

Quaderni rassegnasindacale

Lavori

65 Il coordinamento della contrattazione

- ▮ Ricordo di Riccardo Terzi
- ▮ Salvati dall'euro?
- ▮ Negoziare l'incertezza
- ▮ Le traiettorie dei paesi mediterranei



EDIESSE

QUADERNI RASSEGNA SINDACALE - LAVORI
RIVISTA TRIMESTRALE - ANNO XVII - N. 1
www.ediesseonline.it/riviste/qrs

PROPRIETARIO ED EDITORE
Ediesse s.r.l.

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

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

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

Una copia 20,00 euro
Arretrati 40,00 euro

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

GRAFICA E IMMAGINE DI COPERTINA
Antonella Lupi

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

DISTRIBUZIONE IN LIBRERIA
MESSAGGERIE

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

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



Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

Q
Quaderni rassegna sindacale Lavori

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

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

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

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

DIRETTORE RESPONSABILE
Stefano Iucci

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

Finito di stampare
nel mese di marzo 2016

INDICE

IN RICORDO DI RICCARDO TERZI

<i>Riccardo Terzi</i> Città metropolitana	7
<i>Antonio Cantaro</i> Riccardo Terzi. Il delizioso sapore dell'agrodolce	15

ARGOMENTO

<i>Lucio Baccaro</i> Salvati o affossati dall'Europa?	19
<i>Riccardo Sanna</i> È più giusto e più plausibile cambiare l'Europa piuttosto che uscire dall'euro	43
<i>Lorenzo Bordogna</i> Uscire dall'euro? Né realistico né desiderabile	51

TEMA

Il coordinamento della contrattazione	
<i>Mimmo Carrieri</i> Un coordinamento bilanciato della contrattazione. <i>Presentazione</i>	63
<i>Paul Marginson</i> La contrattazione coordinata in Europa: da un'erosione incrementale a un attacco frontale?	75
<i>Paul Marginson, Maarten Keune, Dorothee Bohle</i> Negoziare gli effetti dell'incertezza? In discussione la capacità di governance della contrattazione collettiva	103
<i>Udo Rehfeldt</i> Le traiettorie dei sistemi «mediterranei» di relazioni industriali, tra convergenze e divergenze. La Francia e i suoi vicini del Sud (Italia e Spagna)	123

<i>Salvo Leonardi</i>	
L'impatto della nuova governance europea sulla contrattazione collettiva.	
Un confronto fra Italia, Spagna e Portogallo	147
<i>Carlo Dell'Aringa</i>	
Le relazioni industriali: alcune questioni aperte	173
<i>Fausta Guarriello</i>	
Suggerimenti per la riforma della contrattazione collettiva: dalla Francia all'Italia	187
<i>Paolo Tomassetti</i>	
Determinanti, metodo e caratteristiche della contrattazione concessiva	203
CONFRONTO	
<i>Passaggi di stagione</i>	
di Massimo Paci [Ediesse, 2015]	
<i>Alberto Olivetti</i>	
La primavera della ragione e l'estate interiore	227
<i>Elena Granaglia</i>	
Sensazioni private, riflessioni pubbliche	233
<i>Carlo Trigilia</i>	
<i>Passaggi di stagione.</i>	
Diario privato di un sociologo tra ricerca e politica	237
FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO	
<i>Elisa Castellano</i>	
Emigrare... immigrare...	
È un processo che ricopre quattro tempi	245

IN RICORDO DI RICCARDO TERZI



Città metropolitana*

Riccardo Terzi

1. L'istituzione della città metropolitana può essere, a determinate condizioni, una straordinaria occasione di rilancio di una politica di sviluppo e di coesione sociale, e può rappresentare quindi una risposta efficace sia all'aggravarsi della crisi economica e sociale, sia al deterioramento delle Istituzioni pubbliche. Per questo, la Camera del lavoro di Milano assume una posizione di totale sostegno e di partecipazione attiva, nella convinzione che si può avviare finalmente un disegno organico di riforma istituzionale, aperto alla più ampia collaborazione di tutte le forze sociali.

Si tratta di un progetto assai complesso e ambizioso, e occorre affrontarlo con il massimo di determinazione e di coraggio innovativo, per evitare che il tutto si risolva in una mediocre operazione trasformistica, nella quale cambiano solo i nomi ma non la sostanza dell'azione politico-amministrativa. La nostra sarà quindi una posizione di vigilanza critica e di stimolo, per tenere alto il profilo di tutta l'operazione e per affrontare tutti i grandi nodi irrisolti dell'area metropolitana milanese, confermando l'impostazione che già era stata assunta con chiarezza nel nostro ultimo congresso.

2. La prima criticità che va affrontata riguarda l'indirizzo generale della riforma costituzionale oggi in discussione, che non sembra offrire, allo stato attuale del dibattito politico, un quadro coerente per un effettivo rilancio di un sistema forte di autonomie territoriali. Da molti anni è in atto un processo di centralizzazione delle risorse e delle competenze, scaricando sulle autonomie locali tutti i costi del risanamento economico e finanziario, e anche con una campagna politica tesa a individuare solo nei livelli decentrati i fattori di spreco, di inefficienza e di corruzione. Dopo una stagione caratteriz-

* Lo scritto che qui si pubblica è un testo inedito presentato da Riccardo Terzi in occasione dell'iniziativa «Città metropolitana. Territorio, progetto, partecipazione» tenutasi presso la Camera del lavoro metropolitana di Milano - Cgil il 17 marzo 2015.

zata da una generale ispirazione federalista, anche se spesso in forme del tutto confuse e strumentali, oggi sembra prevalere una logica del tutto opposta, nel senso di un modello istituzionale sempre più centralistico. In questa direzione vanno le ipotesi di revisione del Titolo V della Costituzione, che non si limitano a qualche ragionevole correzione, ma tendono piuttosto a ripristinare un totale potere di controllo da parte dello Stato centrale.

C'è la novità della riforma del Senato, che dovrebbe divenire il luogo delle rappresentanze territoriali. Questo potrebbe essere un fatto rilevante e positivo, dando vita a un bicameralismo differenziato e ad una dialettica costruttiva tra Stato e poteri locali, come accade nel Bundesrat tedesco. Ma restano tuttora molte incertezze sull'effettiva funzionalità del nuovo organismo, sulla sua possibilità di incidere con efficacia nella legislazione nazionale, a partire dalle politiche di bilancio. L'attenzione del dibattito politico si è tutta concentrata sul tema della elezione diretta o indiretta del Senato, ma questo è un aspetto secondario, mentre il problema centrale è quello dei poteri e delle competenze che vengono attribuite al nuovo organismo.

E d'altra parte, se c'è una sola Camera politica, a cui spetta il rapporto di fiducia con il governo, è evidente che essa deve garantire una equilibrata rappresentanza delle diverse posizioni politiche. In questo senso, permangono ancora molte criticità nella legge elettorale in via di approvazione.

In generale, la tendenza in atto sembra essere quella che punta solo sulla governabilità, sul rafforzamento dei poteri del governo, togliendo spazio sia ai corpi sociali intermedi sia ai poteri decentrati. Ed è in questa chiave che si sono decise operazioni di semplificazione istituzionale, dalle Province alle Camere di commercio, senza un ridisegno razionale delle competenze, ma con il solo criterio della riduzione dei costi.

Ora, in questo clima generale di neocentralismo statale, le città metropolitane rischiano di non avere le condizioni politiche per un loro effettivo sviluppo, e di essere quindi costrette nello spazio angusto di una mediocre amministrazione a risorse scarse. È quindi necessario riaprire il confronto e il dibattito politico sugli assetti istituzionali e sul disegno di riforma che si intende realizzare.

3. La seconda criticità riguarda tutto il capitolo delle risorse. Abbiamo già ricordato come in tutti gli ultimi anni, con governi di diverso orientamento politico, sia stata costante una linea di attacco al sistema delle autonomie, la

quale ha provocato in molti casi una vera e propria paralisi dell'azione amministrativa su scala locale. Ora, non avrebbe nessun senso l'innovazione istituzionale delle città metropolitane se si resta dentro questa logica di crescente ridimensionamento dei poteri di indirizzo e di intervento dei poteri decentrati. Se le città metropolitane sono solo una riedizione delle vecchie Province, senza una vera e sostanziale autonomia, tutta l'operazione perde di significato, e non si esce da una condizione di fragilità e di frammentazione dei sistemi di governo nel territorio.

Non si tratta solo di un problema di risorse, che pure esiste ed è rilevante, ma di una effettiva autonomia di indirizzo e di progetto, costruendo le nuove città metropolitane non come pesanti macchine burocratiche, ma come centri dinamici di programmazione di innovazione istituzionale, il che comporta anche una diversa regolazione dei rapporti con le Regioni e con la rete dei Comuni. Occorre inoltre risolvere tutto il problema del personale delle ex Province, riorganizzando le competenze e offrendo a tutti i dipendenti pubblici una nuova occasione di impegno e di valorizzazione nel nuovo quadro istituzionale, in un confronto con le Rsu e con le Organizzazioni sindacali.

Su questo capitolo ci pare importante sottolineare che: è impensabile affrontare il problema del personale partendo da un approccio numerico e percentuale. Senza analizzare le funzioni e i servizi che la Città metropolitana eredita dalla Provincia e che dovrà continuare ad assicurare che vengano erogati ai cittadini, si rischia di creare un cortocircuito istituzionale. La Regione Lombardia non ha assunto nessuna delle funzioni, anzi prevede di assegnarne di ulteriori e non intende, per le funzioni proprie che lascia alla Città metropolitana, erogare alcun contributo. Sarà quindi la Città metropolitana a dover garantire alla cittadinanza l'erogazione di servizi quali la manutenzione delle strade, il mantenimento dei centri scolastici, le tutele e garanzie di legalità per il settore ambientale e agricolo ecc. Con un taglio lineare del 30 per cento del personale non sarà possibile garantire tali funzioni, sapendo che le professionalità attualmente esistenti sono frutto di anni di formazione sul campo e sono sostituibili con immense difficoltà.

Se poi si vorrà perveracemente continuare con la linea del taglio con criteri solo numerici andranno attivati tutti gli strumenti per garantire continuità lavorativa, mantenimento del trattamento e dei diritti e valorizzazione della professionalità, come peraltro era previsto nell'accordo con l'allora ministro Del Rio nel novembre 2013.

4. È già stato approvato dal Consiglio metropolitano lo Statuto della città metropolitana di Milano, rispettando i tempi previsti e con una larga maggioranza politica. Il nostro giudizio sullo Statuto è complessivamente positivo, soprattutto perché non è una carta generica di principi e di valori, ma c'è un approfondimento accurato delle competenze e degli obiettivi strategici, a cui corrisponde una proposta concreta di strutturazione degli organi di governo. È particolarmente importante l'indicazione di un metodo di governo aperto alla partecipazione dei diversi soggetti che agiscono nella società civile, e che dovrebbero trovare nel «forum metropolitano della società civile» una sede permanente di confronto e di concertazione.

È condivisibile l'idea di una fase transitoria, rinviando l'elezione diretta del sindaco e del Consiglio metropolitano al momento in cui tutto il territorio sarà riorganizzato in «aree omogenee» superando anche l'unità amministrativa del Comune di Milano. Meno convincente è l'assoluta centralità della figura del sindaco, in assenza di un organo collegiale di governo. Sono previsti infatti solo «consiglieri delegati», per singole materie e per singoli progetti, le cui deleghe possono essere in qualsiasi momento revocate dal sindaco. E tutto ciò rischia di produrre una eccessiva centralizzazione del potere, soprattutto quando ci sarà il passaggio all'elezione diretta. E andranno meglio precisate le articolazioni democratiche sul territorio con la costituzione delle «aree omogenee».

5. Il punto centrale su cui va concentrata tutta la nostra attenzione è quello che riguarda le funzioni del nuovo organismo. La città metropolitana dovrebbe infatti avere un carattere essenzialmente «funzionale», per poter affrontare su una scala territoriale adeguata tutti i grandi nodi strategici dello sviluppo economico e dell'organizzazione del territorio. La sua necessità nasce proprio dal fatto che l'attuale assetto istituzionale appare del tutto inadeguato, sbilanciato verso la centralizzazione regionale da un lato, e verso il particolarismo municipale dall'altro.

Nello statuto tutto il problema delle competenze è delineato con sufficiente chiarezza, e soprattutto è molto netta la scelta per una politica di pianificazione, individuando nel «piano strategico» del territorio metropolitano il compito primario del nuovo organismo. A nostro giudizio, il piano strategico si dovrebbe articolare in tre grandi comparti: l'assetto urbanistico, territoriale e ambientale, le politiche per il lavoro e per lo sviluppo, la coesione sociale.

Nel campo dell'urbanistica, è necessario introdurre finalmente un criterio di assoluto rigore e coerenza, per porre fine a una pratica compromissoria e ad una prassi di *deregulation* che ha lasciato campo libero alle più svariate manovre speculative. Occorre cioè impedire un ulteriore consumo del territorio, e puntare sulla riqualificazione urbana, sul risanamento delle periferie, sull'equilibrio delle funzioni, sulla valorizzazione degli spazi pubblici e del verde. Nel piano territoriale un capitolo decisivo è quello che riguarda le infrastrutture e i trasporti, per dare vita a un sistema metropolitano integrato, superando gli attuali squilibri tra centro e periferie.

Per quanto riguarda il lavoro e lo sviluppo, la città metropolitana deve essere un soggetto attivo, con l'obiettivo di mettere a punto un vero e proprio «piano per il lavoro», come abbiamo proposto al congresso della Camera del lavoro di Milano, non essendo certo sufficienti le politiche di liberalizzazione decise dal governo. Assorbendo le funzioni già svolte dalla Provincia, la Città metropolitana dovrebbe potenziare tutte le funzioni di conoscenza, di integrazione e di sostegno alle attività produttive, con un particolare impegno nelle politiche attive del lavoro e della formazione, e per questo è necessaria un'azione politica, anche sperimentale, che sia aderente al particolare contesto territoriale, rifiutando l'idea di una centralizzazione nazionale degli interventi, a partire dall'esperienza già realizzata con le Afol provinciali.

Sul terzo tema, quello della coesione sociale, non c'è nello statuto un sufficiente rilievo politico, ma esso è parte integrante di una strategia di sviluppo, e non si può affatto sottovalutare la gravissima emergenza sociale che si è determinata negli ultimi anni, con un aumento vertiginoso delle disuguaglianze, della disoccupazione, della povertà, dei fenomeni di emarginazione e di degrado sociale, e con le tensioni sempre più acute sul problema della casa. Anche in questo campo è quindi necessaria una programmazione territoriale che porti a sintesi tutti i diversi interventi, con una collaborazione tra pubblico e privato, interpretando correttamente il principio di «sussidiarietà» non come un processo di privatizzazione, ma di integrazione di tutti i soggetti, istituzionali e sociali, per valorizzarne ruolo e competenze.

6. Per realizzare questi obiettivi, è decisivo assumere un metodo di governo che sia il più possibile aperto alla partecipazione dei cittadini e delle forze sociali. Nello statuto ci sono, in questa direzione, alcune indicazioni importanti, dallo strumento dei referendum all'istituzione del «forum metropoli-

tano della società civile», ma, come si sa, non bastano le norme statutarie, che spesso restano solo sulla carta, ma occorre far vivere concretamente tutti questi strumenti con un'azione permanente di mobilitazione civile e democratica.

Il sindacato non chiede di essere un interlocutore esclusivo o privilegiato, ma chiede di essere riconosciuto come uno dei soggetti che può concorrere, insieme ad altri, alla definizione degli obiettivi e ad una loro gestione democratica e partecipata. È quindi importante che su tutti i temi, su tutte le scelte strategiche, si costruiscano sedi aperte di confronto, anche in modo informale e sperimentale, per costruire un rapporto fecondo tra politica e società, tra istituzioni e cittadini, lavorando così per un superamento dell'attuale crisi che si è aperta nel funzionamento della nostra vita democratica.

7. L'area metropolitana di Milano ha bisogno di ridefinire la sua identità e la sua vocazione, che si è nel tempo offuscata, anche per gli effetti negativi della lunga stagione berlusconiana e leghista che ha lasciato tracce profonde nello spirito pubblico della città e nei comportamenti concreti delle persone. A noi sembra che la risorsa fondamentale su cui scommettere, il cuore per il futuro di Milano sia nella sua vocazione internazionale, nel suo essere potenzialmente il centro motore delle relazioni tra l'Italia e il resto del mondo, in una visione non solo europea ma attenta ai nuovi processi politici ed economici che si stanno dispiegando sulla scala mondiale.

L'Expo è una prima importante occasione, e noi siamo impegnati per un pieno successo di questa iniziativa. Ma occorre già da ora guardare oltre l'Expo e dare continuità a tutta la rete delle collaborazioni internazionali, sul terreno economico e su quello culturale. In questo senso, è molto importante un rapporto permanente di interscambio con le altre città metropolitane di Europa, nella convinzione che sono oggi le grandi città i luoghi dell'innovazione e dello sviluppo. In questa chiave, Milano trova una sua precisa funzione, come luogo dell'integrazione, dello scambio, della costruzione di una più larga identità europea, superando ogni forma di arroccamento localistico. Il congresso della Camera del lavoro di Milano aveva già elaborato una serie di proposte concrete per il dopo Expo, con una particolare attenzione alla ricerca, alla comunicazione, alla costruzione di spazi culturali, al rilancio della sede Rai di Milano, all'integrazione delle sedi universitarie nel territorio metropolitano. Occorre ora un confronto più serrato su questi temi con tutti i soggetti sociali, politici e istituzionali.

8. Sulla base di queste valutazioni e di questi orientamenti, la Camera del lavoro di Milano intende svolgere un ruolo attivo nella costruzione della nuova dimensione metropolitana. E ci rivolgiamo a tutte le altre forze sociali, culturali e associative, per costruire insieme una forte iniziativa progettuale della società civile, senza aspettare le occasioni istituzionali che ci saranno offerte, ma cominciando da ora a definire obiettivi comuni e condivisi per un nuovo sviluppo dell'area metropolitana milanese.

Riccardo Terzi. Il delizioso sapore dell'agrodolce

*Antonio Cantaro**

Altri hanno in questi mesi detto di Riccardo Terzi. Assai meglio di me. Certamente con più autorevolezza e cognizione di causa.

Sono stati ricordati i suoi percorsi, i suoi scritti, la sua opera, il suo stile di vita appartato e modesto, la sua autonomia di pensiero, la sua pacatezza, l'eleganza dimessa degli abiti e del portamento intellettuale, l'ironia e il distacco dalle liturgie degli apparati. Il coraggio con cui nei primi anni Ottanta, da segretario milanese del Pci, ebbe la forza di leggere al Congresso nazionale del Partito un intervento di aperto dissenso nei confronti del mito vivente Enrico Berlinguer.

Uomo della sinistra, mai settario, innovatore e spirito critico, Riccardo Terzi – come ha acutamente sottolineato Gad Lerner – non è appartenuto solo al suo mondo.

Come tutte le persone autenticamente curiose e inquiete, Riccardo ha seminato ricordi di sé fuori dagli stretti recinti che ruoli e maschere troppo spesso ci impongono. E, tuttavia, lo ha fatto – evento sempre più raro – senza clamore mediatico, senza mai separarsi e prendere le distanze dalle radici e dalla casa madre. Dai luoghi della sua formazione e del suo lungo impegno politico, sindacale, culturale, intellettuale.

Uomo di parte, di partito. E che partito. Eppure, mai Riccardo si è adagiato su posizioni comodamente conformiste.

Uomo di sindacato. E che sindacato. Eppure, mai fu «sindacalista» in senso stretto.

Non disdegnava l'avventura «politica». Eppure mai fu uno spregiudicato né tanto meno avventuriero.

Uomo di minoranza, se necessario. Eppure mai minoritario nella riflessione e nei comportamenti concreti.

* Antonio Cantaro è docente di Diritto costituzionale presso l'Università di Urbino «Carlo Bo».

Uomo di maggioranza, se utile. Per convinzione, mai per convenienza. Acuto conoscitore del potere. Eppure mai uomo di potere.

Elegante e mite nei modi. Eppure graffiante con il pensiero e con la penna.

Pigro, si autodefiniva con un certo vezzo. Eppure mai domo. Un militante, sino alla fine.

Uomo, insomma, dal delizioso sapore agrodolce nel suo significato figurato di misto di dolcezza, di gentilezza e di severità. Di quell'armonia dei contrasti, di quell'autoironia, di quelle curiosità, che rendono godibile la vita e gli incontri con chi queste virtù naturalmente possiede.

Singularissimo amico. Un'amicizia nata in una età avanzata, in una comune passione politica e intellettuale. Ma magicamente sviluppatasi nel reciproco pudore, nella discrezione, talvolta in lunghi, infiniti, garbati silenzi.

Fortunate e invidiabili le persone che gli sono state accanto. Che, come la carissima e dolcissima Nadia, lo hanno amato e ne sono state amate.

Terzi non ci ha lasciato in eredità verità assolute, alle quali del resto non credeva. Se non quella, assolutamente anti-ideologica, che vale sempre la pena cercare la verità e vivere nel regime della verità.

Dei tanti progetti che sino all'ultimo ha coltivato, mi piace ricordare in questa sede quello assai ambizioso e temerario di una ricerca collettiva che Riccardo pensava, grosso modo, di intitolare *Radiografia della Cgil*.

Una formulazione polemica che è, oggi ancor più di quando anni addietro ne parlammo, un fulminante programma di azione e di riflessione. Un invito che andrebbe raccolto e attualizzato, magari a partire da una lettura e selezione ragionata dei suoi ultimi interventi e scritti.

Non credo che Riccardo amerebbe essere imbalsamato e celebrato. Pretenderebbe laicamente – e Terzi laico lo era del tutto naturalmente – che i suoi contributi fossero presi in considerazione e utilizzati solo in quanto utili e funzionali.

Come quando l'anno scorso, alla Camera del lavoro di Milano, dopo diverse esperienze nella Cgil nazionale, era tornato a ragionare sul futuro della città. Come testimonia lo scritto inedito pubblicato in questo numero della Rivista.

Stile, rigore, misura. Qualità e abiti che Riccardo non ha mai un momento dismesso e per i quali non ci stancheremo mai di ricordarlo.

Grazie Riccardo. Grazie ancora.

ARGOMENTO

Salvati o affossati dall'Europa?

Lucio Baccaro*

1. Premessa

Il titolo di questo scritto è ispirato a un libro di Maurizio Ferrera e Elisabetta Gualmini: *Salvati dall'Europa?* (1999). La tesi del libro era che l'Europa avesse avuto un effetto benefico sulla politica italiana costringendola a introdurre le riforme liberalizzatrici, *in primis* del mercato del lavoro e delle pensioni, che aveva omesso di fare fino ad allora, e ad inaugurare finalmente (dopo tanti fallimenti precedenti) una forma istituzionalizzata di politica dei redditi. Un'argomentazione analoga era sviluppata in *Occasioni mancate* di Michele Salvati (2000). Anche qui l'Europa «salvava» (tardivamente) l'Italia dai limiti della sua classe politica costringendola a introdurre certe riforme di struttura di tipo liberal/liberista.

Dopo 15 anni sembra opportuno chiedersi se queste aspettative sul ruolo benefico dell'Europa si siano realizzate. In questo articolo l'attenzione si soffermerà solo sulla moneta unica, non sull'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea nel suo complesso. Dato che è impossibile determinare gli effetti dell'euro in assenza di una prova controfattuale adeguata, la risposta sarà nel migliore dei casi solo plausibile. La situazione italiana sarà confrontata con quella di altri paesi europei paragonabili per dimensioni e peso economico: Francia, Germania e Regno Unito. Il contrasto con il Regno Unito è particolarmente significativo dato che si tratta di due paesi di grandi dimensioni e di livelli di sviluppo comparabili. Nel settembre 1992 una crisi di fiducia dei mercati finanziari internazionali li costrinse entrambi a uscire dall'*Exchange rate mechanism* (Erm). L'Italia scelse di rientrare nel 1996, aderendo poi alla seconda fase dell'*European monetary union* (Emu), mentre il Regno Unito rimase fuori definitivamente. Il Regno Unito dà

* Lucio Baccaro è docente di Macrosociologia presso il Dipartimento di Sociologia dell'Università di Ginevra.

dunque un'idea (ovviamente imperfetta) dello scenario controfattuale che l'Italia avrebbe potuto seguire se avesse fatto scelte diverse¹.

L'articolo è organizzato nella maniera seguente: il prossimo paragrafo fornisce brevi cenni sull'idea, che traspare chiaramente dai testi di Ferrara, Gualmini (1999) e Salvati (2000), dell'Europa come stimolo di modernizzazione per la società italiana. Successivamente si passano in rassegna i principali indicatori economici di vari paesi e si esaminano le cause della crisi e i differenti scenari. Questa parte sintetizza fatti noti (si veda in particolare Bagnai 2012 e 2014), ma che – ho l'impressione – non sono stati ancora pienamente assorbiti e interiorizzati dagli studiosi e dagli attori delle relazioni industriali, benché siano di importanza fondamentale per capire l'evoluzione del modello sociale italiano ed europeo. Nella parte finale, sulla base di dati di sondaggio, si analizzano le opinioni degli italiani riguardo all'euro e la composizione delle coalizioni sociali pro e contro la moneta unica.

2. L'Europa come forza modernizzatrice

Un'analisi molto interessante del rapporto tra Europa e Italia si ritrova nell'autobiografia di Guido Carli (1993). Carli è stato uno dei protagonisti della Prima Repubblica: ministro del Commercio estero (1958-59); governatore della Banca d'Italia (1960-1975); presidente di Confindustria (1976-1980); ministro del Tesoro ai tempi della firma del Trattato di Maastricht (1989-1992). Il suo libro espone con estrema chiarezza un'opinione diffusa tra il ceto politico e intellettuale italiano: in Italia, la cultura liberale del capitalismo e del mercato, quella di Luigi Einaudi per intenderci, non ha mai attecchito, schiacciata com'era tra la cultura cattolica e quella comunista, entrambe ostili al capitalismo nella sua forma pura, e favorevoli a forme di economia mista con un ruolo preminente dell'attore pubblico. È stato dunque necessario, dice Carli attribuendosi parte del merito, farla attecchire surrettiziamente ricorrendo ai «vincoli esterni» europei: prima il Trattato di Roma, poi il Sistema monetario europeo, poi il Trattato di Maastricht.

¹ Il giorno dopo l'ingresso nell'euro il presidente del Consiglio Romano Prodi fece esplicito riferimento alla Gran Bretagna: «L'euro sarà sempre più forte. L'Italia ci guadagnerà. Anche la pace sarà più garantita. E l'orgogliosa Gran Bretagna non potrà restare a lungo fuori dalla nuova moneta, parola del Professore» (in Monti 1998). Il minimo che si possa dire è che la Gran Bretagna è oggi ben contenta di non essere entrata nell'euro.

cht. Questa analisi è ripresa da Kenneth Dyson e Kevin Featherstone in un monumentale lavoro sul percorso che porta alla firma del Trattato di Maastricht (1999), nel quale gli autori mostrano come alcune decisioni «tecniche» – il divieto di monetizzazione del deficit pubblico da parte della Banca centrale, il «divorzio» tra Tesoro e Banca d'Italia, l'ingresso nello Sme, la liberalizzazione dei movimenti di capitale richiesta dal mercato unico, il Trattato di Maastricht e l'adesione alla moneta unica – prese da un numero ristretto di politici/tecnocrati che si muovono tra politica, Banca d'Italia e ministero del Tesoro (per esempio Carli, Andreatta, Ciampi, Padoa-Schioppa, Draghi) nella sostanziale indifferenza del grande pubblico (e contro il sentire comune e le preferenze delle principali forze politiche dell'epoca), avessero l'esplicito intento di costringere l'Italia a liberalizzare la sua economia e a smantellare i «protezionismi interni».

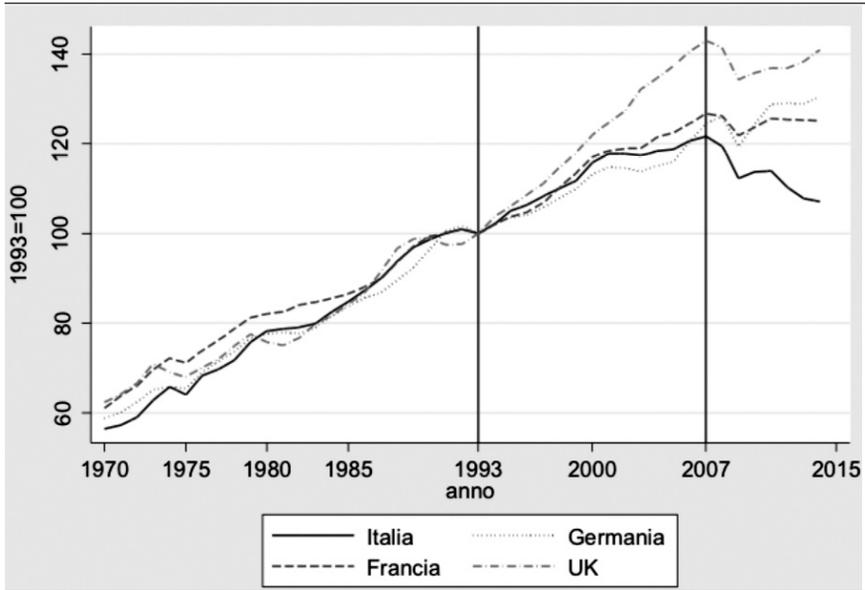
Mentre gli accademici si interrogavano sulle implicazioni dell'integrazione europea, chiedendosi se avesse o meno effetti neoliberali (per es. Scharpf 1999), Carli non aveva alcun dubbio che il vincolo esterno europeo favorisse la liberalizzazione della società italiana: esso permetteva di «innestare l'economia di mercato nel tessuto vivente [...] della società italiana, favorire la nascita di una nuova classe dirigente [...] l'abbattimento dell'economia mista, l'alienazione del patrimonio mobiliare pubblico» (Carli 1993, p. 7).

È bene tenere a mente le parole di Carli nell'accingersi a valutare i risultati dell'euro per l'Italia. Al di là degli esiti economici, molto deludenti come si vedrà, è possibile che l'intento principale dei modernizzatori – politici e intellettuali – fosse quello di trasformare il modello sociale italiano, promuovere una trasformazione antropologica, e far attecchire anche in Italia una «società di mercato» (Streck 2014), in cui le rigidità istituzionali sono eliminate e la coordinazione sociale è assicurata dal sistema dei prezzi. Da questo punto di vista l'esperimento dell'euro è tutt'altro che un fallimento, dato che questa è esattamente la direzione in cui la società italiana ed europea sta muovendo (Baccaro, Howell 2011).

3. Il reddito *pro capite*

La figura 1 mostra il reddito *pro capite* dell'Italia e degli altri tre «grandi»: Francia, Germania e Gran Bretagna. Tra il 1970 e il 1990 i quattro paesi crescono in maniera comparabile; l'Italia un po' più velocemente degli altri.

Fig. 1 – Pil pro capite di Italia, Francia, Germania e Regno Unito
(US\$ a prezzi costanti, 1995 PPP)

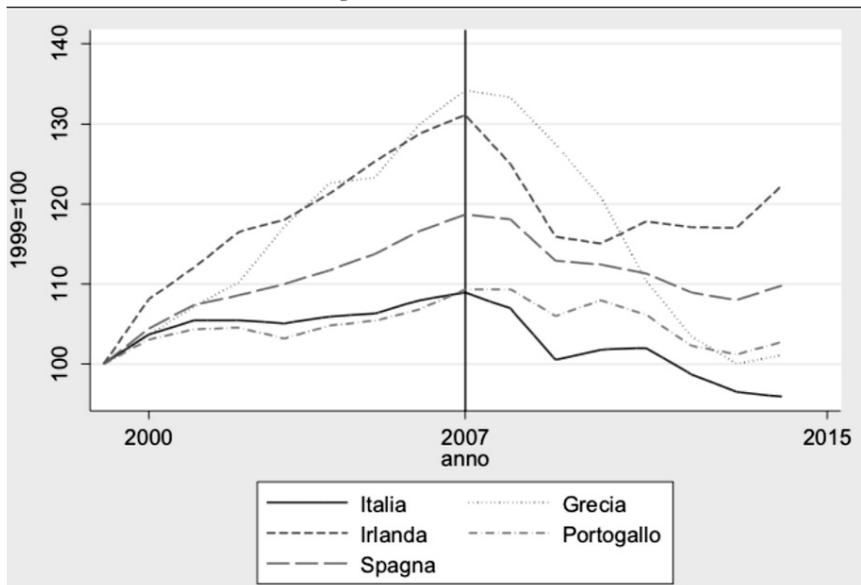


Fonte: Oecd level of Gdp per capita and productivity database.

