In un certo senso «Europa» è come l'elefante in una stanza che tutti fingono di non vedere: ognuno sa quanto la questione sia di cruciale importanza, ma

nessuno è sicuro di come affrontarla in modo efficace, e in alcuni paesi i sindacati non intendono proprio affrontarla. Di conseguenza, il movimento sindacale europeo non è finora riuscito ad *adottare* un approccio comune contro l'austerità e la *deregulation* del mercato del lavoro. In questo modo si è ampliato il solco tra sfide (oggettive) e capacità (soggettive) a livello Ue. Müller e Platzer (2018, p. 303) descrivono la situazione in chiave paradossale perché, da una parte, «la natura transnazionale della crisi ha creato problemi di ordine generale che sono simili e complementari, favorendo e incoraggiando un approccio comune a livello europeo», dall'altra «la crisi ha generato problemi e contesti per l'azione sindacale che sono specifici e allo stesso tempo divergenti a livello nazionale».

Quanto al primo aspetto, è un fatto indiscusso che il mercato unico europeo e l'euro in particolare abbiano reso sempre più interdipendente lo sviluppo delle economie nazionali europee. Lo stesso vale per il legame tra aree di conflitto di interesse sindacale a livello nazionale o di settore e la posta in gioco a livello Ue. Cionondimeno Müller e Platzer (*ibidem*) identificano una «ri-nazionalizzazione delle politiche e delle attività sindacali indotta dalla crisi». La spiegazione risiede presumibilmente nell'approccio neoliberista che prevale un po' ovunque, mentre la nuova forma che stanno assumendo le istituzioni europee rende sempre più difficile l'emergere di qualsiasi organismo o identità che abbia il lavoro come orizzonte europeo. Wickham (2016, p. 250) sostiene che «l'incapacità dell'Ue di assicurare ai comuni cittadini europei diritti economici e sociali significativi toglie ogni legittimità al progetto europeo. Siamo al paradosso che le *élites* europee stanno distruggendo la sola base reale che possa dare un segno distintivo all'identità popolare europea».

Nello scenario di un'«integrazione divisiva» (Lehndorff 2015) entra in gioco la crescente divaricazione sia negli impatti sia nelle manifestazioni della crisi. Prendendo ad esempio la *Giornata d'Azione e di Solidarietà contro l'Austerità in Europa*, che si è tenuta nel 2012, Köhler e Calleja Jimenez (2018, p. 82) sottolineano come «i sindacati spagnoli, rispetto alla maggior parte dei loro omologhi europei, siano più consapevoli della necessità di un'organizzazione transnazionale e dell'importanza della dimensione europea, (ma) la mancanza di sostegno da parte delle organizzazioni del centro e del nord Europa è all'origine di una certa delusione e di un euroscetticismo di fondo».

Ciò che emerge con la massima evidenza in un paio di paesi Ue è l'indebolimento delle risorse di potere dei sindacati. Mentre le decisioni economiche si trasferiscono in misura crescente verso gli organismi europei, il che richiederebbe potenti interlocutori sindacali a questo livello, è nello stesso ambito che si tagliano le gambe ai sindacati nella maggior parte dei paesi colpiti dalla crisi. Inoltre, mentre i sindacati avrebbero più che mai bisogno di coordinare le loro politiche salariali, il decentramento deciso dall'alto e lo smantellamento dei sistemi di contrattazione collettiva in alcuni paesi inibiscono la loro capacità di farlo. Secondo Müller e Platzer (2018) resta da vedere se gli esiti del dibattito corrente su un «pilastro europeo di diritti sociali» contribuiranno in futuro – almeno in una certa misura – a creare qualche contrappeso a queste tendenze, sostenendo seppure in misura modesta le risorse di potere istituzionali dei sindacati e il loro impatto sul dibattito politico a livello Ue.

Il divario tra necessità europee e risorse nazionali relativamente alle politiche sindacali è particolarmente ampio nei paesi in cui le capacità delle dirigenze sindacali sono state consumate dai conflitti nazionali. L'analisi di Pernot (2018) sulla Francia mette in luce come i sindacati che hanno contribuito maggiormente all'azione congiunta europea possano essere assorbiti da campagne nazionali, ad esempio le recenti battaglie contro le due grandi riforme della legislazione del lavoro, condotte in condizioni di progressivo indebolimento delle risorse di potere. Non da ultimo, in molti paesi i sindacati incontrano difficoltà crescenti a confrontarsi con un nazionalismo di destra in piena espansione, che trasforma ogni critica giustificata e pro europea delle attuali politiche Ue in un atto politico dalla valenza impropria. Per intendersi, sarebbe fuorviante – e darebbe ulteriore alimento al nazionalismo di destra – incolpare «Bruxelles» (o «Berlino» su questo stesso terreno) per l'intera gamma delle politiche antisociali in Europa. Negli anni passati, ad esempio, l'attacco ai diritti democratici e sociali fondamentali del popolo greco non è mai stato chiamato in causa da nessun altro governo degli Stati membri, tanto meno è stato bloccato in sede di Consiglio europeo o di Eurogruppo. Allo stesso modo, le brutali misure di austerità adottate dal Regno Unito sin dall'inizio della crisi non hanno seguito alcun «memorandum d'intesa» imposto dalle autorità Ue. Così, «è il governo del Regno Unito piuttosto che la Commissione europea la causa ravvicinata dei problemi sindacali»,

affermano Coderre-La Palme e Greer (2018, p. 278), con la conseguenza che «allo stato attuale il contesto internazionale è un problema remoto per i sindacati». Tuttavia, come dimostra il voto sulla Brexit – e il sostegno che gli hanno dato molti iscritti ai sindacati –, i sindacati non possono certo sfuggire da questo contesto.

Come abbiamo visto nella parte riguardante i sindacati svedesi e austriaci, vi sono però ragioni più profonde dietro le difficoltà, o persino la riluttanza, a impegnarsi a livello Ue. Bengtsson e Ryner si chiedono perché i forti sindacati svedesi siano così poco interessati all'Europa sociale. Sottolineano l'importanza di questa domanda, affermando che una maggiore attenzione verso un approccio macroeconomico a livello Ue, ispirato al tradizionale modello svedese di Rehn-Meidner, costituirebbe forse il miglior rimedio contro i crescenti mali dell'Ue. La risposta dei due studiosi è che anche i sindacati preferiscono concentrarsi sulla difesa delle conquiste sociali nel loro paese, e iscrivono questo atteggiamento nel solco della tradizione di una «forte inclinazione nazionalista della sinistra svedese e del movimento dei lavoratori in materia di welfare» (*ibidem*, p. 298). Un ragionamento analogo, seppure in un contesto politico differente, si può fare nel caso dei sindacati austriaci, che sono certamente più attivi a livello europeo rispetto ai loro omologhi svedesi. Secondo Aistleithner e Flecker (2018, p. 203), i sindacati austriaci ritengono che vi siano «poche possibilità di influenzare le politiche nella cornice neoliberista dell'Unione europea», e considerano lo Stato nazione «l'unico terreno sul quale essi sono in grado di combattere il neoliberismo e di difendere i sistemi di sicurezza sociale e di contrattazione dei salari».

In uno scenario di questo tipo, la costruzione di un contrappeso sociale al neoliberismo nell'ambito della *governance* multi-livello dell'Ue si concretizzerà solo quando più sindacati riusciranno a sviluppare approcci multi-livello, che inscrivano le questioni chiave delle politiche europee nelle rispettive agende nazionali. La Ccs, e ancor più certi sindacati nazionali (cfr. Leonardi 2018, per la Cgil in Italia, e Dribbush *et al.* 2018, per la Dgb in Germania), hanno sviluppato importanti contributi programmatici che mirano a costruire alternative sociali alla linea di condotta dominante nell'Ue. Ma la strada che divide i programmi dalle pratiche politiche è lunga e accidentata. Ecco perché è importante imparare da certe campagne a livello Ue che hanno avuto relativo successo nei due decenni passati.

Un esempio è la campagna contro la direttiva cosiddetta «Bolkestein» sulla «liberalizzazione» dei servizi. Un caso più recente è l'ampio movimento contro gli accordi neoliberisti sul libero commercio come il Ttip. Quest'ultimo, in particolare, ha incoraggiato diversi attori sociali di alcuni paesi ad agire di concerto con i sindacati. Vale la pena segnalare i movimenti a favore degli scioperi transnazionali (come nel caso della Ryanair) e certe campagne a livello di settore come quella contro i piani di *deregulation* dei porti. Particolarmente interessante è l'European Citizens' Initiative contro la privatizzazione dell'acqua (right2water). Le relative azioni sono state promosse dalle rispettive organizzazioni sindacali di settore a livello Ue, che in questo caso si sono dimostrate capaci di promuovere azioni particolarmente efficaci.

Caratteristica comune di queste campagne è l'approccio che collega l'azione sindacale – a molteplici livelli – con altri movimenti sociali. Non meno importante è l'efficace cooperazione sindacale a livello Ue fondata su un approccio analogo nelle campagne sindacali nazionali, a partire dalla Gran Bretagna fino alla Germania, all'Italia e alla Spagna: sta qui il legame tra interessi degli iscritti ai sindacati e interessi dell'ampia maggioranza della società, il legame tra *core business* dei sindacati e definizione dell'agenda sociopolitica. In sostanza, è questo legame a formare il nocciolo della rivitalizzazione dei sindacati in quanto attori autonomi sul piano politico sia a livello nazionale sia a livello Ue.

## Bibliografia

Questo articolo si basa principalmente sui contributi nazionali contenuti in Lebndorff S., Dribbusch H., Schulten T. (a cura di) (2018), *Rough waters. European trade unions in a time of crises*. Brussels, Buxelles, Etui. Il libro include ampie analisi su Francia (J.M. Pernot), Spagna (H.D. Köhler e J.P. Calleja Jiménez), Italia (S. Leonardi), Grecia (M. Vogiatzoglou), Ungheria (L. Neumann, A. Tóth), Polonia (M. Bernaciak), Austria (F. Asleithner, J. Flecker), Germania (H. Dribbusch, S. Lebndorff, T. Schulten), Paesi Bassi (P. de Beer, M. Keune), Regno Unito (G. Coderre-La Palme, I. Greer), e Svezia (E. Bengtsson, M. Ryner), nonché un'analisi sulle federazioni sindacali europee (T. Müller, H.-W. Platzer), disponibile online:

www.etui.org/Publications2/Books/Rough-waters-European-trade-unions-in-a-time-of-crises.

### Altri riferimenti bibliografici

- Barba A., D'Angelillo M., Poggi L., Somma, A., Lehndorff S. (2016), *Rottamare Maastricht: questione tedesca, Brexit e crisi della democrazia in Europa*. Roma, Deriveapprodi.
- Campos Lima M. da P., Martin Artiles A. (2018), *Social Protests, Discontent and Politics in Southern and Eastern Europe: Trends, Patterns and Polarization*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, vol. 24, n. 2, pp. 195-215.
- Celi G., Ginzberg A., Guarascio D., Simonazzi A. (2018), *Crisis in the European Monetary Union. A Core-Periphery Perspective*, Abingdon-New York, Routledge.
- EUobserver (2011), *Eu Ushers in "Silent Revolution" in Control of National Economic Policies*, disponibile online: <http://euobserver.com/institutional/31993>.
- Fernández Rodríguez C.J., Ibáñez Rojo R., Martínez Lucio M. (2016), *The Reform of Collective Bargaining in the Spanish Metal and Chemicals Sectors (2008-2015): the Ironies and Risks of De-Regulating Employment Regulation*, in Koukiadaki A., Távora I., Martínez Lucio M. (eds.), *Joint Regulation and Labour Market Policy in Europe During the Crisis*, Bruxelles, Etui, pp. 499-554.
- Fichter M., Ludwig C., Schmalz S., Schulz B., Steinfeldt H. (2018), *The Transformation of Organised Labour. Mobilising Power Resources to Confront 21st Century Capitalism*, Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Gumbrell-McCormick R., Hyman R. (2018), *Trade Unions in Western Europe: Hard Times, Hard Choices (With a New Afterword for the Paperback Edition)*, Oxford, Oxford University Press.
- Koukiadaki A., Távora I., Martínez Lucio M. (Hrsg.) (2016), *Joint Regulation and Labour Market Policy in Europe During the Crisis*, Bruxelles, Etui.
- Lehndorff S. (ed.) (2015), *Divisive Integration. The Triumph of Failed Ideas in Europe – Revisited*, Bruxelles, Etui. Disponibile online: [www.etui.org/Publications2/Books/Divisive-integration.-The-triumph-of-failed-ideas-in-Europe-revisited](http://www.etui.org/Publications2/Books/Divisive-integration.-The-triumph-of-failed-ideas-in-Europe-revisited).
- Schmalz S., Ludwig C., Webster E. (2018), *The Power Resources Approach: Developments and Challenges*, in *Global Labour Journal*, vol. 9, n. 2, pp. 113-134.
- Wickham J. (2016), *Unequal Europe: Social Divisions and Social Cohesion in an Old Continent*, London, Routledge.

## ABSTRACT

*Sulla scia della Grande Recessione, l'Europa di oggi è caratterizzata da una polarizzazione economica e politica che si riflette anche nella crescente divergenza delle traiettorie sindacali. Tenendo conto di questo scenario, il saggio traccia un quadro di massima delle tendenze relative alle risorse di potere strutturali, organizzative, istituzionali dei sindacati a partire dai primi anni duemila, nonché alla loro capacità di incidere nel dibattito corrente. Il turbolento panorama sindacale europeo fa emergere in particolare un elemento. Nei decenni passati la maggior parte dei sindacati poteva contare su risorse di potere istituzionali, che contribuivano in misura più o meno sensibile a compensare la perdita di potere organizzativo e strutturale. Di recente, tuttavia, le risorse di potere istituzionali di lungo periodo sono soggette a rischi crescenti di annullamento, di svuotamento o di perdita di efficacia. Così ai sindacati viene richiesto sempre più spesso di trasformarsi in attori politici dotati di maggiore autonomia. E ciò comporta la necessità strategica di sviluppare le loro risorse di potere societale.*

*Questo contributo trae spunto dal volume di S. Leiboldorff, H. Dribbusch, T. Schulten (a cura di), *Rough Waters. European Trade Unions in a Time of Crises*, Etui (Istituto sindacale europeo), Bruxelles, 2018.*

### DIFFERENT WORLDS, SIMILAR CHALLENGES. EUROPEAN TRADE UNIONS IN A TIME OF CRISES

*In the wake of the Great Recession, Europe today is characterised by economic and political polarisation which is also reflected in the increasing divergence of trade union trajectories. Against this background, the paper gives a rough overview of trends in unions' structural, organisational, institutional and discursive power resources since the early 2000s. One feature in particular emerges from the turbulent European trade union landscape. Over past decades, most unions could rely on institutional power resources, which have, to a greater or lesser extent, helped them to outweigh the loss in organisational and structural power. More recently, however, the long-standing institutional power resources are at increasing risk either of being dismantled or hollowed out, or of losing their effectiveness. Thus, unions are increasingly confronted with the challenge of becoming politically more autonomous actors, which entails the strategic need to develop their societal power resources.*

*Mondi diversi, analoghe sfide* **Q** *Indacati europei di fronte alla crisi*

*The contribution is based on the book *Rough waters – European trade unions in a time of crises* edited by S. Lehdorff, H. Dribbusch and T. Schulten which has recently been published by the Etui, Brussels.*

*(Traduzione a cura di Carlo Gnetti)*



## TENDENZE





## Sindacato e innovazione: da un'iniziativa dei metalmeccanici tedeschi spunti utili per la rappresentanza in Italia

Ilaria Armaroli\*

### 1. Introduzione

Con circa 2,3 milioni di iscritti Ig Metall, il principale sindacato nel settore metalmeccanico in Germania e il più potente a livello europeo, è da sempre fonte di ispirazione per le altre organizzazioni sindacali dentro e fuori i confini tedeschi. In concomitanza con le sfide della digitalizzazione, le strategie e pratiche di Ig Metall stanno attirando l'interesse crescente di molti esperti e operatori del settore (si veda, tra gli altri, Armaroli *et al.* 2018; Avogaro 2018).

Di «digitalizzazione 4.0» parlava già nel 2015 Jörg Hofmann, allora neoeletto presidente di Ig Metall, durante il congresso nazionale dei metalmeccanici tedeschi a Francoforte (si veda Jacobi 2016). In quello stesso anno Ig Metall entrava a far parte della piattaforma nazionale di dialogo e approfondimento su Industry 4.0 (*Plattform Industrie 4.0*) e dal 2014 si dotava internamente di un dipartimento specializzato sul futuro del lavoro (*Zukunft der Arbeit*), che riunisce rappresentanti sindacali e aziendali, esperti e autorità pubbliche. Tra le diverse iniziative condotte oggi da Ig Metall su tutto il territorio nazionale l'esperienza di «Arbeit 2020» (per maggiori dettagli si veda Ig Metall 2017b), avviata nel 2015 nella regione della Renania Settentrionale-Vestfalia, può essere ritenuta pioniera nella promozione di un approccio proattivo dei consigli di fabbrica (principale struttura per la rappresentanza dei lavoratori nelle imprese tedesche) alla trasformazione digitale. A questa sono infatti seguiti nel 2016 il progetto nazionale «Arbeit und Innovation» (incentrato sulla formazione di lavoratori e responsabili aziendali per la progettazione congiunta di piani di innovazione; si veda Ig Metall Vorstand 2017) e l'iniziativa territoriale

\* Adapt Research Fellow, Università di Bergamo.

«Arbeit 4.0», che vede coinvolte le strutture di Ig Metall della Vestfalia orientale e il *cluster* tecnologico «it's Owl», oltre a svariate esperienze di rilevanza locale. La vitalità di Ig Metall rispetto alle sfide della digitalizzazione trova giustificazione nell'obiettivo dichiarato dal quadro dirigente di trasformare il sindacato tedesco da mera organizzazione di supporto ai cambiamenti a reale motore di innovazione (si veda Hans-Böckler-Stiftung 2016).

Nelle pagine che seguono si intende approfondire l'esperienza di «Arbeit 2020» grazie, in particolare, alle testimonianze rilasciate, rispettivamente il 10, il 23 e il 30 agosto 2018, da Thomas Haipeter, professore presso l'Università di Duisburg-Essen, Patrick Loos, dottore in economia e sindacalista presso la Ig Metall della Renania Settentrionale-Vestfalia, e da Kathrin Drews, consulente presso la società Tbs Nrw: attori coinvolti, a vario titolo, nel progetto. Il paragrafo conclusivo colloca l'intervento del sindacato tedesco in una prospettiva internazionale e comparata e offre spunti di riflessione rispetto alle azioni della rappresentanza in Italia e in Europa.

## 2. Contenuti del progetto

Come accennato, lo scopo principale di «Arbeit 2020» è quello di fornire ai membri dei consigli di fabbrica le capacità per gestire i processi di innovazione e sviluppo digitale nei luoghi di lavoro. Il progetto, che vede protagoniste, accanto a Ig Metall, anche le strutture regionali delle organizzazioni sindacali Igbce (attivo nei settori minerario, chimico ed energetico), Ngg (operante nei settori alimentare, delle bevande e della ristorazione) e la confederazione Dgb, beneficia del co-finanziamento del Ministero del Lavoro regionale e del Fondo sociale europeo; inoltre i sindacati coinvolti possono contare sul supporto tecnico di due agenzie di consulenza (Sustain Consult e Tbs Nrw). In particolare, rispetto alla seconda società, con cui si è avuto modo di interloquire, occorre precisare che si tratta di un ente finanziato dal governo regionale e dalla confederazione sindacale Dgb e che svolge quindi attività di consulenza esclusivamente per il sindacato e i consigli di fabbrica. Entrambe le realtà sono coinvolte sin dalle fasi iniziali del progetto che, pur suscettibile di va-

riazioni in relazione alle specificità aziendali, si sostanzia generalmente in un percorso di analisi e formazione diretto al raggiungimento di un accordo tra consiglio di fabbrica e management sul futuro dell'azienda.

Più nel dettaglio, l'avvio di «Arbeit 2020» a livello aziendale dipende spesso dalla qualità delle relazioni che intercorrono tra Ig Metall e consiglio di fabbrica, i cui membri possono favorire l'ingresso del sindacato e di consulenti esterni nell'unità produttiva e promuovere il loro intervento a supporto dei processi di digitalizzazione. Ottenuto il consenso (spesso esplicitato all'interno di un accordo) da parte aziendale all'implementazione del progetto, consulenti e rappresentanti sindacali avviano workshop con i membri del consiglio di fabbrica e conducono interviste al management e agli esperti di *Information technology* in azienda. L'obiettivo principale, in questa fase, è avere un'idea generale della strategia di innovazione aziendale. Successivamente, vengono organizzati incontri e *focus group* con i dipendenti di ogni reparto, allo scopo di raccogliere le loro impressioni sullo stato di sviluppo dell'azienda e sui probabili scenari futuri. In particolare l'attenzione è posta su tre aspetti: l'organizzazione del lavoro e il grado di accentramento/decentramento del potere; lo sviluppo tecnologico, misurato in particolare attraverso il grado di interconnessione digitale dell'impresa e il livello di controllo delle macchine (queste sono usate come supporto o in sostituzione dei lavoratori nei processi decisionali?); i trend occupazionali, le misure per la qualificazione del personale e le condizioni di lavoro (soprattutto con riferimento a stress e carichi di lavoro). Dalle informazioni raccolte nei colloqui con lavoratori e responsabili aziendali è quindi possibile stilare una vera e propria «mappa» dello stadio di digitalizzazione dell'azienda (si veda Ig Metall 2017a). Il passo successivo consiste nel presentarla al management e ai membri del consiglio di fabbrica, al fine di selezionare i temi di particolare urgenza da affrontare all'interno di un accordo. È a partire da questa fase negoziale che, come sottolineato da Loos, si intende far entrare il consiglio di fabbrica all'interno dei processi decisionali che interessano l'innovazione aziendale.

Dal punto di vista del loro contenuto gli accordi tendono a concentrarsi su 4/5 temi, spesso diversi rispetto al grado di incidenza nell'organizzazione aziendale. Non solo norme procedurali, come i diritti di informazione, consultazione o la costituzione di veri e propri gruppi di la-

voro, composti da lavoratori e responsabili aziendali, che pure registrano una certa ricorrenza, ma anche aspetti più sostanziali, che possono interessare lo sviluppo e l'aggiornamento delle competenze, l'apprendistato, l'orario di lavoro e la protezione dei dati personali. In molti casi, tuttavia, le tematiche più urgenti da affrontare appaiono anche le più tradizionali, riconducibili all'area dell'organizzazione del lavoro, al ruolo della leadership, alla formazione professionale e alle condizioni di lavoro (per approfondimenti si veda Bosch *et al.* 2017). Ed è proprio la rilevanza delle «vecchie» questioni all'interno di scenari nuovi un aspetto evidenziato da tutti gli attori intervistati. Per Loos, in particolare, si tratta certamente di problematiche già dibattute, ma mai con un tale senso di urgenza perché vengano affrontate. «Questa percezione», commenta il sindacalista, «cresce con l'acuirsi delle sfide poste all'organizzazione aziendale da parte delle attuali trasformazioni. Sempre più persone, infatti, all'interno di diversi uffici e reparti aziendali, lavorano per progetti e talvolta anche per portare a termine uno stesso progetto. Così l'organizzazione tradizionale per dipartimenti e compartimenti stagni entra in crisi. Inoltre la crescente attenzione al cliente finale porta molte realtà a passare dalla mera produzione di beni a una maggiore offerta di servizi. Sebbene nella maggior parte dei casi non si conosca se questi trend saranno confermati nel lungo periodo, l'urgenza di rispondere alle sfide attuali richiede alle organizzazioni aziendali di sapersi adattare e rinnovare». Interessante risulta altresì l'interpretazione offerta da Drews della Tbs NRW, che osserva come il ritorno di vecchi temi possa liberare i consigli di fabbrica dalla paura di essere inadeguati ad affrontare le sfide della digitalizzazione. «Non tutto è nuovo, del resto, nel lavoro del futuro».

### **3. Prime valutazioni e prospettive evolutive**

Dal 2015 ad oggi «Arbeit 2020» ha coinvolto circa trenta aziende metalmeccaniche (un numero minore si registra per quanto riguarda i restanti settori), con una forza lavoro che varia, generalmente, dalle 250 alle 800 unità (in un solo caso si sono toccate le 5.000 unità). Nel 2017 il progetto è entrato nella sua seconda fase di sviluppo, con un ulteriore finanziamento regionale ed europeo e con l'obiettivo di allargare l'ambito

di applicazione anche alle realtà di medio-piccola dimensione. In questi contesti, però, diversamente dalle aziende con oltre 200 dipendenti, non è prevista la possibilità per uno o più membri del consiglio di fabbrica di essere esonerati dal normale svolgimento delle attività lavorative (si veda la Sezione 38 della legge sull'ordinamento aziendale, *Betriebsverfassungsgesetz*): una condizione che potrebbe compromettere, come evidenziato da Loos, un loro pieno coinvolgimento nello sviluppo del progetto. Dal 2016, inoltre, «Arbeit 2020» è oggetto di valutazione scientifica da parte dell'Istituto per il lavoro, le competenze e la formazione dell'Università di Duisburg-Essen, nell'ambito di un ulteriore lavoro di ricerca finanziato dalla Fondazione Hans-Böckler di Düsseldorf (il contributo di Bosch *et al.* 2017 costituisce uno dei primi risultati dell'analisi). Questa iniziativa ha consentito ad accademici ed esperti in relazioni industriali di affiancare consulenti e rappresentanti sindacali nel dialogo con le aziende, al fine di sviluppare una conoscenza approfondita del progetto, analizzarne gli esiti e formulare linee guida per il suo sviluppo. La necessità di monitorare l'evolversi delle attività è data soprattutto dal grado di incertezza e variabilità che caratterizza le tempistiche e le fasi del progetto e che risulta dipendere da una molteplicità di fattori: molti dei quali appaiono connessi alla predisposizione delle persone coinvolte e alla qualità delle relazioni tra di loro.

Se è vero infatti, come argomenta Loos, che i contorni ancora incerti delle direttrici dello sviluppo digitale hanno permesso ai sindacati di godere di una maggiore apertura da parte aziendale e di una maggiore disponibilità al confronto (soprattutto se rapportata al consueto grado di diffidenza che si respira ai tavoli di contrattazione collettiva), non si possono negare i tentativi di alcune aziende di condizionare la loro adesione al progetto alla firma, da parte di Ig Metall, di accordi derogatori rispetto agli standard fissati dalla contrattazione collettiva di settore (in particolare in merito all'orario di lavoro e alle retribuzioni). Così come, d'altro canto, non si possono trascurare le resistenze da parte di certi membri dei consigli di fabbrica rispetto a un percorso che avrebbe implicato l'interferenza di nuovi attori nell'organizzazione aziendale. Il pieno e incondizionato (soprattutto rispetto ai contenuti della contrattazione) coinvolgimento di azienda e consigli di fabbrica emerge, quindi, come un passaggio fondamentale per la riuscita di un percorso di innovazione. E, an-

zi, proprio l'acquisizione da parte dei consigli di fabbrica di una maggiore consapevolezza riguardo alle sfide della digitalizzazione e di una maggiore propensione a partecipare attivamente ai relativi processi decisionali costituisce l'obiettivo primario di «Arbeit 2020» dal punto di vista delle organizzazioni sindacali. Ma management e rappresentanti dei lavoratori non sono i soli a dover essere coinvolti e informati. Drews e Loos sono concordi nel sottolineare l'importanza di mantenere canali comunicativi con tutte le maestranze dell'unità produttiva, che devono conoscere l'evolversi del progetto. Non a caso proprio il mancato o insufficiente coinvolgimento delle persone costituirebbe, secondo Loos, una delle principali ragioni dietro agli esiti fallimentari di diverse esperienze di digitalizzazione. «Non è raro», afferma il sindacalista, «avere a che fare con aziende nelle quali lo sviluppo delle tecnologie avviene nella totale inconsapevolezza dei lavoratori che le useranno, con il rischio di rendere anche lo strumento più all'avanguardia del tutto inutile e improduttivo sul luogo di lavoro». Un'altra dimensione da non sottovalutare riguarderebbe, infine, le aspettative dei soggetti coinvolti, che necessiterebbero, secondo gli intervistati, di un adeguato bilanciamento. Il riferimento non è solo alle aspettative dei lavoratori circa il miglioramento delle condizioni di lavoro che la sperimentazione dovrebbe generare, ma anche alle attese dei sindacalisti di livello territoriale, che vedrebbero nel progetto «Arbeit 2020» una imperdibile opportunità di sindacalizzazione. In questo senso il compito di Ig Metall è, da un lato, quello di non generare false aspettative tra le maestranze (del resto, nel momento in cui si entra in un'azienda, nessuno può conoscere l'esito del percorso) e, dall'altro, quello di temperare le esigenze di *membership* con la necessità di stabilire un rapporto di fiducia con l'azienda. Si tratta di un aspetto da sempre fondante la natura dualistica della rappresentanza, la cui ricomposizione diviene quanto mai essenziale nell'ambito di una negoziazione che ha ad oggetto la condivisione di un processo di sviluppo (sul rapporto tra logiche di *membership* e *influence* di azione collettiva si veda Schmitter, Streeck 1999, ripreso anche da Carrieri, Feltrin 2016; sullo stesso dissidio, letto però nei termini di *organising* e *partnership*, si veda Mundlak 2017).

Date, quindi, le numerose variabili che influenzerebbero l'esito delle sperimentazioni, non stupisce che le prime valutazioni, a circa tre anni dall'avvio del progetto, consegnino risultati contrastanti, con esperienze

proseguite con successo dopo la conclusione degli accordi e altre che sono invece terminate con l'uscita di scena di consulenti e rappresentanti sindacali. Bisognerà comunque attendere il termine della seconda fase progettuale e i risultati del lavoro di ricerca dell'Università di Duisburg-Essen per un più completo bilancio di «Arbeit 2020».

#### 4. Spunti conclusivi in rapporto al caso italiano

Nell'attesa di analizzarne più approfonditamente gli esiti, l'esperienza di «Arbeit 2020», insieme alle diverse iniziative promosse da Ig Metall su tutto il territorio nazionale, consente già di evidenziare non solo la volontà del sindacato tedesco di avere un ruolo nei processi di innovazione ma anche la capacità di perseguire con sperimentazioni concrete l'obiettivo di gestire proattivamente le trasformazioni nei luoghi di lavoro. Alleata del sindacato in questo percorso appare la sua predisposizione ad instaurare solide collaborazioni con enti terzi, come società di consulenza e università, e a non perdere le occasioni di finanziamento offerte dalle istituzioni nazionali ed europee. Non solo, quindi, la sua forza associativa ma anche l'integrazione di Ig Metall in un network proficuo di relazioni tanto a livello nazionale (si veda il ruolo di Ig Metall nella *Plattform Industrie 4.0*) quanto a livello territoriale costituirebbero elementi di indubbio vantaggio per i metalmeccanici tedeschi rispetto a molti colleghi europei (si veda Lévesque, Murray 2010 sul concetto di *network embeddedness* come una delle risorse di potere sindacale). Ma il confronto con il panorama internazionale porta anche all'inevitabile constatazione che obiettivi comuni interesserebbero diverse organizzazioni sindacali in Europa, impegnate ad affrontare le sfide poste dalla digitalizzazione (si veda Armaroli *et al.* 2018). In particolare, confrontando gli approcci del sindacato tedesco (come emerge da «Arbeit 2020» e dalle altre recenti esperienze) e italiano, emergerebbe una volontà condivisa di agire in prima linea, a livello aziendale, per determinare le direttrici dello sviluppo tecnologico e organizzativo, nonché uno sforzo comune per abilitare le rappresentanze dei lavoratori al raggiungimento dell'obiettivo (si veda, tra gli altri, Armaroli, Spattini 2018; Harbecke, Filipiak 2018; Sai 2017). L'incertezza sugli esiti delle attuali trasformazioni porterebbe, infatti, i sindacati a riconoscere la

necessità, oltre che l'imperdibile occasione, di intervenire per tempo su questi processi, orientandoli a beneficio di imprese e lavoratori (in particolare sul concetto di «contrattazione d'anticipo» alla luce del contesto attuale si veda, oltre a Sai 2017, anche Cgil 2018 e Mancini 2018). Così fattori estrinseci (riguardanti le pressioni provenienti dai mutamenti del contesto esterno) e intrinseci (derivanti dai valori e dalla *mission* tradizionale del sindacato) all'organizzazione sindacale troverebbero, di fronte alla sfida di Industry 4.0, un'importante possibilità di sintesi e armonizzazione, che consentirebbe alla rappresentanza di superare l'impasse più volte sottesa alla sua natura pluralistica e multi-dimensionale (tra gli altri Craft 1991; Frege, Kelly 2003; Drakopoulos, Katselidis 2014) per abbracciare una proposta, se non già una strategia, di azione e intervento.

Nel caso dei metalmeccanici tedeschi questo approccio si traduce nell'avvio di diverse esperienze locali e nazionali dirette a sfruttare appieno i già ampi margini di condivisione e partecipazione offerti dalla cornice istituzionale, che abiliterebbero, anziché rendere superfluo, l'intervento e la progettualità sindacale. Infatti, quando l'obiettivo del sindacato è un intervento proattivo dei lavoratori nel governo delle transizioni anche le forme più ambite e formalizzate di partecipazione sembrano insufficienti se non accompagnate dallo sviluppo conoscitivo di chi dovrebbe servirne (si confronti, in linea con queste considerazioni, Bartezzaghi, Della Rocca 1983). In altre parole, come emerso dal colloquio con Loos, nemmeno le importanti opportunità di codeterminazione offerte dalla legislazione tedesca metterebbero al riparo Ig Metall dai timori di strategie di sviluppo esclusivamente orientate alla massimizzazione dei profitti, abilitate da un approccio passivo dei consigli di fabbrica di fronte ai cambiamenti in atto nei luoghi di lavoro. Così la formazione dei rappresentanti dei lavoratori e il sostegno a un loro effettivo contributo nei processi decisionali acquisiscono rilevanza cruciale tanto nelle strategie del sindacato tedesco, inserite in un quadro legislativo di supporto alla partecipazione, quanto in quelle del sindacato italiano, sviluppate perlopiù nell'ambito di forme contrattate di partecipazione (Adapt 2017, 2018). Conseguentemente, nonostante le specificità che contraddistinguono i due sistemi di relazioni industriali (tra le tante, anche i diversi canali di rappresentanza nei luoghi di lavoro), le azioni intraprese da Ig Metall

nell'ambito del governo dei processi di innovazione aziendale possono diventare fonte di ispirazione e insegnamento anche per i rappresentanti dei metalmeccanici italiani. In questa prospettiva l'auspicio è che le tante occasioni di confronto tra le organizzazioni sindacali di diversi paesi, spesso rese possibili nell'ambito delle istituzioni internazionali, siano anche le sedi per un dialogo approfondito sulle reciproche pratiche di innovazione, e che, con il supporto di esperti e studiosi, le conoscenze apprese non vadano perdute ma vengano studiate, analizzate e diffuse a beneficio di un reale apprendimento del sindacato, dentro e fuori i confini nazionali.

### Riferimenti bibliografici

- Adapt (2017), *La contrattazione collettiva in Italia (2016)*, in *III Rapporto Adapt*, Adapt University Press.
- Adapt (2018), *La contrattazione collettiva in Italia (2017)*, in *IV Rapporto Adapt*, Adapt University Press.
- Armaroli I., Spattini S. (2018), *Suni project. National report. Case study on Fim-Cisl*, disponibile all'indirizzo internet: <http://suniproject.adapt.it/case-study-on-fim-cisl-conducted-by-laria-armaroli/>.
- Armaroli I., Spattini S., Tomassetti P. (2018), *Suni project. Comparative report*, 2018, disponibile qui: <http://suniproject.adapt.it/comparative-report/>.
- Avogaro M. (2018), *Evolution of Trade Unions in Industry 4.0: A German and Italian Debate*, in Ales E., Curzi Y., Fabbri T., Rymkevich O., Senatori I., Solinas G. (a cura di), *Working in Digital and Smart Organizations. Legal, Economic and Organizational Perspectives on the Digitalization of Labour Relations*, Palgrave Macmillan, pp. 165-190.
- Bartezzaghi E., Della Rocca G. (1983), *Impresa, gruppi professionali e sindacato nella progettazione delle tecnologie informatiche*, in *Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti*, n. 1, pp. 1-122.
- Bosch G., Bromberg T., Haipeter T., Schmitz J. (2017), *Industrie und Arbeit 4.0. Befunde zu Digitalisierung und Mitbestimmung im Industriesektor auf Grundlage des Projekts «Arbeit 2020»*, *IaQ*, n. 4.
- Carrieri M., Feltrin P. (2016), *Al bivio. Lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia d'oggi*, Roma, Donzelli.

- Cgil (2018), *Progetto Lavoro 4.0: Primo Report di Attività*, disponibile qui: [www.cgil.it/admin\\_nv47t8g34/wp-content/uploads/2018/02/Report-attivita-Ufficio-Progetto-lavoro-4.0.pdf](http://www.cgil.it/admin_nv47t8g34/wp-content/uploads/2018/02/Report-attivita-Ufficio-Progetto-lavoro-4.0.pdf).
- Craft J.A. (1991), *Unions, Bureaucracy, and Change: Old Dogs Learn New Tricks Very Slowly*, in *Journal of Labor Research*, vol. XII, n. 4, pp. 393-405.
- Drakopoulos S., Katselidis I. (2014), *The Development of Trade Union Theory and Mainstream Economic Methodology*, in *Journal of Economic Issues*, vol. 48, n. 4, pp. 1133-1149.
- Frege C.M., Kelly J. (2003), *Union Revitalization Strategies in Comparative Perspective*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 9, n. 1, pp. 7-24.
- Hans-Böckler-Stiftung (2016), *Auf Augenhöhe. Mitbestimmen im industriellen Mittelstand*, disponibile all'indirizzo internet: [www.boeckler.de/pdf/mbf\\_kunststoffprojekt\\_2016.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/mbf_kunststoffprojekt_2016.pdf).
- Harbecke T., Filipiak K. (2018), *Suni project. National Report. Case Study on Ig Metall*, disponibile all'indirizzo internet: <http://suniproject.adapt.it/case-study-on-ig-metall/>.
- Ig Metall (2017a), *Arbeit 4.0 fair gestalten Die Betriebslandkarte im Rahmen des Projektes «Arbeit 2020 in NRW»*, disponibile qui: [www.igmetall-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/0RZ\\_IGM-0014\\_Folder\\_Arbeit\\_2020\\_Web.pdf](http://www.igmetall-nrw.de/fileadmin/user_upload/0RZ_IGM-0014_Folder_Arbeit_2020_Web.pdf).
- Ig Metall (2017b), *Industrie 4.0 im Betrieb gestalten Das Projekt «Arbeit 2020 in NRW»*.
- Ig Metall Vorstand (2017), *Arbeit+Innovation. Wir machen zukunft*, disponibile qui: [www.igmetall.de/docs\\_20170515\\_IGM\\_Imagebrosch\\_re\\_finale\\_An\\_sichtsdatei\\_8e0dbbf34d34f80da69bcf1f1fc248436fbb7cab.pdf](http://www.igmetall.de/docs_20170515_IGM_Imagebrosch_re_finale_An_sichtsdatei_8e0dbbf34d34f80da69bcf1f1fc248436fbb7cab.pdf).
- Jacobi O. (2016), *Self-Confident and Forward-Looking: Ig Metall National Congress Held in Frankfurt on 18-24 October 2015*, in *Etui Transfer*, vol. 22, n. 1, pp. 137-138.
- Lévesque C., Murray G. (2010), *Understanding Union Power: Resources and Capabilities for Renewing Union Capacity*, in *Transfer*, vol. 16, n. 3, pp. 333-350.
- Mancini C. (2018), *Il sindacato di fronte all'economia di Internet: «Idea diffusa», l'intelligenza collettiva della Cgil*, in *Labour & Law Issues*, vol. 4, n. 1.
- Mundlak G. (2017), *We Create Spots from which we Shine to Others: Organizing as Bridging Practice between Distinct Meanings of Association*, in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 38, n. 2, pp. 291-317.

- Sai M. (2017), *Industria 4.0: innovazione digitale e organizzazione del lavoro*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 3, pp. 173-192.
- Schmitter P.C., Streeck W. (1999), *The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, in *Mpifg Discussion Paper*, vol. 99, n. 1.

## ABSTRACT

*L'articolo racconta l'esperienza del sindacato tedesco Ig Metall nel progetto regionale «Arbeit 2020» teso alla promozione di un approccio proattivo dei consigli di fabbrica alla trasformazione digitale. Di fronte a questo obiettivo, peraltro condiviso da diversi sindacati in Europa, anche le importanti e istituzionalizzate forme di partecipazione, presenti in Germania, risulterebbero insufficienti se non accompagnate dallo sviluppo conoscitivo di chi dovrebbe servirsene. Proprio la rilevanza della formazione dei rappresentanti e il supporto a un loro contributo effettivo nel governo delle trasformazioni possono allora costituire l'oggetto di un dibattito e di un apprendimento comune tra sindacati tedeschi e italiani, pur all'interno di differenti cornici istituzionali.*

## TRADE UNIONS AND INNOVATION. WHAT ITALY'S EMPLOYEE REPRESENTATION CAN LEARN FROM AN INITIATIVE FROM GERMAN METALWORKERS

*The article is about the experience of the German trade union Ig Metall in the regional project «Arbeit 2020», aimed at the promotion of a proactive approach of works councils to digital transformation. In the light of this goal, which moreover is shared by several trade unions in Europe, even the important and institutionalised forms of worker participation, existing in Germany, would not seem sufficient if not combined with the knowledge development of those who should benefit from them. It is precisely the relevance of training of workers' representatives and the support to their effective contribution to the governance of transformations, that could constitute the topic of a common debate and learning process of German and Italian trade unions, albeit the different institutional frameworks in which they operate.*





## L'ultimo seguace del fordismo

Giovanni Mari\*

Niente di realmente nuovo nell'intervista (a suo modo utile), corredata di video, data al *Corriere della Sera* da Davide Casaleggio il 15 gennaio scorso. L'impegno a fornire un'interpretazione delle trasformazioni che il lavoro e l'occupazione stanno attraversando sotto la spinta delle innovazioni tecnologiche e organizzative, che vanno sotto il nome di «quarta rivoluzione industriale», ha una sua completezza e l'ambizione di costituire una complessiva visione del mondo richiede una risposta. In particolare per la concezione del lavoro che si propone, che è insieme arretrata e avveniristica, presentata in una sofisticata e accattivante cornice culturale e mediale. Di fatto è mediante un'idea fordista del lavoro che Casaleggio intende rispondere alle trasformazioni in corso. Una visione del futuro compiuta attraverso categorie riprese dal primo Novecento che produce effetti di conservazione proprio laddove avanza un messaggio futuristico che vorrebbe persuadere per la sua novità. Ma anche l'impianto di pensiero economico è arretrato, basato com'è sulla legge degli sbocchi di J.B. Say (il sistema regge se il produttore si presenta come consumatore) cui già Keynes aveva efficacemente risposto nella *Teoria* dimostrando l'ingenuità della credenza di trasformare le persone in acquirenti e risolvere il problema della sovrapproduzione semplicemente mettendo in circolazione più denaro, perché non è affatto detto che la maggiore disponibilità monetaria sia spesa anziché risparmiata dai cosiddetti produttori trasformati in compratori.