Ma a partire dalla svalutazione del 1993 di Gran Bretagna e Italia, mentre la Gran Bretagna accelera, gli altri tre paesi ristagnano. La Germania si riprende a partire dalla metà degli anni duemila, mentre l'Italia declina dopo il 2007. La crescita italiana è negativa negli anni dell'euro tra il 1999 e il 2014. È da notare che il reddito *pro capite* italiano nel 2011 ha ricominciato a crescere ma è nuovamente caduto a seguito degli interventi necessari a «salvare l'Italia» dalla crisi dei debiti sovrani.

La figura 2 mette a confronto l'Italia con gli altri paesi Giips (Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo e Spagna). La base di partenza è il 1999, ovvero l'inizio dell'era euro. Tra il 1999 e il 2014 il Pil *pro capite* (reale in unità di potere d'acquisto) aumenta dappertutto – del 10 per cento in Francia; 19 in Germania; 19,5 nel Regno Unito; 10 in Spagna; 22 in Irlanda; 3 in Portogallo; 1 anche in Grecia – ma diminuisce del 4 per cento in Italia. Insomma, a differenza di altri paesi oggi in crisi, che hanno conosciuto un periodo di crescita superiore alla media prima del 2007 (causato da bolle speculative in Spagna e Irlanda e dunque insostenibile), per l'Italia gli an-

Fig. 2 – Pil pro capite di Italia, Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna (US\$ a prezzi costanti, 1995 PPP)



Fonte: Oecd level of Gdp per capita and productivity database.

ni dell'euro sono stati di stagnazione prima, e poi di aperto declino a partire dal 2007.

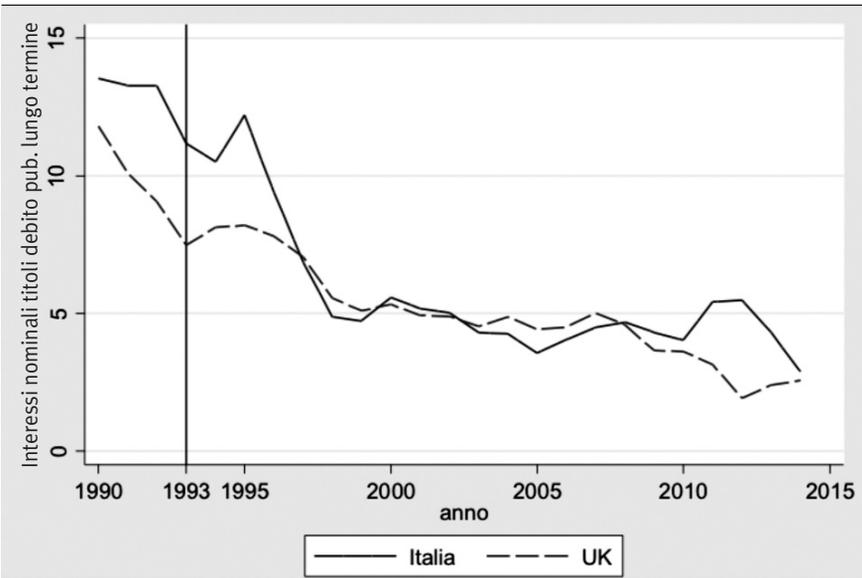
Come detto sopra, non c'è la prova controfattuale e non sappiamo cosa sarebbe successo nello scenario alternativo. Tuttavia, per sostenere che l'euro sia stato un vantaggio per l'Italia dal punto di vista economico occorre ipotizzare che le cose sarebbero andate ancora peggio in assenza dell'euro (e spiegare attraverso quali meccanismi causali). Inoltre, il paese che negli anni novanta aveva come l'Italia la scelta se partecipare o no alla moneta unica e che ha scelto di non farlo, la Gran Bretagna, è cresciuto a tassi molto superiori non solo all'Italia, ma anche a Francia e Germania.

4. Il «dividendo» fiscale

Affrontiamo ora la principale obiezione di coloro che sostengono che l'euro abbia avuto conseguenze positive per l'economia italiana: la riduzione dei

tassi di interesse. Come mostra la figura 3 (che rappresenta i tassi di interesse nominali sui titoli del debito pubblico a lunga durata), la riduzione dei tassi di interesse c'è stata ed è stata sensibile: dal 13-14 per cento dei primi anni novanta a valori inferiori al 5 per cento negli anni duemila. La figura 3 riporta anche la traiettoria dei tassi d'interesse della Gran Bretagna. Anche per questo paese il trend è stato negativo, anche se a partire da livelli leggermente più bassi nei primi anni novanta. Insomma, la discesa dei tassi d'interesse non è stata una prerogativa solo dei paesi come l'Italia che entrando nell'euro hanno «comprato» la credibilità della politica economica tedesca.

Fig. 3 – Tassi d'interesse nominali a lungo termine sui titoli pubblici italiani e britannici



Fonte: Oecd Economic Outlook database.

L'argomento sulla discesa dei tassi di interesse si accompagna di solito a considerazioni sull'euro come ennesima «occasione mancata» per l'Italia (ad es. Salvati 2011). La discesa dei tassi d'interesse avrebbe consentito notevoli risparmi nel finanziamento del debito pubblico, risparmi che avrebbero dovuto essere utilizzati per ridurre il debito. Così facendo, l'Italia sarebbe stata in grado di rispondere più efficacemente alla crisi finanziaria e sarebbe stata meno soggetta alla volubilità dei mercati finanziari quando la crisi dei debiti

sovrani è esplosa (vedi anche Sinn 2014). Una variante di questa argomentazione distingue tra le politiche economiche dei governi di centro-sinistra (1996-2001; 2006-2008), che avrebbero con corposi surplus di bilancio primario (al netto degli interessi) tentato di ridurre il debito, e le politiche fiscali più rilassate dei governi del centro-destra (2001-2006; 2008-2011). C'è del vero in questa caratterizzazione: il surplus primario raggiunge livelli superiori al 5 per cento nel primo governo Prodi; si abbassa fino quasi ad annullarsi nel governo Berlusconi successivo; riprende a salire nel secondo governo Prodi.

Tuttavia l'argomentazione sul beneficio fiscale dell'euro trascura il fatto che la sostenibilità del debito pubblico non dipende solo dal tasso d'interesse (i), ma dal tasso di interesse «corretto» per la crescita (g).

Il debito in proporzione del Pil può essere espresso con la formula seguente:

$$\frac{\text{debito}_t}{\text{Pil}_t} = \frac{1+i_t}{1+g_t} \times \frac{\text{debito}_{t-1}}{\text{Pil}_{t-1}} - \frac{\text{bilancio primario}_t}{\text{Pil}_t}$$

Se $\frac{1+i_t}{1+g_t} > 1$, il debito avrà la tendenza ad aumentare in maniera inerziale da un anno all'altro, e sarà necessario un attivo primario (ovvero una politica fiscale restrittiva) per tenerlo costante. Se $\frac{1+i_t}{1+g_t} < 1$, ovvero se il tasso di crescita è superiore al tasso di interesse, il peso proporzionale del debito tende a ridursi «automaticamente» senza necessità di correzioni fiscali, e questo è esattamente quel che è successo in Irlanda e Spagna negli anni novanta e duemila quando questi due paesi crescevano rapidamente e riducevano rapidamente anche il debito.

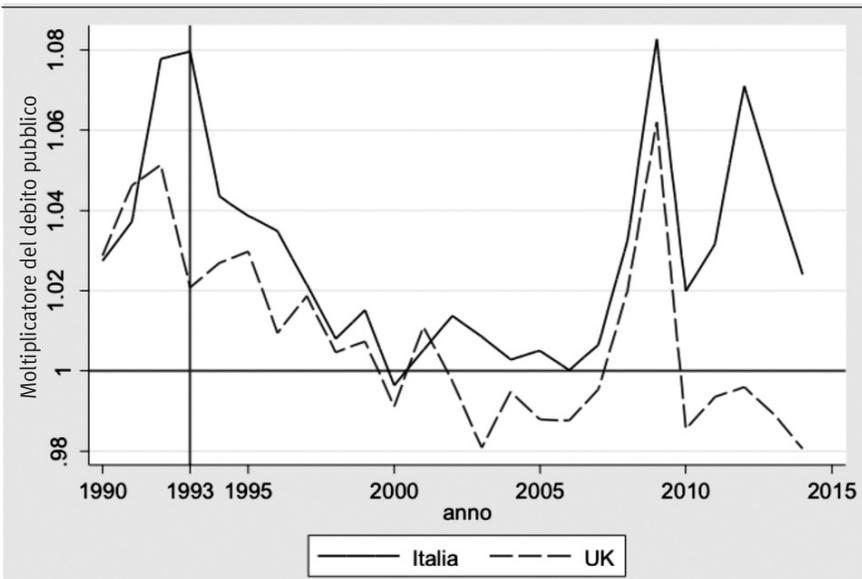
Dal 1960 fino al 1980 circa, il valore del parametro $\frac{1+i_t}{1+g_t}$ è inferiore a 1 sia per l'Italia che per la Gran Bretagna (dati non mostrati). A partire dal 1980 si entra in una nuova fase «pikettiana» in cui $i > g$. Vi è un ulteriore aumento del rapporto nel 1992-1993 quando i tassi aumentano in coincidenza con la crisi dell'Ems, e poi una discesa. La figura 4 riporta il valore del parametro $\frac{1+i_t}{1+g_t}$ tra il 1990 e il 2014 per Gran Bretagna e Italia. La Gran Bretagna ha lasciato fluttuare il suo cambio; è entrata nell'Ems solo nel 1990 per uscirne nel 1992. L'Italia è entrata nell'Ems nel 1979, poi nella banda stretta dell'Ems nel 1990; nel 1992 è uscita dall'Ems; è rientrata nell'Ems nel 1996; nel 1999 ha fissato il suo tasso di cambio ir-

revocabilmente e nel 2001 è entrata nell'euro. A partire dal 1993, la Gran Bretagna ha avuto condizioni di tasso di interesse corretto per la crescita generalmente migliori di quelle italiane, soprattutto dopo la crisi finanziaria.

Dunque l'affermazione che l'euro abbia fornito uno scudo protettivo all'Italia negli anni della crisi non sembra supportata dai dati.

In breve, chi parla di «dividendo fiscale» dell'euro assume implicitamente che i tassi di interesse non sarebbero diminuiti comunque (come è successo nel Regno Unito), e soprattutto assume che le scelte di politica dei cambi non abbiano avuto un impatto negativo sulla crescita economica, peggiorando il rapporto $\frac{1+i_r}{1+g_c}$ e inducendo a continue correzioni fiscali, con conseguenze probabilmente recessive. L'impatto dei cambi sulle esportazioni nette è esaminato nel paragrafo che segue.

Fig. 4 – «Moltiplicatore» del debito pubblico italiano e britannico

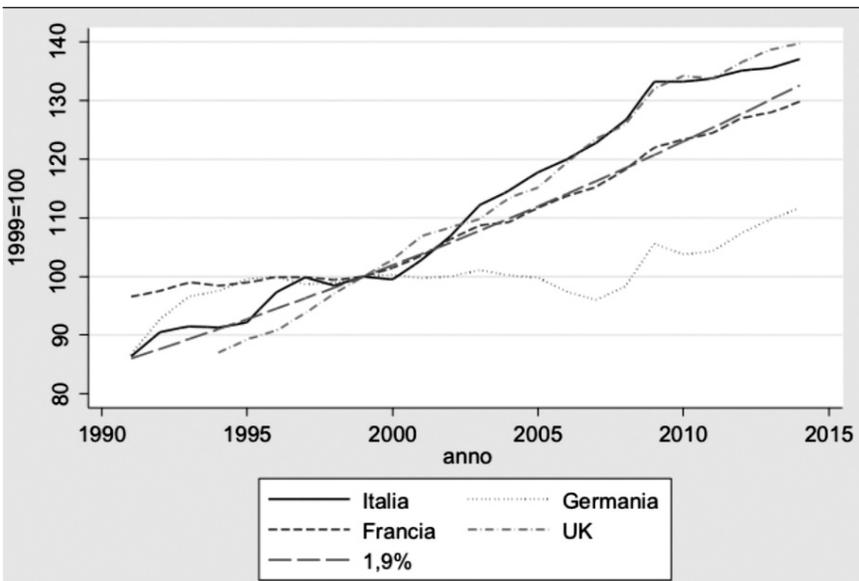


Fonte: Oecd Economic Outlook database.

5. La crisi di competitività

La figura 5 mostra la traiettoria dei costi unitari del lavoro (costo del lavoro in termini nominali diviso per la produttività del lavoro) in Francia, Germania, Italia e Gran Bretagna. Per essere coerenti con l'obiettivo di inflazione della Bce i costi unitari del lavoro avrebbero dovuto crescere a «un tasso inferiore, ma vicino al 2 per cento», diciamo dell'1,9 all'anno. Tuttavia, come mostra la figura, questo si è verificato solo in Francia. In Italia e in Gran Bretagna i costi unitari sono cresciuti più rapidamente; in Germania sono rimasti costanti fino al 2008. Secondo alcuni osservatori (ad es. Flassbeck, Lapavistas 2015; Scharpf 2011) questa divergenza racchiude l'essenza della crisi dei debiti sovrani. «Profittando» dell'impossibilità degli altri paesi di compensare gli andamenti divergenti dei costi unitari con un aggiustamento dei tassi di cambio nominali corrispondenti, la «Germania» avrebbe realizzato una svalutazione reale del suo tasso di cambio, che sarebbe all'origine degli squilibri sistematici di partite correnti con i paesi del Sud, e dei movi-

Fig. 5 – Costo del lavoro per unità di prodotto:
Italia, Francia, Germania e Regno Unito (economia nel suo complesso)



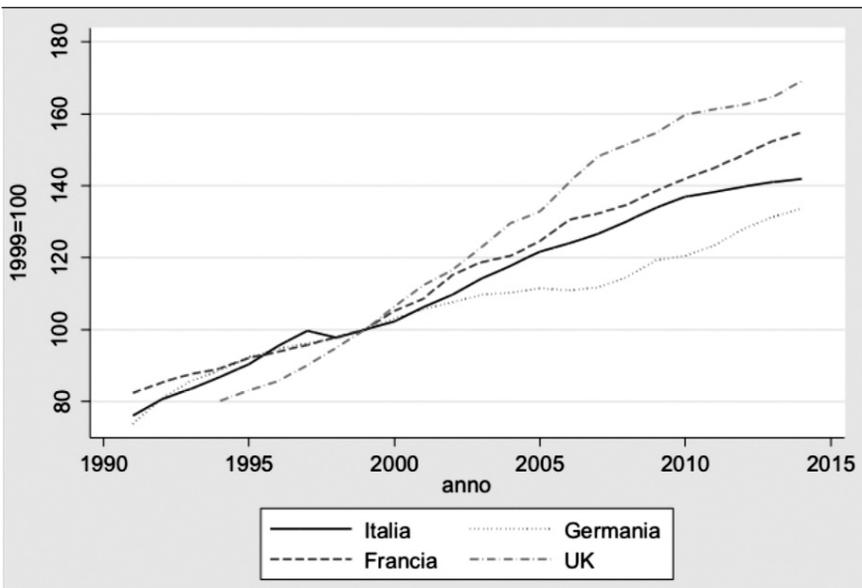
Fonte: Oecd productivity e Ulc database.

menti di capitale conseguenti (dai paesi in surplus a quelli in deficit). È da notare che i costi unitari tedeschi prendono a crescere a partire dal 2009, ma il gap rispetto all'Italia rimane approssimativamente costante. Soffrendosi solo sul settore manifatturiero (dati non mostrati), i costi unitari tedeschi sono diminuiti del 9 per cento tra il 1999 e il 2008, mentre sono rimasti costanti in Francia; cresciuti del 19 per cento in Italia; e del 10 per cento in Gran Bretagna.

La figura 6 mostra i salari orari (in realtà la *labor compensation* per ora lavorata, comprensiva dei contributi sociali pagati dai datori di lavoro). Essa mostra che il differenziale di competitività rispetto alla Germania è in parte spiegato dall'andamento difforme dei salari (nominali), che crescono meno rapidamente in Germania che altrove.

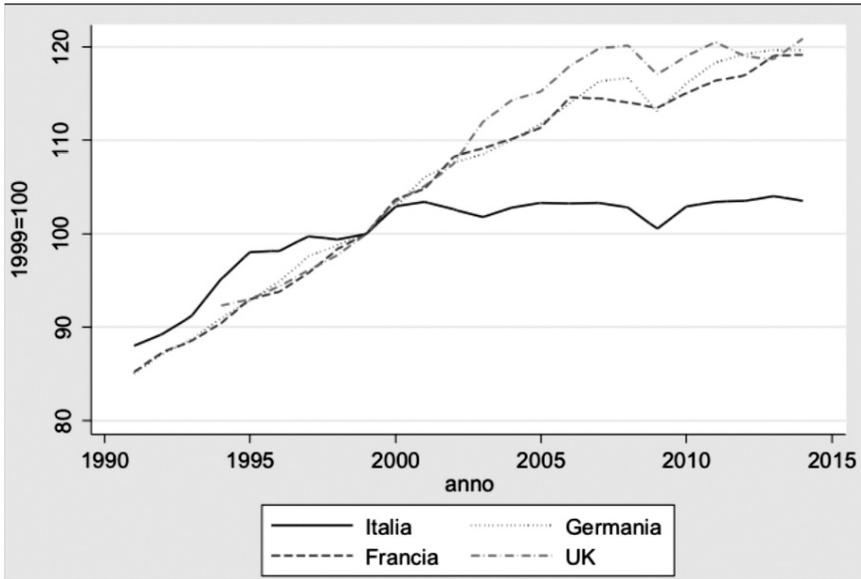
La figura 7 si concentra sulla produttività del lavoro. Questa cresce a un ritmo quasi identico in Francia, Germania e Regno Unito (19-21 per cento tra 1999 e 2014), mentre è stagnante in Italia (3 per cento). Limitare l'analisi al solo settore manifatturiero condurrebbe a conclusioni analoghe. Quindi la

Fig. 6 – Costi salariali orari: Italia, Francia, Germania e Regno Unito (economia nel suo complesso)



Fonte: Oecd productivity e Ulc database.

Fig. 7 – Valore aggiunto lavoro a prezzi costanti per ora lavorata: Italia, Francia, Germania e Regno Unito (economia nel suo complesso)

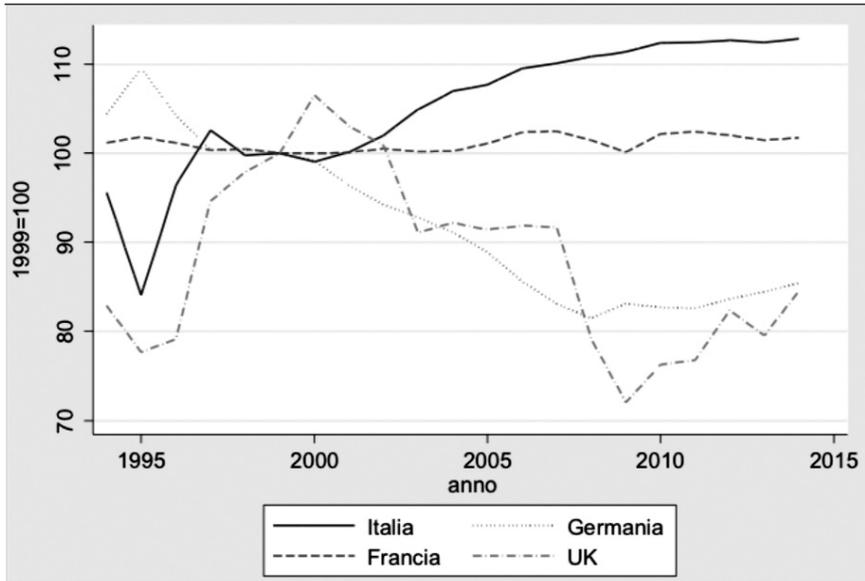


Fonte: Oecd productivity e Ulc database.

perdita secca di competitività italiana negli anni dell'euro è dovuta non tanto ad aumenti salariali non in linea con la media europea quanto soprattutto a una dinamica della produttività del lavoro difforme. Sul tema della produttività del lavoro ritorneremo.

In un sistema di cambi flessibili la tendenza difforme dei costi unitari del lavoro sarebbe stata compensata da un apprezzamento della valuta tedesca e da una corrispondente svalutazione delle altre valute, sì da mantenere il cambio reale inalterato, ma questo non è successo. Il cambio reale (effettivo) tedesco si è svalutato fino al 2008, quello italiano si è rivalutato, e quello francese è rimasto costante (vedi figura 8). Da notare come la Gran Bretagna abbia recuperato il gap di competitività con la Germania tra il 2007 e il 2009 nonostante un aumento relativo dei costi unitari del lavoro attraverso la svalutazione del cambio nominale. Da notare anche come il gap tra Germania e Italia non si sia chiuso quasi per niente durante gli anni della crisi, nonostante le misure di austerità degli ultimi anni. L'impossibilità di aggiustare il cambio ha generato squilibri sistematici dei saldi commerciali

Fig. 8 – Tassi di cambio reali effettivi (basati sui costi unitari del lavoro; 18 partner commerciali): Italia, Francia, Germania e Regno Unito



Fonte: Eurostat.

e ha generato flussi finanziari compensativi dal centro alla periferia che hanno contribuito ad alimentare la crisi dei debiti sovrani (Bagnai 2012). Conseguentemente le esportazioni tedesche sono cresciute più rapidamente di quelle francesi e italiane negli anni dell'euro, mentre le importazioni tedesche sono cresciute allo stesso ritmo di quelle francesi e italiane.

6. Gli scenari alternativi e le implicazioni per gli assetti delle relazioni industriali

Per quanto manchi la prova controfattuale, a mio parere ci sono pochi dubbi che l'euro non sia stato un buon affare per l'Italia. Ha avuto un impatto negativo sulle esportazioni nette attraverso la rivalutazione del cambio reale (rendendo più costose le esportazioni e più convenienti le importazioni). Anche dal punto di vista del «dividendo fiscale», se ha portato una diminuzione dei tassi di interesse, tale diminuzione si è accompagnata molto pro-

babilmente a una riduzione del tasso di crescita (ad esempio attraverso l'impatto negativo sulle esportazioni nette, e forse anche attraverso gli esiti recessivi dei bilanci primari attivi), e dunque non ha reso più agevole il finanziamento del debito pubblico italiano. Dire che l'euro non ha funzionato non significa però automaticamente concludere che occorra uscirne al più presto. Occorre valutare i vantaggi attesi e i rischi delle diverse opzioni.

Di seguito esaminiamo per grandi linee le principali alternative.

Restare nell'euro e «fare le riforme necessarie»

Paul Krugman la chiama strategia del «resistere» (*toughing it out*) (Krugman 2011). È sostanzialmente la ricetta che le «Istituzioni» hanno imposto alla Grecia. La permanenza nell'euro è accompagnata da riforme strutturali necessarie a riassorbire il gap di competitività. Questa strategia sarebbe più facile da mettere in pratica se l'aggiustamento fosse simmetrico, ovvero se la Germania accettasse di espandere la sua domanda interna mentre i paesi del Sud la contraggono. Per ragioni che ho già esposto in altra sede (Baccaro 2015) l'aggiustamento simmetrico non è un'opzione realistica: la Germania si è trasformata progressivamente da economia tirata dai salari in economia tirata dalle esportazioni, e le sue esportazioni nette rispondono positivamente a un cambio reale sottovalutato. In conseguenza, l'élite politico-economica tedesca si oppone risolutamente a ogni soluzione che implichi un aumento dei suoi costi unitari, oltre che a soluzioni alternative che comportino trasferimenti fiscali o garanzie congiunte dei debiti sovrani. Realisticamente, l'aggiustamento non può che essere asimmetrico, ovvero fatto prevalentemente o esclusivamente dai paesi in crisi.

Le riforme strutturali dovrebbero promuovere la riduzione dei costi unitari facilitando la flessibilità verso il basso dei salari. Attraverso la riforma delle istituzioni del mercato del lavoro e del sistema di relazioni industriali si punta a ridurre la *real wage resistance*. Coerentemente con questo assunto, le riforme introdotte recentemente nei paesi Giips contengono i seguenti elementi: riduzione del salario minimo (Grecia e Irlanda); decentramento della contrattazione collettiva (Spagna, Irlanda, Grecia); riduzione della protezione dell'impiego dei lavoratori regolari (Spagna, Grecia, Italia); blocco o taglio dei salari dei dipendenti pubblici (Irlanda, Italia, Spagna, Portogallo, Grecia); blocco del turnover nell'impiego pubblico (Irlanda, Italia, Spagna); riduzione dell'impiego pubblico (Grecia); riforma delle pensioni (Spagna, Italia, Grecia, Portogallo).

L'altro obiettivo delle riforme strutturali è quello di incrementare il tasso di crescita della produttività attraverso la riduzione delle rigidità istituzionali e una più efficiente allocazione dei fattori produttivi, sia nel mercato del lavoro sia in quello dei prodotti. Occorre sottolineare che l'evidenza empirica sulla relazione tra liberalizzazioni del lavoro e aumento della produttività del lavoro è lungi dall'essere univoca (Imf 2015, cap. 3, suggerisce che la regolamentazione del mercato del lavoro non ha un impatto negativo sulla Tfp). Tra gli autori di relazioni industriali e di *political economy* si è soliti far riferimento ai «vincoli benefici» delle relazioni industriali (Streeck 1997), sottolineando il ruolo svolto da sindacati e contrattazione collettiva centralizzata nell'indurre le imprese ad abbandonare strategie competitive basate sulla riduzione dei costi e ad abbracciare la «via alta» della competizione sulla qualità e la differenziazione. Queste intuizioni sono state di recente incorporate in nuovi modelli economici (mainstream), che spiegano in quali condizioni le rigidità istituzionali possano contribuire all'innovazione (cfr. Acemoglu 2010). Altre teorie ipotizzano che le rigidità istituzionali possano incoraggiare la sostituzione tra capitale e lavoro, aumentando così la produttività del lavoro residuo (Hicks 1932), e che relazioni di lavoro cooperative aumentino la motivazione e produttività dei lavoratori (Akerlof 1982).

Vi è inoltre una relazione positiva (nota come «legge di Verdoorn») tra domanda aggregata e produttività del lavoro. La produttività crescerebbe all'aumentare dell'utilizzazione della capacità produttiva, grazie agli effetti di scala, e all'influsso positivo dell'espansione della domanda sugli investimenti. Queste teorie lasciano ipotizzare che la stagnazione della produttività sia dovuta alla stagnazione della domanda e allo smantellamento dei «vincoli benefici», piuttosto che all'eccesso di rigidità istituzionali (cfr. Storm, Naastepad 2012).

In un periodo di inflazione prossima allo zero, la riduzione dei costi unitari, a meno di miracoli dal lato della produttività del lavoro, deve probabilmente avvenire attraverso la riduzione dei salari nominali. La strada da fare è tanta, poiché l'aggiustamento rispetto alla Germania non è neppure cominciato: fatto 100 il 1999, nel 2014 i costi unitari del lavoro italiani erano più alti di quelli tedeschi del 23 per cento nell'economia in generale, e del 36 nella manifattura. È probabile che un aggiustamento di queste dimensioni sia tutto fuorché indolore, e che produca una diffusa sfiducia nelle istituzioni democratiche (Scharpf 2011) e l'emersione di nuovi attori poli-

tico-sociali portatori di un messaggio di rinnovamento radicale, come sta effettivamente avvenendo. Senza voler fare del terrorismo ideologico, ma a titolo di dettaglio storico, è bene ricordare che una riduzione dei salari del 27 per cento e dei prezzi del 23 per cento fu realizzata dalla Germania tra il 1929 e il 1933 nel tentativo (imposto dal Trattato di Versailles) di far fronte alle riparazioni di guerra mantenendo inalterata la parità tra Reichsmark e oro (cfr. Sinn 2014).

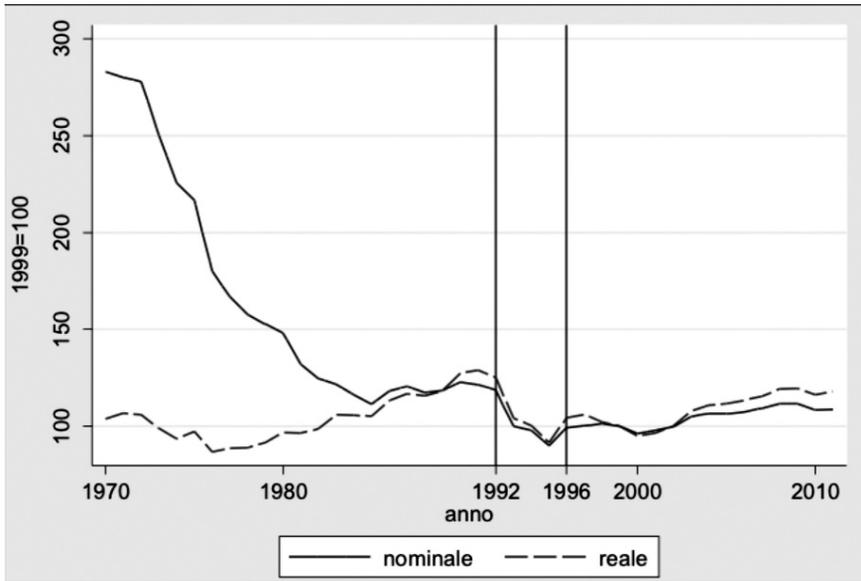
Dal punto di vista economico, un periodo prolungato di austerità e stagnazione potrebbe avere effetti importanti di «isteresi»: potrebbe per esempio ridurre la capacità produttiva attraverso il ristagno degli investimenti, incluso in capitale umano, aumentando la disoccupazione strutturale soprattutto nelle zone più deboli del paese.

Lo scenario dell'aggiustamento asimmetrico implica dunque una ristrutturazione radicale nei rapporti tra economia e società ed è il più pericoloso per il sindacato, che non ha un ruolo proprio da svolgere in questo regime se non quello di contribuire al proprio suicidio assistito. Rappresenta il compimento del tentativo di certe élite di estrazione liberale, cui si è accennato sopra, di trasformare il modello sociale italiano in senso liberista, riducendo il ruolo dell'attore pubblico e dei soggetti collettivi, e puntando su aggiustamenti automatici guidati dal sistema dei prezzi, incluso il prezzo di una «merce fittizia» quale è il lavoro (Polanyi 1957).

Uscire dall'euro

Questo scenario ha due varianti: uscita unilaterale e uscita concordata. Uscire dall'euro permetterebbe di compiere l'aggiustamento necessario utilizzando la leva del cambio piuttosto che la svalutazione interna di prezzi e salari. Uscita concordata o no, la formazione di aspettative di uscita e conseguente svalutazione provocherebbe (in realtà aggraverebbe) la fuga dei capitali e potrebbe condurre a un «arresto improvviso» dell'economia (Frenkel, Rapetti 2009). Occorrerebbe imporre il blocco dei capitali. Il sistema bancario entrerebbe in (ulteriore) sofferenza, e la situazione diverrebbe insostenibile se la Bce, come ha fatto recentemente con il sistema bancario greco, limitasse la liquidità al sistema bancario. Le banche dovrebbero probabilmente essere nazionalizzate. Ci sarebbe anche da risolvere il problema tecnico dell'introduzione di una nuova valuta, che richiede tempo, anche se l'utilizzo crescente della moneta elettronica renderebbe questa questione meno pressante che in passato. Infine, non vi è al momento nei trattati eu-

Fig. 9 – Tasso di cambio effettivo nominale e reale
(basato su 24 partner commerciali, costi unitari del lavoro)



Fonte: Eurostat.

ropei una procedura per abbandonare l'euro senza abbandonare allo stesso tempo anche l'Unione Europea.

Si obietta che la svalutazione non risolverebbe il problema della competitività dato che sarebbe controbilanciata in breve tempo dall'inflazione. Chi teme questo esito ha in mente gli anni settanta e ottanta, in cui, come dimostra la figura 9, le svalutazioni nominali non si traducevano in svalutazioni reali poiché i prezzi interni aumentavano rapidamente e annullavano l'effetto della svalutazione del cambio. Tuttavia, quella degli anni settanta e ottanta era un'economia fortemente indicizzata con un sindacato forte e rivendicativo (per lo meno in alcune sue componenti). Più appropriato sembra il paragone con la svalutazione che seguì all'uscita dallo Sme nel settembre 1992. Tra il 1992 e il 1995 il tasso di cambio effettivo dell'Italia si ridusse del 24 per cento in termini nominali e del 20 per cento in termini reali, ovvero la svalutazione nominale si tradusse quasi interamente in svalutazione reale. Se si pensa che l'Italia di oggi assomigli a quella degli anni settanta allora si ha ragione di pensare che la svalutazione del cambio non

avrebbe alcun effetto competitivo. Se viceversa si pensa che assomigli piuttosto a quella del 1992-1995, allora la conclusione è diversa. In ogni caso, se anche vi fosse una svalutazione reale, la crescita tirata dalle esportazioni rischia di essere limitata in un periodo di domanda mondiale stagnante.

Alcuni dei rischi vanno qualificati. Come spiega bene Hans-Werner Sinn (2014), la fuga dei capitali avverrebbe prima dell'uscita, e sarebbe tanto più prolungata quanto più l'evento è annunciato e atteso, ma non avrebbe alcuna ragione di essere dopo. Anzi, dopo l'uscita titoli (azionari e obbligazionari) presumibilmente sottovalutati potrebbero essere visti come buone occasioni di investimento se il paese ritornasse a crescere, perché ci sarebbero attese di profitti crescenti. Inoltre, la situazione dell'Italia è migliore di quella greca: il paese è in attivo delle partite correnti, e dunque non ha bisogno di indebitarsi con l'estero; ha il bilancio primario in attivo; ha una base produttiva più diversificata di quella greca, e dunque potrebbe più agevolmente sostituire merci importate con altre prodotte nazionalmente; il suo debito pubblico è per il 65 per cento nelle mani di residenti (dato Banca d'Italia dell'aprile 2015). Infine, dato che, a differenza di una guerra, il capitale fisico e umano sarebbe intatto, l'economia potrebbe, dopo la caduta iniziale, ripartire. Un tasso di cambio più consono ai fondamentali dell'economia potrebbe rianimare l'industria italiana, permettendole non solo di aumentare le sue quote di mercato internazionali, ma anche di sostituirsi a parte delle importazioni sul mercato interno.

Per quanto non condivida i toni apocalittici di chi pensa che l'uscita dall'euro sarebbe una catastrofe di proporzioni inenarrabili a cui è preferibile una lenta asfissia (vedi ad esempio Salvati 2015), non vi è alcun dubbio sul fatto che un'uscita unilaterale potrebbe innescare dinamiche difficili da controllare. Sarebbe di gran lunga preferibile un'uscita concordata con i partner europei. Questa sembrava un'opzione impossibile fino a qualche mese fa, ma la recente crisi greca l'ha resa meno remota. Ai primi di luglio scorso il ministro delle Finanze tedesche ha offerto al primo ministro greco, che l'ha rifiutata, la possibilità di un'uscita temporanea e assistita, con eventuale ristrutturazione del reddito. La proposta più compiuta in questo senso è stata elaborata da Hans-Werner Sinn (2014), consigliere economico del governo tedesco. Prevede la creazione di un meccanismo istituzionale per la gestione delle crisi sistemiche, con annessa modifica dei trattati. Questi dovrebbero definire un percorso di uscita ordinata per i paesi con problemi di competitività che non vogliono o non possono sopportare le conseguenze

della devaluazione interna di prezzi e salari necessaria all'aggiustamento. Tali paesi entrerebbero (volontariamente) in un meccanismo di cambi semifissi del tipo Erm II, il precursore dell'euro, in cui è attualmente la Danimarca. Tale meccanismo prevede una banda di oscillazione del cambio di +/-15 per cento, ma la forchetta potrebbe eventualmente essere allargata per gestire aggiustamenti più importanti. A differenza di un'uscita unilaterale, l'ingresso in un meccanismo di cambio riconosciuto dall'Ue obbligherebbe la Banca centrale a intervenire per difendere il cambio dei paesi Erm in caso di *overshooting*. La proposta di Schaeuble-Sinn prevede inoltre la possibilità di rientro nell'eurozona dopo un periodo di transizione ad aggiustamento completato. Questa però è un'ipotesi di scuola: se l'operazione fosse un successo il paese in questione non vorrebbe rientrare; se fosse un fallimento sarebbero gli altri a non volerlo.

Lo scenario di un'uscita dall'euro presenta aspetti contrastanti per il sindacato. Da un lato, una parte cospicua della base sociale del sindacato, ad esempio i pensionati, teme fortemente il riacutizzarsi dell'inflazione. Dall'altra, il sindacato si troverebbe molto probabilmente a giocare un ruolo di primo piano a livello nazionale se questo scenario dovesse realizzarsi. Sarebbe in quel caso di importanza fondamentale tenere sotto controllo la dinamica salariale per far sì che la svalutazione del cambio si tramuti in svalutazione reale. In altri termini, potrebbe esserci un ritorno alla politica dei redditi dei primi anni novanta. Questo potrebbe creare problemi di tenuta interna al sindacato, dato che i gruppi meglio organizzati si mobiliterebbero per ottenere aumenti salariali fuori norma e per reintrodurre meccanismi di indicizzazione, che andrebbero evitati se l'obiettivo è quello di rilanciare la crescita dal lato delle esportazioni.

Restare nell'euro e «navigare a vista» (muddle through)

I due scenari illustrati sopra comportano entrambi soluzioni estreme. Più probabile è una risposta di tipo incrementale che affronti i problemi che si presentano giorno per giorno, sperando che la situazione di contorno cambi: che la crescita mondiale si riavvii; che la Germania e gli altri paesi che condividono la sua posizione cambino idea sull'austerità e sulle politiche strutturali e di bilancio a essa connesse e concedano un po' di flessibilità o magari decidano di fare la loro parte di aggiustamento simmetrico; che le politiche della Bce riducano le tensioni speculative sui titoli del debito pubblico, mantenendo i tassi di interesse a un livello accettabile ecc.

Per quanto comprensibile dal punto di vista politico, la strategia di *muddling through* è probabilmente inadeguata rispetto alle dimensioni della crisi italiana: come ricordato sopra, il paese ha conosciuto vent'anni di stagnazione economica, e ha da recuperare un gap di competitività dell'ordine del 20 per cento (cfr. Sinn 2014). È bene ricordare che tra il 2011 e il 2013 (approssimativamente il periodo del governo Monti), malgrado le politiche di austerità, il cambio reale effettivo italiano non si è svalutato affatto, ma è rimasto costante. Tagli di ben altra consistenza sembrerebbero necessari per compiere l'aggiustamento restando nell'euro.

La strategia di *muddling through* è, tuttavia, coerente con l'assenza di un sentire comune chiaro tra gli italiani sulla questione dell'euro. Come suggerisce il paragrafo che segue, il paese sembra non avere un orientamento univoco sulla questione.

7. Le opinioni degli italiani

In questo paragrafo ci si serve dei dati del sondaggio «Flash Eurobarometer 405. The euro Area» condotto da Tns per conto della Commissione europea, Direttorato degli affari economici e finanziari. Il sondaggio è rappresentativo della popolazione italiana di almeno 15 anni, il campione è di mille individui e le interviste sono state condotte tra il 6 e l'8 agosto 2014. La domanda che ci interessa è la seguente: «Parlando in termini generali, pensa che avere l'euro sia una cosa buona o una cosa cattiva per il suo paese?». Le risposte di ciprioti, francesi, greci, italiani, spagnoli e tedeschi sono presentate nella tabella 1. Gli italiani che danno una valutazione positiva dell'euro sono una minoranza (44 per cento), a differenza non solo di tedeschi (66 per cento) e francesi (54), ma anche di altri popoli duramente toccati dalla crisi dei debiti sovrani come i greci (60 per cento) e gli spagnoli (58). Solo i ciprioti, tra tutti gli europei, mostrano livelli di negatività leggermente maggiori di quelli italiani (43 per cento).

Naturalmente, esprimere una valutazione negativa sull'euro non significa necessariamente esprimere una preferenza per l'uscita dall'euro. L'Eurobarometro non ha una domanda in questo senso, ma essa è posta nel Pew Global Attitudes and Trends (vedi tabella 2). Nella primavera 2014 in Italia solo il 45 per cento degli intervistati dichiarava che fosse preferibile mantenere l'euro, mentre il 44 per cento dichiarava di preferire il ritorno alla lira, con-

Tab. 1 – Opinioni sull'euro

PENSA CHE AVERE L'EURO SIA UNA COSA BUONA O UNA COSA CATTIVA PER IL SUO PAESE?						
	ITALIA	FRANCIA	GERMANIA	GRECIA	SPAGNA	CIPRO
COSA CATTIVA	47,06	37,72	24,2	28,08	35,73	47,49
NON SO DECIDERE	9,03	7,88	9,77	11,7	5,96	9,76
COSA BUONA	43,91	54,4	66,02	60,22	58,31	42,75

Fonte: Flash Eurobarometer 405, elaborazioni dell'autore.

Tab. 2 – Opinioni sull'uscita dall'euro

PAESE	SONDAGGIO	MANTENERE L'EURO	RITORNARE A FRANCO/MARCO/PESETA/LIRA/DRACMA	NS/RIFIUTO
FRANCIA	SPRING 2014	64	36	0
GERMANIA	SPRING 2014	72	27	1
GRECIA	SPRING 2014	69	26	5
ITALIA	SPRING 2014	45	44	11
SPAGNA	SPRING 2014	68	29	3

Fonte: Pew Global Attitudes & Trends Question Database.

Tab. 3 – Opinioni sull'euro per categorie sociali

	CASALINGHE E ALTRI INATTIVI	STUDENTE	PENSIONATO	DISOCCUPATO	LAVORATORE MANUALE	CAPO INTERMEDIO	PUBBLICO IMPIEGO	IMPIEGATO, ALTRO LAVORATORE	PROFESSIONISTA, MANAGER
EURO COSA CATTIVA O NON SO DECIDERE	77,71	41,31	47,07	72,76	67,07	66,52	46,2	51,89	48,49
EURO COSA BUONA	22,29	58,69	52,93	27,24	32,93	33,48	53,8	48,11	51,51
TOTALE	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Flash Eurobarometer 405, elaborazioni dell'autore.

tro il 64-36 per cento della Francia, 72-27 per cento della Germania, 69-26 per cento della Grecia, e il 68-29 per cento della Spagna. L'Italia sembra dunque essere diventato il paese più scettico d'Europa sulla questione dell'euro, con la possibile eccezione di Cipro.

Ritornando al sondaggio dell'Eurobarometro, per il quale ho a disposizione i microdati, la tabella 3 presenta il giudizio sull'euro separatamente per particolari categorie sociali. Una debole maggioranza favorevole si ritrova solo tra pensionati (53 per cento), lavoratori del pubblico impiego (54 per cento), professionisti/manager (52 per cento) e, soprattutto, studenti (59 per cento). Le percentuali sono invece assai più basse tra disoccupati (28 per cento), lavoratori manuali (33 per cento), capi intermedi (33 per cento) e soprattutto casalinghe e altri inattivi (22 per cento).

Questi dati evidenziano la difficoltà per i sindacati di prendere una posizione chiara sull'euro. La linea di faglia sembra attraversare i gruppi sociali da loro tradizionalmente rappresentati: se pensionati e lavoratori del pubblico impiego sembrano ancora essere favorevolmente orientati verso l'euro; lavoratori manuali e disoccupati sono assai più critici. Pur con tutti i limiti dei dati presentati sopra, sembra ancora di poter scorgere una fragile coalizione sociale pro euro: è costituita di lavoratori del pubblico impiego, lavoratori ad alta qualifica (professionisti e manager) e pensionati. Queste categorie temono probabilmente il salto nel vuoto e la fiammata inflazionistica che potrebbe far seguito all'uscita dall'euro. Si tratta dunque di una coalizione basata sulla paura, che potrebbe ulteriormente indebolirsi se la situazione economica continuasse a deteriorarsi imponendo riforme economiche che minaccino direttamente i gruppi sociali in questione.

8. Considerazioni conclusive

Credo non ci siano dubbi che l'euro non sia stato la panacea che ci si attendeva alla metà degli anni novanta, quando una grande maggioranza di italiani appoggiò il governo Prodi che si batteva per entrare nella seconda fase dell'Emu malgrado l'opposizione della Bundesbank e del ministero delle Finanze tedesco. L'impatto sulla crescita, soprattutto sulle esportazioni nette, è stato negativo e questo ha reso più difficile anche la gestione del debito pubblico.

Rimanere nell'euro con le regole di governance attuali significa impe-

gnarsi in una massiccia operazione di «svalutazione interna» di salari e prezzi, di dimensioni assai maggiori dell'austerità vista fino a ora. In questo scenario non vi è posto per relazioni industriali istituzionalizzate e per gli attori collettivi a esse connesse. Questi potrebbero tutt'al più facilitare la transizione verso uno stadio finale che non contempla la loro presenza. Questo stadio finale è da molti anni l'obiettivo di un gruppo numericamente limitato (ma intellettualmente egemone) di intellettuali, tecnocrati e politici di ispirazione liberale, che per usare ancora le parole di Carli (1993), hanno usato l'Europa come vincolo esterno per aggirare i limiti di culture politiche autoctone diffidenti nei confronti del capitalismo, e per modificare il modello sociale italiano in senso neoliberale, introducendo anche in Italia una società di mercato, in cui la coordinazione sociale è affidata al sistema dei prezzi.

L'opzione preferibile a mio parere è quella di un'uscita negoziata e l'ingresso in un sistema di fluttuazione controllata dei cambi come l'Erm II. Non è chiaro se questa prospettiva – che permetterebbe di ridurre le incognite e i rischi di un'uscita unilaterale – sia realmente percorribile, ma credo che la proposta di Schaeuble del luglio scorso di permettere alla Grecia un'uscita assistita avrebbe meritato maggiore attenzione da parte del governo italiano.

Per chi non condivide le finalità di trasformazione sociale dei riformatori neoliberali, l'opzione di uscita assistita permetterebbe forse di sfuggire ai meccanismi infernali della svalutazione interna, che stanno condannando le istituzioni e gli attori delle relazioni industriali, e le democrazie nazionali, a un progressivo svuotamento e alla marginalizzazione (Armingeon, Baccaro 2012).

Lo scenario più probabile è quello di una continuazione del *muddling through*. Se non altro questo permette di prendere tempo per cercare di cambiare i rapporti di forza in Europa e introdurre regole di governance economica meno rigide. A meno di miracoli, tuttavia, questa prospettiva non consentirà di recuperare il gap di competitività accumulato dall'economia italiana e di uscire dalla prolungata stagnazione. Se la situazione economica dovesse peggiorare ulteriormente, essa rischia di fragilizzare ulteriormente la debole coalizione di pensionati, impiegati pubblici e lavoratori qualificati, che ancora esprime un giudizio positivo sull'euro.

Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D. (2010), *When Does Labor Scarcity Encourage Innovation?*, in *Journal of Political Economy*, vol. 118 n. 6, pp. 1037-1078.
- Akerlof G.A. (1982), *Labor Contracts as Partial Gift Exchange*, in *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 97 n. 4, pp. 543-569.
- Armington K., Baccaro L. (2012), *Political Economy of the Sovereign Debt Crisis. The Limits of Internal Devaluation*, in *Industrial Law Journal*, vol. 41, n. 3, pp. 254-275.
- Baccaro L. (2015), *Le trasformazioni del capitalismo tedesco e la crisi dell'euro*, in *Il Mulino*, n. 5, pp. 900-909.
- Baccaro L., Howell C. (2011), *A Common Neoliberal Trajectory. The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism*, in *Politics & Society*, vol. 39, n. 3, pp. 521-563.
- Bagnai A. (2012), *Il tramonto dell'euro*, Reggio Emilia, Imprimatur.
- Bagnai A. (2014), *L'Italia può farcela*, Milano, Saggiatore.
- Carli G. (1993), *Cinquant'anni di vita italiana*, Bari, Laterza.
- Dyson K., Featherstone K. (1999), *The Road to Maastricht*, Oxford, Oxford University Press.
- Ferrera M., Gualmini E. (1999), *Salvati dall'Europa?*, Bologna, Il Mulino.
- Flassbeck H., Lapavistas C. (2015), *Against the Troika. Crisis and Austerity in the Eurozone*, London, Verso.
- Frenkel R., Rapetti M. (2009), *A Developing Country View of the Current Global Crisis. What Should Not Be Forgotten and What Should Be Done*, in *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, n. 4, pp. 685-702.
- Hicks J.R. (1932), *The Theory of Wages*, London, Macmillan.
- Imf (2015), *World Economic Outlook*, Washington DC, Imf, aprile.
- Krugman P. (2011), *Can Europe Be Saved?*, in *The New York Times Magazine*, 12 gennaio.
- Monti V. (1998), *Cari italiani, adesso siamo più forti*, in *Corriere della sera*, 3 maggio.
- Polanyi K. (1957), *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.
- Salvati M. (2000), *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 ad oggi*, Bari, Laterza.
- Salvati M. (2011), *Tre pezzi facili sull'Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Salvati M. (2015), *Renzi: Stick to Your Guns*, in *Il Mulino*, n. 5, pp. 787-795.
- Scharpf F.W. (1999), *Governing the European Union. Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press.

- Scharpf F.W. (2011), *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*, Cologne, Max-Planck-Institute Cologne Working Paper.
- Sinn H.-W. (2014), *The Euro Trap. On Bursting Bubbles, Budgets, and Belief*, Oxford, Oxford University Press.
- Storm S., Naastepad C.W.M. (2012), *Wage-Led or Profit-Led Supply. Wages, Productivity and Investment*, Ilo Conditions of Work and Employment Series n. 36.
- Streeck W. (1997), *Beneficial Constraints. On the Economic Limits of Rational Voluntarism*, in Hollingsworth J.R., Boyer R. (a cura di), *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 197-219.
- Streeck W. (2014), *Buying Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, London, Verso.

ABSTRACT

Agli inizi degli anni duemila ci si attendeva che il regime di governance associato alla moneta unica potesse «salvare l'Italia» costringendo gli attori economici e la classe politica a ristrutturarsi e a cambiare. A distanza di 15 anni è opportuno prendere atto che tali aspettative non si sono realizzate e interrogarsi lucidamente sul da farsi. Non solo l'adesione ai vincoli europei non ha salvato l'Italia, ma ha contribuito probabilmente (per quanto la prova controfattuale non sia disponibile) alla sua stagnazione. I sindacati e le associazioni imprenditoriali farebbero bene a rendersi conto che un sistema istituzionalizzato di relazioni industriali è difficilmente compatibile con l'imperativo di «svalutazione interna» – l'unico meccanismo di aggiustamento dell'eurozona – e che piani alternativi di distribuzione più equa dei costi dell'aggiustamento tra paesi forti e paesi deboli sono politicamente poco probabili.

SAVED OR UNDERMINED BY EUROPE?

At the beginning of the years 2000 it was expected that joining the eurozone and the economic governance system associated to it could «save Italy» by forcing economic actors and political elites to change. After 15 years it is time to acknowledge that reality has not lived up to expectations and think hard about the appropriate actions to take. Not only did adherence to European constraints not save Italy, it even contributed to its economic stagnation (although the counterfactual is not available). Trade unions and employer associations would do well to realize that an institutionalized industrial relations system is poorly attuned to the «internal devaluation» imperative, the sole adjustment mechanism of the Eurozone, and that alternative plans aimed to distribute the costs of adjustment more fairly between strong and weak countries are politically unlikely.

È più giusto e più plausibile cambiare l'Europa piuttosto che uscire dall'euro

*Riccardo Sanna**

Il contributo di Baccaro si inserisce in un dibattito molto aperto sulle opportunità e sulle conseguenze della Moneta unica e, più in generale, dell'Unione Europea. Tale dibattito, proprio sulla base dell'osservazione empirica, consentita dal lungo e inedito (ma non imprevedibile) arco temporale della crisi, diviene sempre più acceso e polarizzato sostanzialmente fra due possibili scenari che – a detta dello stesso autore – possono essere ricondotti al seguente dilemma: restare o meno nell'euro (basti citare due dei più autorevoli contendenti internazionali: Eichengreen 2010; Bootle 2012). La forma più frequente con cui tale dibattito viene intrapreso è la previsione dei costi e dei benefici dei possibili scenari futuri, misurati soprattutto in termini di benessere e democrazia dei popoli europei.

Il lavoro svolto da Baccaro ha il merito di assumere un approccio interdisciplinare, indispensabile per comprendere i processi che modificano la struttura economica e sociale, oltre che democratica e istituzionale, dei tanti paesi del Vecchio continente. Molto utile il richiamo al sistema di relazioni industriali e, nello specifico, alle implicazioni dell'euro per i lavoratori e per i sindacati, da un punto di vista prevalentemente contrattuale, salariale e occupazionale. Le valutazioni di Baccaro, però, rischiano di relegare i possibili orizzonti delle parti sociali alla sola «gestione» di scenari sfavorevoli: da un lato, svalutazione competitiva del lavoro («restando nell'euro e navigando a vista»); dall'altro lato, moderazione salariale, nel caso di uscita (unilaterale) dall'euro, per sfruttare al meglio l'eventuale svalutazione competitiva di una nuova moneta nazionale. Questa seconda soluzione, peraltro, accentuerebbe la competizione tra Stati e le tensioni geopolitiche globali, senza nemmeno attenuare le attuali «guerre valutarie».

In questo secondo scenario, l'ipotesi sottesa è che all'uscita unilaterale dell'Italia corrisponda la persistenza dell'area euro a 18 paesi e un nuovo as-

* Riccardo Sanna è capo area delle Politiche economiche e di sviluppo, Cgil nazionale.

setto istituzionale che mantenga il mercato unico e le prerogative sovranazionali della maggiore potenza commerciale del pianeta (ad esempio, alla Wto), senza generare ulteriori squilibri macroeconomici, interni ed esterni, all'Europa. Inutile sottolineare l'infondatezza di tale eventualità. Di fronte alla rottura dell'euro, è molto più probabile che si destrutturino anche gli altri capisaldi dell'Unione Europea e che si accenda una nuova competizione, fondata sulla svalutazione delle diverse valute europee, per la conquista delle quote di commercio internazionale, per la capacità fiscale di attrazione dei capitali e per l'accreditamento sui mercati finanziari. Anche trattando l'*euroexit* come semplice uscita unilaterale da un sistema di cambi fissi (come l'uscita dallo Sme nel 1992), data l'interdipendenza commerciale e finanziaria della moneta unica, l'effetto contagio sull'intero sistema bancario europeo sarebbe inevitabile, tanto quanto l'uscita sequenziale e disordinata di altri paesi europei, a partire da quelli più esposti.

Sebbene il ritorno alle monete nazionali per i paesi euro possa tradursi nel breve periodo in un sostegno alla ripresa economica e nel rafforzamento della sovranità nazionale, nel medio e lungo termine nessuna delle cause che hanno originato la crisi verrebbe risolta. Gli squilibri macroeconomici europei – dirimenti anche per quelli globali – insisterebbero sul versante della domanda (compressione della quota del lavoro sul reddito nazionale, riduzione del welfare e della progressività fiscale, precarizzazione del lavoro ecc.) come dell'offerta (finanziarizzazione, riduzione degli investimenti fissi reali e dell'innovazione ecc.), in un contesto ancora meno cooperativo.

La razionalizzazione «per estremi» della discussione e dei possibili scenari scelta dall'autore del saggio, perciò, può contribuire a delineare una riflessione molto compiuta sul ben più complesso divenire della Storia delle diverse nazioni europee. Ciò pone l'interrogativo iniziale (dentro o fuori dall'euro) molto adatto all'analisi delle singole vicende politiche nazionali, spesso approssimate nelle elezioni legislative. Tuttavia, il contributo di Baccaro sembra più orientato a riconoscere maggiore validità alla tesi anti-euro. Prospettiva certamente indotta dal tentativo – condivisibile – di confutare la tesi di un'Europa salvifica, per l'Italia come per gli altri paesi dell'Eurozona, espressa nei lavori citati in *incipit* dall'autore (Ferrera, Gualmini 1999; Salvati 2000).

Per definizione, però, l'analisi «per estremi» trascura gli scenari più plausibili, che nella vicenda europea sono proprio quelli più probabili. In tal senso, invito l'autore a considerare anche la questione da un punto di vista

più *politico*, anche per capire meglio alcuni passaggi storici e l'attuale geografia economica dell'Europa.

La prima e più importante motivazione alla base della costruzione europea è il progetto di *pace* che si è voluto recuperare all'indomani della seconda guerra mondiale cercando di ritrovare lo spirito della «pace perpetua» di Kant, a cui si richiama anche l'idea di «Stati uniti d'Europa» di Hugo. La proposta di Schuman di istituire la Ceca portava con sé interessi pratici e valore simbolico. Per la prima volta dopo lo sconvolgimento dei conflitti mondiali, i rapporti bilaterali lasciarono il posto alla prolifica logica multilaterale, anche oltre i confini europei. Su questa base, la cooperazione internazionale, ispirata dagli accordi di Bretton Woods ha dato il via a una serie di successivi strumenti di collaborazione sovranazionale. Il Gatt e la Cee sono alcuni tra i Trattati multilaterali che hanno allargato il commercio globale e, a loro volta, ispirato organizzazioni economiche e politiche nuove come il Mercosur, l'Asean e la stessa Unione Europea. Anche per questo, l'Unione Europea, dopo il 1989, incoraggiò la riunificazione della Germania e, su spinta marcatamente francese, l'introduzione di un sistema monetario unico, ancor più necessario con l'ulteriore – e, forse, prematuro – allargamento a Est. Col senno di poi, dinnanzi alle sfide della globalizzazione, costituire una politica economica comune, un modello sociale comune e una difesa comune rappresentano obiettivi molto pragmatici. Tutti i Trattati, poi, risentono inevitabilmente della storia e dell'influenza geopolitica dei diversi Stati membri, già nel Dopoguerra. Basti pensare al Trattato di Maastricht del 1992, ossia al vincolo del 3 per cento di *deficit spending* o all'obiettivo del 60 per cento del rapporto debito pubblico/Pil, che non sono altro che i livelli registrati all'epoca dalla Germania, autoproclamatasi *benchmark* europeo. Lo stesso sistema monetario internazionale, prima ancora dell'euro, si allontana molto dall'idea di «moneta universale», su cui fondare un «sistema di compensazione multilaterale» (Fantacci 2011). Eppure, è da qui che dovrebbe riprendere il dibattito sulle opportunità e le conseguenze di un sistema monetario sovranazionale (Minenna 2013).

In tal senso, sarebbe interessante elaborare un'indagine per rilevare, oltre alle opinioni sull'euro e l'Europa, citate anche da Baccaro, anche le opinioni su un'Europa diversa, più simile allo spirito originario, con una moneta unica più *keynesiana* e una politica economica espansiva, senz'altro più adatta alle circostanze storiche attuali. Una rilevazione di questo tipo metterebbe in evidenza le prossimità con un nuovo progetto di Europa e, al tempo stes-

so, le possibilità di realizzarlo per la via democratica e politica, oltre che stressare le distanze con l'attuale governance europea.

La seconda considerazione che induce a privilegiare il piano *politico* riguarda le scelte fiscali e finanziarie intraprese per affrontare l'irruzione della crisi globale nei bastioni dell'economia europea. Non era immaginabile che le modifiche dei Trattati avviate dal 2002, ancorché intellegibili nella logica liberista, potessero subire una così drastica accelerazione rigorista a partire dal 2009 con la giustificazione – e mistificazione – di poter far fronte alla crisi esclusivamente per quella via. Nessun economista ha previsto l'intensità e la profondità della crisi europea, perché nessuno poteva prevedere l'austerità. La teoria della cosiddetta «austerità espansiva», ben sintetizzata dall'introduzione del cosiddetto pareggio in bilancio (anche in molte Costituzioni), è la vera responsabile della spirale recessiva, depressiva e deflattiva in cui ancora si trovano i paesi periferici dell'area euro.

E se allo scoppio della crisi europea fossero state fatte altre scelte, oggi le pulsioni anti-europee sarebbero altrettanto forti? Ad esempio, se anziché *Six pack*, *Two pack* e *Fiscal Compact* fosse stato deciso da subito un allentamento dei vincoli di finanza pubblica; se fosse stato deciso già nel 2010 il primo *quantitative easing* (anziché aumentare i tassi mentre tutto il mondo li tagliava); se si fossero impiegate le risorse (a oggi mille miliardi di euro) per realizzare investimenti pubblici europei e non per salvare le banche e il sistema finanziario, lo scenario attuale sarebbe completamente diverso. Il problema è *politico*.

Di certo, le vicende e le scelte di politica economica, finanziaria e monetaria dell'Unione Europea si sono radicate nelle debolezze dell'architettura e della governance dell'area euro, ma è stata la politica liberista, prevalente tanto nei parlamenti nazionali che nel Parlamento europeo, nella Commissione europea e nella Bce, a privilegiare gli interessi costituiti del capitale, soprattutto finanziario e delle grandi imprese esportatrici, a scapito dell'occupazione e dello sviluppo della stragrande maggioranza dei paesi europei. Focalizzando l'attenzione sulle strategie di politica economica, dopo le ultime elezioni europee il nuovo quadro politico – nonostante il maggior peso nell'emiciclo europeo dell'Alleanza progressista dei socialisti e dei democratici e il minor peso del Partito popolare europeo – è mutato troppo poco per invertire la rotta dell'austerità verso politiche più *keynesiane* (o, per dirla in termini politici, socialdemocratiche) di sostegno alla domanda effettiva attraverso un rinnovato intervento pubblico in economia. Nondimeno l'an-

damento dei principali aggregati macroeconomici e quello delle stesse finanze pubbliche restituiscono il fallimento delle politiche di austerità. Per questo nell'ultimo anno sono state avviate misure monetarie e *polices* fiscali per «flessibilizzare» l'austerità, come illustra anche Baccaro. Ovviamente, tutto ciò non può bastare a risolvere la crisi, né nel breve né nel lungo periodo. Ma indica la necessità di un cambiamento. Un cambiamento ingenerato dall'esagerazione degli squilibri interni all'Unione Europea e, ancor di più, all'area euro. Un cambiamento sospinto dalla vicenda greca e soprattutto dalla citata dichiarazione di Schaeuble che abbatte il tabù dell'*euroexit*. Un cambiamento ancora più imminente se si vuole rispondere alle instabilità dell'economia globale dettate dalle nuove vicissitudini cinesi e dalle potenziali scelte monetarie della Fed.

Quindi, l'analisi dei cosiddetti rapporti di forza *intra*, *inter* e persino *extra* europei induce a pensare che per l'Italia sia più semplice provare a cambiare la politica economica europea – strada ancora di fatto mai tentata – piuttosto che scegliere di uscire (in modo più o meno concordato) dalla Moneta unica. D'altra parte, a rigor di logica, la proposta di una soluzione tecnica per via politica, come l'uscita dall'euro, andrebbe comunque presa in considerazione solo dopo che la stessa forza politica – ammesso che si riesca a maturare – venga usata per compiere scelte di cambiamento della politica economica, della governance e della stessa architettura europea, essendo il nostro paese la seconda economia industriale ed esportatrice dell'Unione Europea.