### 1. L'idea di lavoro

Inizialmente mi soffermerò sull'idea di lavoro di Casaleggio, dopo di che toccherò la questione dell'occupazione e del reddito di cittadinanza,

\* Docente di Storia della Filosofia all'Università di Firenze.

per terminare con alcune considerazioni su quello che il giornalista che intervista Casaleggio chiama il «manifesto del mondo che sarà».

Dice Casaleggio a un certo punto dell'intervista: «Con l'avvento di nuove tecnologie il rapporto tra produttività e tempo lavorativo, che si traduce in occupazione, è cambiato e in futuro i due fattori saranno sempre più indipendenti. Entro una generazione molte professioni scompariranno». Casaleggio prevede un «aumento della produttività per le aziende fino al 40% entro il 2025». Quindi, «occorrerà istituire dei meccanismi di redistribuzione del reddito svincolati dall'occupazione che supportino la domanda, altrimenti avremo la massima produttività e consumatori con sempre meno capacità di spesa».

Sul lavoro nell'intervista non si dice altro di sostanziale. Lo stesso nel video, che parla soprattutto di posti di lavoro. Ebbene, allora il lavoro per Casaleggio è l'erogazione di tempo (astratto) di attività in funzione della produttività stabilita dalle macchine. A parte il tecnologicismo che trascura, come da anni ci insegna a non fare Federico Butera, l'organizzazione, in cui l'innovazione va calata e da cui dipende l'impiego della macchina e la programmazione dei suoi effetti (che non sono fissati solo dalla concorrenza come vorrebbe una certa ideologia neoliberale cui Casaleggio aderisce); a parte il progressismo ideologico di impronta primo illuministica, che vorrebbe il progresso scientifico come un destino inarrestabile, ingovernabile e ingiudicabile di per sé, con cui è solo possibile giocare di rimessa; a parte tutto questo, la riduzione del lavoro a erogazione di *ore* lavorative (senza qualità) in cambio di un salario è esattamente l'idea del lavoro di Taylor e di Ford. E che questa idea sia la più adatta a interpretare le trasformazioni in corso, giustamente definite radicali, è apparentemente paradossale o superficiale, in realtà coerente con l'intenzione di ingabbiare il lavoro in un paradigma (neofordista) di subalternità e debolezza sociale.

In uno degli ultimi contributi che ci ha lasciato, la *lectio doctoralis* tenuta nel 2002 a Ca' Foscari, Bruno Trentin rilevava che nelle trasformazioni cui è stato sottoposto il lavoro dietro il «salto di qualità registrato negli anni settanta-ottanta del secolo scorso, dalla rivoluzione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni e dai processi di mondializzazione degli scambi, dei saperi e delle conoscenze», è scaturito uno «straordinario intreccio» fra «lavoro e conoscenza», in cui risiede la «più

grande sfida che si presenta al mondo all'inizio di questo secolo»: quella in cui si «può portare a sconfiggere le vecchie e nuove disuguaglianze e le varie forme di miseria che dipendono soprattutto dall'*esclusione* di miliardi di persone da una comunità condivisa». Tale «intreccio» è quello «che può portare il lavoro a divenire sempre più conoscenza e quindi capacità di scelta e, quindi, creatività e libertà». Ovvero, aggiungeva Trentin, ci troviamo di fronte al «tramonto dello stesso concetto di “lavoro astratto”, senza qualità – l'idea di Marx e il parametro del fordismo – per fare del lavoro *concreto*, del lavoro *pensato* e, quindi, della *persona che lavora*, il punto di riferimento di una nuova divisione del lavoro e di una nuova organizzazione dell'impresa stessa».

Nessuna visione, quindi, del lavoro come mero tempo erogato in concorrenza con la produttività delle macchine, come in Casaleggio, ma un lavoro «concreto», non fatto di ore di lavoro ma di creatività, libertà e responsabilità e quindi di obiettivi, che nell'intreccio della conoscenza gestisce il rapporto col «robot amico» (M.C. Carrozza), in una valorizzazione economica di cui intende *codeterminare* le condizioni di lavoro e *partecipare* alla conoscenza e andamento dell'impresa nel suo complesso. Quanto alla *persona*, che la fine del fordismo ha riproposto nel lavoro, e che nel ragionamento di Casaleggio semplicemente non c'è, sostituita dai numeri dei posti di lavoro e del salario (in una visione tecnocratica dei problemi), è attraverso la libertà e la conoscenza conquistate *nel* lavoro che essa si pone come soggetto della dialettica sociale.

Un lavoro che può essere sempre di più *autorealizzazione* (Trentin) della persona, sia per la professionalità che esprime e richiede sia per l'esigenza stessa dell'impresa che ha necessità di «coinvolgere» le persone che lavorano, e quindi di renderle attive e partecipi. Una condizione che può favorire la libertà e la responsabilità del lavoro, e per le quali, perché niente viene donato nella forma che serve al lavoro, il lavoro e la sua rappresentanza devono combattere.

Un lavoro, inoltre, che è sempre più *conoscenza* e *atto linguistico*, quindi socialità e relazione e che nel tempo astratto della macchina, e non in quello della persona, trova la realizzazione degli oggetti fisici e dei beni immateriali che costituiscono i beni di scambio. Un lavoro che rompe le separazioni tradizionali tra «lavoro manuale» e «lavoro intellettuale», tra discorso e fabbricazione, aprendo un orizzonte indefinibile di *nuovi* lavori

e, ovviamente, anche di un tempo di non lavoro effettivamente libero, quale ozio libero di un lavoro che ammette una libertà *in se stesso*.

Quindi non «fine del lavoro» ad opera delle macchine, i nuovi schiavi meccanici cui affidare i lavori, come se le macchine, in questo mito tecnologico, non alleviassero semplicemente la fatica ma liberassero il lavoro (estinguendolo!) e quindi l'umanità, senza aver bisogno di cambiare i rapporti di potere sociali esistenti, che ovviamente le macchine lasciano intatti, anzi rafforzano.

Non «fine del lavoro», ma una moltiplicazione di *nuovi* lavori della conoscenza e del linguaggio, come quello svolto dallo stesso Casaleggio, operatore e imprenditore dell'informatica, sempre che egli, con criteri di altri tempi, non neghi di considerare se stesso un «lavoratore» ma solo un intellettuale o un «padrone». Nuovi lavori di *qualità* da coordinare nei diritti e nelle tutele, con i lavori di minor qualità, dei cui problemi si facciamo anche carico *solidale* (pena la trasformazione di sé in nuove *élites* professionali), nella ricerca e nella battaglia per una soluzione della precarietà e dell'insicurezza delle vite, specie tra i giovani e i cinquantenni.

Quindi una cultura che non vede nel lavoro la «pena» o un «castigo» da spiare, una maledetta «fatica» da evitare o da riservare a determinati segmenti della società, ovvero da accettare solo in nome di un salario che compensi la fatica, ma un momento essenziale per la costruzione dell'*identità* della persona, cosa che nessuno regala, ma per la quale oggi il lavoro ha più, e non meno, frecce nel proprio arco. Un modo di vedere le cose da accostare all'affermazione di Marx (*Grundrisse*, Quaderno VI: «A. Smith. Il lavoro come sacrificio») contro l'idea di Adam Smith del lavoro come «maledizione» e «sacrificio», e quindi la sua idea del «riposo» come uno stato di «libertà» e «felicità», contro cui Marx fa notare che l'individuo «abbia anche bisogno di una normale porzione di lavoro, e di eliminare il riposo, sembra non sfiorare nemmeno la mente di A. Smith». Anche se Smith, di fronte ad un lavoro «repellente» e «coercitivo esterno», aggiunge Marx, ha ragione a vedere la «libertà» e la «felicità» nel «non-lavoro». Ma quando il lavoro riesce a raggiungere forme di autonomia e di conoscenza che gli permettono di assumere come propri gli «scopi» del lavoro, allora esso, scrive Marx, può essere una «manifestazione di libertà», «realizzazione di sé, oggettivazione del soggetto», e perciò «libertà reale, la cui azione è appunto il lavoro». Certamente non siamo, come scrive

Marx, al punto di poter parlare come fa Fourier di «lavoro attraente», né tanto meno di affermare che il lavoro possa essere un «puro divertimento»: «un lavoro realmente libero, per esempio comporre, è al tempo stesso la cosa maledettamente più seria al mondo, lo sforzo più intensivo che ci sia».

Solo un pensiero lineare, incapace di vedere la fecondità della contraddizione e del conflitto, può mettere su, come Casaleggio, una specie di unilineare filosofia della storia in cui la fine del lavoro coinciderebbe con la felicità e la libertà dell'umanità.

## 2. I posti di lavoro

Veniamo alla questione dell'occupazione, passiamo dai problemi del *work* a quelli del *job*. Una distinzione, quella tra lavoro e posto di lavoro, che non esiste in Casaleggio. Il titolo del video è: «2054. Il lavoro che conoscevamo è scomparso. Dedichiamo solo l'1% della nostra vita al lavoro». A parte la perentorietà dell'affermazione, che nessuna seria analisi sosterebbe; a parte che non si capisce quale lavoro esisterebbe dopo che le principali forme di «lavoro che conosciamo» (fordista, della conoscenza e 4.0) fossero scomparse; a parte che da tempo le previsioni sulla riduzione dell'occupazione sono espresse con percentuali sempre più basse (ciò che evidentemente non cancella la serietà del problema); a parte tutto ciò, è l'impianto del ragionamento che sorprende. In esso i fattori in gioco sono: produttività (prodotti), salari, consumi. L'analisi fondata su questi elementi dovrebbe costruire l'ipotesi dell'andamento del mercato del lavoro. Peccato che all'analisi manchi il fattore principale, per cui il ragionamento risulta una costruzione ideologica. Manca il fattore *bisogni*, da cui dipendono investimenti, prodotti, salari e consumi. Si consuma per soddisfare dei bisogni, non per spendere un salario, e si produce per offrire beni il cui consumo li soddisfa, e non per dare sbocco alla produzione. E il fattore bisogno è il più flessibile, quello storicamente più mutevole e dipendente da un insieme complesso di fattori culturali e sociali che non permettono previsioni a lungo termine sui suoi caratteri e sulle sue dimensioni. Casaleggio elimina questa variabile, rende stabile l'insieme dei bisogni di riferimento, per cui le previsioni rimangono legate al solo andamento della tecnologia, l'unica variabile ammessa, dalla quale

dipende il lavoro-tempo astratto e infine il consumo determinato solo dalla quantità del salario. Una costruzione evidentemente astratta e artificiale.

L'occupazione in questo modo può diminuire con l'aumento della produttività. L'ipotesi che i bisogni, una variabile storica, aumentino, mutino ecc., richiedendo *nuovi prodotti e nuovo lavoro*, non esiste nel ragionamento di Casaleggio. Come se i nuovi bisogni sorti, ad esempio, con lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione, che hanno creato nuovi prodotti, lavori e mercati di beni e di imprese (le più capitalizzate del mondo), fossero prevedibili con l'avvento di Internet e della globalizzazione, e quindi non stupissero per le capacità di creare nuovi consumi e nuova occupazione. L'analisi e le previsioni di Casaleggio, tanto meno la loro perentorietà, non hanno alcun fondamento scientifico. Intendono solo orientare scelte politiche e influenzare i comportamenti con una retorica della «fine del lavoro» che esprime solo un'antica avversione per il lavoro.

### 3. Il reddito di cittadinanza

Per affrontare la «radicale» trasformazione del «mondo del lavoro», in cui «entro una generazione molte professioni scompariranno», per cui dedicheremo «solo l'1% della nostra vita al lavoro», secondo Casaleggio «occorrerà istituire dei meccanismi di redistribuzione dei redditi svincolati dall'occupazione», cioè «un reddito di cittadinanza» come un «primo passo verso la redistribuzione alla comunità di questa iper-produttività delle imprese», con cui «sostenere l'occupazione attraverso la formazione» e permettere alle persone e alle famiglie con i redditi più bassi della media di essere «consumatori» con sufficiente «capacità di spesa».

A dimostrazione dell'incapacità delle classi dirigenti europee di governare la globalizzazione e l'innovazione ai fini di una sufficiente giustizia e sicurezza sociale stanno i dati Eu: il 30% della popolazione europea vive sulla soglia della povertà, di cui un terzo circa nella povertà assoluta, mentre l'1% possiede più del 35% della ricchezza, contribuendo con le disuguaglianze di reddito a determinare le disuguaglianze sociali («Io considero la disuguaglianza sociale crescente all'interno degli Stati membri

[della Eu] come la vera causa del populismo di destra», J. Habermas). A ciò occorre aggiungere le disuguaglianze nel mercato del lavoro, dalla precarietà ai lavori sottopagati, a cominciare dalle donne, alle disuguaglianze nella impiegabilità (formazione), da cui discendono enormi disuguaglianze nella vita delle persone. Quindi la necessità impellente di una riforma del Welfare State invece del suo attuale indebolimento, a cominciare da quello della scuola e dell'università, su cui si regge il futuro della crescita economica e sociale. A fronte di questo quadro, aggravato da una disoccupazione strutturale, è indubbio il merito dei 5 Stelle di aver denunciato questo stato di cose come nessuno aveva fatto precedentemente.

Il reddito di cittadinanza si inserisce nel dibattito col doppio segno di misura contro la necessità del lavoro e di garanzia sociale. Philippe Van Parijs, probabilmente il massimo teorico del reddito di cittadinanza (o di base), definisce tale reddito un'«utopia liberale» e «uno strumento di libertà», più precisamente «un reddito di base incondizionato: una somma di denaro pagata regolarmente a tutti su base individuale, indipendentemente dalla condizione economica e senza contropartite lavorative». Quindi una somma trasferita dallo Stato a tutti, ricchi e poveri, per sempre e *senza alcuna contropartita* o impegno di attività (servizi, lavoro, studio ecc.).

Indipendentemente dalla realizzabilità o meno di questa «utopia liberale» e dal significato della sua idea di libertà rispetto al lavoro (questioni che qui è impossibile approfondire), le misure prefigurate da Casaleggio e quelle varate dal governo gialloverde due giorni dopo l'intervista, anche se definite «reddito di cittadinanza», hanno ben poco a che vedere con questo tipo di reddito. Le misure, infatti, prevedono, per chi lo percepisce, una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, un patto per il lavoro esteso ai familiari sotto i 65 anni, la partecipazione obbligatoria a progetti utili alla collettività, partecipazione prevista anche nel caso del patto di inclusione ecc. Rimane quindi, da un lato, l'interrogativo del perché Casaleggio e i 5 Stelle continuino a chiamare «reddito di cittadinanza» ciò che è solo un reddito minimo, tra l'altro «molto selettivo» (M. Baldini, *lavoce.info*, 18.01.2019). Senza contare che è stato presentato in assenza di politiche rivolte alla creazione di nuovi posti di lavoro, senza le quali appare assai difficile realizzare le politiche attive del lavoro. Ovvero queste possono essere soprattutto atti di correzione del *mismatch*, cioè un fatto di

migliore organizzazione del mercato esistente. Viceversa, l'ingente impegno finanziario fa emergere il sospetto che si voglia coprire del puro assistenzialismo, certamente indispensabile in molti casi, dietro la proclamazione delle politiche attive. Ovvero che si mettano in atto meccanismi di arruolamento forzoso per lavori qualsiasi in cambio del reddito: le due anime del governo. Senza escludere che dietro il caos e la contraddittorietà normativa possa ben funzionare il mero criterio clientelare. Tutte politiche, comunque, che fuoriescono dall'idea di reddito di cittadinanza.

Allora, perché Casaleggio e il governo gialloverde parlano ancora di reddito di cittadinanza? Per confusione mentale? Per propaganda e inganno? Non credo, o almeno non principalmente e semplicemente. Il messaggio culturale che si vuole affermare è quello di una idea di libertà *contro* il lavoro, di una contrapposizione tra lavoro e libertà, anche attraverso una misura (il reddito minimo) «lavoristica» (M. Baldini, cit.) di stampo fordista, cioè rivolta a ribadire la subalternità del lavoro. Ciò che si vuole riaffermare è che nel lavoro non c'è possibilità di libertà, ma solo possibilità di libero *consumo*. Solamente in presenza di una «fine del lavoro» vi è libertà del lavoratore. Una contrapposizione totale all'idea di Trentin, secondo il quale nel conflitto sociale «la libertà viene prima», prima del salario e prioritariamente prima del consumo. Perché solo cambiando i rapporti di potere, dando più libertà al lavoro, si potrà risolvere la questione di un equo reddito, ponendo fine alla «rincorsa salariale».

Quindi il reddito di cittadinanza come una carta culturale da giocare contro il lavoro, come una nuova forma di svalutazione del lavoro, perché non dal lavoro può venire la sicurezza della vita ma dallo Stato, da una forma di reddito statale inteso come una garanzia del consumo indipendentemente dal lavoro, ma con l'obbligo (contraddittorio) della ricerca di un posto (alla fine, molto probabilmente, qualsiasi) di lavoro (patto per il lavoro). Nei fatti non più libertà, come pensa Van Parijs, ma più subalternità e statalismo. In parte una garanzia (patto di inclusione), indispensabile per i ceti sociali più bisognosi, ma non come misura su cui costruire una nuova idea di «giustizia sociale» in grado di sostituire quella, ancorché irrealizzata, delle «uguali opportunità». Certamente assai più conflittuale e meno assistenzialistica del reddito, ma rispettosa della libertà e diversità della persona. Il fine principale della miscela di ideologia pseudo-liberale e di assistenzialismo regressivo dei 5 Stelle non è la cre-

scita della persona, ma la felicità (il consumo) individuale e la «stabilità sociale» (Casaleggio). Ovviamente, obiettivi che non mettono in alcun modo in discussione i rapporti di potere sociale esistenti.

#### 4. Rivoluzione passiva

In fondo dobbiamo essere grati a Casaleggio perché ci ha resi edotti e avvertiti dei principali ingredienti della cultura (ideologia) con cui il potere finanziario (cfr. S. Bannon) ritiene di poter realizzare una «rivoluzione passiva» in occasione della quarta rivoluzione industriale, e quindi vincere la «sfida» in cui Trentin, nell'attuale fase di trasformazione del lavoro e di obsolescenza di gran parte della cultura (anche di sinistra) novecentesca, invita il lavoratore a vincere per la sua liberazione. Un mix di cultura liberista e di neo-assistenzialismo che è una miscela di promesse di garanzie e di ricatti in nome della fine (rarietà) del lavoro ad opera delle macchine, portatrici di un «progresso» contro cui è impossibile discutere e grazie al quale il lavoratore subalterno potrà (finalmente) lavorare meno e insieme avere la garanzia di consumare. In realtà un meccanismo statale, detto reddito di cittadinanza, da cui chi ha bisogno finisce per dipendere passivamente e attraverso cui si garantisce, col consumo, la valorizzazione del capitale (lo sbocco della produzione di J.B. Say) e quindi la «stabilità sociale», intesa come rinuncia a qualsiasi diritto del lavoro che non sia quello di un trasferimento monetario. Anche perché, si dice, se non ci sarà che l'1% a richiedere tale diritto, a che servono i diritti di una estrema minoranza? Non la fine del lavoro per la maggiore produttività, si auspica, ma una fine del lavoro perché non ci siano più conflitti democratici. Una cultura che basa il successo della sua egemonia sul fatto di essere sostenuta e assunta dagli sconfitti, dai puniti dalla globalizzazione e dalla concorrenza, dagli esclusi ai quali non l'inclusione nel potere si propone, non la libertà o un progetto di società migliore, ma una maggiore sicurezza di reddito, che in certi casi è drammaticamente richiesta. Una possibilità di consumo, per individui e persone in povertà, o sulla soglia di essa, *ovviamente irrinunciabile*, ma ad un prezzo politico che non andrebbe sottovalutato. Perché accade che i più bisognosi, gli esclusi e gli anti-*élites* (le quali hanno sbagliato quasi tutto in termini di capacità di riforma) di-

vengano i principali protagonisti di un disegno che è contro di loro, proprio come cittadini e non solo come lavoratori. Un disegno che, strategicamente, è anche contro l'impresa e non solo contro il lavoro subalterno, mentre è funzionale al mercato finanziario senza regole e al suo potere. Un potere a cui non è neppure chiesto di contribuire a pagare il cosiddetto reddito di cittadinanza.

## CONFRONTO

*Marta Fana, non è lavoro è sfruttamento*





## Un viaggio dentro le tante facce del precariato

*Marco Barbieri\**

Il libro di Marta Fana è un affresco potente del lavoro, e soprattutto del lavoro dei giovani che sono dentro un processo che l'autrice analizza in una serie di risvolti, con una capacità di farsi capire invidiabile.

È pur vero che il libro non tocca tutti i temi possibili: ma se l'avesse fatto, di questi tempi, avrebbe dovuto scrivere un'enciclopedia. Per esempio non ha toccato il tema del caporalato in agricoltura, così rilevante per gli occhi dei pugliesi, e sul quale a due anni dalla legge n. 199/2016 forse un bilancio critico bisognerebbe cominciare a trarlo.

In effetti sono tanti i capitoli da scrivere per ricostruire il processo che stiamo vivendo e in particolare, ripeto, che stanno vivendo le nuove generazioni, spesso trascurate dalle istituzioni, dalla politica e anche dalle organizzazioni sindacali: il grande processo di degrado e di svalutazione del lavoro che è stato il cuore della ristrutturazione dei rapporti tra le classi, oltre che tra le aree geografiche del mondo.

A questa ricostruzione critica il libro di Marta Fana fornisce un contributo importante sotto diversi profili.

Innanzitutto sotto il profilo metodologico: torna l'esigenza dell'inchiesta, di un viaggio dentro le situazioni concrete, che sono molte e variegate, ed è un viaggio all'inferno, come ci dice l'autrice, perché, lo sottolinea lei stessa dalla prima pagina, di precariato si muore, anche e non solo per suicidio come ricorda ancora Marta Fana, ma per la capacità del lavoro precario di distruggere il senso di autorealizzazione di sé che pure esiste non solo nei lavori più creativi ma anche in tutti quelli di relazione, sempre più diffusi e rilevanti nella qualità della vita delle persone. Ma anche per l'insicurezza sul lavoro, dovuta alla difficoltà di fare esperienza per lavori che si cambiano frequentemente, e soprattutto

\* Docente di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Foggia.

per la maledetta fretta, a ritmi che sono imposti sia dal comando padronale sia, spesso, dalle stesse vittime, o per l'esiguità del compenso o ancora più spesso per la speranza di essere confermati o meno alla scadenza contrattuale.

E che vi sia un effetto egemonico che, disgregando la comunità – Fana dice «il corpo sociale» – degli sfruttati, li rende non solo passivi, ma interni all'ideologia che li asservisce, è fatto ben presente già nelle premesse dell'autrice. La retorica individualistica, infatti, copre molto bene una realtà prosaicamente fatta di lavori insicuri, malpagati, o spesso addirittura svolti gratuitamente. E giustamente Fana riconduce in questo ambito anche apparenti non-lavori, anch'essi però generosamente promossi da politiche pubbliche di destra quale che sia stato il colore politico dichiarato da chi se ne faceva banditore: dall'alternanza scuola-lavoro all'infautista Garanzia Giovani.

Tuttavia, in un campo così esteso, l'autrice dichiara in premessa di aver selezionato solo alcune situazioni (logistica, grande distribuzione, servizi pubblici), e alcune forme contrattuali (voucher, lavoro intermittente, lavoro gratuito), che ritiene siano gli esempi più significativi delle trasformazioni del capitalismo, nelle quali «la frammentazione del lavoro segue la frammentazione del processo produttivo» (p. XVI): e qui si sarebbe potuto utilmente aggiungere, a mio avviso, il caporalato in agricoltura come forma modernissima di massimizzazione dell'estrazione del valore, ai danni non solo del lavoro ma degli stessi produttori agricoli, con la creazione di un intero ceto di intermediari parassitari. Ma l'autrice non ha ritenuto di spingersi a questo esame, e ciò è certamente un peccato, perché avrebbe completato e rafforzato la tesi di fondo di Marta Fana secondo cui la frammentazione del processo produttivo e la frammentazione del lavoro, con la conseguente caduta della solidarietà e persino della capacità di leggere in termini di classe i conflitti che pure percorrono anche l'universo del lavoro precario, sono innanzitutto un processo politico, e io direi conseguenze non dell'arretratezza, come talvolta si pensa anche in ambienti sindacali, ma della forma contemporanea di un capitalismo che ha rotto l'ambiguo patto che lo ha legato per qualche decennio, e sotto l'incalzare del conflitto di classe, alla democrazia e alla civiltà del lavoro, anche per il permanere sullo sfondo di una alternativa, per quanto mitologica e illusoria.

A questa tesi di fondo debbo qui tributare piena adesione.

Nel percorso argomentativo con il quale l'autrice ha illustrato questa tesi, si principia dall'affermazione che la rappresentazione del lavoro sia scomparsa dall'immaginario, sostituita dalla creazione di un nemico, volta a volta mutevole, che è stato sia il lavoro «garantito», quello che aveva «troppe tutele», sia, più recentemente, l'immigrato, che farebbe calare i salari dei lavoratori e delle lavoratrici italiani.

Orbene, si può discutere quanto sia vera l'affermazione della sparizione della rappresentazione del lavoro dalla cultura: potrei citare nell'ultimo decennio almeno un paio di film sul lavoro nei call center, da *Tutta la vita davanti* a *Fuga dal call center*, oppure, e lo rileva puntualmente Fana, il lavoro precario, talvolta nero, spesso povero, riguarda anche le fasce più qualificate della forza-lavoro; un altro esempio può essere rappresentato da *Smetto quando voglio*, feroce satira dell'incapacità del capitalismo contemporaneo di sviluppare le forze produttive utilizzando le capacità pur accumulate nell'esercito industriale di riserva dei disoccupati; o, ancora, dall'analisi della difficoltà della solidarietà contenuta in *7 minuti* o, se guardiamo al panorama internazionale, da *Due giorni, una notte* o *Le nevi del Kilimangiaro*, o, infine, alla terribile rappresentazione del carattere criminale, ma anche paradossale nella sua assurdità, della condizionalità nel funzionamento dei servizi per l'impiego contenuta nel grandissimo *Io, Daniel Blake*. E anche in letteratura non mancano certo gli esempi, tra i quali mi è caro citare lo straordinario *Uomini e caporali* del compianto Alessandro Leogrande.

E tuttavia, complessivamente, non si può dar torto all'autrice: l'immaginario dominante non è questo, i media più diffusi riproducono costantemente l'immaginario individualistico neoliberale, negando dignità e senso all'organizzazione collettiva e al conflitto, e in genere a tutto ciò che non sia successo personale e denaro, onde la frammentazione del lavoro determina, direi, una vera e propria deriva antropologica (l'autrice a pagina 14 dice «quasi», in un momento di moderatismo) di cui abbiamo purtroppo in Italia molti sintomi, soprattutto nel dilagare di irrazionalismo, disprezzo per la cultura e razzismo.

Ancora, ha ragione Fana a ritenere che il lavoro povero manifesti una forma di proletarizzazione delle classi lavoratrici che coinvolge ampi strati di lavoratrici e lavoratori autonomi o pseudoautonomi: lei cita i

fattorini delle piattaforme digitali, i giovani avvocati, i giornalisti precari, freelance o no (p. 8), ma se ne potrebbero aggiungere molti altri.

Già questo passaggio solleva densi interrogativi: per il sindacato, cosa fare rispetto a soggetti che stanno per così dire all'esterno del perimetro tradizionale delle proprie organizzazioni, a parte l'attività di Nidil e delle parallele organizzazioni delle altre confederazioni. E per i giuristi, ma ancora per lo stesso sindacato, contro ogni opposta raffigurazione volta a dequotare questo profilo, la centralità del profilo qualificatorio dei rapporti di lavoro come indispensabile presidio di diritti, nessuno dei quali – neppure quelli di fonte contrattuale collettiva – ne può prescindere.

Impietosa è l'analisi di Fana nel mettere a confronto gli interventi legislativi dell'ultimo quindicennio (sui contratti a termine, sul lavoro intermittente, sui voucher), le dichiarazioni di esponenti di diversi governi, ma solo per il colore dichiarato e non per il disprezzo verso il lavoro, e alcune storie esemplari degli effetti inumani che quegli interventi legislativi hanno prodotto nel mercato del lavoro.

Un intero capitolo del volume (pp. 31-42) è dedicato al lavoro «digitale» dei fattorini sconosciuti come lavoratori e pagati a cottimo, analizzato – condivisibilmente – come una nuova forma di taylorismo: solo che, aggiungerei, nella fabbrica taylorizzata, alla catena di montaggio, il cottimo nel codice civile del 1942 (sotto il fascismo!) prevedeva sia una fase di esperimento sia l'immutabilità se non in conseguenza di mutamenti organizzativi e poteva persino essere una forma di difesa dell'equilibrio sinallagmatico del contratto di lavoro, impedendo che il datore di lavoro potesse intensificare illimitatamente i ritmi produttivi senza aumentare parallelamente la retribuzione.

Oggi, invece, il cottimo è il sistema tramite il quale le piattaforme costringono i fattorini o gli autisti all'autosfruttamento, attraverso l'illimitato incremento dei ritmi allo scopo di integrare il magrissimo reddito tratto da questo genere di lavoro.

Siamo dunque, nella puntuale descrizione che Fana compie dei modelli organizzativi del lavoro, al servizio delle piattaforme e a una modalità di sfruttamento illimitato, che non ha precedenti, ben sintetizzata dall'autrice nell'idea diffusa dai datori di lavoro che il prezzo lo farebbe il consumatore, e dunque non ci sia niente da contrattare; e solo osservatori faziosi e ignoranti, di cui il volume cita qualche esempio, possono ritenere

che il riconoscimento della subordinazione che esiste nella realtà e la conseguente disciplina attraverso i contratti collettivi impedirebbero ai lavoratori coinvolti di rifiutare le prestazioni richieste dall'*app* installata sul telefonino.

D'altra parte, di fronte al carattere internazionalmente diffuso di queste forme di lavoro, Fana segnala che dovunque nel mondo – e nell'anno passato dalla pubblicazione del libro si è arricchito ben oltre le pronunce ricordate dall'autrice il catalogo delle sentenze di giudici pro o contro il riconoscimento del carattere subordinato di questi lavori che riguardano decine e talvolta centinaia di migliaia di persone in ciascun paese – sta emergendo la richiesta dei lavoratori e delle lavoratrici di tutela sia con l'organizzazione, pur così difficile laddove il lavoro, anziché concentrato come nella fabbrica fordista, è disperso in mille monadi senza neppure un luogo fisico comune di incontro, sia addirittura con gli scioperi sia, come si diceva, con una crescente conflittualità in sede giurisdizionale.

Dobbiamo tuttavia rilevare che gli sforzi di organizzazione avvengono, per la grande maggioranza dei casi al di fuori dei sindacati tradizionali, anche laddove si sforzano di darsi addirittura – evento da salutare molto positivamente se riuscirà a realizzarsi – un coordinamento internazionale che riflette il carattere multinazionale delle piattaforme, e che impedirebbe il solito giochino padronale di minacciare la chiusura delle attività in un singolo paese.

Ovviamente non era compito, né credo intenzione, dell'autrice formulare i punti centrali di una possibile piattaforma sindacale per questi lavori, ma la precisione con cui vengono descritte le modalità organizzative del rapporto tra datori di lavoro e lavoratori induce immediatamente – e spero induca anche chi nel sindacato se ne occupa – a individuare come centrale la questione del tempo nel quale il lavoratore è a disposizione del datore di lavoro con l'*app* accesa ma non riceve prestazioni da effettuare: tempo che è funzionale sia a una abnorme dilatazione quantitativa delle persone impegnate rispetto all'effettivo lavoro da svolgere sia alla selezione dei lavoratori cui affidare il lavoro in base ai *rating* reputazionali (meccanismo, a riflettere bene, non diverso dal reclutamento dei braccianti da parte dei caporali nelle piazze pugliesi del Novecento) sia per conseguenza a moderare la disponibilità al conflitto di questo segmento della classe lavoratrice. E proprio il meditare attentamente su que-

sto fondamentale capitolo del volume di Marta Fana ci dovrebbe indurre a non contrapporre mai tutela legale e tutela contrattuale collettiva, giacché la seconda sarà sempre aggirabile con irrisoria facilità da parte dei datori semplicemente creando una nuova società non contrattualmente vincolata che assuma i lavoratori nelle forme contrattuali descritte da Marta Fana.

Altrettanto accurata mi pare l'analisi degli altri due settori prescelti in premessa dall'autrice, la logistica e i servizi pubblici, dove cifre, descrizione di modelli organizzativi, racconto di conflitti si intrecciano per offrire una ricostruzione di settori come la logistica che proprio l'innovazione tecnologica fa crescere, ma dove si mescolano sia la robotizzazione sia l'intensificazione del lavoro manuale: e in questo Fana può considerarsi profetica, visto che pochi mesi dopo l'uscita del suo volume è venuta all'attenzione dell'opinione pubblica mondiale, e anche di quella italiana, la vicenda del cosiddetto braccialetto Amazon, strumento contemporaneamente di direzione del lavoro, ottimizzazione e saturazione del tempo di lavoro e dunque di intensificazione dei ritmi, e contemporaneamente pure di controllo a distanza della prestazione.

È proprio nella logistica, infatti, come nota l'autrice (p. 48), che l'esaltazione dei diritti dei consumatori e l'arretramento di quelli dei lavoratori raggiunge l'acme. Qui la tesi dell'autrice, del carattere politico del processo di degradazione del lavoro, trova una formulazione particolarmente ampia nell'affermazione che «senza la capacità di ridiscutere anche il modello di consumo attuale è infatti impensabile aggredire il modello di produzione e quindi i rapporti di forza e di classe che quest'ultimo genera» (p. 52).

E a questo quadro l'autrice lega pure poche ma incisive righe sulla questione delle aperture domenicali, che successivamente ha avuto più larga occasione di emergere nel dibattito pubblico.

Nella ricostruzione dei servizi pubblici, a parte la citazione polemica di affermazioni penose di soggetti che hanno ricoperto rilevanti incarichi istituzionali, si nota come le amministrazioni pubbliche non siano state affatto estranee al processo di degradazione del lavoro, mentre le cosiddette politiche attive del lavoro si sono risolte nella maggioranza dei casi in un trasferimento di fondi pubblici a soggetti privati, che si sono avvalsi di prestazioni di lavoro non qualificate come tali (volontariato fittizio,

tirocini: qui di nuovo si formula la giusta critica a Garanzia Giovani). E torna qui il tema per me centrale della qualificazione giuridica delle prestazioni di lavoro, che l'autrice, economista di formazione, descrive ma naturalmente non affronta dal punto di vista tecnico.

Invece, si potrebbe osservare che l'autrice avrebbe potuto soffermarsi maggiormente sull'aspetto che le politiche attive del lavoro, nella logica «neoliberista» di tutti i governi di questi anni, sono state calcate sull'offerta di lavoro, con la colpevolizzazione implicita del disoccupato per il fatto stesso di esserlo e (come invece Fana ricorda, p. 71) sulla calibratura persino dell'assegno di ricollocazione unicamente sul profilo del disoccupato medesimo.

A me è parso altrettanto importante il capitolo dedicato al lavoro gratuito, tema che era quasi scomparso dal dibattito alla fine del Novecento. Tiziano Treu, replicando a talune affermazioni contenute in una relazione ad opera di chi scrive, ha ricordato in un recente convegno che all'epoca di un suo studio monografico sul tema, risalente al 1968, si pensava alle suore negli ospedali, mentre oggi anche nelle amministrazioni pubbliche si assiste al dilagare del fenomeno.

È l'economia della promessa e della speranza, del *curriculum* e del fare *curriculum*, la truffa del «farsi imprenditori di se stessi» spacciata su larga scala alla gioventù la forma di questo aberrante e incostituzionale calpestare persino il diritto elementare a essere pagati per la prestazione che si svolge. Fra gli esempi citati da Fana non ci sono solo i famigerati bandi del Ministero dell'Interno, il baratto amministrativo, salutato con favore da parecchie amministrazioni comunali, ma anche il tristissimo accordo sindacale sui cosiddetti volontari per l'Expo di Milano, a dimostrazione dell'inadeguata maturazione del tema anche nelle stesse organizzazioni sindacali. Io aggiungerei come esempio di eterogenesi dei fini sindacali l'illogica previsione, voluta dalle organizzazioni sindacali, di una «congrua indennità, anche in forma forfettaria, in relazione alla prestazione svolta» (art. 1, co. 34, lett. d, l. n. 92/2012) per i tirocini formativi e di orientamento. Al di là della forma giuridica contraddittoria e sgangherata (se è forfettaria non è in relazione con la prestazione, il tirocinio non dovrebbe essere una prestazione), quel che emerge è che si prova a mettere un limite agli effetti di un sistema di svalorizzazione del lavoro che si puntella con queste scelte, anziché combatterlo, e che ha inevitabili effetti erosivi anche sui rapporti di lavoro standard, soggetti alla concorrenza di

forme che consentono formidabili risparmi contributivi, retributivi e normativi.

Anche l'alternanza scuola-lavoro è messa nell'obiettivo critico del volume che stiamo discutendo, e anche qui l'autrice, oltre a fornire una selezione utile di dati statistici, rileva come il sistema che sta emergendo per combattere la disoccupazione sia quello di andare a lavorare gratis. E qui fa un cenno – ma, come è nel carattere del volume, senza fornire una indicazione espressa di linea – al fatto che «mentre la domanda di lavoro langue sia per qualità e [sia per] quantità, l'intuizione politica è esattamente quella di soddisfarla a costo zero. Perché è ormai noto che il problema dell'Italia è il (troppo elevato) costo del lavoro (p. 83).

Qui il lettore rimpiaange un po', a fronte del giustificato sarcasmo dell'autrice, che non si sia formulata, se non in parte nelle conclusioni del volume, una sorta di decalogo di conclusioni da trarre da un'analisi così realistica e radicata nella vita reale delle persone che lavorano, oltre che nei dati economici: decalogo che, per quanto mi riguarda, dovrebbe includere l'affermazione che occorra aumentare il costo del lavoro, il che, nel seguito del lavoro, viene solo adombrato dall'autrice con l'affermazione, in critica alla retorica della produttività, che «la produttività di un sistema dipende solo in parte dal costo del lavoro» (p. 105).

Come si comprende, questa necessità di aumentare il costo del lavoro è tesi non diffusa e non accolta non solo nelle scelte delle maggioranze di governo, ma neppure nelle impostazioni delle forze politiche di opposizione, e forse ancor meno in quella delle organizzazioni sindacali.

L'ultimo terzo del libro è dedicato alla critica dell'ideologia e della pratica della flessibilità, che, come è noto, ha restituito alle imprese un ruolo dominante e si è tradotta in una gigantesca svalorizzazione e spoliazione del lavoro: Fana ricorda opportunamente che la quota dei redditi da lavoro sul Pil in Italia è passata dal 66,1% del 1976 al 53% del 2016 (p. 91). È da condividere l'osservazione per la quale, mentre il circo mediatico continua ad additare i disoccupati, specie se giovani, come responsabili della propria condizione, non si indaga sulla caduta degli investimenti da parte delle imprese. L'autrice scrive, supportando le proprie tesi con dati e tabelle ma di quantità e qualità tali da essere facilmente comprensibili anche ai non economisti, del fallimento del Jobs Act negli scopi propagandati: e il 2018 ha pienamente confermato questa tesi, mi pare.

Di ispirazione piuttosto «trentiniana» mi sono sembrate le pagine dedicate all'organizzazione del lavoro e agli effetti dei suoi mutamenti, sia nel lavoro privato sia in quello pubblico, sui salari e sulle condizioni di lavoro, anche qui accompagnate da riferimenti a esempi molto concreti, che il lettore non farà difficoltà a trasferire nella propria esperienza concreta.

Molto importanti, implicitamente, e in un passaggio esplicitamente critiche di parecchie scelte contrattuali recenti delle organizzazioni sindacali, sono le pagine dedicate alla critica della destrutturazione del contratto collettivo nazionale derivante dall'espandersi delle previsioni in tema di welfare aziendale (pp. 105-111). Senza poter qui riassumere tutte le argomentazioni addotte da Fana, vorrei solo ricordare la constatazione che così si privatizza lo Stato sociale (o quel che ne resta), peraltro escludendo le fasce più deboli, non qualificate come prestatrici di lavoro subordinato (torna sempre il tema della qualificazione della prestazione di lavoro, come si vede).

Interessante è il rilievo sullo spostamento della produzione verso i servizi, e la suddivisione di questi in due segmenti: quelli funzionali all'industria residua (torna la logistica), dove l'automazione del processo produttivo divide tra le parti automatizzate e quelle fondate sull'intensificazione dello sfruttamento del fattore lavoro; e gli altri (turismo, ristorazione, grande distribuzione), nei quali il miglioramento della produttività, e con essa delle condizioni di lavoro, è definito da Fana «difficilmente ottenibile» (p. 115).

Qui l'autrice aderisce alla tesi, peraltro molto discussa tra gli economisti, della «mezzogiornificazione europea», cioè dell'aumento dei divari interni alla stessa area economica, e riprende una delle sue icastiche immagini, originariamente coniata nella polemica lettera a Poletti riportata in appendice al volume, secondo la quale la politica attuale ci trasformerà nei camerieri d'Europa.

La critica della flessibilità viene fatta, sempre con l'ausilio dei dati essenziali, nella constatazione che «il fine ultimo [sia] quello di aggredire i salari e tutti i costi sostenuti per i lavoratori» (p. 120). Peraltro la flessibilità è individuata a due livelli: quello della struttura dell'impresa, tornando qui dunque il tema della frantumazione del processo produttivo, e quello attinente alla forza lavoro, il cui nesso è stato il punto di partenza dell'analisi di Fana.