Limitatamente all'analisi macroeconomica svolta da Baccaro, occorre sottolineare che la selezione degli indicatori economici risulta molto appropriata. In particolare, il reddito *pro capite* si mostra più rappresentativo dello stesso reddito nazionale nella descrizione della crescita e della sua diffusione, ancorché sul Pil si misurano tutti i cosiddetti rapporti interciclici delle finanze pubbliche (debito, deficit, spesa, pressione fiscale e gli stessi interessi passivi a cui Baccaro dedica molta attenzione). Come è noto, peraltro, nella letteratura economica il Pil *pro capite* può essere considerato una misura di produttività, perché matematicamente descrive il contributo alla crescita delle diverse variabili demografiche, istituzionali e tecnologiche di ogni sistema-paese (Saltari, Travaglini 2006). Anche nelle elaborazioni di Thomas Piketty (2014) – evocate dallo stesso Baccaro – il reddito *pro capite* è utilizzato per tracciare la generica rotta del capitalismo nel lungo periodo. Non a caso l'analisi statistica svolta da Piketty viene completata dall'osservazione

della concentrazione e della composizione del reddito e della ricchezza (con riferimento alla capacità e alla volontà di tradurre i profitti e i risparmi in investimenti fissi). Cosa che tralascia Baccaro, ma che assume un notevole rilievo se si vuole ragionare delle implicazioni di un nuovo regime monetario sulla finanza, pubblica e privata, dei diversi paesi euro. Questa precisazione è necessaria se si vuole comprendere la storia economica d'Italia, che letta attraverso la lente delle finanze pubbliche e della formazione del debito pubblico riconduce le debolezze strutturali dell'economia italiana all'endemica ineguaglianza fra risparmi e investimenti, la cui spiegazione principale risiede proprio nella formazione di un livello di evasione fiscale impareggiabile e, di conseguenza, nella concentrazione della ricchezza e della rendita. Questa prospettiva consente anche di fornire una spiegazione al principale assente di tutta la storia successiva all'Accordo del 23 luglio del 1993: gli investimenti fissi. Prima ancora dell'euro o del famigerato divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia, il progressivo innalzamento dei tassi di interesse sul debito pubblico italiano è dipeso dalla capacità del sistema-paese di investire e accogliere investimenti. A maggio 2014, infatti, il Fondo monetario internazionale ha dedicato una pubblicazione specifica al caso italiano (curata da A. Tiffin), sostenendo che la competitività del paese non dipende da fattori di costo ma dalla capacità del sistema di innovare (Tiffin 2014).

Sempre in quest'ottica, per operare confronti con la nostra economia meriterebbe un'analisi più approfondita la storia economica del Regno Unito, che non può essere presa a paragone solo per la diversa autonomia monetaria. Le trasformazioni della struttura produttiva e della società britannica realizzate negli ultimi vent'anni portano a pensare che le grandi svalutazioni della moneta sono addirittura funzionali alla svalutazione del lavoro (cfr. Brancaccio, Garbellini 2014).

Cosa può fare allora il sindacato? Il sindacato può accogliere la domanda di riforma del capitalismo europeo. Sin dall'inizio della crisi la Ces ha elaborato proposte alternative all'euro-austerità e per la prima volta nella storia, il 14 novembre 2012, si è svolta una giornata di mobilitazione europea. In Italia, la Cgil ha avanzato diverse proposte – spesso unitamente a Cisl e Uil – per una politica economica espansiva, chiedendo così di aprire una vera e propria «vertenza europea» per la modifica dei Trattati e recuperare lo spirito del *Manifesto di Ventotene*. La domanda politica accolta dalla Cgil, però, si è anche tradotta nella proposta di un Piano del lavoro che, perfino a contesto dato, può configurare una nuova politica economica di sostegno

alla domanda effettiva e di innovazione dell'offerta produttiva. In questo senso, una nuova sovranità monetaria non rappresenta la *conditio sine qua non* per uscire dalla crisi e, dato il peso dell'economia italiana, cambiare la politica europea.

Riferimenti bibliografici

- Boote R. (2012), *Leaving the Euro. A Practical Guide*, London, Capital Economics.
- Brancaccio E., Garbellini N. (2014), *Sugli effetti salariali e distributivi delle crisi dei regimi di cambio*, in *Rivista di politica economica*, luglio-settembre.
- Eichengreen B. (2010), *The Breakup of the Euro Area*, in Alesina A., Giavazzi F. (a cura di), *Europe and the Euro*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 11-56.
- Fantacci L. (2011), *Motivi e conseguenze di una riforma mancata*, in Keynes J.M., *Eutopia, proposte per una moneta internazionale*, a cura di Fantacci L., Milano, Et al. editore, pp. 147-158.
- Tiffin A. (2014), *European Productivity, Innovation and Competitiveness. The Case of Italy*, Imf Working Paper, WP/14/79, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1479.pdf>.
- Minenna M. (2013), *La moneta incompiuta*, Roma, Ediesse.
- Pennacchi L., Sanna R. (2015, a cura di), *Riforma del capitalismo e democrazia economica*, Roma, Ediesse.
- Piketty T. (2014), *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, Bompiani.
- Saltari E., Travaglini G. (2006), *Le radici del declino economico. Occupazione e produttività in Italia nell'ultimo decennio*, Torino, Utet.

Uscire dall'euro? Né realistico né desiderabile

Lorenzo Bordogna*

Il contributo di Lucio Baccaro tratta un tema di grande importanza per le relazioni industriali in Italia e in molti paesi europei. Esso richiama l'attenzione sulle implicazioni di fattori di contesto che sono oggi tra i più rilevanti per i destini dei sistemi nazionali di relazioni industriali nel nostro continente, ovvero l'insieme di regole connesso all'appartenenza all'Unione Europea e in particolare all'Unione economica e monetaria con tutta la sua architettura istituzionale, a partire dal Patto di stabilità e crescita fino alle modificazioni e integrazioni nella governance economica europea intervenute dopo la crisi del 2008.

Si tratta di un tema la cui portata, in realtà, va molto al di là dei confini delle relazioni industriali in senso stretto, per investire problemi al centro del dibattito economico e del confronto politico in Italia e in molti paesi europei. Inutile ricordare come i temi euro-scettici siano, con varie tonalità, tra quelli elettoralmente più proficui praticati da movimenti e partiti politici di destra e di sinistra in molti paesi europei, che siano o meno sotto programma della Troika. I recenti risultati delle elezioni politiche in Polonia, un paese che pure non fa parte dell'eurozona e che dall'appartenenza alla Ue ha tratto grandi vantaggi, è solo l'ultimo esempio. Non a caso, sin dalla chiarezza del titolo – *Salvati o rovinati dall'Europa?* – l'articolo richiama, ponendosi in chiave critica, la posizione di studiosi che, alla fine degli anni novanta/inizio duemila, ritenevano che l'appartenenza all'Unione Europea, e in particolare all'Unione monetaria, avesse prodotto o potesse produrre effetti benefici sulla politica italiana, costringendola a riformarsi e a introdurre riforme economiche liberalizzatrici (Ferrera, Gualmini 1999; Salvati 2000; ma sono richiamati anche Carli, Andreatta, Ciampi, Padoa Schioppa, Draghi).

* Lorenzo Bordogna è docente di Sociologia economica presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università di Milano.

Rispetto ai toni semplificatori di una parte almeno del dibattito corrente su questi temi, l'articolo ha il sicuro merito di collocare la discussione su un piano analitico rigoroso e controllato, con argomenti fondati il più possibile sull'evidenza empirica seguiti da formulazione di opzioni di *policy* che vogliono essere coerenti con quella evidenza. Naturalmente, l'Unione Europea è più del mercato unico e della moneta unica, includendo quell'insieme di diritti, di norme, di pratiche e di valori che viene spesso riassunto sotto il titolo di *Acquis communautaire*, di cui fa parte anche il Modello sociale europeo, per quanto sotto stress. Ma proprio allo scopo di evitare discussioni troppo generali e difficilmente controllabili, l'analisi è volutamente limitata alla moneta unica e ai suoi effetti, confrontando la performance economica di medio-lungo periodo dell'Italia, prima e dopo l'avvento della moneta unica, con quella di alcuni paesi europei con economie di dimensioni e livelli di sviluppo comparabili, quali Francia, Germania e Regno Unito. In questo quadro, che mette in luce i gravissimi ritardi strutturali dell'economia italiana (ed è questo un altro merito del contributo in esame), una particolare attenzione è dedicata alla comparazione tra Italia e Regno Unito in ragione della loro comune traiettoria monetaria fino ai primi anni novanta, poi seguita da decisioni opposte in merito all'adesione alla moneta unica. I due paesi, infatti, hanno entrambi partecipato al Sistema monetario europeo (Sme), l'Italia dal 1979 e il Regno Unito dal 1990, da cui sono contemporaneamente usciti a seguito della tempesta finanziaria e valutaria del settembre 1992, con una forte svalutazione della moneta nazionale, per percorrere poi strade opposte circa l'adesione alla moneta unica. L'Italia è rientrata nello Sme nel 1996 e nel 1999 è stata inclusa nel primo gruppo di paesi che hanno adottato l'euro, il Regno Unito ha deciso invece di restarne fuori, allora come oggi. In tal modo l'analisi comparata, e quella con il Regno Unito in particolare, cerca di compensare in qualche misura, come spesso avviene nelle scienze sociali, l'assenza di prove controfattuali o la difficoltà, se non l'impossibilità in molti casi, di effettuare esperimenti di laboratorio.

Gli andamenti economici considerati, con vari indicatori e approfondimenti, riguardano la crescita e il reddito *pro capite*; il «dividendo fiscale», ovvero i benefici in termini di finanza pubblica assicurati dalla riduzione dei tassi di interesse e quindi il problema della sostenibilità del debito; i costi unitari del lavoro e la produttività del lavoro, e quindi la competitività di beni e servizi nazionali. Il periodo temporale coperto comprende sempre anni

precedenti e successivi all'avvento della moneta unica, e va in genere dai primi anni novanta al 2013 o 2014, salvo in due casi in cui risale ai primi anni settanta o sessanta (crescita del reddito *pro capite* e «moltiplicatore» del debito pubblico, ovvero rapporto tra tasso di interesse sul debito e crescita del prodotto interno lordo). Tutti i confronti con i maggiori paesi europei, e in particolare con il Regno Unito, risultano decisamente sfavorevoli per l'Italia, pur in misura diversa.

Al termine dell'analisi, Baccaro conclude quindi che «per quanto manchi la prova controfattuale [...] ci sono pochi dubbi che l'euro non sia stato un buon affare per l'Italia». Ha avuto un impatto negativo sulle esportazioni nette attraverso la rivalutazione del cambio reale, ed esiti problematici anche sotto il profilo del «dividendo fiscale». Se infatti c'è stata effettivamente una riduzione dei tassi di interesse, questa si è accompagnata a una riduzione dei tassi di crescita, anche a causa degli effetti recessivi dei saldi primari di bilancio, tale da compromettere comunque la sostenibilità del debito pubblico. Vengono quindi tratte tre indicazioni di scenario, che sono anche opzioni di *policy*, con diverse implicazioni per le relazioni industriali italiane (e non solo per le relazioni industriali), e con diversi vantaggi e rischi potenziali.

Senza discutere nel dettaglio le argomentazioni di Baccaro, che richiederebbe un impegno che non sono in grado di affrontare, concentrerò il mio commento dapprima su alcuni aspetti analitici e poi soprattutto sugli scenari conclusivi e le loro implicazioni politico-normative.

Sul piano analitico il dubbio principale riguarda il valore attribuito al confronto con il Regno Unito. Un paese che, per via dell'esperienza monetaria analoga a quella italiana fino all'uscita dallo Sme nel 1992 e poi divergente dal momento dell'adesione/non adesione all'euro, viene assunto, in assenza di una prova controfattuale, quale indicatore di come avrebbe potuto essere la performance economica dell'Italia se non fosse entrata nell'euro e nella connessa rete di vincoli, a partire dall'impossibilità di usare la svalutazione competitiva della moneta. In estrema semplificazione (Baccaro mi scusi se la semplificazione è eccessiva), il dubbio riguarda la correttezza analitica di fare dipendere il successo economico del Regno Unito e l'insuccesso dell'Italia negli ultimi due decenni dalla diversa scelta di adottare/non adottare la moneta unica alla metà-fine degli anni novanta. Certo, quello è stato uno spartiacque di grande rilevanza, con effetti di vasta portata. Si può tuttavia discutere se quella sia l'unica differenza critica cui si possa attribuire in

via esclusiva il diverso successo economico dei due paesi, o se non contino anche altri fattori che poco hanno a che fare con l'euro. Ad esempio, un sistema elettorale fortemente maggioritario e una forma di governo che consentono nel Regno Unito una stabilità politica e processi decisionali più rapidi e compatti che non nella tormentata esperienza dei governi di coalizione italiani – una caratteristica che, specie in tempi di crisi, potrebbe essere importante anche sul piano della performance economica. Un altro aspetto non trascurabile, i cui effetti dovrebbero essere analizzati in rapporto all'adesione o meno all'euro, è la diversa struttura economica dei due paesi, con un peso della componente finanziaria nel Regno Unito assai maggiore che in Italia e una dipendenza energetica notevolmente inferiore. Un altro aspetto ancora sono le profonde differenze nella regolazione del mercato del lavoro, tra i più liberalizzati e flessibili d'Europa quello del Regno Unito, e tra i più regolamentati quello italiano. In breve, occorrerebbe considerare se l'assunto *coeteris paribus*, consueto e per molti versi inevitabile nell'analisi scientifica, non rischi in questo caso di lasciare fuori dal quadro aspetti rilevanti ai fini della spiegazione, e quindi di attribuire all'appartenenza o meno all'euro una capacità esplicativa eccessiva, facendo discendere da questo (solo) fattore conseguenze in termini di successo/insuccesso della performance economica nei due paesi che a esso non sono direttamente riconducibili.

Peraltro, anticipando considerazioni politico-normative che svolgerò tra poco, se l'estrema flessibilità del mercato del lavoro fosse una componente importante del divario tra successo economico del Regno Unito e deludente performance italiana, si avrebbe una conseguenza in certo senso paradossale. Ovvero che, se il successo del Regno Unito costituisse un modello, l'uscita dell'Italia dall'euro dovrebbe accompagnarsi a riforme neoliberali di flessibilizzazione del mercato del lavoro che sono parte significativa di quanto viene rimproverato ai vincoli regolativi dell'Unione monetaria.

Questo ci conduce al secondo gruppo di osservazioni, relative agli scenari e alle opzioni di policy, e ai loro potenziali effetti. Baccaro descrive tre scenari. Sintetizzando. 1) Stare nell'euro e fare le riforme necessarie per sopravvivere nell'euro. 2) Uscire dall'euro, con due varianti: uscita unilaterale, oppure uscita concordata/negoziata con gli altri partner. 3) Restare nell'euro e «navigare a vista».

Il primo scenario, che coincide sostanzialmente con quanto imposto dalla Troika alla Grecia, è considerato non realistico e non desiderabile, specie se condotto, come Baccaro ritiene inevitabile, in forma asimmetrica, ovvero

senza che la Germania accetti di espandere la propria domanda interna mentre i paesi del Sud la contraggono. Le riforme strutturali dovrebbero infatti promuovere la riduzione dei costi unitari di produzione mediante flessibilità delle retribuzioni reali verso il basso (e anche nominali, data un'inflazione prossima allo zero), e incrementare il tasso di crescita della produttività attraverso la riduzione delle rigidità istituzionali e una più efficiente allocazione dei fattori produttivi, nel mercato sia del lavoro sia dei prodotti. Baccaro sottolinea, fondatamente a mio avviso, che il legame tra riduzione delle rigidità istituzionali e incremento della produttività non trova sostegno unanime nella letteratura scientifica. Ai riferimenti bibliografici che cita (Hicks, Streeck, Acemoglu) si potrebbe peraltro aggiungere l'importante lavoro dei primi anni settanta di Sylos Labini (1972) su sindacato e progresso tecnico. Ma, anche a prescindere da queste considerazioni che ne contestano la fondatezza sul piano teorico, l'aggiustamento dei costi unitari necessario in questo scenario, per di più in un contesto di inflazione vicina allo zero, sarebbe di dimensioni tali da mettere a rischio la stessa tenuta delle istituzioni democratiche, oltre a essere il più pericoloso per il sindacato.

Il secondo scenario, nella variante dell'uscita concordata/negoziata dall'euro, è quello ritenuto più desiderabile. Esso consentirebbe infatti di compiere l'aggiustamento necessario utilizzando la leva della svalutazione «esterna» della moneta invece di quella della svalutazione interna dei salari e dei prezzi. È anche lo scenario che aprirebbe maggiori spazi al ruolo del sindacato in quanto, per evitare che la dinamica dei redditi e dei prezzi nominali si mangi tutti i benefici della svalutazione del cambio, occorrerebbe una rigorosa politica dei redditi come quella seguita al Protocollo Ciampi del luglio 1993. In quel contesto, l'apporto del sindacato, nel quadro di una politica dei redditi concertata, fu fondamentale per assicurare che la svalutazione nominale si traducesse quasi per intero in svalutazione reale, a sostegno della competitività dell'economia nazionale.

Il terzo scenario è quello della risposta giorno per giorno, in attesa di mutamenti favorevoli del contesto esterno (misure della Bce per raffreddare le tensioni speculative sul debito, riduzione delle politiche di austerità da parte della Ue e flessibilità sull'applicazione delle regole del Patto di Stabilità, apertura della Germania a misure di aggiustamento simmetrico, riducendo gli avanzi di bilancia commerciale). Sebbene ritenuto da Baccaro inadeguato perché insufficiente rispetto alle dimensioni della crisi italiana e al gap di competitività che deve essere recuperato, è anche considerato lo scenario

più probabile e comprensibile da un punto di vista politico, in quanto coerente con un'opinione pubblica fortemente divisa circa l'orientamento positivo o negativo verso l'euro, e soprattutto circa la preferenza se restare o uscire dalla moneta unica.

I dubbi riguardano praticabilità e desiderabilità dei tre scenari, nonché la possibilità di individuare un'ulteriore opzione che Baccaro non considera. Ora, mentre la valutazione del primo scenario – non realistico e non desiderabile – è a mio avviso condivisibile, oltre che coerente con l'analisi precedente di Baccaro, la valutazione delle altre due opzioni sembra invece discutibile. In particolare, riguardo alla seconda, quella dell'uscita concordata/negoziata/assistita dall'euro, è innanzitutto la praticabilità a presentarsi molto problematica. Lo stesso Baccaro avverte, nelle Conclusioni, che non è chiaro se sia realmente percorribile, ma subito dopo sottolinea che la proposta di Schaeuble alla Grecia nell'estate 2015 avrebbe meritato (e meriterebbe) maggiore attenzione da parte del governo italiano – sembrando quindi suggerirne la fattibilità oltre che la desiderabilità. Tuttavia è proprio la fattibilità stessa a non convincere. È vero infatti che, ritenuta a lungo impossibile, è stata prospettata alla Grecia dal ministro delle Finanze tedesco nell'estate 2015 come soluzione ai negoziati per il terzo salvataggio del paese che sembravano completamente bloccati e senza via d'uscita. Ma è altrettanto vero che non solo è stata rifiutata dal paese interessato, ma neppure è stata accettata dagli altri protagonisti coinvolti, inclusa la cancelliera Merkel. Più importante ancora è la considerazione che, dal punto di vista dei paesi partner dell'euro, Germania in testa, la concorrenza di un'economia del peso di quella italiana, lasciata libera di uscire dall'euro in forma «assistita» e di svalutare la propria moneta dentro un sistema di fluttuazioni controllato, sarebbe incomparabilmente più minacciosa e pericolosa di quella della piccola economia greca e delle sue modeste potenzialità di esportazione. Difficile pensare che non si leverebbero forti resistenze a questo scenario da parte dell'industria tedesca e di altri paesi dell'eurozona, specie quelli a più forte vocazione esportatrice. In breve, è assai probabile che un'uscita dall'euro potrebbe eventualmente avvenire solo in via unilaterale, come decisione autonoma dell'Italia, e, dati i vincoli presenti nei Trattati, solo attraverso una contemporanea uscita dalla stessa Unione Europea. Si presenterebbero allora tutte le incertezze e conseguenze illustrate da Baccaro con riferimento alla prima variante del secondo scenario, cui si possono aggiungere probabili tensioni e rischi di fratture territoriali e settoriali nel paese.

Se la prima opzione è non realistica e non desiderabile, e quella dell'uscita concordata/assistita dall'euro meno facilmente praticabile di quanto ipotizzato, non è detto però che l'unica altra opzione disponibile sia allora la terza delineata da Baccaro, quella del prendere tempo in attesa di mutamenti favorevoli del contesto esterno. Un'opzione che, secondo Baccaro, sebbene sia la più probabile date le preferenze degli italiani, quasi certamente («a meno di miracoli») non sarebbe in grado di recuperare il gap di competitività del paese, e anzi rischierebbe di erodere la già debole coalizione sociale ancora favorevole alla permanenza nell'euro. Ciò che non convince non è la plausibilità di questo esito, ma l'assunto implicito che la permanenza nell'euro possa abbinarsi a due sole possibilità: o misure di feroce svalutazione interna, sul modello di quelle imposte alla Grecia, o *muddling through* in attesa di qualche «miracoloso» evento esterno favorevole. Quasi che i singoli paesi dell'eurozona non possano avere che un ruolo del tutto passivo nella definizione/interpretazione/applicazione delle regole e delle politiche europee – siano, per così dire, esclusivamente destinatari di regole e politiche sulle quali non hanno alcuna possibilità di incidere. Uno scenario diverso, in cui i governi nazionali, a cominciare da quelli dei paesi economicamente più rilevanti e che più soffrono le strette maglie del Patto di stabilità e delle politiche di austerità, operino attivamente per modificare queste politiche, per consentire una diversa interpretazione/applicazione delle regole, o addirittura per modificare le regole stesse, non è contemplato da Baccaro, se non come evento miracoloso. Non sappiamo se non è contemplato perché ritenuto uno scenario non praticabile, o non desiderabile, o per entrambe le ragioni. La sua praticabilità sembra invece confermata dai segnali che si sono avuti dopo l'insediamento della nuova Commissione europea a fine 2014, con riferimento sia alle politiche (il cosiddetto Piano Juncker a sostegno degli investimenti), sia alla interpretazione/applicazione più flessibile delle regole del Patto di stabilità e crescita – la Comunicazione «interpretativa» della Commissione del 13 gennaio 2015, con la flessibilità legata alle tre clausole delle riforme strutturali, degli investimenti e delle condizioni cicliche – (Commissione europea 2015a; mi permetto di rinviare anche a Bordogna, Pedersini 2015). Segnali certamente ancora molto e troppo timidi (specie il Piano Juncker, un po' più significativa è la flessibilità sulle regole del debito e del deficit), ma che, insieme alle ben più rilevanti misure di espansione monetaria della Bce, sembrano aprire la strada a politiche più attente ai

problemi della crescita e meno ossessivamente vincolate ai temi dell'austerità. Anche il Rapporto dei cinque presidenti del giugno 2015 sul completamento dell'Unione economica e monetaria (Commissione europea 2015b)¹ sembra arricchire questo scenario, e forse permettere parziali correzioni delle asimmetrie e incompletezze dell'architettura istituzionale dell'euro, attenuandone le implicazioni di svalutazione interna certamente prevalenti nell'assetto originario, da sempre sottolineate dagli studiosi più attenti (Scharpf e Streeck per tutti). Molto dipende dal ruolo attivo, e non solo attendista, che sapranno esercitare i governi nazionali nell'arena europea. E forse anche da una azione meno distratta delle parti sociali, più consapevole che la tutela efficace degli interessi dei propri rappresentati dipende oggi da Bruxelles (e da Francoforte) almeno altrettanto che dalle capitali nazionali. Si tratta di un'opzione certamente difficile da perseguire ma a mio avviso non impraticabile e più desiderabile rispetto alle altre delineate da Baccaro.

Infine, un'ultima considerazione tutta «politica». L'opinione degli italiani è nettamente divisa sulla questione dell'euro, e divisi sono anche i gruppi sociali tradizionalmente rappresentati dai sindacati. Secondo i sondaggi riportati da Baccaro, quasi la metà degli italiani (47 per cento) considera l'euro una «cosa cattiva» per il proprio paese, leggermente di più di coloro che lo considerano una «cosa buona». Questi ultimi sono la maggioranza tra gli studenti (59 per cento), i pensionati (53 per cento), i pubblici dipendenti (54 per cento), i professionisti e manager (51,5 per cento), ma la netta minoranza tra le casalinghe e gli inattivi, i disoccupati, i lavoratori manuali e i capi intermedi. Sulla questione specifica della permanenza o dell'uscita dall'euro, quasi la metà è favorevole a uscire, contro altrettanti favorevoli a restare. Anche se sembra una forzatura caratterizzare i gruppi sociali che vedono positivamente l'euro come una «coalizione basata sulla

¹ Si noti, peraltro, che nel paragrafo 2.1 è previsto un rafforzamento della Procedura per gli squilibri macroeconomici, introdotta negli anni della crisi, con un riferimento specifico anche alla necessità di promuovere riforme adeguate «in paesi che accumulano in modo persistente consistenti avanzi nelle partite correnti se questi sono dovuti, per esempio, all'insufficienza della domanda interna e/o a un basso potenziale di crescita». È insieme la conferma che la procedura per gli squilibri eccessivi nelle partite correnti non è stata applicata negli anni recenti con lo stesso rigore delle regole sul debito e sul deficit, a beneficio di paesi come la Germania, il cui avanzo ha superato in più anni la soglia critica del 6 per cento, e a svantaggio dei paesi del Sud (qui Baccaro ha completamente ragione), ma anche un impegno a riequilibrare questa asimmetria.

paura» (anche il 59 per cento degli studenti e il 52 di manager/professionisti?), è certamente un quadro di scetticismo molto marcato, sorprendentemente assai più marcato che nella stessa Grecia (oltre che in Germania, Spagna e Francia)². Uno scetticismo su cui prosperano troppo facilmente, anche in Italia, le proposte politiche populiste. Ora, è forse ipotizzabile, come sembra suggerire Baccaro, che l'uscita dall'euro, evitando la svalutazione interna che sarebbe necessaria restando nella moneta unica, sia in grado di evitare un'ulteriore radicalizzazione delle tendenze populiste e di attenuare la crescente sfiducia nelle istituzioni democratiche – con eventuali sbocchi analoghi a quelli degli anni trenta. Non possiamo saperlo, come non sappiamo se, al contrario, il rischio di questi sbocchi derivi piuttosto dai prezzi collegati all'uscita dall'euro. Ciò che sappiamo, però, è che l'opzione di rimanere nell'euro non per navigare a vista ma con l'impegno di modificarne assetti istituzionali, applicazione delle regole e contenuti delle politiche, consente di sfuggire a un esito paradossale: ovvero, per evitare sbocchi populistici, di rincorrere i populismi sul loro terreno. Per i sindacati confederali si tratta di una sfida che ricorda, per certi aspetti, quella che essi hanno affrontato due decenni or sono, sotto la spinta, che a molti sembrava irresistibile, del pullulare di organizzazioni di rappresentanza a base specifica e ristretta, con contenuti particolaristici. Una classe dirigente illuminata seppe allora resistere alla tentazione di inseguire i Cobas sul loro terreno – cosa peraltro possibile solo rinunciando alla stessa forma confederale. Oggi la situazione e la posta in gioco sono diverse, e molto più drammatiche, ma la sfida è in qualche modo analoga, e chiama in causa la capacità dei dirigenti di ascoltare la base per guidarla, non per inseguirla. Anche per questo l'opzione in questione mi sembra preferibile alle altre.

² I sondaggi risalgono rispettivamente all'agosto e alla primavera 2014, prima delle aperture nelle politiche europee e della Bce sopra richiamate, e prima che si vedesse qualche timido segnale di ripresa economica. Le opinioni favorevoli all'euro potrebbero quindi essere leggermente aumentate, ma difficilmente in misura sostanziale.

Riferimenti bibliografici

- Bordogna L., Pedersini R. (2015), *What Kind of Europeanization? How EMU is Changing Industrial Relations in Europe*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, vol. 146, n. 2, pp. 183-230.
- Commissione europea (2015a), *Making the Best Use of the Flexibility within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, Strasbourg, 13 gennaio.
- Commissione europea (2015b), *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Brussels, giugno.
- Sylos-Labini P. (1972), *Sindacato, inflazione e produttività*, Bari, Laterza.

TEMA

Il coordinamento della contrattazione

Un coordinamento bilanciato della contrattazione.

Presentazione

*Mimmo Carrieri**

1. Le traiettorie e i problemi

Le direzioni di marcia che sta seguendo la contrattazione collettiva costituiscono un interrogativo strategico che coinvolge non solo l'Italia, ma l'insieme dei sindacati e delle associazioni datoriali dell'Europa occidentale. L'importante documento in materia presentato ai primi di gennaio del 2016 dalle tre confederazioni sindacali in Italia attesta l'importanza centrale di un assetto meglio regolato nelle diverse arene delle relazioni industriali (nel prossimo numero di questa *Rivista* ospiteremo una discussione sul testo e sulle sue possibili ricadute). Ma questioni analoghe e interrogativi sugli assetti e lo spazio stesso della contrattazione attraversano i principali paesi, come mostrano i diversi contributi, tutti di ispirazione comparatista, ospitati in questo numero della *Rivista*.

Dai saggi e dalle riflessioni che qui si presentano emergono i diversi problemi comuni che sottopongono a nuove pressioni gli assetti contrattuali consolidati nel Novecento, che avevano ruotato intorno al ruolo di architrave della contrattazione nazionale di settore.

Le spinte verso un maggiore decentramento contrattuale, voluto in primo luogo da una parte delle aziende, appaiono come il principale fattore sfidante. Va però detto che esse non costituiscono una novità assoluta, dal momento che vengono segnalate e descritte da oltre un trentennio.

Le novità maggiori, che invece ci segnalano gli articoli che seguono, riguardano i caratteri e l'intensità di questo decentramento e i suoi esiti possibili, come si stanno configurando a seguito della crisi economico-finanziaria del 2007 e dei suoi lunghi assestamenti (tali da investire pesantemente alcuni paesi, tra i quali il nostro).

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

In particolare esiste una novità che viene evidenziata da quasi tutti i contributi seguenti. Infatti mentre il decentramento classico era originato principalmente da spinte all'interno delle relazioni industriali e da parte della componente manageriale-datoriale, negli ultimi anni esso è stato richiesto e qualche volta imposto come una necessità virtuosa da vari organismi, anche non elettivi, dell'Unione: imponendosi di fatto – o meglio venendo imposto – come la *best way* per la contrattazione. Esso è stato inoltre rafforzato per il gruppo di paesi con maggiori difficoltà finanziarie (accanto alla Grecia, l'Irlanda, la Spagna, il Portogallo, la Romania, in certa misura la stessa Italia) da misure *ad hoc* richieste o imposte dalle istituzioni finanziarie (accanto a quelle europee anche il Fondo monetario internazionale). Con la conseguenza, da un lato, di rendere più problematica la contrattazione di settore, e, dell'altro, di facilitare interventi, spesso pesanti, di taglio dei salari e di contenimento della dinamica contrattuale che hanno investito in primo luogo il lavoro pubblico.

Questo tentativo di orientare la contrattazione su scala europea per uniformarla a un punto di vista considerato ottimale o normativo (sulla base dell'assunto della maggiore appropriatezza della contrattazione decentrata) si caratterizza come un evento dirompente, che conferma l'importanza del fattore istituzionale nel plasmare assetti e comportamenti. Un fattore che ha a lungo operato in chiave di supporto e come agente protettivo per sindacati e contrattazione. Ma che invece ha assunto in corso d'opera la forma di un *commitment* sfavorevole ispirato ai principi cardine dell'austerità economica.

Un cambiamento di non poca portata nelle regole del gioco delle relazioni industriali, che ha reso evidente quanto il livello europeo possa contare nel condizionare i diversi sistemi nazionali: anche se in questo caso tale condizionamento opera in un senso non positivo per gli interessi del lavoro organizzato e in una direzione sostanzialmente diversa dall'Europa sociale immaginata da Delors.

Questa ulteriore spinta verso il decentramento, non presente negli anni ottanta e novanta dello scorso secolo, quali conseguenze produce o può determinare?

In primo luogo essa tende a sostituire come asse portante dell'intero sistema la contrattazione decentrata ai contratti *multi-employer* (i contratti che abbracciano più aziende, e di cui il prototipo più seguito restano i contratti nazionali di settore), in quanto essa appare più in linea con gli imperativi del mercato e le esigenze della produttività.

In secondo luogo opera un indebolimento del ruolo della contrattazione e delle sue funzioni equitative all'interno dei paesi più «deboli», tra cui in particolare quelli dell'area mediterranea (come evidenziato chiaramente nei due saggi di Salvo Leonardi e Udo Rehfeldt). Con effetti chiaramente negativi sulla tenuta dell'occupazione e dei salari, e con un aumento spesso esasperato delle disuguaglianze. Va detto che gli effetti sociali sembrano più estesi e negativi di quelli che impattano sulla struttura contrattuale. In altri termini l'agitazione del «decentramento contrattuale» appare spesso solo nominale e funziona come una sorta di cavallo di Troia. Uno sforzo spesso propagandistico, che apre la strada piuttosto a una più generale de-regolazione sociale (traducendo così quella più generale tendenza al «decentramento neoliberista», di cui parlano Baccaro e Howell 2012). Insomma la posta in gioco non è l'affermazione di un massiccio decentramento contrattuale, in quanto la contrattazione di ambito micro viene praticata solo da una parte delle aziende, anche in virtù di sistemi produttivi molto frammentati e basati sulla prevalenza delle piccole imprese; piuttosto sembra essere quella di una destrutturazione degli assetti preesistenti accompagnata dall'erosione delle protezioni sociali e dunque dall'evaporazione progressiva del «modello sociale europeo» (a cui le relazioni industriali concorrevano attivamente).

Ma gli interrogativi principali si riferiscono a una questione di fondo: se queste tendenze siano davvero così generalizzabili e inarrestabili, o se invece si possano segnalare anche degli anticorpi, o ancora più in generale quali siano le condizioni che permettono (forse) di contrastarle.

In effetti nei paesi più strutturati, che coincidono con quelli del Centro-Nord Europa e in certa misura – come ci avvertono gli studiosi stranieri – con l'assetto italiano, la contrattazione collettiva mantiene una sostanziale vitalità (come viene ben mostrato nel saggio di Paul Marginson, Maarten Keune e Dorothee Bohle). Non solo perché l'utilizzo dello strumento contrattuale, tanto nazionale che aziendale, consente di attenuare sul piano sociale e con vantaggio dei lavoratori, ma anche delle imprese, gli effetti socio-economici negativi indotti innanzitutto dalla sfavorevole congiuntura post-2009. Ma anche perché la contrattazione diventa progressivamente utile – come ci ricordano sempre questi autorevoli studiosi centro-europei – a governare nuove incertezze. E riconfigura così, adattandola a nuovi problemi, quella che è la sua funzione cruciale di essere un fattore essenziale per la riduzione dei problemi e delle insicurezze sociali. In primo luogo per i la-

voratori come è ovvio, ma anche – come ci ricordano sempre i nostri autori – per le imprese che vedono con favore la possibilità di tenere sotto controllo turbolenze, e di utilizzare al meglio e nel lungo periodo i lavoratori con i loro *skills* acquisiti in precedenza. Soprattutto in ambito aziendale la novità che emerge riguarda la natura e i contenuti dello scambio contrattuale tra le parti. Uno scambio che slitta principalmente in direzione delle garanzie dell'occupazione, che diventano una sorta di pietra miliare e di indice di misurazione dell'attività delle parti. A fronte di tali garanzie i sindacati si mostrano disponibili a rafforzare le flessibilità organizzative di vario genere (con possibili congelamenti dei salari), e a favorire nello stesso tempo un maggiore impegno produttivo. È da notare che la garanzia dell'occupazione assume anch'essa – come già accennavamo – un significato bi-fronte: non soddisfa solo i lavoratori, ma anche le imprese, che non sono costrette a privarsi della loro migliore forza-lavoro.

Dunque la contrattazione collettiva si assume un compito, in parte diverso dai suoi profili consolidati, come quello della stabilità occupazionale. La piena occupazione, o il mantenimento di quella esistente, in passato era principalmente attribuibile alle politiche pubbliche, economiche e sociali. In questa fase tali politiche si limitano a supportare questo obiettivo con una minore responsabilità diretta e con una maggiore esposizione degli attori sociali per il suo conseguimento.

Il dato di fondo è che si manifesta questa riclassificazione, reinvenzione o semplice aggiornamento della contrattazione, che finisce con il limitare il suo raggio d'azione salariale, ampliandolo su altre sfere, fino a includere alcuni beni pubblici centrali. Questo «slittamento» prende corpo comunque all'interno di una sostanziale reciprocità tra gli attori e di una condivisione nazionale dei principali obiettivi e dei criteri per affrontarli. Dunque dentro il quadro che anche i nostri autori fanno risalire alla categoria (la più utilizzata) del «decentramento organizzato»: un decentramento gestito da una regia condivisa e nazionale tra le parti.

Sia pure con adattamenti più faticosi e meno lineari sembra di potersi dire che questo «slittamento» della contrattazione non si traduce in un suo snaturamento meccanico, ma piuttosto in un suo arricchimento che ribadisce gli assi della precedente tradizione.

Ma questa persistenza, o come si tende a dire attualmente, maggiore «resilienza» degli assetti di relazioni industriali più strutturati non li ripara del tutto da nuove minacce e da un possibile ridimensionamento. Come avver-

tono Marginson, Keune e Bohle l'equilibrio raggiunto negli anni scorsi appare fragile e continuamente sollecitato da nuove pressioni. E questo porta alla possibile introduzione di aspetti che enfatizzano le esigenze del mercato a discapito di quelle sociali: è il primato della mercatizzazione (*marketization*) cui essi fanno riferimento. Se questa dovesse davvero affermarsi anche in quell'area di paesi che sembrava più immune e protetta (fino a prospettare in passato la «demercificazione»), allora ci troveremmo di fronte a meccanismi contrattuali sempre più svuotati e influenzati dalle istanze manageriali. E dunque al trionfo della de-regolazione neoliberista, accompagnato da una marginalizzazione crescente della strumentazione contrattuale.

In tal caso si assisterebbe a una convergenza, in chiave sfavorevole, tra i diversi paesi e assetti di relazioni industriali. Nei paesi mediterranei trainata in primo luogo, ma non solo, dalle istituzioni europee. Negli altri dovuta all'iniziativa non tanto delle organizzazioni datoriali, ma principalmente agli interessi delle imprese più forti e più orientate a muoversi sui mercati globali.

Rispetto a questi ulteriori aspetti appare prematuro formulare previsioni, che non siano quantomeno preoccupate, rispetto ai futuri punti di caduta. Ciò che è già visibile è quanto viene analizzato nei contributi di Leonardi e Reffeldt in relazione ai paesi del Mediterraneo, dove gli esiti economici virtuosi propagandati e attesi (maggiore competitività e performatività ecc.) non è chiaro se siano davvero conseguiti, anzi lecito dubitarne eccetto che per rimbalzi temporanei. Invece sicuramente sono stati fin qui conseguiti esiti voluti, ma non desiderati dai sindacati, che hanno indebolito contestualmente la contrattazione e i diritti sociali.

Come ci mostrano le analisi che seguono (in particolare, oltre quelle già citate, il testo di Fausta Guarriello), i casi italiani e francese presentano alcune peculiarità. Intanto questi due paesi, per ragioni diverse, appartengono al gruppo dei paesi caratterizzati da assetti con una tenuta, più o meno forte, della contrattazione: nel caso italiano dovuta al radicamento organizzativo degli attori e alla forza tradizionale dell'autonomia collettiva, mentre in quello francese principalmente addebitabile al ruolo dello Stato e dei sostegni legislativi di varia natura. Italia e Francia condividono i sommovimenti relativi agli assetti consolidati e gli interrogativi che ne scaturiscono. In entrambi i casi infatti è in atto una discussione esplicita – più esplicita che altrove – intorno alla riforma della contrattazione e delle relazioni industriali. Una discussione che in Francia ha condotto alle linee guida proposte dalla

Commissione (di cui ci parlano Reffheldt e Guarriello): linee che sono orientate a ridurre la ridondanza statale e normativa finora preminente, e a rafforzare la dimensione sociale della contrattazione, soprattutto aiutandone il consolidamento in ambito decentrato. Sembra di potersi dire – sulla base del ragionamento di Guarriello – che l’impianto della proposta della Commissione Combrexelle possa essere collocato in larga parte nel solco del «decentramento organizzato»: nel senso che il tentativo di sollecitare ed estendere il livello decentrato si sviluppa comunque all’interno dell’ombrello protettivo dei contratti di settore, e vi si sostituisce solo per le materie che questi non affrontano esplicitamente. Per quanto riguarda il nostro paese pare invece di poter affermare che, mentre alcuni tra gli approdi configurati potrebbero anche apparire simili, le esigenze di partenza risultano in realtà quasi speculari: venendo in primo piano come nodo da risolvere l’esigenza di maggiore istituzionalizzazione del nostro sistema di relazioni industriali e di un più ampio – anche se sobrio – intervento legislativo (la cui necessità e portata sulle materie contrattuali si presenta notoriamente come più controversa).

In Italia la partita è ancora aperta, e come già ricordato la affronteremo più direttamente nel prossimo numero della *Rivista*. Va comunque notato che le mosse compiute dalle parti a partire dall’Accordo interconfederale del 2011 – come ricorda Leonardi – sono state orientate a confermare il governo condiviso della contrattazione e delle modalità del suo decentramento al secondo livello, nei casi nei quali diventasse necessario il ricorso a significative «modificazioni organizzative» degli accordi di primo livello. L’ambiguità della realtà italiana consiste nel fatto che la volontà delle parti di procedere congiuntamente a organizzare il decentramento coesiste con una disposizione di legge, il famoso e controverso art. 8 della legge n. 148/2011, che si muove in direzione opposta estendendo in modo tangenziale e non controllato il potere derogatorio del contratto aziendale. In questo momento esiste una certa attesa verso le possibili mosse legislative del nostro governo, e forse una priorità della regolazione politica potrebbe essere proprio quella di sciogliere queste ambivalenze di quadro, rendendo più nitido l’assetto delle nostre relazioni industriali (e dunque superando l’art. 8). Appare però plausibile che questa varietà di meccanismi regolativi venga allo stato tollerata (non diciamo favorita), perché costituisce una specie di cassa di compensazione verso le differenti costellazioni di interessi e di convenienze che sono in campo e verso la difficoltà crescente degli attori collettivi di in-

termediarle compiutamente attraverso una sintesi efficace. Insomma, per non dire cose troppo complicate, questo assetto bifronte consente ad esempio una convivenza tra Fiat e Confindustria, e tra le esigenze non convergenti delle diverse imprese. Va aggiunta però anche un'altra considerazione. È bene non sottovalutare la rilevanza e la portata della presenza dell'art. 8 nel nostro ordinamento, come fa giustamente Leonardi nel suo contributo: questa è una delle ragioni che militano a favore della sua abrogazione. Non sembra però, pur in assenza di dati certi, che questa disposizione abbia finora ricevuto un supporto pratico maggioritario dagli imprenditori, contribuendo così a uno smantellamento del nostro sistema, come era pure possibile paventare.

Dunque due appaiono le questioni centrali sul tappeto. La prima si riferisce alla capacità di attualizzare e vivificare il coordinamento della contrattazione (Marginson), ripensando in questa chiave i contratti nazionali. La seconda riguarda invece l'effettività dell'estensione della contrattazione decentrata, che finora è stata molto evocata anche retoricamente ma poco realizzata. La contrattazione decentrata dovrebbe diventare non solo più diffusa, ma anche più utile nel senso di essere davvero capace di aiutare – accanto agli interessi dei lavoratori – l'innovazione, gli investimenti e la maggiore produttività del sistema delle imprese (una esercitazione relativa alla pluralità degli strumenti utili in questo senso la troviamo nel contributo di Carlo Dell'Aringa, da cui si evince anche che la contrattazione «diffusa» può raggiungere con maggiore grado di efficacia i suoi obiettivi virtuosi, se trova alimento da sponde pubbliche e da politiche istituzionali ben disegnate).

2. Considerazioni di prospettiva

La lettura dei testi che seguono consente un approfondimento sicuramente interessante su tutti questi temi.

Forse però è utile qualche ulteriore considerazione d'insieme.

Un aspetto importante da richiamare lo rintracciamo nel saggio di Paul Marginson. Intanto nell'allarme verso quello che lui definisce «assalto frontale». Marginson attira la nostra attenzione su un cambio di passo e un salto di qualità delle coalizioni neolibériste in ambito nazionale ma soprattutto a livello europeo. Nella sua analisi già era presente la descrizione di una corrosione progressiva degli assetti più strutturati, ma ora il concetto evocato

dallo studioso britannico – appunto «l’assalto frontale» – fa temere una vera e propria valanga che sgretola i pilastri del «decentramento organizzato». Tale processo si è materializzato negli ultimi anni (nella periodizzazione ricordata da Leonardi successivamente al 2010), e soprattutto grazie a una alleanza inedita e molto agguerrita tra i grandi attori privati e quelli pubblici i quali sono scesi in campo con atteggiamenti invasivi: un’alleanza che ha come bersaglio le tradizioni contrattuali europee. Ma anche perché questo assalto non riguarda la centralizzazione della contrattazione, che appare una chiave di lettura quantomeno obsoleta. Infatti essa riguarda in modo specifico il grado di «coordinamento» tra i livelli contrattuali. Insomma non è in discussione se ci debba essere un maggiore decentramento contrattuale. Quest’ultimo – un certo grado di decentramento – appartiene allo stato delle cose esistenti, anche se spesso la propaganda in materia supera la realtà. Appare invece in gioco come asse prioritario se il decentramento possa avvenire, o meno, attraverso un raccordo tra i livelli (e tra gli attori), e attraverso il mantenimento, oppure no, di garanzie universali in materia di salari e di tutele. I sistemi coordinati, come ci rammentano i nostri autori, non sono preferibili solo in quanto più equi, o più protettivi per i lavoratori. Essi sono preferibili anche perché generalmente aiutano in modo più efficace il raggiungimento di obiettivi di sistema, inclusi quelli di innalzare la propensione delle imprese verso l’innovazione, o verso gli incrementi di competitività. Appare abbastanza condiviso che la contrattazione «*encompassing*» o *multi-employer*, come è spesso definita in questi saggi (intersettoriale, settoriale o per gruppi di imprese), sia la più coerente a favorire il governo di alcuni beni pubblici rilevanti, come è avvenuto storicamente mediante le politiche dei redditi. Essa però ha anche grandi potenzialità – da esplorare – rispetto ad alcune politiche fin qui sperimentate soprattutto in ambito territoriale e che potrebbero essere invece generalizzate: come la spinta ai cambiamenti tecnici e organizzativi e agli incrementi di produttività. Dunque se «bene» organizzati i sistemi contrattuali coordinati si presentano come più coerenti con gli imperativi di miglioramento che attraversano l’intero apparato produttivo (non una sola sua parte) e con alcuni tra i bisogni principali degli stessi interessi datoriali.

Il secondo aspetto sul quale riflettere è se gli attori collettivi – almeno come li abbiamo conosciuti – siano effettivamente attrezzati ad affrontare la sfida del decentramento contrattuale in modo innovativo. Su questo punto se guardiamo, oltre che all’Italia, al panorama europeo sembra lecito nutrire dei

dubbi. La spinta verso il decentramento avviene da parte di singole imprese, piuttosto che a opera delle associazioni collettive datoriali. Queste ultime la accolgono, spesso strumentalmente, con lo scopo di limitare la contrattazione *multi-employer*, ma hanno difficoltà a fare i conti con i loro associati che non hanno né la voglia né i mezzi per immergersi nelle acque della contrattazione aziendale. Fenomeno che riguarda soprattutto le imprese minori, le quali sono comparativamente più numerose e condizionanti nei paesi dell'Europa del Sud e anche nel nostro. In questo senso sarebbe più utile immaginare un decentramento che coinvolga un numero maggiore di imprese e di lavoratori attuando le preoccupazioni degli imprenditori verso gli eccessi nei costi e nei proceduralismi negoziali, ma nello stesso tempo gettando alcune basi per allargare la coperta sindacale e dunque le potenzialità contrattuali (diversamente declinate rispetto alla contrattazione aziendale).

Ma, a loro volta, i sindacati europei sono pronti ad afferrare le opportunità derivanti da questa sfida, la quale comporta anche, come essi sanno bene, numerosi problemi? In realtà gran parte di queste organizzazioni guarda con preoccupazione – per non dire peggio (col fumo negli occhi) – non solo il decentramento «patologico», diciamo a dominante manageriale, bensì ogni tipo di decentramento, anche quello potenzialmente «virtuoso». E dunque non dispone – salvo eccezioni – di una strategia di accompagnamento, ma mette in campo in prevalenza tecniche di difesa e di resistenza caso per caso. In alcuni casi nazionali, come in quello tedesco, si assiste a una «ritirata strategica», nel senso che vengono predisposte misure di contenimento dei nuovi problemi (dal salario minimo legale al potenziamento dei diritti dei rappresentanti elettivi dei lavoratori). Ma in altri casi prevale la ritirata pura e semplice. Da questo punto di vista risultano meglio posizionati i sindacati, come quello italiano, che hanno maturato da molti anni, e anche con successo e con atteggiamenti non solo difensivi, esperienze di contrattazione decentrata. Questi sindacati appaiono più dotati dei requisiti per rendere il gioco della contrattazione decentrata un gioco con due squadre alla pari, e non basato solo su una squadra dominante. Magari cambiandolo e allargandolo, come viene evocato ad esempio dalle prospettive relative alla proiezione territoriale. Ma intorno a questi aspetti dovrebbe emergere con maggiore chiarezza un profilo riformatore della proposta sindacale e su scala europea.

Queste considerazioni ci conducono anche a uno degli interrogativi, teorici, ma di portata non solo scientifica, più diffusi negli ultimi anni: quello

relativo alla possibile *convergenza* tra gli assetti di relazioni industriali dei diversi paesi, che pure partono da tradizioni differenti. Un interrogativo non nuovo e che ricorre ciclicamente nelle scienze sociali (in questa sede richiamato soprattutto da Refsheldt). Non vi è dubbio che i testi seguenti chiariscano bene come esista una convergenza nelle tendenze e nelle pressioni che operano verso i diversi sistemi contrattuali con il tentativo di uniformarli al paradigma della prevalenza, variamente declinata, dei contratti decentrati.

Meno chiaro è se gli esiti attuali possano essere considerati altrettanto convergenti. Nonostante tutto le differenze persistono, anche dentro un quadro che vede una comune «tendenza al ribasso» per sindacati e relazioni industriali. Ed emergono pure da questi diversi contributi, i quali comunque segnalano una differente resilienza e la presenza in alcune realtà di strategie più reattive, anche ai fini della stessa tenuta del sistema.

Ma le differenze sono destinate a persistere se abbiamo in mente una visione meno meccanica dei cambiamenti sociali ed economici. Anche in presenza di una standardizzazione delle regole e delle istituzioni (almeno nelle grandi linee), permangono e permarranno differenze che riguardano le culture e i comportamenti soggettivi degli attori. In altri termini esistono margini d'azione, più o meno ampi, che sono correlati alle capacità degli attori e alla loro diversa attitudine a elaborare risorse strategiche alternative. Quindi una parte del gioco e del suo possibile rinnovamento resta nelle mani degli attori, in primo luogo di quelli sindacali, e della loro voglia di rinnovarsi e di rielaborare in modo intelligente le loro strategie. Vedremo se in prospettiva essi sapranno misurarsi, e come, con questa necessità. Per ora ci limitiamo a segnalare una convergenza in negativo che non rende ottimisti. Dai saggi che seguono emerge con chiarezza il peso della variabile europea nel condizionare i comportamenti contrattuali e nello spingere in direzione di nuovi assetti meno equi e meno favorevoli. Sarebbe quindi necessario, oltre che conseguente, che i sindacati facessero dell'obiettivo di cambiare le regole europee una delle priorità della loro azione strategica, visto che paiono influenzare, direttamente o indirettamente, i tre quarti dei loro problemi. Ma l'insieme delle organizzazioni sindacali sembra sin qui muoversi intorno ad altre agende e su altre lunghezze d'onda, più tradizionalmente nazionali, senza avere la capacità di concentrare le loro forze in modo adeguato verso questa arena.

Nello stesso tempo sarebbe forse possibile immaginare una declinazione della «varietà» dei sistemi contrattuali europei, più in linea con le tendenze

in atto. Questo passo potrebbe essere aiutato da un affinamento dei concetti classificatori fin qui adoperati. Anche in questa sede abbiamo richiamato le due categorie tradizionalmente adottate del «decentramento organizzato» e del «decentramento sregolato», che hanno svolto a lungo una utile funzione di stella polare nella discussione scientifica.

Se tiriamo le conseguenze a partire dai saggi che pubblichiamo dobbiamo però ritenere che quelle categorie costituiscono ancora grandi linee di demarcazione, ma aiutano poco a spiegare i cambiamenti in atto. In particolare quella più usurata, e più ridotta a una sorta di baluardo (o di feticcio «idealtipico»), appare quella del decentramento organizzato, che non riesce a registrare i mutamenti in corso e i suoi smottamenti interni. Potremmo dire che si affacciano almeno altri due tipi da tenere presenti: quello del «coordinamento debole e mercatizzato», che rende sempre più esposta la contrattazione ai nuovi imperativi del mercato; e quello del «decentramento contrastato», nel quale invece esiste una dialettica più netta tra spinte mercatiste e snaturanti, e una controffensiva che si fonda su nuove poste sociali.

Come collocare i diversi paesi dentro uno schema ideale con quattro caselle può essere oggetto di esercitazione – con possibili ulteriori complicazioni – a cui rivestirebbe interesse se ci applicassimo in modo mirato (e personalmente cercherò di farlo prossimamente). Insomma sarebbe utile che gli scienziati sociali si cimentassero con questa sfida teorica e classificatoria nei prossimi anni. Con lo scopo di contribuire a una raffigurazione meno schematica delle tendenze emergenti e di dotarsi di strumenti analitici più duttili e più vicini alle dinamiche in corso.

Speriamo che la circolazione di questi testi, oltre a essere d'aiuto agli operatori sindacali, possa anche alimentare una riflessione orientata in questa direzione.

Riferimenti bibliografici

Baccaro L., Howell C. (2012), *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 1, pp. 13-74.

La contrattazione coordinata in Europa: da un'erosione incrementale a un attacco frontale?

*Paul Marginson**

1. Premessa

La contrattazione settoriale *multi-employer* (che coinvolge una molteplicità di datori di lavoro, *ndt*), che in Europa occidentale costituisce il caposaldo della regolamentazione del lavoro, nell'attuale crisi economica è oggetto di pressioni e attacchi da parte delle autorità pubbliche nazionali e internazionali in quanto considerata rigida e limitativa della flessibilità del mercato del lavoro. Ciò è ancor più vero nei paesi del Sud Europa dove le riforme del mercato del lavoro sono state un elemento chiave delle politiche interne di svalutazione per ottenere un adeguamento economico nell'eurozona a regime di cambi fissi. Le riforme sono state imposte o comunque formulate sotto una forte pressione delle istituzioni internazionali: Commissione europea, Banca centrale europea (Bce), Fondo monetario internazionale (Fmi). Una delle conseguenze di queste riforme è stata quella di minare la capacità di governance degli accordi di settore (e intersettoriali) favorendo quelli conclusi a livello aziendale. Infatti, nonostante salari e contrattazione collettiva siano fuori della competenza Ue – ai sensi dell'articolo 153 del suo Trattato –, il *Six Pack*, che – adottato dal Consiglio europeo nell'ottobre 2011 – regola la nuova governance economica, prevede la sorveglianza della politica salariale nell'Ue e individua nelle riforme della contrattazione salariale una delle leve principali a correzione degli squilibri macroeconomici interni (Erne 2012).

Di fronte a questo attacco così violento sarà utile ricordare come la contrattazione *multi-employer* porti benefici tanto per lo Stato quanto per

* Paul Marginson è direttore della Industrial Relations Research Unit (Irru) e docente di Relazioni industriali presso la Warwick Business School (Wbs), Università di Warwick.

La prima versione dell'articolo è stata pubblicata in inglese nell'*European Journal of Industrial Relations*, vol. 21, n. 2, 2015, pp. 97-114.

i soggetti privati coinvolti, ossia associazioni datoriali e organizzazioni sindacali (Sisson 1987). Tali benefici riguardano sia l'esercizio della delega per la regolamentazione generale del mercato del lavoro e delle condizioni di lavoro, sia il mantenimento della pace sociale. Come ha osservato Crouch (1993), nei paesi dell'Europa occidentale, che egli definisce come neocorporativi, accade che «questi gruppi [le associazioni datoriali e i sindacati], in cambio del riconoscimento dei loro accordi privati, assumano lo status virtuale di autorità pubblica, concorrendo a farsi carico degli oneri dello Stato» (p. 7). Gli Stati, dal canto loro, hanno dato sostegno agli accordi *multi-employer* (Traxler *et al.* 2001) con meccanismi di estensione che ampliano giuridicamente la copertura dei contratti a tutte le imprese (e ai lavoratori) in un settore o territorio secondo il principio giuridico di *maggior favore* in base al quale gli accordi di livello più basso possono essere soltanto migliorativi rispetto agli standard fissati dagli accordi conclusi a livelli più elevati.

Determinanti per l'efficacia degli accordi di contrattazione *multi-employer* sono l'ampiezza e le modalità con cui sono articolati (Crouch 1993) o coordinati (Traxler *et al.* 2001) sia verticalmente, tra i diversi livelli (inter-settoriale, settoriale e aziendale), sia in senso orizzontale, tra le unità di contrattazione (per esempio, settori e territori). Considerando il piano verticale, il coordinamento efficace permette ai livelli di rappresentanza nazionale e/o settoriale delle organizzazioni datoriali e dei sindacati sia di poter impostare un'azione strategica, sia di indirizzare la propria membership verso una linea d'azione. Il coordinamento è ben diverso dalla centralizzazione che, secondo Crouch, ha invece una taratura insufficiente perché movimenti sindacali efficaci devono essere forti tanto a livello centrale (nazionale) quanto a livello decentrato (posto di lavoro o azienda). Allo stesso modo, in settori dominati da grandi imprese la forza dei datori di lavoro risiede sia ai livelli associativi superiori sia a quelli aziendali. Con particolare riferimento ai sindacati, Crouch sottolinea la natura a due vie di questa interdipendenza: viene riconosciuta la possibilità d'azione autonoma del livello locale, che però è definita in un quadro di regole e deleghe stabilite a livello centrale (1993, pp. 54-55). Dal momento che il termine «articolazione» coglie bene l'idea di una relazione bi-direzionale, viene qui usato con riferimento al piano verticale del coordinamento. L'articolazione tra i livelli è rafforzata dal fondamento giuridico del principio di maggior favore e dalla possibilità di estensione dei contratti collettivi.

Il coordinamento orizzontale può assumere forme diverse (Traxler *et al.* 2001): a) con le organizzazioni di vertice dei datori di lavoro e dei sindacati, come nei Paesi Bassi o in Spagna; b) tramite un modello di contrattazione guidato da un settore apripista, ben organizzato, ad esempio quello metalmeccanico nel caso della Germania e oggi anche della Svezia; c) su una base a guida statale, come in Francia; d) per la conclusione di accordi centrali, come in Belgio (o in Svezia, fino al 1990). Traxler *et al.* (2001) dimostrano come le differenze nel coordinamento tra accordi, sul piano orizzontale o verticale, comportino effetti in termini economici. In particolare, identificano un modello di contrattazione con coordinamento orizzontale in regimi di contrattazione settoriale che determina un costo del lavoro ed esiti salariali in linea con la competitività economica. Risultati in linea con la competitività sono anche probabili nel caso di un'articolazione verticale ben definita tra i livelli. A tal riguardo, esiste una differenza importante tra i paesi dell'Europa centro-occidentale e settentrionale, ma anche con l'Italia e la Slovenia, dove i meccanismi di articolazione sono ben specificati, e i paesi mediterranei (eccetto l'Italia) o i più importanti paesi dell'Europa centro-orientale come la Romania, dove invece non lo sono.

La tendenza dominante nell'ultimo quarto di secolo verso un decentramento della contrattazione (Marginson, Sisson 2004; Traxler 1995), risultato della pressione esercitata dai datori di lavoro, pone sfide cruciali all'articolazione tra i livelli. Il decentramento ha comportato uno spostamento del centro di gravità della contrattazione collettiva verso i livelli più bassi, dall'intersettoriale al settoriale (in quei paesi in cui gli accordi a livello centrale erano, o continuano a essere, conclusi) e, soprattutto, dal livello settoriale verso quello aziendale. Traxler distingue tra due percorsi: «organizzato», nel caso in cui il decentramento prenda forma all'interno di parametri stabiliti dagli accordi di settore (e/o intersettoriali), e «disorganizzato», dove gli accordi di contrattazione *multi-employer* sono stati spazzati via a vantaggio di quelli *single-employer* (che coinvolgono un solo datore di lavoro, *ndt*). Nell'Europa occidentale, a eccezione del Regno Unito, è stata predominante la prima traiettoria. Qui la negoziazione di livello aziendale e di singolo posto di lavoro è divenuta via via più praticabile, allo stesso tempo gli accordi settoriali e intersettoriali sono diventati meno rigidi e con funzioni più di cornice. Perciò, all'aumentare del peso del livello aziendale rispetto a quello settoriale, l'efficace articolazione tra i due livelli diventa una questione sempre più decisiva per la futura fattibilità dei contratti coordinati *multi-employer*.

L'articolo prende in esame gli sviluppi a medio termine e più recenti della contrattazione *multi-employer* e del suo coordinamento approfondendo tre argomenti principali. Innanzitutto, anche prima che la crisi avesse inizio, le pressioni verso il decentramento avevano condotto a un logoramento e/o a una riconfigurazione dei meccanismi di articolazione tra i livelli, riducendo – almeno potenzialmente – la capacità di azione strategica a livello nazionale delle organizzazioni datoriali e sindacali in materia di regolamentazione complessiva dei salari e delle condizioni di lavoro. Ci sono tuttavia importanti differenze tra i paesi in relazione alla natura e alla portata dei cambiamenti intervenuti. In secondo luogo, la crisi incide pesantemente sull'evoluzione dell'articolazione tra i livelli e, più in generale, sugli accordi *multi-employer*. Anche in questo caso ci sono differenze tra paesi: in alcuni i cambiamenti recenti sono frutto di una concertazione tra datori di lavoro e sindacati, in altri i cambiamenti sono stati molto dibattuti e/o imposti dai governi, spesso costretti a loro volta dalle istituzioni internazionali. In questi ultimi, che includono i paesi in cui i meccanismi di articolazione erano storicamente deboli, si riscontrano adesso chiari segnali di un vero e proprio attacco frontale alla contrattazione *multi-employer*. In terzo luogo, l'integrazione europea economica e di mercato esercita una spinta verso nuove forme di coordinamento orizzontale, di livello transnazionale, incentrate sui salari. Questa pressione si è intensificata in seguito alla crisi. Tuttavia, invece di adottare politiche di sostegno al coordinamento transnazionale, le autorità pubbliche europee e nazionali hanno intrapreso soluzioni che conducono a esiti opposti. Le tre sezioni che seguono analizzano, nell'ordine, questi tre aspetti attingendo a dati secondari per l'illustrazione di ciascuno. La seconda sezione si basa su aggiornamenti pubblicati da *Eurofound's European Industrial Relations Observatory* (d'ora in avanti EurWork)¹. L'ultima sezione trae alcune conclusioni.

Il lavoro si concentra soprattutto sull'Europa continentale, occidentale e del Nord, dove gli accordi di contrattazione *multi-employer* sono predominanti. L'Irlanda, così come il Regno Unito, è esclusa dall'analisi in quanto gli accordi di livello settoriale non sono prevalenti, malgrado gli accordi nazionali abbiano rivestito una certa importanza tra il 1986 e il 2009. Tra i paesi dell'Europa centro-orientale solo in Romania e in Slovenia sono pre-

¹ Per risparmiare spazio, le fonti dell'Euro non sono incluse nei riferimenti bibliografici. Sono disponibili presso l'autore su richiesta.

senti accordi di contrattazione *multi-employer* con un'ampia copertura per i lavoratori²; per questi due paesi vengono esaminati gli sviluppi indotti dalla crisi.