Anche per il settore pubblico si individuano tre snodi fondamentali:

nella privatizzazione della produzione e distribuzione di beni e servizi, nella riduzione della tassazione sulle imprese e nella riduzione della spesa sociale per stimolare i disoccupati ad accettare un lavoro.

Su tutti questi punti l'autrice svolge un'analisi sintetica ma convincente, rilevando come sia dimostrato che la flessibilità nuoccia alla produttività e all'innovazione senza avere effetti benefici sull'occupazione, e che l'austerità imposta ai lavoratori causi l'aumento delle disuguaglianze; ma che nonostante ciò si insista sulla flessibilità. E qui, in coerenza con la sua tesi di fondo, Fana afferma che «la flessibilizzazione del mercato del lavoro [sia] un meccanismo politico» (p. 135), che ha determinato «uno spostamento dei rapporti di forza tra due poli, il capitale e il lavoro, a favore del primo» (p. 134).

Sempre con l'accompagnamento dei dati, l'autrice dimostra che la flessibilità del lavoro nell'ultimo ventennio non abbia prodotto alcuno degli effetti positivi predetti, e ribalta l'idea dominante affermando che «è la crescita a trainare la produttività e non viceversa» (p. 141). Peraltro, con la sua acuta sensibilità, l'autrice rileva che la flessibilità non produce solo precarietà materiale, ma anche indebolimento generale dei diritti del lavoro, ridotto nuovamente a «mero fattore produttivo» (p. 146).

È un peccato che l'autrice non abbia trovato spazio per discutere e criticare l'idea, tanto diffusa negli scorsi anni tra sedicenti riformisti, che esista una precarietà cattiva e una flessibilità buona – certo esiste una minima protezione della flessibilità a vantaggio del lavoro, per esempio in alcune regolamentazioni degli orari: ma si tratta di fenomeni di limitato rilievo, a mio giudizio. E anche che non abbia considerato l'altra teoria della flessicurezza, cioè dello scambio tra l'indebolimento delle tutele nei luoghi di lavoro e il suo (molto ipotetico) rafforzamento sul mercato del lavoro: teoria anch'essa alquanto diffusa pure negli ambienti sindacali e dell'intellettualità progressista, ma – a prescindere da quel che se ne voglia pensare a livello generale – certamente inadatta a un paese come l'Italia caratterizzato da un marcato dualismo del mercato del lavoro tra Nord e Sud.

Non può meravigliare, dunque, che Marta Fana concluda il suo libro con la considerazione che se «di fronte a tanta ferocia ci si trova spiazzati» (p. 151), la ricetta dell'autrice per uscire dallo spiazzamento, e forse dalla rassegnazione, è un'azione politica che si incarni nei soggetti che lo sfruttamento patiscono.

E finalmente, nelle conclusioni del libro, si formulano delle indicazioni discutibili ma del più grande interesse, e per me tutte condivisibili: abolire il lavoro povero, mettere al bando ogni forma di lavoro gratuito, ricominciare a parlare di subordinazione (qui il giurista deve esprimere proprio totale consenso), causalità dei contratti a termine, per poi estendere l'articolo 18 oggi nei fatti abolito, lavorare meno a parità di salario, e anche salario minimo per legge; la più indigesta, mi pare, all'attuale cultura sindacale (anche della Cgil), ma che andrebbe compresa nel profondo, non comportando affatto necessariamente una riduzione della funzione di autorità salariale dei contratti collettivi e meno che mai una compressione verso il basso dei livelli retributivi attuali, purché, ovviamente, pensata e strutturata tecnicamente in funzione di obiettivi diversi da quelli di chi l'ha proposta in questi anni.

Ma l'autrice va oltre, indicando la necessità di investimenti pubblici in settori strategici della manifattura, di creazione di occupazione nel settore pubblico, di investimenti nella didattica e nella ricerca. Un vero abbozzo di linee di programma di una sinistra di governo, che sia veramente di sinistra e veramente di governo, esattamente il contrario di quanto è accaduto negli ultimi venticinque anni.

Certo, meditare sul volume di Marta Fana può aiutare le forze di progresso, l'intellettualità più consapevole e soprattutto il movimento sindacale a operare un cambio di paradigma rispetto a pigrizie intellettuali e «orecchiamenti» delle ideologie dominanti, che sono andati per la maggiore da molti anni: richiederebbe infatti, a mio giudizio, un sindacato più politico, correzioni di rotta delle politiche organizzative e di quelle contrattuali, e il rilancio all'altezza del secolo in corso di quelle intuizioni, minoritarie, che si sono trovate nel secolo scorso in esperienze come quelle di Controll o in certe pagine migliori di Bruno Trentin: la consapevolezza che l'organizzazione del lavoro sia non soltanto un fatto tecnico, ma un processo politico di allocazione del potere, come premessa, nell'ora più buia dell'annientamento della dignità del lavoro, di una ripresa del processo di liberazione del lavoro che ha segnato i momenti più alti del movimento operaio.

Marta Fana ci aiuta a pensarci e l'imprevisto, ma meritato, successo editoriale del suo libro dimostra che un'attenzione, una curiosità, un bisogno sono più diffusi di quanto si possa credere. L'autrice va dunque ringraziata anche per averli fatti venire alla luce.





## La forte critica verso l'assuefazione al peggioramento nelle tutele

Francesca Della Ratta-Rinaldi\*

Il bel lavoro di Marta Fana ripercorre le tappe della progressiva precarizzazione del lavoro nel nostro paese. Nel volume sono descritte le dinamiche più recenti intervenute nel mondo del lavoro mescolando riferimenti a fatti di cronaca, articoli di stampa, qualche dato statistico e alcune storie di lavoratori, emblematiche della «periferia del mercato del lavoro». Così incontriamo Chiara, cassiera a chiamata nel week end in un ipermercato, con un turno di dodici ore in cui è vietato bere o sedersi e in cui a fine turno bisogna anche pulire i bagni; Mario, che lavora con i voucher in una pizzeria per 500 euro al mese senza ricevere alcuna maggiorazione per il lavoro notturno; Paola, archeologa, che lavora in nero per cinque euro l'ora; Federica, apprendista fisioterapista con un contratto part-time ma con un orario reale di oltre otto ore al giorno senza straordinari; Anita, che ha un contratto come carrellista pur lavorando con mansioni amministrative. Le storie dei singoli si alternano alla ricostruzione di vertenze specifiche, da quelle più celebri come nel caso dei lavoratori di Almviva Contact a quelle meno note che hanno interessato i lavoratori della logistica o della *gig economy*.

Che i protagonisti siano finte partite Iva, collaboratori, interinali, lavoratori a chiamata o dipendenti, stranieri o italiani, laureati o persone con la licenza media, tutti subiscono in forme diverse riduzioni di diritti, impoverimento del lavoro, ricatti tra occupazione e sicurezza. Uno dei meriti del libro è mettere in fila i diversi elementi, evidenziando l'arretramento complessivo dei diritti sperimentato in molti settori lavorativi.

Nel libro l'autrice insiste molto sulla necessità di affermare nel dibattito pubblico quanto la situazione attuale non sia per nulla «ineluttabile», ma debba invece essere ascritta a precise scelte di politica economica,

\* Ricercatrice presso l'Istat.

orientate a massimizzare i profitti delle imprese a scapito dei diritti dei lavoratori, caratteristiche di un tessuto imprenditoriale che ha preferito drenare risorse verso la finanziarizzazione piuttosto che verso l'innovazione e la ricerca. Lo stesso declino industriale italiano, quindi, non è l'effetto di una «catastrofe naturale abbattutasi sul paese», ma il risultato di scelte politiche e imprenditoriali, cui hanno contribuito l'esplosione della piccola e media impresa e la privatizzazione delle grandi aziende italiane. Così all'arretramento industriale si è accompagnata la crescita di servizi in cui il «fattore competitivo è lo sfruttamento intensivo della forza lavoro», come nel caso della logistica e del magazzinaggio, o i comparti legati al turismo, come la grande distribuzione e la ristorazione. Il tutto nel quadro di una politica industriale «lasciata all'arbitrio», in cui le imprese sono state agevolate in tutti i modi senza pretendere nulla in termini di investimenti o di diritti dei lavoratori.

L'autrice sceglie di analizzare in dettaglio alcuni settori rappresentativi delle «forme di sfruttamento più rapaci»: logistica, grande distribuzione, servizi pubblici e *gig economy*, costruendo un affresco che di capitolo in capitolo offre elementi di riflessione sulla crescente frantumazione di una parte del mondo del lavoro, che va in parallelo con l'indebolimento dei sindacati e con il ridimensionamento del ruolo dei contratti collettivi nazionali. Rispetto ad altri studi sul lavoro precario – che hanno rappresentato soprattutto i problemi dei precari della conoscenza, per i quali è più facile acquisire visibilità pubblica – il lavoro di Marta Fana ci fa conoscere la condizione – spesso drammatica – di una nuova classe operaia che, privata della matrice collettiva della grande fabbrica, si trova in una situazione di isolamento e sfruttamento, indipendentemente dal tipo di contratto.

Il quadro è stato accentuato dalla crisi recente e ha riguardato soprattutto i più giovani, investiti in modo particolare dalla retorica dei lavoretto, dei voucher, del lavoro gratuito, considerati come una premessa per un lavoro «vero» che però non arriva mai. Le recenti esperienze dei lavoratori della *gig economy* ripropongono forme di organizzazione del lavoro tipiche delle fabbriche del Novecento, che ripristinano il cottimo e che sotto l'abbaglio di una finta autonomia fanno ravvisare elementi di subordinazione: dall'obbligo della divisa ai rapporti di forza in cui «è il committente a stabilire il prezzo», escludendo dalla piattaforma quanti provano a organizzarsi per richiedere maggiore dignità.

In particolare le nuove forme di lavoro regolate dalle *app*, utilizzando la mediazione della tecnologia, rendono evidenti rapporti di forza finalizzati all'individualizzazione dei rapporti e mascherano come lavoro autonomo rapporti che sono di fatto subordinati. Il tema del confine tra lavoro autonomo e subordinato, che va molto oltre e arriva prima della *gig economy*, resta sullo sfondo nel volume, diventando sempre più di attualità ed è ad esempio al centro della discussione che si sta svolgendo proprio in questi giorni all'Ilo (International Labour Office) in occasione della ventesima conferenza internazionale degli statistici del lavoro (Icls), in cui si propone di situare nelle classificazioni statistiche fuori dal lavoro indipendente tutti gli occupati che sperimentano forme di lavoro autonomo con vincoli di subordinazione sotto l'etichetta dei *dependent contractors*<sup>1</sup>, lavoratori para-subordinati che si vanno diffondendo in un numero crescente di paesi del Nord e del Sud del mondo.

Tra i dipendenti della logistica, cui è dedicata un'attenzione particolare nel volume, si assiste al contestuale aumento di digitalizzazione e robotizzazione e all'intensificazione dei ritmi di lavoro manuale. L'autrice ci ricorda che in queste aziende si assiste a una esasperata ossessione per la produttività, scomponendo all'estremo il processo produttivo e controllando in modo neo-tayloristico i tempi e i movimenti di lavoro. Peccato che con l'abbattimento del costo del lavoro si abbattano anche diritti e tutele: spesso queste aziende si avvalgono delle catene del subappalto in cui è negata l'applicazione del contratto collettivo e l'organizzazione del lavoro «rasenta la schiavitù». I lavoratori della logistica, spesso immigrati, sono particolarmente vulnerabili ai ricatti padronali anche perché hanno bisogno di un lavoro per il rinnovo del permesso di soggiorno. Gli straordinari sono spesso negati e a ogni cambio di appalto le condizioni peggiorano.

Anche nel settore della grande distribuzione, del resto, la presenza di variegata forme contrattuali favorisce i metodi finalizzati all'incremento dei ritmi di lavoro, al mancato riconoscimento del lavoro festivo, alle scarse retribuzioni e all'instabilità lavorativa. Dopo averci condotto a co-

<sup>1</sup> Per la discussione in corso a Ginevra si veda il documento «Report II - Statistics on Work Relationships - 20th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 10-19 October 2018»; [www.ilo.org/stat/Publications/WCMS\\_644596/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/stat/Publications/WCMS_644596/lang--en/index.htm).

noscere le condizioni dei lavoratori della logistica e della grande distribuzione l'autrice sollecita i lettori a ripensare il nostro modello di consumo, che – pretendendo di ricevere le merci rapidamente e di trovare negozi aperti in tutti i giorni festivi – di fatto è funzionale ai rapporti di forza dell'attuale modello di produzione.

Anche nel settore pubblico l'esternalizzazione dei servizi porta all'incremento di forme contrattuali spurie (dalle collaborazioni ai voucher, fino all'introduzione dei compensi gratuiti per i professionisti nei bandi di gara) e alla diffusione del lavoro povero, associato alla tendenza al susseguirsi di appalti al ribasso. Un caso emblematico tra quelli citati è quello degli scontrinisti della Biblioteca nazionale, che lavoravano per il pubblico senza essere dipendenti pubblici e che per ricevere un rimborso spese di 400 euro si trovavano a dover racimolare scontrini al bar della biblioteca (per 24 ore settimanali di lavoro e nessun contributo previdenziale): quando hanno deciso di rendere pubblica la loro condizione sono stati mandati a casa e sostituiti da volontari del servizio civile.

Nonostante l'importanza del patrimonio artistico e culturale del nostro paese l'autrice racconta anche le condizioni dei lavoratori dei beni culturali, in cui si restringe continuamente l'organico contando sui giovani laureandi che fanno da guida durante gli stage o sugli studenti dell'alternanza scuola-lavoro. L'autrice ricorda anche che quando i lavoratori del Colosseo hanno provato a protestare per la loro condizione, convocando una assemblea improvvisa che ha impedito di fatto l'accesso al pubblico, un decreto d'urgenza ha equiparato la gestione dei beni culturali ai servizi pubblici essenziali in cui i diritti di sciopero e assemblea presentano vincoli più stringenti. Come per il consumo, la retorica dominante si scandalizza per la mancata fruizione di un servizio culturale senza curarsi delle condizioni di lavoro che hanno originato la protesta. Altro caso citato è quello dei call center che ricevono ingenti commesse pubbliche – sempre al ribasso – per la gestione di indagini statistiche o di numeri verdi.

In generale, secondo l'autrice, «l'esternalizzazione dei servizi pubblici è la rappresentazione nitida di come lo Stato abbia abdicato alla sua funzione di garanzia» sia per i lavoratori coinvolti sia per i cittadini che fruiscono di servizi sempre più ridotti. Nel taglio della spesa pubblica sono coinvolti anche tutti quei servizi funzionali allo svolgimento delle attività

della cosa pubblica tra cui figurano il facchinaggio, le pulizie, la ristorazione, la manutenzione e il giardinaggio, gestiti con il sistema degli appalti al ribasso in cui ad ogni cambio corrisponde una riduzione dell'orario di lavoro che consente di pagare meno i lavoratori.

Un altro argomento affrontato ampiamente nel libro è quello del lavoro gratuito, a partire dal caso di Expo 2015 in cui sono stati coinvolti circa 18.500 lavoratori volontari con un accordo firmato dai tre maggiori sindacati confederali. La diffusione del lavoro gratuito, prerogativa non più solo delle qualifiche elevate, attiva una «spirale deflattiva che poi porta ad accettare qualunque cosa». Così diventa naturale lavorare senza essere retribuiti nel week end o comunque «mostrarsi docili e accondiscendenti» nella speranza di un miglioramento contrattuale anche solo promesso. Quello che si ottiene in questo modo è solo un livellamento verso il basso dei diritti che non potrà che «far aumentare i livelli di povertà in Italia».

È associata al tema del lavoro gratuito tutta la discussione sull'alternanza scuola-lavoro, introdotta dalla legge 107 (Buona scuola) e che ha sostituito ore di lezione frontale con lavoretti che non sempre prevedono un contenuto formativo, innescando una contraddizione tra disponibilità di lavoro gratuito ed elevati tassi di disoccupazione. Senza considerare poi che la riduzione progressiva delle spese per l'istruzione, l'inserimento di restrizioni per l'accesso all'università hanno comportato un restringimento del diritto alla studio e alla conoscenza, riservato sempre più a gruppi elitari.

L'autrice ricostruisce le tappe economiche e legislative della crescente domanda di flessibilità, riepilogando quanto avvenuto già trent'anni prima della grande crisi del 2008, nel momento in cui si è avviata la «ristrutturazione del capitalismo dopo il periodo delle grandi conquiste operaie, ma anche delle crisi che si trascinarono dal 1973» in poi. È da quel momento che le imprese si sono affrettate a «riconquistare il primato sulla distribuzione di salari e profitti» con le esternalizzazioni da un lato e la definizione di metodi di produzione orientati all'abbattimento di tempi morti e alla rimodulazione del lavoro reso necessario dall'inseguimento delle oscillazioni della domanda dall'altro. La legislazione italiana sulla flessibilità del lavoro ha inseguito questo processo con l'obiettivo di rendere salari e lavoro sempre più flessibili e il mercato del lavoro sempre più funzionale al rafforzamento «dell'autorità del capitale sul lavoro». Le riforme del lavoro – dal pacchetto Treu al Jobs Act – hanno inseguito il

(falso) mito della relazione tra occupazione e flessibilità. Una relazione dannosa anche perché la precarietà presenta una relazione negativa con la produttività, che avrebbe invece bisogno di elevati tassi di innovazione e spirito di appartenenza.

L'autrice è molto critica anche con la sinistra e i sindacati, accusati di essere stati culturalmente subalterni ai dogmi neoliberisti, di aver sottovalutato la portata delle nuove forme di sfruttamento, di essersi mostrati arrendevoli nelle situazioni di conflitto e di aver talvolta avallato gli «istinti rapaci» della classe imprenditoriale, contando su aumenti occupazionali che, nonostante lo smantellamento dell'articolo 18, hanno prodotto sostanzialmente solo l'incremento del lavoro a termine. Allo stesso tempo i sindacati sono però protagonisti di molte vertenze e hanno un ruolo fondamentale nel rendere i lavoratori consapevoli dei propri diritti e nel supportarne le vertenze. Importante è anche la difesa del contratto nazionale, la cui destrutturazione ha effetti negativi sui salari.

Nelle conclusioni l'autrice non si limita alla denuncia – che innerva tutti i capitoli del libro – ma invita a una presa di consapevolezza che parta innanzitutto dal rifiuto della guerra tra poveri e dalla reazione all'assuefazione all'attuale «deriva del capitalismo» e «all'imbarbarimento delle relazioni industriali». Una reazione che deve passare necessariamente per una partecipazione massiccia a lotte finalizzate a recuperare la dignità del lavoro, al riconoscimento di un salario minimo, alla riduzione dell'orario di lavoro e alla sospensione della defiscalizzazione degli straordinari, allo smascheramento delle forme di finto lavoro autonomo e alla rivendicazione di una politica industriale di ampio respiro fondata su investimenti capaci di creare occupazione e valore sociale, elementi tutti che possono contribuire alla «messa al bando del lavoro povero» e alla realizzazione di un progetto di progresso sociale, vale a dire «il miglioramento delle condizioni di vita della maggioranza della popolazione e la riduzione delle disuguaglianze economiche e sociali alla base dei rapporti di classe». Per fare questo, conclude Marta Fana, «serve la politica ma anche un sindacato capace di rivendicare la propria autonomia» per esigere atti di responsabilità nei confronti dei lavoratori.

Insomma, un ottimo punto di partenza per riepilogare quanto successo finora e individuare elementi di reazione alla situazione corrente.

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO





## L'Unità d'Italia tra Europa e trasformazione degli Stati nazionali. Una riflessione storica \*

Adolfo Pepe\*\*

*Ho ritenuto utile e importante riproporre il contributo che segue perché il tema in oggetto, il rapporto tra la nazione italiana e la sua difficile collocazione europea, rappresenta uno dei nodi più difficili e sottovalutati della nostra storia repubblicana. Il complesso passaggio politico attuale proprio sul versante del rapporto con l'Italia e l'Europa sembra confermare l'esistenza di una aporia strutturale tra lo Stato nazionale italiano, l'Unione europea e il sistema degli altri Stati europei.*

### 1. Le celebrazioni

Il 17 marzo del 1861 Vittorio Emanuele II è proclamato primo re d'Italia a conclusione, non del tutto definitiva, della grande epopea risorgimentale (Banti 2009; Storia d'Italia 2007; Scirocco 1990; Davis (a cura di) 2000; Pecout 1999; Beales, Biagini 1995).

Nel 2011 assisteremo alla terza grande celebrazione della fondazione dello Stato nazionale unitario italiano dopo il cinquantenario del 1911 e il centenario del 1961.

Le due precedenti celebrazioni hanno un taglio ben preciso, seppur in parte discutibile. In entrambe le occasioni una classe dirigente, convinta del valore positivo dell'Unità italiana, cerca di raccontare e trasmettere una propria narrazione nazionale accreditandola come la più genuina interpretazione dei valori risorgimentali.

Nel 1911, un anno che Giovanni Pascoli commemorando il 9 gennaio l'anniversario della morte di Vittorio Emanuele II definisce «l'anno santo», la classe dirigente liberale cerca di armonizzare le diverse anime del

\* Il testo è stato già pubblicato sulla rivista *La Comunità internazionale* (2011), vol. 1, pp. 51-71.

\*\* Direttore della Fondazione Giuseppe Di Vittorio e docente presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Teramo.