2. Erosione e riconfigurazione

La relazione tra livelli della contrattazione *multi-employer* è sostenuta dal principio di maggior favore; sul piano normativo, come è il caso dell'Europa occidentale continentale, o grazie ad accordi-quadro, come per i paesi nordici. Prima che la crisi esplodesse, un'alterazione formale nella gerarchia dei contratti, incentrata, come già detto, sul principio del maggior favore, costituiva un'eccezione piuttosto che una regola. Da questo punto di vista un'anomalia era rappresentata dalla Francia. Qui la legge Fillon del 2004 aveva capovolto il principio di maggior favore dando priorità agli standard definiti negli accordi di livello aziendale rispetto a quelli stabiliti dagli accordi di settore, a eccezione dei salari minimi e degli inquadramenti professionali. Altrove, come nel caso della Germania, i datori di lavoro hanno spinto affinché venisse modificato il principio di maggior favore concentrando le argomentazioni sul *trade-off* tra occupazione e condizioni e termini contrattuali del lavoro (Ilsoe *et al.* 2007) pur senza l'ancoraggio a una modifica normativa. Nella pratica, tuttavia, in Germania come in altri paesi, il principio di maggior favore è stato adombrato *de facto* nel momento in cui nell'agenda politica l'occupazione ha assunto un peso maggiore rispetto a quello della contrattazione. In un'epoca in cui la competitività ha scalzato la produttività quale criterio cardine nella definizione dell'agenda contrattuale, l'occupazione ha assunto il ruolo di nuovo equivalente generale (Léonard 2001). Le diverse problematiche vengono discusse e negoziate in rapporto all'occupazione, comprese le concessioni in materia di retribuzione, di tempi di lavoro e di cambiamento delle pratiche lavorative. L'esempio principale è rappresentato dall'accordo di Pforzheim del 2004 nel settore

² La copertura della contrattazione collettiva nel 2008 – anno più recente per cui i dati sono disponibili per gli stati membri dell'Unione Europea – era più bassa del 45 per cento in Irlanda, ben al di sotto dei livelli prevalenti nell'Europa occidentale continentale e del Nord; in Romania e Slovenia era pari rispettivamente al 70 per cento e al 90 per cento. Il dato per la Slovacchia, dove c'è poca contrattazione *multi-employer*, era del 40 per cento. Fonte: Commissione europea (2013).

metalmecanico tedesco che costituisce uno spartiacque in quanto introduce un'ambiguità sostanziale. Esso permette infatti accordi aziendali in cui a una parte dei lavoratori è consentito lavorare un numero maggiore di ore fin tanto che ciò garantisce il mantenimento e il sostegno dell'occupazione grazie all'impegno dei datori di lavoro a preservare i livelli di produzione o a garantire investimenti (Bispinck, Dribbusch 2011).

La tendenza generale tra il 1990 e il 2000 nel rapporto tra negoziati di livello settoriale (e intersettoriale) e aziendale ha condotto al ridimensionamento sostanziale del contenuto dei primi, sempre più relegati alla mera definizione di standard – spesso minimi – o di parametri e condizioni essenziali. Le variazioni dai parametri stabiliti, ovvero gli standard effettivi e le modalità specifiche di implementazione, sono invece negoziate a livello aziendale (Marginson, Sisson 2004; Keune 2011). Considerando che l'articolazione comporta un'influenza reciproca tra livello superiore e inferiore, il decentramento ha determinato dinamiche sia di *pull down* sia di *push down*. Sviluppi non consentiti a livello aziendale sono stati successivamente introdotti da modifiche degli accordi di settore (*pull down*), e gli accordi di settore hanno aperto nuove opportunità per la negoziazione aziendale (*push down*). Un esempio di sviluppo del tipo *pull down* è il Protocollo siglato nel 1993 in Italia che adotta la struttura contrattuale su due livelli: in questo caso la competenza per la determinazione di una parte degli aumenti salariali in riferimento alla performance viene assegnata al livello aziendale e ha consolidato una prassi già in essere. Anche le misure in materia di sgravi per il sostegno all'occupazione nell'accordo Pforzheim del 2004 in Germania hanno formalizzato una pratica che si era già diffusa tra le imprese di più grandi dimensioni³.

I meccanismi sulla base dei quali il processo di decentramento è stato «organizzato» (Traxler 1995) sono numerosi e si differenziano in base al grado di coerenza con il principio di standard universalmente applicabili, che gli accordi di settore hanno tradizionalmente garantito, e nella misura in cui la regolamentazione è «completa», ovvero stabilisce in modo dettagliato gli ambiti demandati alle successive trattative aziendali. A un'estremità dello spettro si può identificare una prima tipologia: gli accordi quadro di settore che specificano i principali e fondamentali parametri, ma che prevedono un ambito di variazione nell'implementazione in eventuali negoziati aziendali.

³ L'accordo ha inoltre ristabilito il controllo del sindacato su questi accordi aziendali.

Un esempio è rappresentato dagli accordi sugli orari di lavoro che indicano, in molti paesi, il normale orario di lavoro su base settimanale, mensile o annuale, le ferie e il numero massimo di ore di lavoro straordinario, mentre gli orari di lavoro effettivi sono affidati alla trattativa aziendale.

Una seconda tipologia, che occupa nello spettro una posizione analoga, prevede clausole di apertura con variazioni che si basano su equivalenze, ad esempio attraverso l'implementazione di schemi di retribuzione variabile.

Vi è poi un terzo tipo, in cui il principio di applicabilità universale è parzialmente sospeso con accordi collettivi a due livelli che prevedono una delimitazione della competenza, di settore o aziendale, a seconda dell'argomento, come in Italia. Il livello di contrattazione aziendale, regolato dalle procedure dell'accordo intersettoriale del 1993 e da quello successivo del 2011, non è subordinato al livello settoriale: le materie affrontate nella negoziazione aziendale non sono soggette al *framework* di settore.

In un quarto tipo il principio è violato in modi differenti da clausole variamente denominate – uscita, *opt-out*, *hardship* e *discount* – che per le imprese individuali prevedono espressamente una deroga dagli standard universali stabiliti dall'accordo di settore. La proliferazione di queste imprese in alcuni paesi, Germania e Paesi Bassi in particolare, nel corso degli anni 2000 (Keune 2011) ha reso gli standard di settore sempre più spesso derogabili.

Quinto, infine, all'estremità opposta dello spettro, è il caso di accordi quadro incompleti che determinano un allontanamento dagli standard universali in quanto si basano su una differenziazione sostanziale tra aziende. I parametri chiave, come la retribuzione o l'orario di lavoro, non sono più completamente specificati e neppure rientrano nell'ambito della contrattazione aziendale. Come in molti accordi di settore francesi, ad esempio, è previsto esclusivamente un aumento dei salari minimi piuttosto che un aumento più complessivo (Howell 2009).

Non tutti i paesi con accordi di contrattazione *multi-employer* si sono tuttavia avviati lungo questa traiettoria. Spagna, Grecia e Portogallo se ne discostano poiché mancano di meccanismi ben definiti che articolano la contrattazione di livello settoriale (e/o intersettoriale) e aziendale (Traxler *et al.* 2001). La Spagna ha sperimentato una crescita dell'incidenza e della portata della contrattazione aziendale ma su una base che è alquanto autonoma e non governata dalle misure previste dagli accordi di settore. In Grecia e in Portogallo fino a poco tempo fa la contrattazione era rimasta ampiamente

delimitata al livello intersettoriale e/o settoriale, con una relativamente scarsa negoziazione di livello aziendale e poche procedure di regolazione di livello superiore.

Studi recenti sulla contrattazione collettiva in materia di sistemi di retribuzione variabile (Nergaard *et al.* 2009) e di determinazione di salari e orari di lavoro flessibili (Ilsøe *et al.* 2007) spiegano le differenze tra paesi in riferimento ai meccanismi prevalenti di articolazione e alla posizione occupata lungo lo spettro di cui sopra. Lo sviluppo di sistemi di retribuzione variabile rappresenta un test fondamentale per i meccanismi di articolazione tra i livelli settoriale e aziendale in quanto pone una sfida a una regola generale profondamente radicata, ovvero quella del livello salariale omogeneo per lavoratori che svolgono lavori simili. Inoltre, poiché questi sistemi agiscono di solito a livello aziendale e di posto di lavoro, richiedono accordi di settore che rimandano alla negoziazione aziendale anche al di là dell'aspetto retributivo. Lo studio di Nergaard *et al.* (2009) si concentra su tre paesi con contratti collettivi *multi-employer*, e anche sul Regno Unito. L'analisi individua due tipologie di differenze: tra paesi con meccanismi di articolazione ben definiti e quanti ne sono privi; e tra i paesi in cui i meccanismi sono ben definiti. In Austria e in Norvegia la capacità rispettiva dei consigli d'azienda e delle organizzazioni sindacali locali di disciplinare l'implementazione e il funzionamento degli schemi di retribuzione variabile è stata superiore rispetto a quella delle organizzazioni sindacali locali in Spagna. Nei primi due paesi il funzionamento degli schemi si basa su parametri sostanziali e/o procedurali che fanno riferimento al contratto del settore metalmeccanico, mentre in Spagna le disposizioni degli accordi provinciali per il settore non forniscono specifiche sulla questione. In Spagna la capacità di intervenire sugli schemi poggiava in gran parte sulla forza del sindacato locale, situazione simile a quella della contrattazione *single-employer* nel Regno Unito.

Nel caso dell'Austria e della Norvegia la distinzione tra sistemi di rappresentanza a canale singolo o doppio era rilevante perché condizionava il grado d'influenza esercitato sulle modalità degli schemi a livello aziendale. In Austria il sindacato ha puntato a definire uno schema settoriale ampio basato sulla performance organizzativa anche in considerazione del fatto che esso non rappresenta il principale interlocutore dei lavoratori a livello aziendale. Ci è riuscito nell'accordo di settore del 2005. Tuttavia non è stato in grado di impedire la diffusione di altri schemi di performance su base sin-

gola esterni al campo di intervento dell'accordo di settore. In Norvegia, l'accordo di settore lascia un margine di negoziazione sui parametri degli schemi di retribuzione variabile – purché questi siano coerenti con i principi salariali dell'accordo di settore – e sull'implementazione da parte degli attori locali. I sindacati in questo caso sono in grado di articolare il processo attraverso un forte legame tra i rappresentanti delle aziende e i funzionari di settore. La distinzione tra sistemi di rappresentanza a canale doppio e singolo è sottolineata dai risultati dello studio di Ilsøe sugli accordi per la definizione dei salari e degli orari di lavoro flessibili in Danimarca e Germania (Ilsøe *et al.* 2007; Ilsøe 2010). Ad esempio, se pure gli accordi di settore in entrambi i paesi prevedono il livello di negoziazione aziendale sull'orario di lavoro flessibile, l'ambito a disposizione è notevolmente più ampio negli accordi danesi piuttosto che in quelli tedeschi. Ilsøe attribuisce questa differenza alla relazione bidirezionale tra organizzazioni sindacali di settore e locali danesi rispetto alla riluttanza delle organizzazioni sindacali settoriali tedesche a delegare la responsabilità ai consigli d'azienda, formalmente indipendenti, sui quale esercitano un'influenza solo indiretta.

Nel corso del tempo, la tendenza generale di cambiamento sullo spettro è andata da accordi coerenti con standard universalmente applicabili e completi verso accordi che permettono deviazioni dagli standard e che sono incompleti. In Germania ad esempio il decentramento ha preso inizialmente una forma del primo tipo; tuttavia il peso del quarto tipo è progressivamente cresciuto negli anni. Fino a poco tempo fa l'Italia era un caso del terzo tipo ma i cambiamenti indotti dalla crisi (vedi sotto) hanno condotto verso il quarto tipo. Mentre in Francia dal 2000 molti accordi di settore sono stati trasformati dal primo al quinto tipo.

3. I cambiamenti indotti dalla crisi: concertati, contestati e imposti

Come per i precedenti periodi di crisi economica (Brandl, Traxler 2011), quello attuale rappresenta un momento fortemente negativo per l'evoluzione degli accordi di contrattazione *multi-employer* e per gli stessi meccanismi di articolazione sulla base dei quali ha preso avvio il decentramento. Nei diversi paesi si possono rintracciare due modelli di cambiamento. In un primo gruppo, di cui fanno parte la Germania, l'Austria, i paesi nordici, la Francia e la Slovenia, i cambiamenti sono il frutto di un accordo tra datori di lavoro

e sindacati⁴. Mentre in un secondo gruppo, che include i paesi dell'Europa meridionale, sottoposti a salvataggi finanziari da parte della cosiddetta «Troika» delle istituzioni internazionali (Commissione europea, Bce, Fmi), o pressati da queste stesse istituzioni per la consistenza del proprio debito pubblico, i cambiamenti sono stati imposti dai governi. Lo scontro ha assunto forme differenti sia tra i datori di lavoro sia tra i sindacati. Con l'eccezione dell'Italia, questi due gruppi di paesi si differenziano anche per il grado di specificazione dei meccanismi di articolazione tra i livelli settoriale e aziendale, ben definiti per il primo gruppo (più l'Italia), deboli o inesistenti per il secondo gruppo (meno l'Italia).

Per il primo gruppo possono essere evidenziati due specifici sviluppi adottati dalla crisi – affrontati in maniera concertata tra datori di lavoro e sindacati.

Il primo comporta un ulteriore spostamento lungo lo spettro, definito sopra, rispetto ai meccanismi procedurali che articolano i livelli settoriale e aziendale, con la (ulteriore) apertura verso la negoziazione di livello aziendale sulla questione cruciale del salario (Glassner *et al.* 2011). Ad esempio, gli accordi nel settore manifatturiero tedesco del 2009 – che includono il settore metalmeccanico, la chimica e il tessile – hanno introdotto clausole di flessibilità dei tempi di lavoro e delle retribuzioni che richiedono, per l'applicazione, accordi aziendali. In Svezia è stato concluso un accordo che ha rotto con i criteri precedenti per introdurre schemi di compensazione per orari molto ridotti, in risposta al riuscito schema *Kurzarbeit* della Germania, che richiede trattative aziendali locali per avviarne l'applicazione. In modo più radicale, gli accordi pluriennali nel settore della tecnologia in Finlandia e per il personale professionale nel settore ingegneristico svedese, conclusi nel 2009/10, hanno trasferito la contrattazione salariale fino al livello aziendale senza alcun incremento generalizzato, a livello di settore, fissato oltre il primo anno. In Slovenia sono state introdotte clausole di deroga negli importanti accordi dei settori metalmeccanico e bancario, consentendo deviazioni dagli standard minimi previsti anche in materia di retribuzioni.

La contrattazione collettiva in Slovenia ha sperimentato anche un'ulteriore forma di decentramento: per i lavoratori non coperti da un accordo

⁴ Ci sono stati piccoli cambiamenti negli accordi di contrattazione collettiva in Belgio e Paesi Bassi, che sono altri potenziali membri di questo primo gruppo.

di settore non esiste più la possibilità di «ripiegamento» su un accordo intersettoriale che stabilisce standard sostanziali a seguito del mancato rinnovo di quello precedente del 2009 (Stanojević, Klarič 2013). In Austria, nel 2012, in risposta alle richieste dei datori di lavoro, l'accordo-quadro del settore metalmeccanico ha introdotto una misura di decentramento passando da un accordo unico a un set di accordi che coprono ciascuno dei sei sotto-settori. La Finlandia è stata, invece, interessata da un movimento in direzione opposta con la conclusione, alla fine del 2011, di un accordo biennale intersettoriale in materia di salari che fornisce un quadro di negoziazione sia settoriale sia aziendale; il precedente accordo centrale era stato sostituito da quelli di livello settoriale nel 2007. In Francia, lo Stato ha rivestito un ruolo centrale nell'ulteriore promozione del decentramento. Nel gennaio 2013, su iniziativa governativa, i datori di lavoro e tre delle cinque confederazioni sindacali hanno concluso un accordo di ampia portata in materia di riforma del mercato del lavoro finalizzato al sostegno occupazionale che prevede la possibilità di deroga degli accordi aziendali sulle materie dei salari e dell'orario di lavoro. Contestualmente i datori di lavoro e i sindacati hanno fatto sempre maggiore ricorso alle possibilità offerte dalle riforme varate negli anni 2000 per sviluppare la negoziazione di livello aziendale come risposta alla crisi⁵ (legge Fillon del 2004, che inverte parzialmente la gerarchia degli accordi, e legge del 2005, che prevede la possibilità di accordi più flessibili per gestire le ristrutturazioni – «*accords de methodes*» – andando oltre i dettami normativi).

Il secondo effetto prodotto dalla crisi va nella direzione dell'estensione e del rafforzamento della portata degli accordi di contrattazione *multi-employer*. In Germania, le pressioni competitive provenienti dalle imprese non coperte da contratti collettivi hanno indotto la negoziazione di standard salariali minimi giuridicamente vincolanti di livello settoriale anche in settori a bassa retribuzione, tra cui l'assistenza sociale e il lavoro interinale. Seppure il sostegno dello Stato sia cruciale per la concretizzazione di questi accordi, un prerequisito altrettanto importante è la capacità di negoziazione da parte delle organizzazioni datoriali e dei sindacati. L'attivazione di meccanismi di estensione può quindi scaturire anche come risposta a pressioni competitive (Schulten, Bispinck 2013). In Danimarca, i sindacati hanno spinto e ottenuto misure di contrasto al *dumping* sociale

⁵ Sono grato a Elodie Bethoux per questa osservazione.

– ad esempio, negli accordi del 2010 nel settore manifatturiero e dei trasporti –, migliorando l'applicazione e i controlli sui salari dei lavoratori, spesso migranti, che violano l'accordo di settore (Ibsen *et al.* 2011). In Norvegia, la pressione dei sindacati ha consentito l'attivazione del meccanismo di estensione, in precedenza dormiente, in settori con elevata concentrazione di lavoratori distaccati e/o migranti, come l'edilizia, la cantieristica navale e le attività di pulizia.

Per quanto riguarda il secondo gruppo di paesi, l'intervento diretto delle istituzioni internazionali e le condizioni che accompagnano i pacchetti di salvataggio finanziario hanno imposto importanti modifiche agli accordi di contrattazione *multi-employer* in Grecia, Portogallo e Romania. Allo stesso modo, in Italia e Spagna, le pressioni esercitate dalle autorità europee hanno influenzato fortemente gli sviluppi più recenti. I sei principali mutamenti che si sono verificati, riassunti nella tabella 1, si dividono in due grandi categorie. Come anche per il primo gruppo di paesi, questi hanno riguardato: il decentramento della contrattazione e l'articolazione dei meccanismi procedurali del livello settoriale (e/o intersettoriale) e aziendale; e le misure concernenti la portata della contrattazione *multi-employer*. La natura dei cambiamenti è, tuttavia, molto diversa. I cambiamenti che riguardano il decentramento e i meccanismi procedurali, presentati nelle prime quattro righe della tabella, comprendono l'abolizione degli accordi nazionali intersettoriali, la priorità degli accordi conclusi a livello aziendale e/o la sospensione del principio di maggior favore. Essi introducono nuove possibilità di deroga agli accordi aziendali rispetto agli accordi di livello superiore e indeboliscono la prerogativa dei sindacati di intervenire come agente esclusivo della contrattazione (indebolendo in tal modo l'articolazione tra il livello settoriale – dove il sindacato rimane l'agente della contrattazione – e quello aziendale). Il secondo tipo di cambiamenti, presentato nelle righe quinta e sesta, riduce o mina la portata degli accordi di contrattazione *multi-employer* e include la limitazione dei meccanismi di estensione e il ridimensionamento del periodo in cui gli accordi rimangono validi dopo la loro scadenza (imponendo per i periodi successivi solo standard minimi). È probabile che l'abolizione dei contratti intersettoriali nazionali abbia anche un effetto sulla possibilità di concludere accordi, considerato che ci sono settori senza. Nei tre paesi in cui sono intervenute direttamente le istituzioni internazionali sono state imposte modifiche a uno o a entrambi i supporti chiave della contrattazione

multi-employer e della capacità di coordinamento, ovvero ai meccanismi di estensione e al principio di maggior favore⁶.

Tab. 1 – Cambiamenti alla contrattazione coordinata imposti nei paesi del Sud Europa

CAMBIAMENTI IMPOSTI	GRECIA	PORTOGALLO	ROMANIA	SPAGNA	ITALIA
ABOLIZIONE DELL'ACCORDO NAZIONALE INTER-SETTORIALE	x ^a		x		
PRIORITÀ AL LIVELLO AZIENDALE/SOSPENSIONE DEL MAGGIOR FAVORE	x	x ^b		x	
NUOVE DEROGHE A LIVELLO AZIENDALE DAL LIVELLO DI ACCORDO PIÙ ELEVATO/LEGISLAZIONE	x			x	x
FACILITAZIONE AGLI ACCORDI AZIENDALI FIRMATI DA RAPPRESENTANTI DELLA FORZA-LAVORO CHE NON APPARTENGONO A SINDACATI	x	x	x	x	
RESTRIZIONI (GRAVI) DEI MECCANISMI DI ESTENSIONE	x ^c	x	x ^c		[x] ^d
PROSECUZIONE DEI CONTRATTI DOPO LA LORO SCADENZA	x	x		x	

Note: ^a salari minimi; ^b temporaneo; ^c grave; ^d indebolimento *de facto* della pratica di estensione precedente in virtù di una sentenza del tribunale.

Fonte: adattamento e aggiornamento della fig 3.3 in Etui 2013.

In Grecia, la Troika delle istituzioni internazionali ha richiesto cambiamenti radicali agli accordi di contrattazione come condizione obbligatoria dell'assistenza finanziaria accordata. La legge del 2010 ha introdotto la possibilità di accordi aziendali in deroga degli accordi di livello più elevato per il salario e le misure relative all'orario di lavoro in caso di difficoltà finanziarie. Una legge successiva, emanata nel 2011, contrastata da una dura opposizione del sindacato, ha capovolto la gerarchia degli accordi preesistente per dare priorità agli accordi conclusi a livello aziendale a scapito degli ac-

⁶ Anche in Irlanda le condizioni indicate dalla «Troika» nel suo pacchetto di salvataggio finanziario hanno determinato modifiche imposte dal governo delle misure sostenute giuridicamente per la fissazione dei salari, inclusa l'estensione, nei pochi settori caratterizzati dalla contrattazione *multi-employer*.

cordi intersettoriali e di settore, anche quando gli standard indicati erano più bassi. Ha introdotto, inoltre, per le imprese, la possibilità – che si è rapidamente diffusa – di negoziare con i lavoratori laddove i sindacati non fossero presenti. Una circostanza di particolare rilievo per le piccole imprese, che fino a quel momento erano coperte da accordi di settore grazie a provvedimenti di estensione.

Inoltre, la legislazione del 2012 ha introdotto il termine di tre mesi per la prosecuzione di validità degli accordi collettivi dopo la loro scadenza trascorsi i quali i livelli salariali scendono ai minimi-base fino alla conclusione di un nuovo accordo; la stessa legge ha drasticamente ridotto le condizioni di estensione dell'accordo collettivo esentando le imprese che non fanno parte di un'organizzazione datoriale da qualsiasi obbligo di implementazione. Viene inoltre esclusa dalla competenza dell'accordo intersettoriale la negoziazione del salario minimo, che va in favore di una definizione normativa. Oltre alla costante opposizione dei sindacati, sono emerse anche differenze tra le organizzazioni dei datori di lavoro: le organizzazioni di rappresentanza delle piccole imprese hanno espresso una crescente preoccupazione per gli effetti dannosi dell'indebolimento della contrattazione multi-datoriale (Koukiadaki, Kretsos 2012).

In Portogallo il governo è stato sollecitato dalla stessa Troika perché portasse a termine una serie di riforme in materia di contrattazione collettiva. Le leggi emanate nel corso del 2012 hanno introdotto unilateralmente un nuovo codice del lavoro che vieta di concludere accordi di contrattazione collettiva che consentano condizioni più favorevoli rispetto a quelle imposte per un periodo di due anni. La clausola è divenuta oggetto di un ricorso presentato dai partiti di sinistra alla Corte costituzionale, che tuttavia non ha dato un buon esito benché la Corte abbia stabilito l'incostituzionalità di clausole che annullavano in via permanente alcune disposizioni di primaria importanza dei contratti collettivi. La legge è stata al centro di grandi proteste da parte dei due principali sindacati confederali che, nonostante le differenze storiche, a partire dal 2010, hanno dato vita a numerose azioni congiunte tra cui tre scioperi generali. Due ulteriori misure fanno eco a quelle greche, anche se sono meno severe. Il periodo in cui i contratti collettivi restano in vigore dopo la loro scadenza diviene di 12 mesi, e le regole di estensione vengono inasprite così da poter essere applicate solo nei settori in cui le organizzazioni datoriali assorbono la maggior parte della forza lavoro. Nel momento in cui scriviamo non tutte le proposte legislative previste so-

no state ancora portate a conclusione, tra queste quella che estende la competenza negoziale ai consigli d'azienda a discapito degli accordi di settore (e dei firmatari sindacali).

Nel caso della Romania, il pacchetto di assistenza finanziaria ha assunto la forma di un accordo di *stand-by* con il Fmi il quale ha anche richiesto profonde riforme del mercato del lavoro, inclusi i contratti collettivi nazionali *multi-employer*. La legge sul dialogo sociale del 2011, introdotta unilateralmente dal governo, ha abolito l'accordo nazionale intersettoriale – fino a quel momento punto di riferimento della negoziazione collettiva a tutti i livelli. Esso ha inoltre sostituito i precedenti accordi di «branca», applicabili a tutte le aziende (e lavoratori) in ogni «branca» dell'economia, con gli accordi di settore appena definiti che si applicano alle sole imprese che fanno parte di organizzazione datoriali rilevanti, ponendo in tal modo un freno all'uso delle estensioni. Per i sindacati, come preconditione, vengono anche introdotti criteri di rappresentanza più severi per la negoziazione di accordi giuridicamente validi a livello di settore e di azienda. Pertanto, laddove i sindacati, a livello aziendale, non rispondano a tali requisiti, gli accordi possono essere negoziati con imprecisati rappresentanti eletti dei lavoratori. Oltre all'opposizione dei sindacati, una dura critica è venuta anche da alcune organizzazioni dei datori di lavoro (Trif 2013).

In Spagna e in Italia le modifiche alla contrattazione collettiva sono state imposte in larga parte dai governi sotto la pressione delle due istituzioni europee. In particolare, la Bce ha insistito sull'impegno di riforma del mercato del lavoro come condizione d'intervento sui mercati finanziari per l'acquisto di titoli di Stato dei due paesi (Meardi 2014). Ma c'è stato anche relativamente più spazio per cambiamenti definiti e contrattati fra datori di lavoro e sindacati. In Spagna una condizione posta dall'Europa al governo per l'assistenza finanziaria al settore bancario è stata di riformare il mercato del lavoro, ivi compresa la contrattazione collettiva, coerentemente con il contesto dei nuovi accordi di governance economica dell'Unione Europea (vedi sotto). In risposta a queste pressioni, un provvedimento del governo del giugno 2010 ha ampliato le condizioni per cui le clausole degli accordi settoriali relative ai salari possono essere derogate al livello aziendale; l'intervento ha incontrato l'opposizione dei sindacati e l'appoggio dei datori di lavoro. Nel corso del primo semestre del 2011 i datori di lavoro e i sindacati hanno intrapreso lunghe trattative su un pacchetto di misure di riforma del mercato del lavoro che includeva l'ampliamento dell'ambito di contratta-

zione aziendale; tuttavia le parti non sono state in grado di giungere a un accordo. Nel luglio 2011 il governo è intervenuto con una seconda serie di riforme che ha ulteriormente ampliato la possibilità di deroga e ha indebolito la gerarchia degli accordi favorendo il livello aziendale. In seguito alle elezioni del novembre 2011, e nonostante un accordo intersettoriale tra datori di lavoro e sindacati sulla politica salariale e sulla riforma della contrattazione collettiva all'interno del quadro esistente (compresa la sospensione temporanea delle disposizioni di revisione salariale), il nuovo governo ha portato avanti nuove misure di legge per riformare ulteriormente il mercato del lavoro (Vincent 2013). Duramente avversate dalle due principali confederazioni sindacali, le nuove misure comprendono una completa inversione della gerarchia dei contratti in favore del livello aziendale rispetto agli accordi settoriali e provinciali rendendoli vincolanti anche quando le parti stesse vogliono altrimenti, estendendo così le possibilità di deroga dagli accordi di livello superiore e introducendo la possibilità di siglare accordi aziendali da parte di rappresentanti non sindacali laddove non vi sia la presenza del sindacato. Le misure si estendono oltre il periodo di validità degli accordi superandone la scadenza (come richiesto dalla Troika in Grecia e Portogallo). Come in Grecia e in Italia, anche in questo caso sono emerse tensioni tra i datori di lavoro: a differenza delle grandi aziende, i datori di lavoro di medie e piccole dimensioni sono rimasti riluttanti rispetto al ricorso a trattative aziendali, preferendo la protezione offerta dagli accordi di settore e/o provinciali. È inoltre emersa una divisione tra le due principali confederazioni sindacali.

In sintesi, a fronte di una situazione in cui erano già scarsamente specificati i meccanismi di articolazione tra i livelli, una serie di modifiche, in larga misura imposte, hanno progressivamente separato il livello aziendale dagli accordi contrattuali *multi-employer* di livello settoriale e provinciale e, più di recente, rinsaldato la priorità degli accordi conclusi a livello aziendale ribaltando così il principio di maggior favore.

In Italia, la riformulazione nel 2009 del precedente accordo intersettoriale del 1993, che stabilisce la competenza rispettivamente dei livelli settoriale e aziendale all'interno del regime di contrattazione a due livelli, risponde alla pressione esercitata dalla parte datoriale e va verso l'ulteriore decentramento della fissazione dei salari e le esigenze emerse dalla crisi. Tuttavia l'accordo – sostenuto dal governo – è stato concluso senza la Cgil, che si opponeva all'erosione del mandato del livello settoriale in tema di

negoziazione dei salari. La natura conflittuale ne ha reso complicata l'attuazione, con accordi differenti («nuovo» e «vecchio») a seconda del settore, come nel caso di quello metalmeccanico. Nel 2010, Fiat – il datore di lavoro più importante nel settore metalmeccanico – ha imposto unilateralmente nuovi accordi di livello locale in due dei suoi stabilimenti, sotto la minaccia di delocalizzazione, a meno che i lavoratori non avessero accettato modifiche radicali nelle pratiche di lavoro e una limitazione del diritto di sciopero. I due stabilimenti sono stati ritirati a tutti gli effetti dagli accordi di settore. Ancora una volta la divisione tra i sindacati è stata evidente rispetto all'opportunità di accettare l'esercizio di «forza maggiore» (*«force majeure»* nel testo originale, *ndt*) imposto da Fiat (Cella 2011). Alla fine del 2011 Fiat, dopo aver lasciato Confindustria, la confederazione datoriale di riferimento, ha ritirato tutti i rimanenti impianti dalla copertura del contratto di settore. Nel frattempo, nel giugno 2011, Confindustria ha raggiunto un nuovo accordo con i sindacati, questa volta anche con la Cgil, riformando il sistema di contrattazione a due livelli e introducendo la possibilità di deroga agli accordi settoriali per motivi di difficoltà economica. L'accordo è stato tuttavia superato da riforme di emergenza introdotte dal governo a metà agosto sotto la pressione delle istituzioni europee. Come condizione per l'intervento nei mercati obbligazionari, la Bce ha richiesto in particolare modifiche al regime di contrattazione collettiva per rendere i salari più sensibili alle condizioni del livello aziendale (Meardi 2014). Le riforme d'emergenza hanno esteso la possibilità di deroga al livello aziendale in tema di protezione legale contro il licenziamento. Un ulteriore accordo nel mese di settembre tra Confindustria e le tre confederazioni sindacali ha confermato l'accordo di giugno impegnando le parti ad astenersi dall'utilizzare un'ulteriore deroga connessa alla possibilità di licenziamento. Ciò ha determinato la decisione di Fiat di uscire da Confindustria e ha fatto emergere la diversa posizione degli imprenditori di imprese di medie e piccole dimensioni che continuano a prediligere la protezione di un accordo di settore piuttosto che la contrattazione aziendale. Nel novembre 2012 un altro accordo intersettoriale (non firmato dalla Cgil) ha aperto nuove possibilità per la negoziazione a livello aziendale inclusa la determinazione di una parte dell'aumento salariale a livello di negoziazione locale legata alla produttività.