Risorgimento provando una sintesi tra le idee di nazione, modernità e libertà<sup>1</sup>. Il tentativo di ricomporre il pantheon nazionale in maniera inclusiva, la *concordia discors* per utilizzare una terminologia cara al De Sanctis, affiancando Garibaldi a Vittorio Emanuele II e Mazzini a Cavour, è l'estremo sforzo di creare una patria comune a tutti gli italiani senza discriminazioni ideologiche, politiche e religiose conciliando la nazione e la libertà.

Il tentativo è di ricomporre le differenze politiche e ideali del Risorgimento nel connubio fra democrazia e monarchia nel quale Mazzini appare l'anima religiosa dell'unità nazionale densa di misticismo, poi realizzata concretamente dal calmo e possente intelletto di Cavour. Ma è un connubio impersonificato soprattutto dall'incontro fra l'iniziativa popolare della democrazia garibaldina e l'azione politica e diplomatica della monarchia sabauda:

Durante secoli di storia il principio democratico e il principio monarchico erano sembrati irconciliabili. Giuseppe Garibaldi segna un'era nuova. Egli è la democrazia italiana che in veste militare porge la mano all'antica dinastia di Savoia, stringendo con essa un patto leale, e, per fortuna, non infranto mai<sup>2</sup>.

Sembrano davvero lontani i tempi dell'arresto e del carcere del Varignano.

È uno sforzo non privo di una contraddizione di fondo: le anime popolari della nazione, infatti, non si riconoscono affatto nella patria comune che i liberali cercano di edificare: l'adesione allo Stato nazionale coinvolge solo un'area limitata della società civile e per socialisti e cattolici rimane vivissimo il mito «dell'altra Italia», o meglio della «vera Italia» contrapposta a quella falsa uscita dal «tradimento» dei valori risorgimentali in quel compromesso al ribasso sancito sotto le insegne della monarchia sabauda (Gentile 2009)<sup>3</sup>. Accanto ai cattolici, ai socialisti e a una

<sup>1</sup> Le celebrazioni, invero, erano iniziate nel 1909 con la commemorazione della seconda guerra di indipendenza, ed erano proseguite nel 1910 con la commemorazione della spedizione dei Mille e dei plebisciti che avevano sancito l'unificazione del Mezzogiorno. La chiusura delle celebrazioni fu l'inaugurazione a Roma del monumento a Vittorio Emanuele II nel giugno del 1911.

<sup>2</sup> *La spedizione dei Mille commemorata solennemente alla Camera*, in *La Stampa*, 6 maggio 1910. La citazione è contenuta in Gentile 2009.

<sup>3</sup> Si assiste a un processo di ideologizzazione della nazione, ovvero una parte di quella

parte del mondo repubblicano, si fa strada un'altra critica radicale: è un nazionalismo nuovo, aggressivo e violento che vede nello Stato liberale un sistema di potere corrotto, privo di slanci ideali e coerenza morale, che non interpreta affatto ma piuttosto svilisce l'energia e le virtù nazionali esplose durante il Risorgimento. Lo Stato del 1861 tradisce la rivoluzione nazionale, combatterlo significa ergersi a veri interpreti della volontà generale della nazione ormai declinata attraverso una concezione autoritaria e vitalistica della politica. Mentre il partito socialista imbecca la via massimalista, i cattolici rimangono cauti e ai margini, e il liberalismo sceglie la via di un rinnovamento da destra (Salandra-Sonnino) attraverso il progetto di una nuova politica nazionale. L'idea nazionale, costruita attorno al principio di nazionalità e libertà, cede progressivamente il posto a un'idea di nazione incentrata sul mito della potenza e dell'espansione, la nazione come unità organica che esalta diversità ideologiche e antropologiche facendo della discriminazione e non dell'inclusione il vero tratto caratteristico (Smith 1998; Hroch 1985; Anderson 2005; Gellner 1997; Hobsbawm 2002; Mosse 1975). Eppure queste differenze, questi veri e propri steccati che si ergono a marcare le differenze culturali e politiche tra le anime della nazione, non si sottraggono completamente ai successi, certo parziali, dell'educazione collettiva alla religione della patria e al sentimento nazionale generato nei primi decenni post unitari: esiste una dimensione politica nazionale alla quale nessuno si sottrae e gli stessi oppositori più intransigenti lottano non certo con l'intento di disfare l'edificio unitario (da tutti considerato un veicolo di modernizzazione) ma proponendosi, piuttosto, di occuparlo e trasformarlo secondo il loro progetto di Stato e ideale di nazione.

I cattolici contrappongono al patriottismo laico e liberale un patriottismo cattolico unico in grado di assicurare all'Italia il giusto primato tra le nazioni; non l'unità, ma *quella* concreta unità sancita contro il Papato uni-

ideologizzazione della politica sorta con la Rivoluzione francese e che consiste in un processo di appropriazione monopolistica del mito della nazione da parte di un movimento politico che definiva la nazione in modo esclusivo pretendendo di essere l'unico interprete ed esecutore legittimo della volontà nazionale. La diffusione di concezioni diverse della nazione contribuì a rendere popolare il mito delle «Due Italie» come antagonismo tra entità che non potevano convivere. Tutte, in qualche modo, figlie del mito mazziniano del Risorgimento come rivoluzione incompiuta, reinterpretato successivamente tanto da Gramsci quanto dal nazionalismo modernista e imperialista.

co e vero artefice delle glorie e della grandezza della penisola viene condannata senza appello. Il *vergognoso fallimento* di cui parla «Civiltà Cattolica» non è più lo Stato unitario *tout court* ma il tentativo della classe dirigente liberale di recidere le radici cristiane garanti della concordia del paese.

Per i socialisti lo Stato unitario è una conquista fondamentale, un passo necessario nello svolgersi della storia. Certo l'internazionalismo è un carattere identitario; certo la polemica contro la falsa patria borghese è acuta e aspra; certo indipendenza, libertà economica e diritti politici sono termini inscindibili e realizzabili solo dal socialismo, non certo dalla menzogna liberale. Ma l'unificazione politica come valore è fatto salvo perché la conquista della patria borghese è la premessa necessaria della patria proletaria.

Il discorso è ancora più valido per l'universo repubblicano, protagonista tradito del Risorgimento. Artefice importante di quel Risorgimento capace allo stesso tempo di compiere l'auspicato miracolo dell'unità e di tradire se stesso nel momento in cui si esclude il consenso popolare. Questa esclusione, questa rinuncia a coinvolgere l'anima della nazione rende colpevoli i valori, le istituzioni, la condotta politica dell'Italia monarchica.

L'unità politica e territoriale della penisola diventa progressivamente un valore condiviso che soltanto le epocali dinamiche innescate dalla tragedia della seconda guerra mondiale rischiano di incrinare.

Nel dopoguerra tutto il fronte antifascista si ritrova unito nel fronteggiare l'urgente problema della difesa dell'unità politica e territoriale dell'Italia, nel tentativo di rigenerare l'idea di nazione dalla contaminazione fascista. Le voci di Benedetto Croce, Palmiro Togliatti, Pietro Nenni, Alcide De Gasperi all'Assemblea costituente segnalano icasticamente la volontà di salvaguardare quel nesso tra nazione e libertà che era stato la cifra distintiva del Risorgimento. Naturalmente con progetti politici e interpretazioni culturali molto diversi, ma con l'affermazione comune di un'idea di nazione volontaristica rispetto a quella naturalistica definitivamente compromessa dall'esperienza fascista (Chabod 1961).

Il mondo cattolico e quello comunista offrono le variazioni più suggestive nel reinterpretare con categorie nuove l'idea di nazione per dare un senso politico alla salvaguardia dello Stato unitario: il mondo cattolico, a partire dalle gerarchie vaticane si appropria dell'idea di Stato nazionale depurandolo di qualsiasi pretesa di sovranità illimitata. Dallo scritto di Giovanni Battista Montini del 1954 *Nazione e comunità internazionale* l'iden-

tà nazionale è accettata definitivamente ma poggiandola sulle fondamenta della civiltà cristiana. Si legano il progetto universale di conquista cattolica del mondo moderno e il progetto nazionale delle gerarchie vaticane di riconquista cattolica dell'Italia: gli Stati nazionali, strumenti della modernità, sono uniti da un vincolo comune consistente nella riscoperta della loro tradizione cristiana, un vincolo inteso come antidoto agli egoismi nazionalistici (Gentile 2009). Su queste basi il cattolicesimo politico trova un punto di sintesi tra le riflessioni delle proprie componenti ecclesiastiche e le riflessioni delle proprie componenti laiche, e la Democrazia Cristiana riesce a veicolare con forza l'idea di avere un orizzonte valoriale all'interno del quale si ricompongono finalmente i vincitori e i vinti del Risorgimento (De Rosa 1966; Giovagnoli 1991; Traniello 1990).

La suggestione più forte del dopoguerra è, però, quella della Resistenza come mito fondativo della Repubblica: il secondo Risorgimento più vero del primo perché opera del popolo e non di una minoranza. La Resistenza come guerra di rigenerazione morale del popolo italiano di cui il Partito comunista si faceva interprete:

Con le sue proposte per un programma immediato di governo il Partito comunista ha confermato di essere, tra tutti i partiti italiani, quello che ha la più vasta e precisa visione degli interessi della nazione, l'espressione più genuina di quelle masse lavoratrici che nella loro essenza e nella loro volontà rappresentano l'elemento decisivo per la salvezza e la rinascita dell'Italia (Montagnana 1946).

Per dirla con le parole di Palmiro Togliatti:

il partito nuovo che abbiamo in mente deve essere un partito nazionale italiano, cioè un partito che ponga e risolva il problema dell'emancipazione del lavoro nel quadro della nostra vita e libertà nazionale, facendo proprie tutte le tradizioni progressive della nazione (Gentile 2009).

Un punto, quello del Secondo Risorgimento, sul quale torneremo perché rappresenta un momento cruciale attorno al quale si giocano tante delle interpretazioni più importanti riguardo alle celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia (AA.VV. 1955).

Quello che ci preme rilevare immediatamente è come si apre progressiva-

mente la strada, nel secondo dopoguerra, a una ideologizzazione del mito nazionale in una dimensione partitica (Dc e Pci) perché il patriottismo della Resistenza appare già dai primi anni di vita della Repubblica come un patriottismo di tregua presto sostituito dal patriottismo di «partito». Le parole di Emilio Gentile ci aiutano a chiarire il significato del patriottismo di tregua:

Il patriottismo della Resistenza era intrinsecamente fragile, data la profonda diversità ideologica dei partiti antifascisti, a cominciare, come abbiamo visto, dal loro modo di concepire la nazione; era stato, per così dire, un patriottismo di tregua, tregua tra partiti con opposti principi, ideali, valori, ma che erano divenuti alleati, in nome della patria, per far fronte comune contro un nemico comune. Una volta sconfitto quest'ultimo, la necessità della tregua venne meno, riemersero le profonde diversità ideologiche, e il patriottismo della Resistenza si frantumò con la fine dell'unità dei partiti antifascisti, ciascuno dei quali pretendeva di essere l'incarnazione della vera Italia, contribuendo in tal modo ad acuire la divisione tra gli italiani, lacerando ogni residuo vincolo nazionale comune (Gentile 2009).

Questo processo, in sintesi, non fa che riprodurre l'antica disputa sulle diverse *Italie*, sull'Italia vera e sull'Italia falsa, su una rappresentazione mitopoietica vera e una rappresentazione mitopoietica falsa, sulla rivendicazione di custodire la più autentica eredità del Risorgimento e l'accusa di tradire continuamente quell'eredità.

Di nuovo appare quella divisione difficilmente conciliabile che aveva già dominato gli anni precedenti, i festeggiamenti, e le celebrazioni del 1911. Di nuovo, sempre all'interno di un presupposto condiviso e mai messo in discussione: il valore fondamentale dell'unità politica e territoriale del paese.

Nel Giubileo del 1961, che non a caso si apre con la benedizione del Papa, è la classe dirigente democristiana a dettare forma e contenuto delle celebrazioni. La Dc si sente l'interprete autentica di una nazione già compiuta, di plurisecolare formazione, che aveva smarrito il suo cammino con il liberalismo risorgimentale e con il fascismo ma che aveva ritrovato il fondamento più solido della sua identità nella fede religiosa, nella civiltà cristiana. Torna di moda la missione civilizzatrice italiana intesa come la secolare funzione civilizzatrice della civiltà cristiana italica. Il mito della nazione e l'universalità cristiana s'intrecciano come solida struttura della nazione italiana nel pensiero di Alcide De Gasperi nel quale la reli-

gione cattolica rimane il principale fondamento dell'identità della nazione. È un'originale sintesi tra romanità, cattolicità e italianità che sarà chiamata «italianismo all'ombra della Croce» (identificazione del destino della nazione con quella del partito). Dietro questo progetto politico si staglia la riflessione decennale del mondo cattolico sull'idea di nazione che trova un approdo nella sintesi di Pio XII d'italianità e cattolicità che tende a rivalutare al massimo la componente neo guelfa del Risorgimento (Cristo diventa romano e questo esalta la missione cristiana della nazione italiana), con l'unione di cattolicesimo e italianità re-interpretata in funzione anticomunista. Non è un caso che nelle celebrazioni del 1961 i protagonisti non sono la patria, la nazione o lo Stato nazionale ma la Divina Provvidenza vera ispiratrice e artefice dell'Unità d'Italia. L'unità diventa la realizzazione di un disegno divino che si era compiuto con la riconciliazione dello Stato nazionale con la Chiesa cattolica. La vera e perfetta unità arriva solo quando lo Stato italiano torna ad essere affidato a un partito che vede nella Chiesa la sua patria ideale. Chiarissime le parole del giornale democristiano *Il Popolo*:

Sanato in maniera ormai definitiva il contrasto tra Stato e Chiesa è toccato proprio ai reietti cattolici il compito di unificare nel profondo l'Italia [...] Questa Italia nasceva cento anni fa. Era presente nella mente di Dio. Egli ha voluto che la nostra storia fosse piena di grandi dolori, forse perché proprio questo nostro popolo, per averlo così duramente imparato, possa ricordare sempre, in ogni tempo, a tutti gli altri popoli, che quello dell'uomo è un destino di libertà (Gentile 2009).

Il Giubileo si celebra tra il distacco delle masse e lo sdegno degli intellettuali laici che insorgono contro la «nuova menzogna dell'unità». Tutte le opposizioni, dai comunisti ai radicali, sono accomunate nella critica feroce contro il tentativo governativo di manipolare la storia, contro *l'equivoca atmosfera di quest'anno di centenario*, come la definì Rosario Romeo, contro *il tentativo di falsare tutto il senso del Risorgimento quando si cerca di far intendere che i cattolici ne furono all'avanguardia, moto che fu, piaccia o non piaccia, anticlericale nella sua essenza più profonda e anticlericale nelle sue effettive attuazioni*, come tuonava Mario Pannunzio dalle colonne de *Il Mondo*<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> *Il Risorgimento fu un'altra cosa*, in *Il Mondo*, 28 marzo 1961.

Nuovamente, nonostante gli steccati che separano le anime politiche culturali della nazione sembrano ancor più grandi che nel 1911, nessuno mette in discussione il valore dell'Unità d'Italia e dello Stato nazionale unitario del 1861. Lo scontro, anche feroce, è sempre sull'interpretazione della «vera Italia», magari piegando il mito nazionale a ornamento della propria identità ideologica ed impedendo così la nascita di un comune sentimento di identità collettiva basato sui valori e gli ideali della Repubblica da trasmettere alle diverse generazioni. Era comunque fatto salvo il minimo comun denominatore: il valore dello Stato nazionale unitario nato dal Risorgimento.

Oggi siamo alla vigilia delle celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia. Per la prima volta una classe dirigente al potere, o una parte consistente di essa, sembra aver completamente smarrito una narrazione nazionale. Per la prima volta sembra manifesta la voglia di recidere i legami di lungo periodo con la storia che affonda le sue radici nel Risorgimento; e lo Stato nazionale unitario da valore indiscutibile, da indiscutibile strumento di progresso, sembra essere interpretato come una soluzione accidentale e provvisoria a problemi che invece oggi necessiterebbero di un diverso orizzonte valoriale e di una diversa organizzazione territoriale.

Al governo del paese c'è una forza politica che ha parlato espressamente, nel più recente passato, di secessione. Una parola del tutto sconosciuta nel vocabolario della politica italiana se si eccettuano i tradizionali movimenti separatisti isolani e quelli sudtirolesi che rimandano a storie antiche e complesse. Secessione e non federalismo che, viceversa, è tema lungamente dibattuto sin dall'epoca risorgimentale, tanto nella variante del federalismo solidale, liberale e repubblicano di Cattaneo o di Ferrari quanto nella versione regionalista di Minghetti.

Questi elementi, introdotti dalla stessa discussione risorgimentale, ci inducono, quindi, ad affrontare un tema centrale legato al binomio Stato-nazione.

## **2. La costruzione dello Stato nella nazione italiana**

In una recente riflessione sul 150° dell'Unità d'Italia Emilio Gentile ha osservato:

Nel mondo in cui viviamo, la nazione è tuttora il principio supremo che legittima l'unione di una popolazione nel territorio di uno Stato indipendente e sovrano. Su questo principio è nato il 17 marzo 1961 lo Stato italiano e su questo principio è stato ricostruito dopo il 1945. Il presupposto dello Stato italiano è l'esistenza di una nazione italiana (Gentile 2010).

La nazione, a partire dalla svolta concepita nel pensiero di Rousseau, viene interpretata non solo come un ricordo da ricercare nel passato ma come un ideale da attuare nel prossimo avvenire. Nel contesto italiano già nell'Alfieri questo motivo è presente con forza in senso politico e rivoluzionario così come in Foscolo è presente l'idea della santificazione della patria; ma soltanto con Mazzini si avrà il dispiegarsi del principio di nazionalità cioè del trapasso dell'idea di nazione da sentimento a volontà, da ricordo del passato ad aspirazione per l'avvenire. Il principio di nazionalità è l'applicazione in campo politico dell'idea di nazione. È in Italia e in Germania che il principio si diffonde molto presto e rapidamente, mentre in Francia l'affermazione di tale principio, anche se ha un precoce interprete con Buchez (1796-1865), viene progressivamente meno fin quasi alla fine del XIX secolo (Reinhard 2001; Schulze 2004).

Certo non possiamo sottacere l'importanza che ebbe, nel processo di formazione di un moderno concetto di nazione, il pensiero illuminista del Settecento e la grande rivoluzione del 1789. Ancora nel 1765 il concetto di Nation veniva così enunciato nell'Encyclopedie di Diderot:

Nome collettivo che si adopera per esprimere una quantità considerevole di persone che abita una determinata estensione territoriale, racchiusa in frontiere stabilite e che obbedisce allo stesso governo,

un'affermazione il cui nocciolo è la comune sottomissione politica e giuridica. L'Illuminismo aveva sviluppato un concetto di nazione che dal punto di vista del ceto sociale non era limitato alla classe dirigente tanto che Voltaire nel 1740 poteva affermare:

Non si è fatta che la storia dei re, ma non quella della nazione. Sembra che in 1.400 anni non ci siano stati tra i franchi che re, ministri e generali, ma allora le nostre leggi, le nostre consuetudini, la nostra cultura non sono nulla? (Chabod 1961)

Alla fine del XVIII secolo l'esclusione del terzo Stato nel suo complesso dalla nazione si tramutò sempre più nella richiesta dello stesso terzo Stato di costituire da solo la nazione. Questa richiesta, sempre più inclusiva sul piano sociale, si trasformò velocemente in un concetto di lotta. Collegandosi alla dimensione sociale per mezzo delle teorie illuministe, altri due elementi si presentarono con una carica dirompente: il legame della singola volontà individuale alla totalità superiore e al principio tradizionale di bene comune. Era un percorso culturale che allontanava progressivamente la cultura illuminista dalla caratteristica dell'età moderna di circoscrivere la nazione alla rappresentanza attuale di un paese. Nel celebre scritto dell'abate Sieyès *Che cos'è il terzo Stato?*, scritto nel 1788 e pubblicato nel 1789, alla domanda del titolo lo scrittore francese rispondeva: «Il terzo Stato è tutto ciò che appartiene alla nazione». Quello che veniva sottolineato con vigore era l'idea di nazione come corpo di associati che vivevano con il vincolo di una legge comune, un popolo che conferiva un mandato ai rappresentanti della nazione<sup>5</sup>. Non a caso quando i rappresentanti del terzo Stato negli Stati generali si dichiararono separatamente assemblea nazionale, lo fecero considerandosi rappresentanti della nazione in conformità a questo principio diventando un organo di rappresentanza che esprimeva concretamente la teoria della sovranità popolare di Rousseau e l'unità della nazione (Casini 1999). Da questa evoluzione, l'idea di nazione in Francia si collegò sempre più strettamente ai termini «loi» e «constitution». Lo Stato, rafforzato dalla rivoluzione, si collegava all'intera nazione ottenendo un'illimitata legittimazione democratica per mezzo del popolo in una forma completamente originale per la quale solo in uno Stato costituzionale il popolo poteva integrarsi in nazione perché solo lì diventava politicamente cosciente. Va da sé che questa accezione democratica e socialmente inclusiva di nazione era incompatibile con l'idea e la struttura dell'assolutismo che la rivoluzione avrebbe spazzato via.

Nei principi definiti dagli articoli della Dichiarazione dei diritti dell'uomo si affermava che la sovranità risiedeva nella «nazione» e che la legge era espressione della volontà popolare. Un radicale passaggio di sovranità

<sup>5</sup> Invero Sieyès escludeva del tutto gli strati sociali al di fuori del terzo Stato, soprattutto la nobiltà a causa dei privilegi di cui godeva.

riflesso dalla formula «la Nation, la Loi, la Roi» che sovvertiva l'ordine delle gerarchie monarchiche. Questa nazione era, secondo le parole di Volpius del 18 maggio 1790:

la patrie n'est pas le sol, elle est unee communauté politique de citoyens protégés par les memes lois, un meme interet, jouissant des droits naturels de l'Homme, et faisant partie de la chose publique,

Una entità politica indipendente dal suolo e dalla lingua, una e una soltanto. Già si vede realizzata quell'unità di significato tra i termini patria e nazione tipica dell'età moderna in un processo attraverso il quale la nazione come costruzione concettuale va a occupare il vuoto lasciato dalla monarchia, secondo l'espressione di Jean Yves Guivat. Sicuramente forte rimaneva l'influenza dell'universalismo che trasfigurava in termini nuovi il cosmopolitismo dei Lumi, si pensi ad esempio al legame affermato tra la nazione e la sovranità popolare non in termini di un esclusivismo francese ma valido per tutti i popoli, come sintetizzato dalle parole di Danton del 20 giugno 1790: «Le patriotisme ne doit avoir d'autres bornes que l'univers». Le cose iniziarono a cambiare soltanto nel 1792 con la creazione della prima coalizione antifrancesa. Si fece strada, nelle drammatiche circostanze della guerra, un concetto della nazione escludente intesa ad escludere dal corpo della nazione tutti coloro che potevano essere considerati nemici della rivoluzione fino alla nascita e all'affermarsi del concetto di «Grande Nation» del periodo dello straordinario esplodere dell'espansionismo francese. La diffusione dei principi della Rivoluzione francese e il sorgere del sentimento nazionale accelerarono la presa di coscienza da parte di vasti strati della popolazione dell'appartenenza alla comunità nazionale. Dal punto di vista del potere politico e della sua legittimazione si trattava di una vera e propria cesura storica. Il sentimento collettivo dell'adesione alla volontà della nazione si sostituì ai valori del lealismo dinastico e ai vincoli che legavano i sudditi alla monarchia e alla persona del sovrano. La sovranità non poteva più essere concepita come un diritto ereditario e assoluto prerogativa del sovrano, ma come un diritto che saliva dal basso, dal consenso popolare, dalla somma delle volontà individuali la cui forza era sostanziata dalla spontanea adesione ai valori patriottici.

Successivamente, durante gran parte dell'Ottocento, mentre ad esempio il pensiero italiano sarà tutto permeato di nazione e nazionalità tanto da non poter immaginare la vita culturale senza di esso (Gioberti, Mazzini, Balbo, Foscolo, Berchet, Guerrazzi ma anche Manzoni e Leopardi) il pensiero francese dell'età della Restaurazione e della monarchia orleanista si dimostrerà parecchio indifferente al principio di nazionalità.

Le cose cambieranno solo con la perdita dell'Alsazia e della Lorena e la celebre conferenza di Ernest Renan (Qu'est ce qu'une Nation?) è solo del 1882 (Renan 1998). L'idea di nazione rilanciata da Renan poggia su un pensiero comune, un diritto comune, un fine comune. La nazione come coscienza diventa un «plebiscito di tutti i giorni» secondo quell'interpretazione volontaristica così aderente al pensiero italiano. La nazione esiste soltanto finché trova posto nella mente e nel cuore delle persone che la compongono e matura nel tempo soprattutto grazie al concetto di «gruppo di appartenenza» nel quale emerge il «senso del noi» accanto al «senso dell'io». Tanto in Italia quanto Germania, a partire dall'esperienza delle guerre napoleoniche che contribuirono potentemente all'affermarsi della coscienza nazionale, risuonavano gli appelli al proprio passato che dimostrando la presenza secolare di una nazione italiana o tedesca in ogni campo (artistico, letterario, culturale) legittimavano le aspirazioni a che questa presenza si concretasse anche nel campo politico: la nazione da fatto puramente linguistico-culturale si tramutava in fatto politico diventando «Stato», da nazione culturale a nazione territoriale nel quale i titoli culturali servono da documenti giustificativi per il sorgere della nazione territoriale (appello alla storia passata come negli scrittori del Settecento ma con un finalismo politico che a quelli mancava). Nazione culturale e nazione territoriale sarà la celebre dicotomia sviluppata da Friedrich Meinecke in *Cosmopolitismo e Stato nazionale* nel 1907: nella prima, secondo lo storico tedesco, l'omogeneità culturale e linguistica precede l'unità politica, nella seconda è la preesistente unità politica e l'opera dello Stato a favorire l'unità nazionale (Meinecke 1973).

Ma nonostante tali somiglianze tra il movimento nazionale italiano e quello tedesco esiste una sostanziale differenza. Abbiamo già detto che sono due i modi di considerare la nazione: 1) naturalistico (con fatale sbocco nel razzismo); 2) volontaristico.

In Germania fin dall'inizio prevale la valutazione etnica-naturalistica

(Herder parla di nazione come fatto naturale con caratteri fisici permanenti, sulla base del sangue e del suolo a cui il sangue rimane attaccato. Schlegel, nelle *Lezioni filosofiche* del 1804-1806, sottolinea l'ostilità per la mescolanza del sangue come in Moser). Assistiamo alla nascita dell'idea di purezza e antichità del ceppo germanico e alla ricerche di nobili affinità con l'antichità greca; un tema già proposto nel XVI secolo dallo storico Aventinus ma che viene pienamente celebrato a partire dalla fine del Settecento (basti pensare a Friedrich Schiller in *Grandezza tedesca* del 1801). Svolgendo i motivi naturalistici, il pensiero tedesco tenderà sempre maggiormente a trasferire la nazione nei fattori esteriori: razza e territorio diventano progressivamente fattori essenziali e verranno esaltati dalle diverse discipline culturali, sia quelle classiche che quelle di nuova formazione. Anche il linguaggio, ancora per Herder creazione spirituale, tenderà sempre più a diventare espressione della razza ed a irrigidirsi in senso naturalistico (Fiche e l'idea di un linguaggio puro).

Nel riflettere sul concetto tedesco di nazione non possiamo non soffermarci su uno stimolo culturale fondamentale che permeò tanta parte della società tedesca, soprattutto della parte intellettuale di questa società. Ci riferiamo alla dottrina dello Stato formulata da Hegel. Le esperienze della grande rivoluzione francese portano il filosofo svevo a trasformare la sua acuta percezione della realtà in un pensiero rigorosamente sistematico capace di conciliare il multiforme divenire del reale con una struttura immutabile del razionale. Le vicende storiche sottomesse apparentemente alla necessità del «caos» sono interpretate come un tessuto di nessi razionali, un eterno, dialettico progresso dell'idea intesa come un'autorealizzazione della divina ragione in una filosofia della storia e del diritto nella quale culmina il secolare tentativo della metafisica occidentale per illuminare razionalmente la struttura del mondo. In questo sistema lo Stato è l'organo più importante della Ragione nonché portatore di tutta la superiore vita storica: è la «realtà dell'idea morale», compendio di ogni formazione sociale poiché la moralità oggettiva esiste soltanto nella comunità e non nel singolo. La legge dello Stato è verità morale per la coscienza pensante. È una svolta epocale nella quale la comunità religiosa perde il suo ruolo tradizionale di autentica forma della «realizzazione dell'idea morale» sostituita dalla comunità statale che è volontà divina in quanto Spirito che si trasforma in organizzazione di un mondo. Questo

Stato sfugge, ontologicamente, da un giudizio dettato da norme giuridiche ed etiche ma trova il proprio unico dovere nella sua propria conservazione. Gli Stati si contrappongono ora, nel potente pensiero hegeliano, con autonomia sovrana, ciascuno come «totalità» morale obbligato soltanto dal diritto alla sua propria esistenza, senza altro sopra se stesso che lo spirito universale, il *Weltgeist* il cui giudizio si manifesta nella storia del mondo. La storia universale, al di sopra di qualsiasi condizione individuale, sollecita soltanto ciò che è necessario al dispiegarsi autonomo dell'idea, conosce ogni volta soltanto un solo popolo storicamente significativo e utilizza la guerra come uno strumento indispensabile del progresso storico del mondo. La guerra viene così giustificata nel fatto che il potere dello Stato appartiene al campo della necessità storica mentre il singolo ha il dovere di sacrificare vita e proprietà per lo Stato<sup>6</sup>. In Hegel si attua per la prima volta il capovolgimento radicale del rapporto tra l'individualità e la comunità statale con quest'ultima in posizione di assoluto predominio. Non vi è più traccia in lui della consapevolezza di una formazione sociale etico-statale al di sopra dei singoli Stati, del perdurare di antichissime tradizioni della *res publica christiana* del medioevo, dell'idea di una famiglia di popoli occidentale né di una comunità culturale occidentale. La sua filosofia dello Stato è la più alta espressione di quel movimento spirituale che abbandonò gli antichi legami e ideali di un universalismo europeo per volgersi ad una dottrina del popolo investito di una missione mondiale, dello Stato nazionale storicamente egemone la cui pretesa di supremazia storico-mondiale invalida tutte le altre. Questa filosofia dello Stato penetrò in quasi tutta la letteratura storico-politica della Germania del XIX secolo, progressivamente perdendo, però, il nesso interno del sistema idealistico, assumendo una radicale aggressività come in Konstantin Rössler e in Adolf Lasson con la loro esasperazione della dottrina hegeliana del contrasto naturale tra le individualità statali. Quella stessa dottrina che assunse caratteri molto diversi da quelli esposti da Hegel quando incontrò l'influenza delle dottrine di Darwin sulla lotta per l'esistenza e sulla selezione naturale.

<sup>6</sup> Lo Stato in quanto manifestazione dello Spirito non si limita a prendere in considerazione soltanto la realtà della violazione dei suoi diritti per scatenare un conflitto, ma anche la rappresentazione della possibilità di un simile pericolo da parte di un altro Stato.

Qui appare già evidente una differenza decisiva tra la concezione di nazione sviluppata dagli enciclopedisti e dagli elementi comuni dell'Illuminismo francese, inglese e in parte tedesco con tutta la sua enfasi politica, e il concetto di nazione che prevalse nel Romanticismo tedesco. Quest'ultimo, attraverso la ripresa delle idee di Herder, l'influenza dell'idealismo hegeliano sullo sfondo storico delle guerre di liberazione contro la Francia napoleonica, non teorizzava la centralità della partecipazione dei cittadini agli affari pubblici o anche la decisione individuale del cittadino nel senso di Abbt (1761)<sup>7</sup> per la definizione della nazione; piuttosto era centrale l'appartenenza alla comunità del popolo, *Volks-gemeinschaft*, che esisteva indipendentemente dalle decisioni delle volontà individuali dei cittadini e possedeva una sua forza *sui generis* che la superava.

Il pensiero italiano svolge, invece, l'idea di nazione su basi decisamente volontaristiche. Per Mazzini, forse il più alto e lucido teorico italiano dell'idea di nazione nell'Ottocento, la nazionalità è pensiero comune, diritto comune, fine comune. Il terreno, i confini, la lingua sono solo la forma visibile della Patria: ma l'anima della Patria palpita nella coscienza, in un tutto organico per unità di fine e facoltà. La nazionalità è essenzialmente coscienza comune. Anche per il Mancini la nazione significa unità morale di pensiero comune; il medesimo principio che nel diritto pubblico interno si chiama sovranità nazionale e si realizza nel suffragio universale è quello che nel diritto internazionale si chiama principio di nazionalità.

Un momento molto significativo, direi paradigmatico, per comprendere le profonde differenze tra lo sviluppo dell'idea di nazione in Italia e in Germania è fornito, a livello politico e intellettuale, dalle feroci polemiche italo-tedesche sulla questione dell'annessione dell'Alsazia alla Germania in seguito alla guerra franco-prussiana del 1870-1871. Per gli italiani non poteva essere messa in dubbio la predominanza della volontà, cioè della piena coscienza in un popolo di quello che si vuole; i tedeschi invece andavano teorizzando la teoria della «nazione incosciente» (unica

<sup>7</sup> «Se la nascita o la mia libera decisione mi uniscono ad uno Stato, alle cui vantaggiose leggi mi sottometto; leggi che non mi sottraggono della mia libertà più di quanto non sia necessario al bene dell'intero Stato: allora io chiamo questo Stato la mia patria». La citazione è contenuta in Chabod 1961.

eccezione il Crispi per il quale il carattere della nazionalità è di natura anteriore e superiore ad ogni singola volontà o volontà collettiva, e il principio di nazionalità è un «a priori» che lo porta a teorizzare la formula della «natio quia nata» che pone a base dell'idea di nazione il fatto naturalistico immutabile). In Italia la nazionalità è dottrina che riposa sui fattori spirituali, sull'anima, sulla volontà e sulla fede.

Il principio di nazionalità si accompagna in Italia in modo imprescindibile con altri due principi:

Il primo è il principio della libertà politica: libertà unita all'indipendenza e all'unità (la concessione dello statuto di Carlo Alberto dovette precedere la guerra all'Austria) e a tal proposito ricordiamo soprattutto il Mazzini e il manifesto della Giovine Italia.

Il secondo principio era quello «europeo». Anche qui la lezione di Mazzini, nella quale tendono a coincidere i termini umanità ed Europa, è fondamentale. La nazione non è sentita come un valore esclusivistico che preclude l'altro, bensì come un mezzo per accordarsi e procedere insieme agli altri (missione delle singole patrie che formeranno la patria delle patrie nello sviluppo dello spirito). Anche il Mancini vede come fine supremo l'Umanità delle nazioni del Vico: il limite razionale del diritto di ciascuna nazionalità è costituito dalle altre nazionalità. Stesso discorso per Cattaneo e Ferrari (Dotti 1985; Fracasetti 2005; Cattaneo, Bobbio 2010).

Nel passaggio dall'interpretazione settecentesca all'interpretazione propria dell'Ottocento, la nazione da fatto culturale divenne fatto politico e dopo aver faticato ad affermarsi contro i tutori del diritto pubblico europeo com'era fissato nella tradizione, contro i difensori dello *status quo* nel nome dell'equilibrio e della pace dell'Europa, finisce con il non accettare più nessun diritto pubblico generale e col non credere più all'equilibrio. La nazione era stata affermata in indissolubile connessione con la libertà e l'umanità ma questa trinità fu presto infranta. Per quali motivi? Il sempre più accentuato spostarsi dei valori costitutivi della nazione, della volontà e della coscienza in un «a priori» fisso e immutabile, di carattere infine forzatamente etnico; il sorgere dei vari nazionalismi, che partivano dalla nazione per tornare nuovamente in essa e in essa solo; la trasformazione dell'idea di missione da missione educatrice a missione di predominio. Ci si allontanava sempre più da quello che Maurizio Viroli definisce il «patriottismo repubblicano» ca-

pace di esprimere in modo particolare il rapporto fra i cittadini e il territorio di appartenenza, quel patriottismo non esclusivo ma inclusivo che concerne più le buone leggi e la libertà politica che l'etnia o la lingua (Violi 1999; Id. 2001). Un patriottismo repubblicano legato direttamente al concetto di patriottismo dei classici e che aveva trovato un nuovo linguaggio politico durante il corso della rivoluzione inglese del XVII secolo<sup>8</sup>. Sia nel repubblicanesimo inglese di matrice puritana, con i Milton, i Lillburne e i Winstanley, sia nel repubblicanesimo di matrice classica con gli Harrington, i Sidney e i Neville, la patria è interpretata come una libera comunità politica fondata sul governo della legge per la quale è giusto sacrificarsi (Giargia 2008; Barducci 2007). Non più quindi patria come «suolo natio» ma attaccamento ad una comunità le cui leggi garantiscono quella libertà che sola può permettere l'affermazione dell'individuo e delle sue specificità. Nel secolo successivo, lontano dagli approdi del patriottismo legittimista ispirato dal Filmer, Bolingbroke sviluppò l'idea di patria come intimamente connessa con le norme fondamentali dell'ordinamento giuridico di uno Stato.

L'exasperarsi del senso nazionale stravolse l'idea di primato che aveva affiancato l'idea di nazione in tutte le culture europee: la missione educatrice e il primato civile e morale si trasformarono nel primato della forza che condusse l'Europa alla catastrofe di due guerre mondiali (Hobsbawm 2002).

Questo processo non è comprensibile se non si tiene presente come nella concezione di nazione che si afferma nell'Ottocento, sostenuta da Fichte, Jahn e Arndt, diversi elementi del pensiero romantico confluirono sì con quelli dell'eredità illuminista, pensiamo all'idea di evoluzione organica tra i popoli, ma senza conservare i punti di riferimento dell'Illuminismo, ad esempio il cosmopolitismo e il postulato dei diritti dei cittadini fondati sul diritto naturale. Questo mutamento del concetto di nazione, con i suoi potenziali conflitti nazionalistici tra i popoli, faceva affermare ad un anziano Kant:

I governi vedono volentieri questa follia. La ragione ci fornisce dall'altra parte la legge in base alla quale, dato che gli istinti sono ciechi, essi certamente re-

<sup>8</sup> Il bene comune o la patria per i popoli antichi erano in primo luogo la libertà di perseguire i propri interessi e godere i propri diritti.

golano la nostra animalità, ma devono venir sostituiti dai principi della ragione. E questa follia nazionale si deve estirpare, al suo posto devono apparire patriottismo e cosmopolitismo (Chabod 1961).

Ciò ancor oggi ribadisce la necessità di legare la discussione in atto a una dimensione più ampia e che coinvolga *in primis* il contesto europeo.

### 3. L'Italia nella nuova dimensione europea

La dimensione europea è quella che permette la nascita dello Stato nazionale unitario del 1861 ed è, o almeno sembra, la dimensione entro la quale si gioca il futuro di questo Stato e della sua unità.

L'Unità d'Italia fu anche un gioco delle diplomazie europee. Le armi francesi e la strategia politica di Napoleone III in chiave antiaustriaca furono protagoniste del nostro Risorgimento tanto quanto i tanti volontari o l'esercito piemontese. Il Risorgimento italiano, come in parte quello tedesco, fu possibile solo grazie a una particolare congiuntura internazionale che modificò equilibri sanciti nella lontana pace di Westfalia del 1648 (Duroselle 1998; Formigoni 2006; Candeloro 1980; Vigezzi 1997; Chabod 1951).

I classici spazi di compensazione territoriale delle grandi potenze, la penisola italiana e il centro del continente di lingua tedesca (i territori dell'Impero per voler usare una semplificazione), si unificano nella seconda metà dell'Ottocento grazie a potenti azioni politiche e culturali e grazie alla particolare gestione delle relazioni internazionali imposta da una Gran Bretagna oscillante tra la vocazione imperiale e il disimpegno europeo.

Il 1861 e il 1871 sono le date che scuotono il sistema europeo e il suo equilibrio: l'Italia e la Germania possono nascere solo all'interno di quella particolarissima cornice, ma, di fatto, la disarticolano definitivamente avviando la lenta e terribile marginalizzazione dell'Europa attraverso due drammatiche guerre mondiali alla fine delle quali le relazioni internazionali finiranno per ruotare attorno all'asse delle potenze continentali dell'Urss e degli Stati Uniti d'America (Hillgruber 1991).

Il risorgimento italiano somiglia a un Giano bifronte: entusiasmo politico e vitalità culturale da una parte, freddo calcolo diplomatico dall'altra.

L'Italia diventa tale come frutto del gioco politico delle grandi potenze europee; è la rottura del concerto delle potenze a renderne possibile la nascita sancendone una sorta di destino politico: la subordinazione alla grande politica internazionale.

Discorso in parte valido anche per la Germania la cui esistenza era permessa soltanto e rigidamente all'interno dei confini del 1871 come finemente intuito da Bismarck. La «nazione in ritardo» doveva scontare tale ritardo accettando la rinuncia a una politica mondiale e dichiarandosi «soddisfatta». La Weltpolitik aveva intrinsecamente in sé la tensione verso guerre totali che avrebbero, o ridisegnato i rapporti di forza in Europa per secoli, o portato alla crisi dello Stato nazionale unitario (Nipperday 1992; Wehler 1973).

La Germania cercherà di rompere la subordinazione intrinseca al suo Risorgimento attraverso le armi.

L'Italia finirà per interiorizzarla non avendo le potenzialità economiche, politiche e soprattutto militari del nuovo Reich tedesco. Lo stesso peso esercitato dall'esercito piemontese e da quello prussiano nei rispettivi processi di unificazione nazionale testimoniava non solo un diverso protagonismo delle nuove realtà territoriali in Europa ma soprattutto la diversa dipendenza dei nuovi Stati dal contesto internazionale. Il Risorgimento italiano nasceva come gioco politico delle grandi potenze; l'unità tedesca era più il frutto di un'imposizione di un nuovo, scomodo attore a quel gioco forzandone le regole.

Subordinazione dicevamo, anche se il termine può trarre in inganno. L'Italia nasceva, e le sconfitte militari, a tratti umilianti, dei primi anni postunitari avrebbero contribuito a rafforzare questa sensazione, come figlia di un Dio minore di fronte al concerto delle potenze europee. La sua stessa unità nazionale sembrava garantita dalla capacità delle nostre *élites* politiche di trovare la giusta dimensione internazionale in una continua tensione tra velleità di modificare il proprio status di *junior-partner* e la più accorta strategia di equilibrio di una pedina non per forza di cose fondamentale sulla grande scacchiera.