In sintesi, l'equilibrio tra i livelli settoriale e aziendale si è spostato, con nuovi e significativi vantaggi che si stanno aprendo per i negoziati di livello

aziendale – e le relative sfide per l’articolazione tra livelli – nel rivisitato quadro intersettoriale. Inoltre, il sistema italiano di contrattazione *multi-employer* è stato compromesso dall’uscita del suo più grande datore di lavoro industriale. Infine, la prassi consolidata dello sviluppo *de facto* delle misure in materia di salario e tempi di lavoro degli accordi settoriali, basata su decisioni giudiziarie, è stata messa in discussione da sentenze che sostengono invece la validità sostanziale dei nuovi accordi Fiat a livello di stabilimento. Nonostante un nuovo accordo intersettoriale del maggio 2013 (firmato da tutte e tre le confederazioni sindacali) stabilisca nuovi criteri di rappresentanza per sostenere e rendere saldi gli accordi di contrattazione a livello settoriale, il futuro della contrattazione coordinata *multi-employer* in Italia è decisamente incerto (Carrieri, Leonardi 2013).

La divergenza delle traiettorie degli accordi di contrattazione *multi-employer* tra i due gruppi di paesi è netta. Nel caso dei primi, la crisi ha condotto a un ulteriore movimento verso un equilibrio tra il livello settoriale e aziendale e l’ulteriore riduzione della portata degli accordi di settore nella definizione degli standard universalmente applicabili approfondendo in tal modo la traiettoria di erosione. Ma questi cambiamenti scaturiscono da un’azione concertata che ha richiesto soluzioni negoziate tra organizzazioni dei datori di lavoro e sindacati senza alcun intervento diretto dei governi, anche se in Francia l’intervento di quest’ultimo è stato rilevante. I cambiamenti sono stati inoltre accompagnati da un certo rafforzamento della riuscita degli accordi di contrattazione *multi-employer* nell’ambito di una politica pubblica di sostegno.

Nel secondo gruppo di paesi le pressioni esercitate dalla crisi, che si è manifestata nella sua massima espressione nell’Europa meridionale, hanno portato a riforme che sono state imposte dai governi con l’opposizione sindacale e/o fortemente dibattute tra datori di lavoro e sindacati. Inoltre, le tensioni e, in alcuni casi, gli aperti disaccordi tra sindacati e tra i diversi interessi delle imprese di piccole/medie e di grandi dimensioni sono stati evidenti. Queste pressioni, insieme con le richieste di riforma – più o meno esplicite – da parte della Troika, hanno portato i governi a imporre misure che in gran parte vanno nella direzione opposta ai cambiamenti del primo gruppo di paesi. Le misure hanno riguardato: il notevole incremento del peso della contrattazione aziendale a scapito di quella settoriale (e intersettoriale); la riduzione della capacità di governance dei meccanismi procedurali consolidati nell’articolazione della contrattazione tra i diversi livelli (nel caso

dell'Italia) o la grave compromissione dei già deboli meccanismi procedurali (nel caso degli altri quattro paesi); la riduzione della portata degli accordi di contrattazione *multi-employer* (con la parziale eccezione dell'Italia). È in questi paesi che l'attacco frontale alla contrattazione *multi-employer* è più evidente.

4. Pressioni a livello europeo

I presupposti principali delle relazioni industriali nell'ambito del concetto (normativo) di *modello sociale europeo* sono tre caratteristiche principali (Visser, Hemerjick 1997; Marginson, Sisson 2004): un alto grado di organizzazione degli interessi dei datori di lavoro e dei lavoratori; la regolamentazione del mercato del lavoro attraverso una contrattazione collettiva esauriente e coordinata; diritti universali dei lavoratori con capacità di rappresentanza e consultazione in ambito aziendale. Mentre il primo e il terzo trovano riscontro a livello europeo, il secondo presupposto è assente: non esistono strutture di livello europeo per la contrattazione collettiva su salari e condizioni essenziali. Come osservato in precedenza, il trattato dell'Unione Europea specifica che la competenza per la determinazione dei salari e la contrattazione collettiva è di competenza nazionale. A prima vista, quindi, la questione del coordinamento tra il livello europeo e quello nazionale non sembra porsi.

Eppure è chiaro da tempo come l'integrazione economica e di mercato all'interno dell'Ue, e in particolare l'unione monetaria nella zona euro, crei pressioni sugli attori nazionali del mercato del lavoro affinché i livelli e gli aumenti salariali concordati collettivamente siano in linea con il mantenimento o il miglioramento della competitività. All'interno della zona euro, con tassi di cambio fissi e una politica monetaria uniforme, il mercato del lavoro – quindi anche i salari, l'orario di lavoro e l'occupazione – deve sopportare un carico maggiore per ogni aggiustamento macroeconomico. Di fronte alla prospettiva di una concorrenza salariale al ribasso tra i paesi, la risposta invocata dai sindacati europei e nazionali è stata un coordinamento transnazionale degli obiettivi e degli esiti della contrattazione (Glassner, Pochet 2011). Inoltre la Ces, considerato il peso che riveste la politica salariale nella propria agenda, ha spinto per un ruolo più forte nel dialogo macroeconomico dell'Ue.

Le varie iniziative di coordinamento dei sindacati, in cui i salari rappresentano il focus più importante, hanno avuto un successo limitato nel conseguimento degli obiettivi fondamentali. Secondo l'analisi delle iniziative a livello europeo nei settori metalmeccanico e delle costruzioni condotta da Erne (2008), i parametri nazionali rimangono comunque prevalenti seppure i sindacati siano sempre più consapevoli che i negoziati nazionali si svolgono all'interno di una cornice europea. Ciononostante, l'impostazione del modello di un sotto-gruppo di paesi europei sembrerebbe offrire i termini per un coordinamento orizzontale della contrattazione salariale (Traxler *et al.* 2008; Traxler, Brandl 2009). In una serie di studi sui paesi vicini (Austria, Paesi Bassi e paesi nordici) le cui economie, e i settori esposti, sono strettamente legati all'economia tedesca, Traxler e colleghi rintracciano la chiara evidenza di un comportamento degli imprenditori e dei sindacati tedeschi nel settore metalmeccanico che influenza gli esiti della contrattazione salariale di questi paesi. Dato il suo ruolo di primo piano sia come settore d'esportazione sia come fulcro della forza organizzativa tanto dei datori di lavoro quanto dei sindacati, le analisi spingono a pensare che il settore metalmeccanico possa rappresentare un modello per gli altri settori e quindi fornire una base per la contrattazione salariale orizzontalmente coordinata tra un gruppo significativo di paesi.

I recenti sviluppi della governance economica nella zona euro si aggiungono alle pressioni di integrazione economica per il coordinamento transnazionale della contrattazione salariale. Iniziative ulteriori succedutesi nel corso del 2011 e 2012 hanno visto un intervento della Commissione europea e del Consiglio in una misura senza precedenti in materia di dinamica salariale e nei meccanismi di definizione dei salari, portando così il tema del coordinamento della politica salariale saldamente all'interno dell'Eurozona e più in generale dell'agenda dell'Unione Europea. Per quanto riguarda la dinamica salariale, l'enfasi viene posta sul rapporto tra aumenti salariali e produttività. Per quanto riguarda i meccanismi di fissazione dei salari l'attenzione si concentra sugli accordi decentrati perché più sensibili alle condizioni competitive delle imprese. Questi sviluppi segnano un «cambio di paradigma» (Etui 2013) verso un intervento esplicito da parte delle autorità europee nelle procedure e negli esiti della contrattazione collettiva (del salario) che travalica le disposizioni del Trattato (che invece esclude la competenza Ue in materia).

L'introduzione nel 2011 del «Semestre europeo» di pianificazione ma-

cro-economica, che rafforza la sorveglianza della Commissione europea sulla politica macro-economica degli Stati membri per garantire un miglior coordinamento ed evitare squilibri economici, ha portato nel luglio 2011 il Consiglio e la Commissione a formulare raccomandazioni a otto Stati membri in materia di dinamica salariale e/o riforma dei meccanismi di fissazione dei salari. Le raccomandazioni includono modifiche ai meccanismi di indicizzazione e agli accordi di contrattazione a livello settoriale, allentano le condizioni di *opting out* temporaneo per le imprese e potenziano le possibilità di negoziazione a livello aziendale (Carley 2011). Nei semestri 2012 e 2013 il numero dei paesi che ha ricevuto tali raccomandazioni dalla Commissione è salito a diciassette (per tutti gli anni) (Etui 2013). I destinatari di raccomandazioni relative all'esigenza di riforma dei meccanismi di fissazione dei salari includono, oltre agli Stati membri dell'Europa meridionale, anche il Belgio e il Lussemburgo.

Nel marzo 2011 i governi dei diciassette paesi della zona euro hanno concordato il patto «Euro-plus» che include impegni a garanzia di un aumento dei salari in relazione a incrementi concomitanti della produttività e il monitoraggio del trend dei costi per unità di lavoro. Pur nel rispetto formale dell'autonomia degli Stati membri in materia di fissazione dei salari, è stato assunto l'impegno affinché siano rivisti anche altri aspetti, tra cui il grado di centralizzazione della contrattazione e gli effetti dei meccanismi di indicizzazione dei salari (Eiro 2011). Gli atti legislativi del «Six Pack» sulla governance economica adottati dal Consiglio europeo nell'ottobre 2011 rafforzano ulteriormente i meccanismi di governance economica a livello Ue e introducono la possibilità di infliggere sanzioni in caso di persistenti squilibri macroeconomici dei paesi della zona euro (Erne 2012). I regolamenti rafforzano i poteri della Commissione in materia di sorveglianza della politica salariale e dei costi per unità di lavoro e fanno riferimento alla riforma degli accordi di fissazione dei salari tra le possibili misure correttive che possono essere richieste.

Tuttavia le pressioni dall'alto sugli accordi di fissazione dei salari, se da un lato hanno prodotto un rinnovamento delle iniziative per il coordinamento transnazionale, dall'altro nei fatti hanno reso meno praticabile tale coordinamento. Ciò è diretta conseguenza degli interventi negativi delle istituzioni europee sugli accordi di contrattazione collettiva di livello nazionale che hanno minato i presupposti per il coordinamento transnazionale. In primo luogo, le decisioni della Corte di giustizia europea sul *Laval quar-*

tet (Dolvik, Visser 2009) hanno ridotto la capacità propria di particolari sistemi nazionali di generalizzare, per consuetudine (in Svezia) o per esigenze di potere d'acquisto (in Germania), salari e condizioni di lavoro stabilite negli accordi *multi-employer*. In secondo luogo, come analizzato in precedenza, l'intervento diretto o la pressione coercitiva sui governi del Sud Europa da parte della Bce e della Commissione europea si sono andati affermando sulla base del nuovo sistema di regole in materia di governance economica. L'introduzione di uno spazio più ampio della contrattazione di livello aziendale non è stata accompagnata da raccomandazioni di rafforzamento dell'articolazione tra i vari livelli. È stata invece tradotta in misure che indeboliscono o invertono la gerarchia degli accordi che regolano la contrattazione collettiva di settore (e intersettoriale) e di livello aziendale attribuendo un peso più rilevante a quest'ultima. Verso la fine del 2012 la Commissione ha lodato «le misure adottate [in vari Stati membri] che aumentano la flessibilità in materia di determinazione dei salari e favoriscono, per le imprese, le condizioni di *opting-out* dalla contrattazione collettiva di livello superiore e prevedono la revisione [*sic*] degli accordi di settore sui salari» (Commissione europea 2012, p. 10). Considerato che la capacità di articolazione dei sistemi nazionali di contrattazione collettiva è compromessa, la possibilità di realizzare con successo il coordinamento transnazionale diviene difficilmente praticabile.

5. Conclusioni

Dal 1980, di fronte alle continue pressioni dei datori di lavoro, la contrattazione collettiva ha subito un processo di decentramento che ha comportato una progressiva deviazione verso il livello aziendale entro i parametri sostanziali specificati negli accordi settoriali (e intersettoriali). Come illustrato nell'articolo, vi è una varietà di meccanismi procedurali attraverso cui ciò è stato possibile. In primo luogo, nel corso del tempo, c'è stato uno spostamento lungo uno spettro, da meccanismi procedurali che pur consentendo la possibilità di deviazione, attraverso il principio di equivalenza, sono rimasti comunque in linea con il mantenimento degli standard universali di livello settoriale, a meccanismi che ridefiniscono o trasgrediscono gli standard stabiliti, convertendoli in livelli minimi o in rete di sicurezza. Il risultato è stato un'erosione incrementale della capacità degli accordi di settore di defi-

nire standard: i meccanismi che articolano i livelli settoriale (e intersettoriale) e quelli aziendali sono divenuti tendenzialmente meno vincolanti e più indefiniti. Come Visser (2005, p. 24) afferma: «L'accordo settoriale può sopravvivere [...] ma solo negando a se stesso la maggior parte delle peculiarità che lo hanno caratterizzato». In secondo luogo, si può riscontrare una profonda divergenza in atto tra paesi a seconda dei meccanismi prevalenti e della possibilità che il loro effetto sia rafforzato, piuttosto che compromesso, da accordi di rappresentanza a canale, rispettivamente, doppio o singolo.

L'impatto della crisi è stato quello di accelerare questo movimento lungo lo spettro delle alternative procedurali, ben lontano dai meccanismi che forniscono un'equivalenza sostanziale a livello aziendale degli standard di settore. Tuttavia, la natura dei cambiamenti e i processi attraverso cui essi si verificano differiscono notevolmente tra i due gruppi di paesi. Nel primo gruppo di paesi, che comprende soprattutto i paesi del «Nord» Europa, in cui la capacità degli accordi settoriali (e intersettoriali) di definire standard applicabili universalmente è stata gradualmente erosa nel corso degli ultimi due decenni, l'impatto della crisi ha indotto le organizzazioni dei datori di lavoro e i sindacati a procedere su questa traiettoria. Ciò ha implicato l'apertura di ulteriori spazi per la contrattazione di livello aziendale sulla questione cruciale della fissazione dei salari. Allo stesso tempo la contrattazione *multi-employer* ha dimostrato una certa resilienza, come tra il 2009 e il 2010, mostrando la capacità di proporre accordi che andassero nella direzione di tutelare l'occupazione in cambio di accordi compensativi di lavoro a orario ridotto, spesso con il supporto di politiche pubbliche (Glassner *et al.* 2011). Segnali che le autorità pubbliche seguitano a riconoscere i benefici che gli Stati possono trarre da accordi di una contrattazione *multi-employer* efficace e coordinata si colgono nelle misure che rendono giuridicamente vincolanti standard minimi concordati collettivamente in alcuni settori a bassa retribuzione come in Germania.

Tra gli Stati membri del Sud, che compongono il secondo gruppo, il movimento in direzione di una più ampia apertura alla contrattazione di livello aziendale è stato bruscamente accelerato dall'intervento dei governi sotto le pressioni, o le imposizioni, della Troika. Le riforme hanno favorito la definizione di mercato dei salari e delle condizioni attraverso la contrattazione aziendale e hanno ridotto la capacità della contrattazione settoriale e intersettoriale di offrire accordi che garantissero una copertura complessiva. La gerarchia degli accordi è stata invertita in favore del livello aziendale, come

in Grecia, Spagna e Romania, e l'applicazione del principio di maggior favore abbandonato o, come in Portogallo, sospeso. In tutti questi paesi la pratica dell'estensione è stata ridimensionata. L'effetto complessivo equivale a un attacco frontale alla contrattazione collettiva *multi-employer*. Guardando al futuro, ci si può attendere un effetto retroattivo di questi drastici sviluppi tra gli Stati membri dell'Europa meridionale sulla contrattazione collettiva *multi-employer* rispetto all'apparentemente più stabile situazione dei paesi nordici. I datori di lavoro nei paesi del Nord potrebbero arrivare a considerare la possibilità di negoziare accordi di livello esclusivamente aziendale ora disponibile per i loro omologhi dei paesi meridionali, mentre i governi di questi stessi paesi potrebbero decidere di abbracciare il mantra politico delle autorità europee favorendo la determinazione di mercato di salari e condizioni di lavoro.

Più in generale, la crescente perforazione degli standard stabiliti da accordi di settore (e intersettoriale) rende questi ultimi sempre più inadeguati a soddisfare il proprio antico ruolo di pressione sui datori di lavoro attraverso l'imposizione di un salario universale e di tempi di lavoro standard, e a rispondere alle esigenze di miglioramento dell'organizzazione del lavoro e delle competenze dei lavoratori che accrescano la produttività. L'indebolimento di questo «vincolo benefico» (Streeck 1992) ha implicazioni profonde per la relazione tra le strutture della contrattazione collettiva e gli indicatori di performance macroeconomica (cfr. Traxler *et al.* 2001). È necessaria una risposta concertata degli attori organizzati delle relazioni industriali e delle autorità pubbliche che miri a rovesciare lo svuotamento dei collaudati e testati accordi istituzionali. Senza questo, e di fronte alla rafforzata capacità di governance economica delle autorità europee, la sfida di definire un coordinamento efficace della contrattazione collettiva a livello europeo viene resa ancora più ardua. Eppure, lungi dall'abbracciare misure che possano facilitare il coordinamento transnazionale degli accordi di contrattazione collettiva, le istituzioni europee e i governi nazionali, che hanno risposto alle pressioni esercitate su di loro, stanno minando un presupposto fondamentale dei sistemi nazionali di contrattazione collettiva, ovvero la loro efficace articolazione. Lo stanno facendo nell'errata convinzione che questo possa favorire la svalutazione interna ritenuta necessaria per garantire l'aggiustamento economico. Al contrario, essi sembrano ignorare volutamente l'evidenza dei potenziali benefici macroeconomici che derivano da accordi di contrattazione *multi-employer* ben coordinati.

Riferimenti bibliografici

- Bisping R., Dribbusch H. (2011), *Collective Bargaining, Decentralization and Crisis Management in the German Metalworking Industries since 1990*, WSI Discussion Paper No. 177, Duesseldorf, WSI in der HBS.
- Brandl B., Traxler F. (2011), *Labour Relations, Economic Governance and the Crisis*, in *Labor History*, vol. 52, n. 1, pp. 1-22.
- Carley M. (2011), *EU Intervenes in National Wage Developments*, in *European Employment Review online*, 13 ottobre.
- Carrieri M., Leonardi S. (2013), *Des turbulences sans atterrissage certain*, in *Chronique Internationale de L'IRES*, n. 139, pp. 18-34.
- Cella G. (2011), *L'accord de Fiat Pomigliano et les relations professionnelles italiennes*, in *Chronique Internationale de L'IRES*, n. 128, pp. 25-34.
- Crouch C. (1993), *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford, Oxford University Press.
- Dølvik J.-E., Visser J. (2009), *Free Movement, Equal Treatment and Workers' Rights*, in *Industrial Relations Journal*, vol. 40, n. 6, pp. 491-509.
- Erne R. (2008), *European Unions*, Ithaca - London, ILR Press.
- Erne R. (2012), *European Industrial Relations After the Crisis*, in Smismans S. (a cura di), *The European Union and Industrial Relations*, Manchester, Manchester University Press.
- Euro (2011), *EU agrees pact for the Euro*, in *European Industrial Relations Observatory on-line*, Ref: EU1104011i.
- Etui (2013), *Benchmarking Working Europe 2013*, Brussels, European Trade Union Institute.
- European Commission (2012), *Annual Growth Survey 2013*, Communication from the Commission, in COM, 750 Final, 28 novembre.
- European Commission (2013), *Industrial Relations in Europe 2012*, in *European Commission Report*, Luxembourg, Publications Office of the European Communities.
- Glassner V., Keune M., Marginson P. (2011), *Collective Bargaining in a Time of Crisis*, in *Transfer*, vol. 17, n. 3, pp. 303-321.
- Glassner V., Pochet P. (2011), *Why Trade Unions Seek to Coordinate Wages and Collective Bargaining in the Eurozone*, Etui Working Paper 2011.03, Brussels, Etui.
- Howell C. (2009), *The Transformation of French Industrial Relations*, in *Politics and Society*, vol. 37, n. 2, pp. 229-256.

- Ibsen C., Andersen S., Due J., Madsen J. (2011), *Bargaining in the Crisis*, in *Transfer*, vol. 17, n. 3, pp. 323-339.
- Ilsoe A. (2010), *Between Trust and Control*, in *Industrial Relations Journal*, vol. 41, n. 1, pp. 34-51.
- Ilsoe A., Madsen J.S., Due J. (2007), *Impacts of Decentralization - Erosion or Renewal?*, in *Industrielle Beziehungen*, vol. 14, n. 3, pp. 201-222.
- Keune M. (2011), *Wage Flexibilisation and the Minimum Wage*, in *Industrial Relations in Europe 2010*, European Commission Report, Luxembourg, Publications Office of the European Communities, pp. 127-147.
- Koukiadaki A., Kretsos L. (2012), *Opening Pandora's Box : The Sovereign Debt Crisis and Labour Market Regulation in Greece*, in *Industrial Law Journal*, vol. 41, n. 3, pp. 276-304.
- Léonard E. (2001), *Industrial Relations and the Regulation of Employment in Europe*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 7, n. 1, pp. 27-47.
- Marginson P., Sisson K. (2004), *European Integration and Industrial Relations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Meardi G. (2014), *Employment Relations under External Pressure*, in Hauptmeier M., Vidal M. (a cura di), *The Comparative Political Economy of Work and Employment*, Relations London, Palgrave, pp. 332-350.
- Nergaard K., Dølvik J.-E., Marginson P., Arasanz Días J., Bechter B. (2009), *Engaging with Variable Pay*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 15, n. 2, pp. 125-146.
- Schulten T., Bispinck R. (2013), *Stabiliser le système de négociation collective: vers un renforcement du principe d'extension?*, in *Chronique Internationale de L'IREs*, n. 142, pp. 12-23.
- Sisson K. (1987), *The Management of Collective Bargaining: an International Comparison*, Oxford, Blackwell.
- Stanojević M., Klarič M. (2013), *The Impact of Socio-Economic Shocks on Social Dialogue in Slovenia*, in *Transfer*, vol. 19, n. 2, pp. 217-226.
- Streeck W. (1992), *Social Institutions and Economic Performance*, London, Sage.
- Traxler F. (1995), *Farewell to Labour Market Associations?*, in Crouch C., Traxler F. (a cura di), *Organised Industrial Relations in Europe' What Future?*, Aldershot, Avebury, pp. 3-19.
- Traxler F., Blaschke S., Kittel B. (2001), *National Labour Relations in Internationalized Markets*, Oxford, Oxford University Press.
- Traxler F., Brandl B. (2009), *Towards Europeanisation of Wage Policy*, in *European Union Politics*, vol. 10, n. 2, pp. 177-201.

- Traxler F., Brandl B., Glassner V., Ludwig A. (2008), *Can Cross-Border Bargaining Coordination Work?*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 14, n. 2, pp. 217-237.
- Trif A. (2013), *Romania: Collective Bargaining Institutions under Attack*, in *Transfer*, vol. 19, n. 2, pp. 227-237.
- Vincent C. (2013), *Entre conflits et négociations: les syndicats espagnol à la défense de l'emploi*, in *Chronique Internationale de L'IREs*, n. 140, pp. 30-40.
- Visser J. (2005), *Recent Trends and Persistent Variations in Europe's Industrial Relations*, in Ser (a cura di), *Recent Developments in European Industrial Relations*, The Hague: Ser, pp. 17-33.
- Visser J., Hemerjick A. (1997), *«A Dutch Miracle»: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

ABSTRACT

La possibilità di applicazione dei contratti collettivi coordinati multi-employer, caposaldo della regolamentazione del mercato del lavoro nei paesi dell'Europa occidentale, è stata ulteriormente indebolita con l'avvento della crisi. La spinta continua al decentramento aveva già nel tempo ridotto la capacità degli accordi di settore di definire standard universali applicabili a livello aziendale. I meccanismi procedurali di articolazione tra i due livelli di contrattazione sono, infatti, divenuti progressivamente più deboli e incerti. Con l'avvento della crisi, nei paesi dell'Europa settentrionale questo processo si è spinto ulteriormente avanti; nell'Europa meridionale è invece in corso un vero e proprio attacco – sostenuto dalle istituzioni europee – nei confronti degli accordi di contrattazione multi-employer. Le misure di rafforzamento della governance economica europea indotte dalla crisi rendono più urgente la necessità di un coordinamento transnazionale della contrattazione; tuttavia l'indebolimento delle capacità di coordinamento effettivo dei sistemi nazionali di contrattazione indebolisce questa prospettiva.

COORDINATED BARGAINING IN EUROPE:

FROM INCREMENTAL CORROSION TO FRONTAL ASSAULT?

The continued viability of coordinated, multi-employer bargaining arrangements as a cornerstone of labour market regulation across western Europe has come under further threat since the onset of the crisis. Already, ongoing pressure for decentralization had corroded the capacity of sector agreements to specify universal standards applicable at company level. Procedural mechanisms articulating the two levels had become looser

and more open-ended. Under the crisis, this process has been taken further in northern European countries, whilst in southern Europe – under pressure from the European institutions – a frontal assault on multi-employer bargaining arrangements is now underway. Crisis-induced measures to strengthen European economic governance intensify the pressures for coordination of bargaining across borders, but the conditions for successfully realising this have significantly worsened given the undermining of existing capacities for effective coordination within national bargaining systems.

[Traduzione a cura di Alessia Sabbatini]

Negoziare gli effetti dell'incertezza? In discussione la capacità di governance della contrattazione collettiva

*Paul Marginson, Maarten Keune, Dorothee Bohle**

1. Introduzione

La capacità della contrattazione collettiva di attenuare gli effetti negativi generati dal mercato è dimostrata in modo evidente dal ruolo cruciale che essa ha svolto nel moderare l'impatto sull'occupazione della brusca flessione dell'attività economica durante la crisi finanziaria globale (Cfg). Soprattutto nella manifattura, gli accordi conclusi a livello sia settoriale sia aziendale sono stati finalizzati a mantenere stabile l'occupazione attraverso una combinazione di misure che vanno dall'orario ridotto al congelamento della retribuzione, dalla sospensione dei premi di produzione alla ricerca di alternative agli esuberi, come il reimpiego (Glassner *et al.* 2011). In questo modo la contrattazione collettiva è servita a mitigare gli effetti del rapido deterioramento delle condizioni di mercato per i lavoratori, attraverso il sostegno all'occupazione, e anche per i datori di lavoro, facilitando il mantenimento in azienda delle competenze e delle esperienze acquisite in vista di una successiva ripresa. Inoltre, attraverso la risposta negoziata all'impatto della crisi, la contrattazione collettiva ha contribuito anche a mantenere relazioni di cooperazione tra datori di lavoro e forza lavoro.

Le intese istituzionali che governano la contrattazione e le politiche pubbliche mirate, come gli schemi di orario di lavoro ridotto obbligatorio che si affidano alla negoziazione collettiva per la loro messa in opera, hanno esercitato un'influenza cruciale sulla capacità della contrattazione collettiva di rispondere agli effetti della crisi. Soprattutto nei paesi dove prevalgono le in-

* Paul Marginson è direttore della Industrial Relations Research Unit (Irru) e docente di Relazioni industriali presso la Warwick Business School (Wbs), Università di Warwick; Maarten Keune è co-direttore dell'Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (Aias) e docente di Sicurezza sociale e Relazioni industriali presso l'Università di Amsterdam; Dorothee Bohle è docente di Scienze politiche presso la Central European University di Budapest.

tese contrattuali *multi-employer* (che coinvolgono una molteplicità di datori di lavoro, *ndt*) – come la maggior parte dei paesi dell’Europa settentrionale ma anche l’Italia –, in una prima fase è stato possibile mitigare in modo efficace gli effetti negativi della Cfg sull’occupazione. Ciò è dovuto al fatto che la copertura della forza lavoro è, in generale, significativamente più alta in regime di contrattazione *multi-employer* piuttosto che *single-employer* (che coinvolge un solo datore di lavoro, *ndt*) (Traxler *et al.* 2011). Inoltre, la contrattazione *multi-employer* agevola quella aziendale, dal momento che apre la strada a ulteriori negoziati nelle singole aziende per contrastare gli effetti della crisi, oltre a fornire garanzie procedurali a livello aziendale per evitare scelte che avvantaggerebbero unilateralmente i datori di lavoro. Più in generale, quando sono in opera efficaci meccanismi di gestione della contrattazione aziendale, la modalità *multi-employer* costituisce una cornice in cui i datori di lavoro possono sostenere il rischio di offrire certezza procedurale e contropartite sostanziali a beneficio della sicurezza della forza lavoro in cambio di flessibilità interne, mitigando così gli effetti negativi generati dalla volatilità del mercato.

Il prolungamento della crisi, tuttavia, sta compromettendo la capacità delle intese contrattuali *multi-employer* di assicurare queste certezze sostanziali e procedurali, a seguito delle crescenti pressioni mirate ad adattare la stessa contrattazione collettiva alle regole del mercato. A partire dagli anni ottanta la contrattazione collettiva ha risposto alle pressioni che, soprattutto da parte dei datori di lavoro, miravano ad adattarla maggiormente al mercato attraverso il processo di decentramento. Secondo Traxler (1995) sono due le traiettorie principali emerse nel corso di questo processo, a indicare gradi diversi di adattamento al mercato: il decentramento «organizzato», che crea e regola lo spazio per la contrattazione aziendale nella cornice di intese settoriali (e intersettoriali) *multi-employer*, e il decentramento «non-organizzato», dove gli accordi di settore sono cancellati a favore delle intese aziendali *single-employer*. I paesi dell’Europa occidentale, continentale e settentrionale hanno seguito la prima traiettoria, mentre il Regno Unito è l’esempio principale della seconda.

Nel corso del tempo, la traiettoria del decentramento «organizzato» ha guadagnato ulteriore spazio, in linea con le accresciute possibilità e varietà di applicazione degli standard di settore a livello aziendale (Visser 2005; Marginson 2012), traducendosi in accordi contrattuali *multi-employer* sempre più orientati al mercato. La crisi ha accelerato questo processo. In alcuni

paesi, tra cui la Germania, quelli del Nord Europa e la Francia, si è fatto più pressante il rischio che, da una parte, gli standard universali finora fissati dagli accordi di settore siano messi in discussione da clausole di apertura, di deroga e di delega (a livello aziendale), dall'altra che «il processo di decentramento organizzato finisca per annullarsi da sé» (Traxler *et al.* 2001, p. 134). In un secondo gruppo di paesi, sia quelli soggetti ai piani di salvataggio finanziario internazionale (Grecia, Portogallo, Irlanda), sia quelli più esposti alle pressioni dei mercati finanziari (Italia, Spagna), riforme varate di recente, e condizionate spesso dalle forti pressioni internazionali, hanno cancellato le intese contrattuali esistenti e indebolito, in misura più o meno ampia, la capacità degli accordi settoriali (o intersettoriali) di governare le negoziazioni a livello aziendale (Marginson 2012; Meardi 2012; Schulten, Müller 2014; Crouch 2015). Nel frattempo, le normali intese contrattuali nei servizi pubblici sono state di fatto sospese in seguito alle misure di austerità introdotte in molti paesi.