Il vero tentativo di rompere questa dicotomia con una scelta netta a favore di una politica aggressiva e da grande potenza, piuttosto che l'imperialismo velleitario e fallimentare di Crispi, fu attuato dal fascismo (Dugan 2002).

Il regime con i suoi richiami alle filosofie vitalistiche, con la sua essenza intrinsecamente razzista e imperialista, con l'esaltazione della violenza come motore della storia, e della guerra come catarsi purificatrice, mise al centro del suo tentativo di trasformazione dell'Italia la politica estera. Cercò di modificarne i tratti identitari trasformando lo Stato nazionale in una grande potenza egemone nel mediterraneo, e la società italiana in una comunità di «uomini nuovi» pronti ad affrontare l'avventura bellica per permettere alla nazione di vincere la competizione darwiniana nello scontro tra le potenze. Esisteva una carica «eversiva» in questo programma perché s'ingenerava una tensione disgregatrice non solo nell'ordine internazionale che male assorbiva la ridistribuzione di equilibrio a favore di scelte egemoniche (naturalmente sarà la politica tedesca, e in parte quella giapponese, ad essere più decisiva da questo punto di vista rispetto a quella dell'Italia fascista), ma anche all'interno del tessuto socio-politico italiano, tensioni che avrebbero rinfocolato pericolosamente forze disgreganti e disgregatrici.

Non fu un caso che la politica fascista, passando evidentemente attraverso le straordinarie forze di cambiamento innescate dalla tragedia della seconda guerra mondiale, finisce proprio con la disgregazione dello stato nazionale unitario nella sua veste politica e geografica. La «guerra fascista» apre irrisolvibili contraddizioni che lo Stato nazionale unitario nato con il Risorgimento non riesce a ricomporre andando letteralmente in frantumi, dilaniato dallo scontro tra le diverse «Italie» che rimettono in discussione la soggettività politica della Penisola che si ritrasforma in un oggetto della politica internazionale (Rochat 2005; MacGregor 1984; De Felice 1990; Pavone 1991).

Lo Stato italiano che ritrova unità e indipendenza dal 1946 è ricomposto da due fattori estranei alla politica interna: dagli eserciti anglo-americani che liberano la penisola (con il contributo morale fondamentale della Resistenza che torna a incarnare il valore dell'unità) e la guerra fredda che di lì a poco congelerà le realtà territoriali uscite dagli accordi di Yalta e Potsdam.

È un'Italia che torna a riallacciare la sua storia con quella dell'atto fondativo risorgimentale cedendo sostanzialmente una quota di sovranità agli Stati Uniti d'America prima e al processo d'integrazione europeo poi, la quota di sovranità concernente la propria politica estera e la propria

dimensione internazionale (Lamberton Harper 1987; Miller 1986; Campus 2008; Gentiloni Silveri 1998; Del Pero 2001; Nuti 1999); Olivi 1978; Wollemborg 1990).

L'Italia ritrova la propria coesione interna ristabilendo un equilibrio stabile della propria posizione nel contesto internazionale. Fino al 1989 è l'atlantismo, la stella polare della nostra politica estera e questo conferisce forza anche alla coesione interna. Non crediamo sia un caso che la fine della guerra fredda coincida, in tutta Europa, e anche in Italia, con la ripresa di movimenti separatisti che rimettono in gioco la funzione e il ruolo degli stati nazionali unitari.

Questa nuova dinamica è contenuta in un primo momento dal rafforzamento dell'Europa delle nazioni, dall'Unione europea che però a ben vedere apre una doppia possibilità di riassetto geografico all'interno del processo d'integrazione che sembra avviarsi alla sua fase più matura. Da una parte è possibile immaginare uno scenario nel quale lo Stato nazionale continui a restare il pilastro della Ue, un pilastro garantito nella sua forma politica e territoriale proprio dalle istituzioni comunitarie.

D'altra parte è possibile immaginare uno scenario post-nazionale e una ricomposizione per aree geografiche regionali, le cosiddette macroregioni, che chiuda la grande stagione storica dello stato nazionale europeo aprendone un'altra.

La questione per l'Italia è quella posta, certo con toni diversi, dalla storiografia anglosassone, da quella storiografia così delusa dagli esiti post risorgimentali dello Stato unitario italiano. In sintesi: è l'Italia, un soggetto politico di cui valga la pena indagare e seguire il filo rosso attraverso una storiografia teleologica, che proietta la dimensione nazionale unitaria come dato irreversibile della storia della penisola, o l'Italia è piuttosto un oggetto della politica delle grandi potenze, un'entità geografica per citare il Metternich da analizzare per processi come la modernizzazione o le grandi rivoluzioni economiche che precedono e superano l'esperienza dello Stato nazionale unitario?

La riflessione sul valore dell'unità italiana, anche alla luce della profonda crisi nazionale, va quindi approfondita e rafforzata tenendo conto dei due elementi centrali che si impongono alla discussione: l'Europa e la trasformazione degli Stati nazionali.

## Riferimenti bibliografici

- Abbt T., *Vom Tode für das Vaterland*, Berlino, 1761. La citazione è contenuta in: Chabod F. (1961), *L'idea di nazione*, Roma-Bari, Laterza.
- Anderson B. (2005), *Comunità immaginate. Origini e diffusione dei nazionalismi*, Roma, manifesto libri.
- Banti A.M. (2009), *Il Risorgimento italiano*, Bari, Laterza.
- Barducci M. (2007), *Mazzini e il repubblicanesimo inglese. Da Carlyle a Linton*, Firenze, Centro Editoriale Toscano.
- Beales D., Biagini E.F. (1995), *Il Risorgimento e l'unificazione dell'Italia*, Bologna, il Mulino.
- Campus M. (2008), *L'Italia, gli Stati Uniti e il piano Marshall, 1947-1951*, Roma, Laterza.
- Candeloro G. (1980), *Dalla rivoluzione nazionale all'unità*, vol. IV della Storia d'Italia, Milano, Feltrinelli.
- Casini P. (1999), *Il pensiero politico di Rousseau*, Roma-Bari, Laterza.
- Cattaneo C., Bobbio N., *Stati Uniti d'Italia. Scritti sul federalismo democratico* (2010), Roma, Donzelli.
- Chabod F. (1951), *Storia della politica estera italiana dal 1861 al 1896*, Bari, Laterza.
- Chabod F. (1961), *L'idea di nazione*, Roma-Bari, Laterza.
- Davis J.A. (a cura di) (2000), *Italy in the Nineteenth Century*, Oxford.
- De Felice R. (1990), *Mussolini l'alleato*, vol. I, *L'Italia in guerra 1940-1943*, Torino, Einaudi.
- De Rosa G. (1966), *Storia del movimento cattolico in Italia*, Bari, Laterza.
- Del Pero M. (2001), *L'alleato scomodo: gli Usa e la Dc negli anni del centrismo, 1948-1955*, Roma, Carocci.
- Dotti U. (1985), *I dissidenti del Risorgimento*, Roma-Bari, Laterza.
- Duggan C. (2002), *Francesco Crispi. From nation to nationalism*, University Press, Oxford.
- Duroselle B.J. (1998), *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, Led edizioni universitaria.
- Formigoni G. (2006), *Storia della politica internazionale*, Bologna, il Mulino.
- Fracasetti E. (2005), *Risorgimento e federalismo. Fenomenologia del Risorgimento europeo*, Roma, Editoria universitaria.
- Gellner E. (1997), *Nazioni e nazionalismo*, Roma, Editori Riuniti.
- Gentile E. (2009), *La Grande Italia. Il mito della nazione nel XX secolo*, Bari, Laterza.

- Gentile E. (2010), *Né Stato né nazione*, Roma, Laterza.
- Gentiloni Silveri U. (1998), *L'Italia e la nuova frontiera: Stati Uniti e centro-sinistra 1958*, Bologna, il Mulino.
- Giargia M. (2008), *Rousseau e il repubblicanesimo inglese*, Roma, Led Edizioni Universitarie.
- Giovagnoli A. (1991), *La cultura democristiana. Tra Chiesa cattolica e identità italiana 1918-1948*, Bari, Laterza.
- Hillgruber A. (1991), *La distruzione dell'Europa. La Germania e l'epoca delle guerre mondiali*, Bologna, il Mulino.
- Hobsbawm E.J. (2002), *Nazioni e nazionalismo dal 1780. Programma, mito, realtà*, Torino, Einaudi.
- Hroch M. (1985), *Social Preconditions of National Revival in Europe. A Comparative Analysis of the Social Composition of Patriotic Groups Among the Smaller European Nations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lamberton Harper J. (1987), *L'America e la ricostruzione dell'Italia, 1945-1948*, Bologna, il Mulino.
- MacGregor K. (1984), *La guerra di Mussolini 1939-1941*, Roma, Editori Riuniti.
- Meinecke F. (1973), *Cosmopolitismo e Stato nazionale*, Firenze, La nuova Italia.
- Miller J.E. (1986), *The United States and Italy. 1940-1950: the Politics and Diplomacy of Stabilization*, London, Chapel Hill.
- Montagnana M. (1946), *Nell'interesse della nazione*, in *Rinascita*, n. 7.
- Mosse G. (1975), *La nazionalizzazione delle masse. Simbolismo politico e movimenti di massa in Germania (1815-1933)*, Bologna, il Mulino.
- Nipperday T. (1992), *Deutsche Geschichte 1866-1918. Machtstaat vor der Demokratie*, München.
- Nuti L. (1999), *Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra: importanza e limiti della presenza americana in Italia*, Roma, Laterza.
- Olivi B. (1978), *Carter e l'Italia: la politica estera americana, l'Europa e i comunisti italiani*, Milano, Longanesi.
- Pavone C. (1991), *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità della Resistenza*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Pecout G. (1999), *Il lungo Risorgimento*, Milano, Mondadori.
- Schulze H. (2004), *Aquile e leoni. Stato e nazione in Europa*, Roma-Bari, Laterza.
- Scirocco A. (1990), *L'Italia del Risorgimento*, Bologna, il Mulino.
- Smith A.D. (1998), *Le origini etniche delle nazioni*, Bologna, il Mulino.

- Storia d'Italia (2007), *Il Risorgimento*, Annali 22, Torino, Einaudi.
- Traniello F. (1990), *Città dell'uomo. Cattolici, partito e Stato nella storia d'Italia*, Bologna, il Mulino.
- AA.VV. (1955), *Il secondo Risorgimento d'Italia. Nel decennale della Liberazione*, Centro Editoriale d'iniziativa, Roma.
- Il Risorgimento fu un'altra cosa*, in *Il Mondo*, 28 marzo 1961.
- Reinhard W. (2001), *Storia del potere politico in Europa*, Bologna, il Mulino.
- Renan E. (1998), *Che cos'è una nazione*, traduzione di Gregorio De Paola, Roma, Donzelli.
- Rochat G. (2005), *Le guerre italiane 1943-1945*, Torino, Einaudi.
- Vigezzi B. (1997), *L'Italia unita e la sfida della politica estera*, Milano, Unicopli.
- Viroli M. (1999), *Repubblicanesimo*, Bari-Roma, Laterza; Id. (2001), *Dialogo intorno alla Repubblica con Norberto Bobbio*, Bari-Roma, Laterza.
- Wehler H.U. (1973), *Das deutsche Kaiserreich 1871-1918*, Göttingen.
- Wollemborg L.J. (1990), *Stars, Stripes, and Italian tricolor: the United States and Italy, 1946-1989*, New York.



## GLI ULTIMI NUMERI

### n. 4/2017 [72]

ARGOMENTO. Per una nuova cultura della sinistra *di Giacinto Militello*

TEMA. Il decentramento contrattuale alla prova - La contrattazione decentrata tra mito e realtà. *Presentazione di Mimmo Carrieri, Salvo Leonardi* - La resistibile ascesa della contrattazione decentrata *di Mimmo Carrieri* - Tendenze recenti del decentramento contrattuale nell'Europa continentale. Fra interventi legislativi e autonomia delle parti *di Roberto Pedersini, Salvo Leonardi* - Modelli nazionali o settoriali? Le relazioni industriali nel *retail* in cinque paesi europei *di Maria Concetta Ambra* - Crisi e riforme nel diritto del lavoro e nella contrattazione in Spagna *di Fernando Rocha* - Belgio: l'alternativa tra innovazione nel dialogo sociale e ri-statatalizzazione *di Sem Vandekerckhove, Guy Van Gyes* - Settorializzazione e territorializzazione delle relazioni industriali: la via italiana al decentramento contrattuale *di Paolo Tomassetti* - La contrattazione decentrata supera la crisi *di Roberto Benaglia* - Gli effetti della contrattazione decentrata su salari e produttività del lavoro *di Guglielmo Forges Davanzati, Nicolò Giangrande* - Il doppio livello di contrattazione collettiva in Italia. Tendenze recenti alla luce dell'indagine Inapp-Ril *di Francesca Bergamante, Manuel Marocco*

Confronto. *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione* a cura di Carlo Dell'Aringa e Giuseppe Della Rocca [il Mulino, 2017]

Appunti sulla riorganizzazione dell'amministrazione pubblica italiana *di Luigi Fiorentino* - Lavoro pubblico: un cammino riaperto *di Paolo Nerozzi*

TENDENZE. Ritorno al futuro passando per i classici. Per una sociologia della qualità del lavoro *di Giustina Orientale Caputo, Fabrizio Pirro* - La *peau de chagrin* del lavoro subordinato *di Mario Giaccone*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Per un discorso sull'innovazione che parta dal lavoro e dalla contrattazione *di Simona Marchi*

### n. 1/2018 [73]

ARGOMENTO. Orfani delle istituzioni. Lavoratori, sindacati e le «fabbriche terziarie digitalizzate» di Amazon *di Bruno Cattero, Marta D'Onofrio*

TEMA. Le frontiere della contrattazione - Le singolari doti di adattabilità della contrattazione. *Presentazione di Mario Ricciardi* - Sulla rappresentanza sindacale del lavoro digitale *di Michele Forlivesi* - Decentrare per rilanciare? Traiettorie e modelli contrattuali a confronto nel contesto europeo *di Maria Sole Ferrieri Caputi, Costanza Forlì, Deborah Lo Conti* - Uno stabilimento, un contratto collettivo? La via tedesca contro la contrattazione separata *di Cinzia Carta* - La contrattazione collettiva in Europa del Sud al tempo della crisi: aziendalizzazione, europeizzazione, americanizzazione *di Silvio Bologna* - L'azione sindacale nella frammentazione: il caso dei lavoratori nello spettacolo dal vivo *di Daniele Di Nunzio, Emanuele Toscano* - La stagione del welfare contrattuale. Verso una nuova etica del lavoro? *di Rosita Zucaro*

TENDENZE. Flexicurity e indebitamento, un'analisi multidimensionale *di Massimo De Minicis*  
DISCUSSIONE SULLA SINISTRA. Ancora il secolo della socialdemocrazia? *di Mimmo Carrieri* -  
Un lungo addio? I rapporti tra i partiti e i sindacati *di Liborio Mattina*  
RICORDO DI CARLO DONOLO. Carlo Donolo. In memoria *di Francesco Ciafaloni* - Legami, ri-  
connessioni, territorio. Dedicato a Luciano Gallino. *In memoriam di Carlo Donolo*  
L'attualità di Trentin. Bruno Trentin e l'utopia forse realizzabile di un nuovo modello di or-  
ganizzazione del lavoro: eredità e attualità *di Federico Butera* - Cultura e politica nel pensiero di  
Bruno Trentin *di Salvatore Veca*  
FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. La sindacalizzazione come parametro interpretativo  
del mondo contadino nell'Italia repubblicana *di Pasquale Iuso*

#### n. 2/2018 [74]

Un passaggio di fase e una scommessa per il futuro. Intervista a Susanna Camusso *a cura della Redazione*

TEMA. Lavoro e contrattazione nell'era digitale - Un primo sguardo e alcune risposte verso  
la regolazione della digitalizzazione e di Industria 4.0. *Presentazione di Alessio Gramolati* - Or-  
ganizzazione della produzione e organizzazione del lavoro tra cambiamento enfatizzato e  
contrattazione possibile *di Fabrizio Pirro* - L'Intelligenza artificiale, il lavoro e le istituzioni  
economiche *di Maurizio Franzini* - L'esperienza spagnola del lavoro nell'era digitale *di Franci-  
sco Trillo Parraga* - Le mobilitazioni dei fattorini della *gig economy* in Italia: forme organizzative  
e implicazioni per la rappresentanza *di Arianna Tassinari, Vincenzo Maccarrone* - Lavoratori di-  
gitali, unitevi! Spunti di un rinnovamento sindacale *di Giuseppe Antonio Recchia* - Trasforma-  
zioni organizzative e organizzazioni sindacali *di Andrea Signoretti* - Studi legali digitali. Una  
«rivoluzione silenziosa», informale e dal basso *di Andrea Bellini, Annalisa Tonarelli* - Quali rela-  
zioni industriali per i lavoratori autonomi della digitalizzazione? *di Luisa De Vita, Silvia Luc-  
ciarini, Valeria Pulignano*

DISCUSSIONE SULLA SINISTRA. Socialismo europeo: declino e permanenza del suo ruolo sto-  
rico *di Paolo Borioni* - Riflessività, intraprendenza, condivisione: nuovi spazi di iniziativa poli-  
tica per la modernità digitale *di Enzo Rullani*

TENDENZE. Dal *Meccanoscritto* una lunga storia di racconti per ricostruire il Lavoro *di Mattia  
Granata*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Incontrare oggi Bruno Trentin. Riflessioni sui *Diari  
1988-1994 di Celestino Spada*

#### n. 3/2018 [75]

TEMA. Creazione di lavoro e contrasto alla povertà - Quali misure per promuovere occupa-  
zione e redditi. *Presentazione di Mimmo Carrieri* - Un welfare per la piena occupazione *di Laura  
Pennacchi* - Questa volta è differente? Automazione e lavoro nella quarta rivoluzione indu-  
striale *di Luigi Marengo* - Il reddito di base come dividendo del capitale sociale e piattaforma  
di un'economia «plurale» *di Alessandro Montebugnoli* - Quando le politiche non sono tutto.

Determinanti strutturali e contrasto della povertà in Italia e in Germania di *Andrea Ciarini* - Una divergenza nella continuità: il caso inglese di *Gianluca Busilacchi* - Reddito minimo garantito: il dibattito europeo tra schemi nazionali e linee guida comunitarie di *Stefano Ronchi, Andrea Terlizzi* - La povertà nel diritto del lavoro: reddito di inclusione e di cittadinanza tra Costituzione e vincoli europei di *Marco Ferraresi* - Le politiche di reddito minimo in Italia di *Stefano Toso* - Dal reddito di garanzia all'assegno unico. Gli interventi attuati in Trentino di *Andrea Grosselli* - Verso una maggiore inclusività e promozionalità individuale di *Giuseppe Bronzini* - Rilanciare le politiche per la coesione sociale di *Paolo Nerozzi*

DISCUSSIONE SULLA SINISTRA. Perché in Italia non esiste un partito del lavoro di *Mario Sai*

CONFRONTO. *La disuguaglianza e il suo futuro nei paesi ricchi*

di Guido Baglioni [il Mulino, 2018]

Disuguaglianze economiche, qualità della vita e struttura occupazionale di *Emilio Reyneri* - Serve ancora, e se sì perché, occuparsi della disuguaglianza economica? di *Paolo Feltrin*

TENDENZE. Le leggi elettorali e il falso mito della loro influenza sulla «governabilità» di *Giuseppe Ieraci*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Il nazionalsocialismo e la classe operaia (1933-1939) di *Edmondo Montali*

#### n. 4/2018 [77]

Ricordo di Giacinto Militello di *Guido Iocca*

TEMA. È possibile ampliare i confini dell'azione sindacale verso la società e la politica? *Presentazione di Mimmo Carrieri*

TEMA 1. Nuovi confini della contrattazione Oltre i confini della contrattazione collettiva? di *Bruno Cattero* - Per un'innovazione tecnologica sostenibile di *Gaetano Sateriale* - Contrattare l'algoritmo: otto casi aziendali di *Chiara Mancini* - Rispondere a innovazioni radicali di *Francesco Garibaldo* - Industry 4.0 e la regolazione del lavoro di *Matteo Gaddi*, CdLMM - Osservatorio Innovazione digitale. Organizzazione del lavoro e digitalizzazione tra rischi ed opportunità di *Marcello Scipioni*

TEMA 2. Lavoro, classi, voto

I sindacati come agenti di socializzazione politica? Orientamenti ideologici e comportamenti di voto dei lavoratori sindacalizzati in Italia di *Liborio Mattina* - Promuovere la solidarietà di classe in tempi difficili: il ruolo dei sindacati nel contesto dell'avanzata dei partiti della destra radicale populista di *Nadja Mosimann, Line Rennwald, Adrian Zimmermann* - Strategia di partito e voto di classe: lo strano caso del Pd del 2018 «partito delle élite» di *Lorenzo De Sio* - La frattura economica e la frattura territoriale nelle elezioni del 2018 di *Paolo Feltrin, Serena Menoncello*

TENDENZE. Marx, la quinta onda di Kondratieff e la disoccupazione tecnologica di *Antonio Russo*  
FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. *La parabola della Federazione unitaria Cgil-Cisl-Uil* di Fabrizio Loreto; *Il sindacalismo di base e il sindacalismo autonomo di fronte alla Federazione unitaria. 1979-1984* di Pasquale Iuso - *La stagione unitaria, dai documenti alle testimonianze. Interviste ai protagonisti* di Paolo Saija