Il nostro articolo intende evidenziare la capacità della contrattazione collettiva di attenuare i rischi generati dalla volatilità del mercato, oltre a descrivere le traiettorie della contrattazione collettiva nell'Europa oppressa dalla crisi. Per farlo usiamo quattro argomentazioni. In primo luogo dimostriamo come la contrattazione collettiva sia capace di mitigare gli effetti negativi generati dalla volatilità del mercato e dal processo di adattamento alle sue regole, stabilendo intese capaci di garantire certezza sostanziale e procedurale sia ai lavoratori sia ai datori di lavoro, e in particolare una maggiore sicurezza ai lavoratori. In secondo luogo sosteniamo che le intese contrattuali *multi-employer* sono più idonee a svolgere questa funzione rispetto a quelle *single-employer*. In terzo luogo puntiamo l'attenzione sulle differenze istituzionali fra intese contrattuali *multi-employer* per quanto attiene alla loro capacità di governare la contrattazione aziendale, che a sua volta influenza sensibilmente la loro capacità di garantire certezza e sicurezza del lavoro. In quarto luogo sosteniamo che le pressioni generate dalla crisi hanno accelerato il processo di adattamento al mercato della contrattazione collettiva, sia a opera delle stesse controparti sia, in misura più dirompente, in seguito all'intervento dei governi sotto la pressione internazionale e dell'Europa, con effetti potenzialmente dannosi sulla capacità di contenere le esternalità negative. Il saggio si basa sull'indagine originale intrapresa nell'ambito del filone di ricerca sulla contrattazione collettiva promosso dal progetto Gusto del Programma Quadro 7 della Commissione europea (Crouch 2012 e

2015; Marginson, Galetto 2013; Kahancová, Szabó 2015), e sulla letteratura posteriore relativa all'impatto della crisi sulla contrattazione collettiva, con particolare riferimento alle intese *multi-employer*.

2. Contrattazione collettiva, esclusione dal mercato del lavoro e condizioni di svantaggio

L'analisi economica convenzionale sostiene che i sindacati tendono a proteggere i loro iscritti, i quali hanno maggiori probabilità di avere un impiego relativamente sicuro, a spese dei lavoratori che hanno perso l'impiego o che hanno posti di lavoro poco sicuri in altre aree del mercato del lavoro (si veda ad esempio Rueda 2006). I modelli analitici in questione si basano sugli effetti attesi dei sindacati a livello di singola azienda in caso di intese contrattuali *single-employer*, come quelle che prevalgono nel Regno Unito e in molti paesi dell'Europa centro-orientale, così come nel Nord America. L'attività contrattuale del sindacato, si argomenta, creerebbe esclusione dal mercato del lavoro sia in modo diretto, introducendo regole negoziate o stabilite per legge che tutelano l'impiego già esistente, sia indirettamente, facendo crescere il costo del lavoro (i salari) sopra il tasso corrente nel mercato del lavoro e abbassando così il livello globale dell'occupazione.

Minore attenzione è stata prestata all'impatto dell'attività contrattuale dei sindacati in caso di intese *multi-employer* (Crouch 2012 e 2015). Gli esclusi saranno i lavoratori non coperti dagli accordi settoriali (o intersettoriali), i quali faranno parte di aziende non aderenti alle associazioni dei datori di lavoro quando la copertura contrattuale è estesa (e quando non vi sono accordi estensivi), le attività economiche non coperte da intese contrattuali settoriali (come le nuove aziende che entrano nel mercato), le attività come quelle autonome, la cui condizione nel mercato del lavoro le colloca fuori dal raggio d'azione della contrattazione collettiva, e le aziende incapaci di attirare manodopera perché i salari sono stati fissati al di sopra del tasso sostenibile dal mercato. In queste condizioni, mentre i datori di lavoro potranno considerare vantaggiosa la possibilità di accedere a una manodopera i cui termini e condizioni di lavoro non sono regolati dalla contrattazione collettiva, i sindacati saranno probabilmente preoccupati per la minaccia che la crescita di tali forme di impiego porta alla regolazione assicurata dalla contrattazione collettiva. Laddove la copertura delle intese non è

molto diffusa, ma è sufficientemente estesa perché può contare su un buon coordinamento a livello nazionale, i negozianti sindacali terranno probabilmente conto degli effetti degli accordi salariali sull'occupazione, dal momento che la disoccupazione avrà indebolito il potere negoziale del sindacato (Crouch 2012; Traxler *et al.* 2001; Olson 1965). In queste condizioni ci si può aspettare che le intese contrattuali ad ampio spettro, in grado cioè di coprire il mercato del lavoro, siano capaci di interiorizzare le esternalità negative che producono esclusione dal mercato del lavoro.

La tabella 1 illustra la copertura della contrattazione collettiva sulla forza lavoro dipendente, il grado di coordinamento contrattuale e la prevalenza della dimensione *multi-employer* o *single-employer* della contrattazione collettiva nel settore privato in 24 paesi europei. La misura del coordinamento contrattuale è definito dal database Ictwss (Visser 2015), e i dati si riferiscono al 2009 o al 2010.

La distinzione fra intese contrattuali *multi-employer* e *single-employer* appare subito evidente. Ad eccezione dell'Irlanda, la copertura della contrattazione collettiva *single-employer* è sotto il 35 per cento nei paesi presi in esame e inferiore a quella di tutti i paesi dove prevale la contrattazione *multi-employer*¹. Anche il coordinamento contrattuale è generalmente più basso con la contrattazione *single-employer* rispetto a quella *multi-employer*, a eccezione della Lettonia e dell'Estonia tra i primi, e della Francia (dove lo Stato figura come coordinatore principale) tra i secondi. Vi è una relazione positiva tra copertura della contrattazione e coordinamento contrattuale. Combinando le due dimensioni, i piccoli paesi dell'Europa settentrionale e occidentale si avvicinano – in misura differente – a una copertura sufficientemente ampia delle intese contrattuali. La Francia e i paesi dell'Europa meridionale raggiungono un grado relativamente alto in almeno una delle due dimensioni. Al lato opposto della scala le intese ad ampio spettro appaiono del tutto assenti nel caso degli ultimi sei paesi, che fanno tutti parte dell'Europa orientale a eccezione del Regno Unito.

Sulla base dei dati Ocse, sono stati messi a punto quattro indicatori dell'esclusione dal mercato del lavoro nei paesi per i quali erano disponibili i dati. In primo luogo è stata considerata la quota della fascia di età 15-64 anni tra i lavoratori non occupati (Npw, *not paid work*), tenendo conto di

¹ La Repubblica Ceca è un caso a sé, dato che entrambi i tipi di struttura contrattuale giocano un ruolo importante (Visser 2015).

Tab. 1 – Contrattazione collettiva in Europa

PAESE	COPERTURA DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA % ¹	COORDINAMENTO CONTRATTUALE	STRUTTURA DELLA CONTRATTAZIONE (su base multi-employer, Me, o single-employer, Se)
AUSTRIA	98	0.86	Me
SVEZIA	98 ²	0.51	Me
BELGIO	96 ³	0.48	Me
FRANCIA	93	0.24	Me
PAESI BASSI	83	0.57	Me
PORTOGALLO	83	0.35	Me
GRECIA	83	0.33	Me
DANIMARCA	82	0.44	Me
SPAGNA	81	0.37	Me
ITALIA	80	0.34	Me
SLOVENIA	80	0.32 ¹	Me
FINLANDIA	79	0.43	Me
NORVEGIA	68	0.51	Me
GERMANIA	62	0.48	Me
SVIZZERA	45	0.35	Me
REPUBBLICA CECA	44	0.25	Se prevalente, ma presente anche Me
IRLANDA	41	0.46	Se
SLOVACCHIA	40	0.51	Me
REGNO UNITO	33	0.12	Se
UNGHERIA	29	0.24 ³	Se
ESTONIA	24	0.32	Se
LETTONIA	18	0.5	Se
POLONIA	15 ²	0.19 ³	Se
LITUANIA	11	0.36 ³	Se

¹ Dato depurato dalla possibilità che alcuni settori o professioni siano esclusi dal diritto di contrattazione; ² Dato 2011; ³ Dato 2008.

Fonte: Database Ictwss (Visser 2015), colonne 2 e 3; Visser 2015 e rielaborazione colonna 4.

quelli impegnati nella formazione o nell'istruzione, dei disabili e di coloro che non cercano un impiego, come misura dell'incapacità di accedere all'occupazione. Il secondo indicatore è l'impiego temporaneo o a termine (Tem, *temporary or fixed-term employment*), ampiamente riconosciuto come indicatore dello stato di esclusione. Il terzo è l'impiego part-time non volontario (Ipt, *involuntary part-time employment*), definito come quota dei lavoratori part-time che avrebbero desiderato lavorare a tempo pieno ma non hanno potuto accedere a questo tipo di impiego. Il quarto è l'attività autonoma (Sem, *self-employment*). Mettendo a confronto la classificazione dei paesi in base a questi quattro indicatori con quella della contrattazione collettiva e del coordinamento riportata nella tabella 1, risulta una chiara tendenza dei paesi orientati alle intese contrattuali ad ampio spettro (*multi-employer*) ad avere minore incidenza di Npw, Ipt e Sem rispetto a quelli con intese contrattuali *single-employer*. Questa associazione, tuttavia, non si estende ai Tem, dove non emerge un chiaro modello diffuso tra i vari paesi in base al grado di copertura delle intese contrattuali.

Globalmente, le intese contrattuali *multi-employer* con ampia copertura della forza lavoro e ben coordinate emergono come quelle più efficaci nel mitigare l'incidenza dell'esclusione dal mercato del lavoro. Tali intese sono meno orientate al mercato rispetto a quelle *single-employer* che, al contrario, risultano associate a una maggiore incidenza degli esclusi dal mercato del lavoro.

3. Contrattazione collettiva in materia di sicurezza e flessibilità: il caso della metallurgia

I dibattiti e la ricerca sulla flexicurity hanno prestato scarsa attenzione al ruolo svolto dalla contrattazione collettiva settoriale e aziendale nel facilitare la flessibilità e promuovere la sicurezza nel mercato del lavoro (Burroni, Keune 2011). Tuttavia, le analisi della seconda metà degli anni novanta sui «patti per l'impiego e la competitività» (*Pacts for employment and competitiveness*, Pecs) diffusi a livello aziendale hanno dimostrato l'efficacia della contrattazione collettiva in materia di sicurezza e flessibilità (ad esempio Sisson, Artiles 2000). Secondo tali analisi, la contrattazione collettiva è stata capace di generare flessibilità interna – funzionale e/o relativa all'orario di lavoro e/o al salario – e di promuovere la sicurezza dell'impie-

go. La ricerca precedente, tuttavia, si è concentrata prevalentemente sulla contrattazione aziendale.

Sulla scia di Ibsen e Mailand (2011), noi sosteniamo che i risultati più apprezzabili in materia di sicurezza e flessibilità sono quelli ottenuti in regime di contrattazione *multi-employer*, che prevede forme «organizzate» di decentramento (vedere anche Andersen 2005, citato in Ibsen, Mailand 2011). Stabilendo standard universali su materie cruciali come i salari e l'orario di lavoro, gli accordi di settore garantiscono sicurezza ai lavoratori, e anche ai datori di lavoro nella misura in cui li sollevano dalla competizione interna. La flessibilità scaturisce dalla varietà di soluzioni a livello aziendale in base alle necessità produttive, in un quadro di certezza procedurale e sostanziale stabilita dall'accordo di settore. Al contrario, nella contrattazione *single-employer* la sicurezza procedurale è per definizione mancante e i risultati dipendono in misura molto maggiore dagli equilibri (o squilibri) del potere locale.

Le differenze sono osservabili anche in relazione alle diverse intese istituzionali nei paesi in cui prevale la contrattazione *multi-employer* (Marginson, Galetto 2013). Così, gli accordi *multi-employer* possono prevedere o meno meccanismi procedurali che consentono al settore di governare efficacemente i processi a livello aziendale. Tali meccanismi di articolazione sono presenti negli accordi in vigore nell'Europa occidentale e settentrionale, ma non nei paesi dell'Europa meridionale, ad eccezione dell'Italia. Quando i meccanismi sono in opera, è probabile che le rispettive componenti esercitino maggiori pressioni sulle controparti settoriali affinché trattino le questioni della flessibilità e della sicurezza rispetto ai casi in cui i meccanismi siano deboli o assenti. Una seconda differenza riguarda la forma assunta dai meccanismi di articolazione. In alcuni paesi, come la Germania e i Paesi Bassi, l'articolazione si basa sulla «delega». Il livello settoriale ha competenza a negoziare su un ampio spettro di materie e può aprire la strada a ulteriori negoziati a livello aziendale attraverso accordi quadro e/o la definizione di clausole di apertura. In altri paesi, come l'Italia, l'articolazione è realizzata attraverso le intese «su due livelli», che demarcano la competenza su una data materia di quello settoriale o di quello aziendale. La flessibilità settoriale e i piani relativi alla sicurezza saranno probabilmente più estesi negli accordi delegati rispetto a quelli in cui la competenza è oggetto di demarcazione.

Per approfondire ulteriormente quanto hanno inciso le differenze istituzionali in materia di sicurezza e flessibilità nel passato decennio, la nostra in-

dagine ha analizzato gli sviluppi della contrattazione collettiva negli accordi conclusi nel settore metallurgico di cinque paesi in regime di contrattazione *multi-employer* (Danimarca, Germania, Italia, Paesi Bassi e Slovacchia), dove le intese istituzionali differiscono tra loro, e negli accordi aziendali conclusi nel comparto automobilistico di un paese in regime di intese *single-employer*, il Regno Unito. Abbiamo concentrato l'attenzione sulle nuove misure o sui cambiamenti di quelle esistenti negli accordi che vanno dal 2000 fino all'inizio del 2011, individuando le «linee direttrici» della contrattazione collettiva (Marginson, Galetto 2013). Seguendo il modello di Ibsen e Mailand (2011), le misure previste dagli accordi sulla sicurezza e la flessibilità sono state classificate per argomento e, sulla scia di Wilthagen e Tros (2004), a seconda del tipo di sicurezza (dell'impiego, del posto di lavoro, del reddito, o una combinazione dei vari elementi) e/o del tipo di flessibilità (del salario, dell'orario di lavoro, funzionale, esterna) preso in esame.

L'analisi del contenuto sostanziale degli accordi ha prodotto cinque risultati principali (Marginson, Galetto 2013).

- Primo, le misure sulla sicurezza e la flessibilità figurano negli accordi di settore di tutti e cinque i paesi, così come negli accordi aziendali del Regno Unito.

- Secondo, tra le misure riguardanti la sicurezza, prevalgono la sicurezza dell'impiego e quelle che combinano vari elementi (responsabilità di lavoro e non di lavoro). Risulta invece meno importante la sicurezza del reddito, mentre è del tutto assente la sicurezza del posto di lavoro.

- Terzo, trovano conferma i risultati del precedente lavoro sui Pecs (Sisson, Artiles 2000): prevalgono le misure relative alle forme interne di flessibilità, e in tutti e sei i paesi sono diffuse quelle sull'orario di lavoro e sulla flessibilità funzionale.

- Quarto, durante la Cfg gli accordi di settore in tutti e cinque i paesi sono stati sollecitati a promuovere misure capaci di contrastare gli effetti della crisi economica. Negli accordi di tutti e cinque i paesi figura la sicurezza dell'impiego, connessa a una serie di misure tra cui quelle finalizzate a incrementare la flessibilità (come la formazione supplementare prevista dalle intese sull'orario ridotto o la variazione dei premi di produzione). In tre paesi – Germania, Italia e Slovacchia – un ulteriore elemento degli accordi mira a mantenere il livello di occupazione attraverso la riduzione dell'orario di lavoro, attenuando l'impatto dell'orario di lavoro ridotto sulla retribuzione (Glassner *et al.* 2011). Accordi susseguenti alla crisi figurano anche nel Re-

gno Unito, dove la flessibilità del salario ha maggiore rilievo rispetto agli altri paesi.

- Quinto, la flessibilità procedurale è aumentata in Germania, Italia e Paesi Bassi, rafforzando la traiettoria del decentramento organizzato. Ciò appare evidente nell'accordo Pforzheim del 2004 in Germania, nella clausola di avversità del 2010 susseguente alla crisi e nell'accordo intersettoriale del 2011 in Italia, nel più elevato numero di clausole aperte alla deroga nei Paesi Bassi.

Le differenze tra i paesi sono ampiamente in linea con le aspettative, date le differenze nelle intese istituzionali che governano la contrattazione collettiva. In regime di contrattazione *multi-employer* l'agenda della sicurezza e della flessibilità risulta più estesa in Danimarca, Germania e Paesi Bassi, meno estesa in Italia e ancora meno in Slovacchia. L'agenda della contrattazione è estesa anche nel Regno Unito. Il contrasto fra i primi quattro paesi, da una parte, e la Slovacchia dall'altra, è legata all'assenza di efficaci meccanismi di articolazione per organizzare il decentramento in quest'ultimo paese. Il fondamentale contrasto fra intese contrattuali *multi-employer* e *single-employer* si riflette nelle importanti differenze tra Regno Unito, da una parte, e dall'altra – lasciando da parte la Slovacchia – i quattro paesi in cui le intese *multi-employer* si basano su chiare regole procedurali di gestione del livello aziendale. Miglioramenti in materia di sicurezza sono meno rilevanti negli accordi aziendali del Regno Unito rispetto agli accordi di settore nei quattro paesi.

Più in generale, questi risultati confermano che, in assenza della sicurezza garantita dagli accordi di settore, le intese aziendali tenderanno a orientarsi maggiormente sul versante della flessibilità piuttosto che su quello della sicurezza. Le intese più orientate al mercato che caratterizzano la contrattazione *multi-employer* generano risultati a vantaggio dei datori di lavoro piuttosto che dei lavoratori. Lo stesso vale per le intese *multi-employer* dove non sono presenti meccanismi per governare efficacemente il livello aziendale, facendo sì che i risultati dipendano dagli equilibri (o squilibri) del potere locale.

4. La contrattazione collettiva nei servizi ospedalieri come risposta all'adattamento al mercato dei servizi pubblici

Uno degli sviluppi cruciali degli ultimi due decenni nei paesi Ue è l'adattamento al mercato dei servizi pubblici (Brandt, Schulten 2007), come rifles-

so della crescente influenza della dottrina ispirata alla «nuova gestione del bene pubblico» (Npm, *new public management*). Attraverso l'introduzione di meccanismi di governance orientati al mercato, la Npm mira ad adattare il *modus operandi* e la fornitura dei servizi pubblici al modello del settore privato. Nei servizi pubblici ospedalieri sono state così introdotte importanti riforme «quasi-mercato» (le riforme «quasi-mercato» cercano di conciliare la supposta efficienza del mercato con i principi di equità propri dei sistemi pubblici tradizionali, *ndt*), tra cui l'adozione di modalità di finanziamento basate sul prezzo medio fisso, la separazione fra utenti e fornitori dei servizi sanitari e l'apertura di gare d'appalto per la fornitura dei servizi. Un secondo sviluppo di forte rilevanza è l'aziendalizzazione, che attua il decentramento del processo decisionale nei singoli ospedali e nelle aziende sanitarie garantendo loro una formale autonomia e uno status giuridico indipendente (Weber, Nevala 2011). La nostra ricerca prende in esame le riforme introdotte in cinque paesi (Francia, Ungheria, Italia, Slovacchia e Regno Unito) negli ultimi vent'anni, e i loro effetti sulle intese relative alla gestione della forza lavoro, sia quelle negoziate collettivamente sia quelle di tipo giuridico/amministrativo. Nei cinque paesi differiscono sia la portata sia la natura delle riforme dei servizi ospedalieri. L'orientamento al mercato è stato portato all'estremo in Ungheria e nel Regno Unito, seguiti dalla Slovacchia, mentre in Italia varia da regione a regione e in Francia è meno accentuato che altrove. L'aziendalizzazione appare come modalità prevalente ed estesa a tutti i servizi ospedalieri pubblici in Italia e nel Regno Unito, coinvolge molti ma non tutti i servizi ospedalieri finanziati dal pubblico in Ungheria e in Slovacchia, dove alcuni segmenti sono stati aziendalizzati e altri no, mentre in Francia è del tutto assente (Galetto *et al.* 2013; Kahancová, Szabó 2015).

L'introduzione di queste riforme ha alimentato le pressioni, sempre su ispirazione della Npm, a favore dell'abbandono o della riforma di due tradizionali approcci alla governance della forza lavoro negli ospedali e in altri servizi pubblici da parte dei datori di lavoro: l'approccio «sovrano» e l'approccio «modello». Nel primo i lavoratori dei servizi pubblici – spesso con uno status speciale, privilegiato – sono soggetti a una regolazione dell'impiego unilaterale da parte delle autorità dello Stato, sia su base amministrativa sia su base giuridica. Nel secondo la contrattazione collettiva ad ampio spettro è promossa dallo Stato come strumento preferito della regolazione dell'impiego. Bordogna (2008) individua quattro tipi di cambiamento in-

dotti dalle pressioni in atto: primo, un declino nella quota dei lavoratori dei servizi pubblici con uno speciale status di impiego; secondo, la sostituzione di forme di governance obbligatorie e amministrative in regime di contrattazione collettiva nei paesi in cui prevale il modello sovrano; terzo, il decentramento della contrattazione collettiva; quarto, l'affermazione delle prerogative manageriali e un corrispondente restringimento della contrattazione, il tutto accompagnato da un indebolimento della preferenza del pubblico per la contrattazione collettiva. L'effetto globale sarebbe una riconversione delle relazioni di impiego nei servizi pubblici lungo linee più somiglianti a quelle del settore privato (Bordogna 2008). Un quinto tipo di cambiamento, che è il crescente ricorso all'*outsourcing* dei servizi ausiliari, e in particolare di una serie di servizi medici, raggiunge più direttamente questi risultati attraverso il trasferimento dell'impiego al settore privato.

Per quanto concerne le pressioni generate dalle riforme dei servizi ospedalieri, i nostri risultati dimostrano la capacità della contrattazione collettiva di contrastare gli effetti negativi connessi a questi processi attraverso il rimodellamento – con l'eccezione dell'Ungheria – piuttosto che l'abbandono delle strutture esistenti nei diversi paesi, che continuano a stabilire gli standard universali nel settore dei servizi ospedalieri. I risultati illustrano anche il modo in cui i datori di lavoro e i lavoratori di tre paesi hanno risposto simultaneamente alle pressioni per orientare al mercato le intese contrattuali, cercando di contenerle attraverso lo strumento del decentramento «organizzato» (Galletto *et al.* 2013; Kahancová, Szabó 2015). Lasciando da parte la Francia, sono due gli sviluppi che emergono. Il primo è il progressivo spostamento dall'approccio sovrano all'approccio modello della contrattazione collettiva da parte dei datori di lavoro, come si può riscontrare negli ospedali aziendalizzati in Italia nel 1993, in Slovacchia nel 2005 e in Ungheria nei primi anni del 2000. Cionondimeno in Italia e in Slovacchia i relativi accordi di settore riproducono molti dei termini e delle condizioni che prevalevano con il modello sovrano. Il secondo è che le intese precedentemente centralizzate (sia giuridico/amministrative sia contrattate collettivamente) sono state in parte decentralizzate attraverso un processo «organizzato» in Italia, Slovacchia e Regno Unito. In tutti e tre i paesi, tuttavia, tale decentramento è relativamente limitato rispetto a quello del settore privato. In Ungheria, invece, il decentramento è stato «non-organizzato» e ha avuto effetti di maggiore portata, dato che la contrattazione locale, e quella dei singoli servizi ospedalieri, ha rimpiaz-

zato le precedenti intese centralizzate giuridico/amministrative. Più di recente, tuttavia, è stata avviata una ri-centralizzazione del settore (Szabó 2013). Per quanto riguarda un terzo sviluppo, i tentativi di affrontare l'emergere di un doppio livello di forza lavoro per effetto dell'*outsourcing* risultano molto discontinui, essendo oggetto di negoziazioni locali in Italia e di modalità di intervento sponsorizzate dal governo nel Regno Unito, poi revocate nel 2011, atte a promuovere condizioni equivalenti per la forza lavoro del settore privato. Al contrario non si registrano iniziative specifiche su questo terreno né in Ungheria né in Slovacchia.

I diversi «schemi» istituzionali della contrattazione collettiva nel settore privato aiutano in qualche misura a spiegare i differenti risultati che si registrano tra i quattro paesi. In termini formali le intese contrattuali su due livelli che coprono i servizi ospedalieri (e altri servizi pubblici) in Italia, prevedendo un livello organizzativo di contrattazione nazionale, di settore e locale, somigliano a quelle del settore privato. Tuttavia l'accordo nazionale contiene misure più dettagliate, mentre la pratica delle negoziazioni locali nei servizi ospedalieri è più ristretta che nel settore privato. In Slovacchia le intese contrattuali su due livelli che furono attuate a metà del decennio 2000-2010 somigliano a quelle riscontrabili in alcune aree del settore privato, anche se il coordinamento tra il livello di settore e quello dei servizi ospedalieri è complessivamente superiore rispetto a quello del settore privato. Il Regno Unito costituisce un caso particolare, dal momento che le intese nazionali *multi-employer* che coprono i servizi ospedalieri sono state mantenute, mentre a partire dalla fine degli anni novanta quasi tutte quelle in vigore nel settore privato sono state cancellate. Infatti, dopo un'iniziativa infruttuosa del governo negli anni novanta che intendeva attuare un decentramento de-regolato della contrattazione collettiva e indebolire contemporaneamente le intese nazionali (si veda Bach 2004), una successiva e più efficace iniziativa condotta da un governo diverso negli anni duemila è andata in direzione di un decentramento controllato delle intese contrattuali. Un ulteriore caso particolare è costituito dall'Ungheria. Mentre la contrattazione collettiva nel settore privato è stata interamente decentralizzata, il settore dei servizi ospedalieri è stato ri-centralizzato per effetto della crisi, mentre la consultazione di vertice con i sindacati è stata abolita. Oggi, dunque, i servizi ospedalieri in Ungheria sono governati con modalità statalistiche (Szabó 2013).

5. L'impatto della crisi: intervento politico, imposizione del governo e ulteriori attriti

La crisi che ha coinvolto l'Europa a partire dal 2008 non ha lasciato intatto il panorama della contrattazione collettiva. Gli effetti della crisi sono stati triplici: (i) interventi delle istituzioni europee e dei governi nazionali; (ii) imposizione unilaterale delle condizioni di impiego nel settore pubblico; (iii) accelerazione del decentramento e della *concession bargaining* (contrattazione nella quale i sindacati fanno concessioni in materia di salario e di condizioni di lavoro in cambio di qualche forma di sicurezza dell'impiego, *ndt*) nel settore privato (Glassner, Keune 2012; Marginson 2014). Di fatto il cambiamento più rilevante è dovuto alla nuova governance economica europea. Tradizionalmente l'Ue non interferisce in materia di politica salariale e di contrattazione collettiva. Da quando è iniziata la crisi, tuttavia, ha preso piede un nuovo interventismo europeo caratterizzato da due elementi principali: un approccio europeo dall'alto verso il basso anche in aree di intervento come i salari e la contrattazione collettiva, e un'attenzione unilaterale all'austerità fiscale e alla competitività dei costi (Schulten, Müller 2015). I paesi più colpiti dalla crisi, costretti a rivolgersi al Fondo monetario internazionale (Fmi) e/o alla cosiddetta «Troika» (composta da Commissione Ue, Banca centrale europea e Fmi) sono soggetti alle riforme più dure. In cambio del sostegno finanziario, paesi come la Grecia, la Spagna, il Portogallo, la Lettonia, la Romania e l'Irlanda hanno dovuto ridurre i salari minimi, aggiustare verso il basso le retribuzioni nel settore pubblico e/o incoraggiare il decentramento della contrattazione collettiva. Ciò ha comportato, ad esempio, un cambiamento drastico della legislazione sulla contrattazione collettiva in paesi tradizionalmente *multi-employer* come la Spagna, la Grecia e il Portogallo (Marginson 2012 e 2014). I paesi che non necessitano di un tale sostegno non sono soggetti alle stesse pressioni. Devono però tenere conto della forte impostazione europea a favore del mercato e della disciplina fiscale in generale e, in particolare, del decentramento della contrattazione collettiva e della moderazione salariale.

L'austerità imposta dall'Ue ha avuto importanti conseguenze anche sui salari e sulla contrattazione collettiva nel settore pubblico. Pressoché in tutti i paesi dell'Ue sono state congelate le retribuzioni in ampie aree del settore pubblico, e in alcune di queste sono state addirittura ridotte. Gli esempi più estremi al riguardo sono la Romania e gli Stati del Baltico, dove

le retribuzioni del settore pubblico sono state ridotte del 20-25 per cento in un solo anno (Glassner, Keune 2012). Analogamente, nella maggior parte dei paesi le assunzioni sono state congelate e l'occupazione è stata ridotta in molte aree del settore pubblico. I lavoratori del settore pubblico sono stati perciò uno strumento per il riequilibrio dei bilanci e il salvataggio delle banche, pagando a caro prezzo queste operazioni. Inoltre hanno avuto ben poca voce in capitolo: in molti casi le deliberazioni e i processi di negoziazione tra sindacati e governi sono stati sospesi del tutto oppure condizionati dalle esigenze di bilancio, in misura tale da lasciare ben poco spazio all'influenza concreta dei lavoratori.

Nel settore privato la relazione tra crisi e contrattazione collettiva può essere sommariamente suddivisa in due fasi (Glassner *et al.* 2011; Carley, Marginson 2011; Glassner, Keune 2012). Nei primi anni della crisi i lavoratori e i datori di lavoro hanno spesso cercato di attenuarne congiuntamente l'impatto. I più significativi provvedimenti in questo senso sono stati probabilmente gli schemi di orario ridotto, che prevedevano una riduzione del numero di ore lavorate, mentre i sussidi salariali, di solito finanziati con fondi pubblici, compensavano parzialmente i lavoratori per il minore salario percepito. Una caratteristica degli schemi di orario ridotto è che essi sono messi in opera attraverso accordi collettivi pressoché in tutti i casi. Esistono tuttavia importanti differenze tra paesi e settori relativamente all'importanza di questi schemi, i quali risultano concentrati nel settore manifatturiero dove la contrattazione collettiva è tradizionalmente forte. Per quanto concerne la loro estensione, gli schemi di orario ridotto hanno avuto un ruolo importante in Germania, Francia, Belgio e Paesi Bassi, dove hanno coperto centinaia di migliaia di lavoratori, mentre sono stati assai meno rilevanti nel resto d'Europa (Glassner, Keune 2012; Rychly 2009). Non è certo casuale il fatto che i paesi in cui gli schemi di orario ridotto hanno avuto un ruolo importante nel garantire sicurezza ai lavoratori e ai datori di lavoro siano quelli dove esistono sistemi di contrattazione *multi-employer*.

Sempre in termini generali, la contrattazione collettiva ha contribuito fortemente ad attenuare gli effetti della crisi nel settore privato durante la sua prima fase (Glassner, Keune 2012). Con il protrarsi della crisi, tuttavia, la forza contrattuale dei lavoratori si è indebolita, al pari della capacità dei datori di lavoro di garantire la sicurezza del lavoro. In questa nuova situazione, i datori di lavoro hanno avuto buon gioco nell'imporre la modera-

zione salariale e una maggiore flessibilità, senza offrire in cambio garanzie per l'impiego. Di conseguenza, il margine di incertezza per i lavoratori è notevolmente cresciuto (Marginson 2014; Crouch 2015). Tutto ciò è stato accompagnato da una maggiore pressione da parte dei datori di lavoro per il decentramento della contrattazione collettiva nei sistemi *multi-employer*, da un uso più frequente delle clausole di apertura e di altre possibilità di deviare a livello aziendale dagli accordi di livello superiore, e da un più accentuato orientamento al mercato.

6. Conclusioni

In questo saggio sosteniamo che la contrattazione collettiva è in grado di mitigare gli effetti negativi generati dalla volatilità del mercato e dal processo di adattamento alle sue regole, stabilendo intese che garantiscono certezza sostanziale e procedurale sia ai lavoratori sia ai datori di lavoro, e in particolare una maggiore sicurezza ai lavoratori. Nel confronto tra sistema di contrattazione *single-employer* e *multi-employer*, quest'ultimo risulta più idoneo ad affrontare tali effetti negativi e a tenere conto anche degli interessi degli esclusi dal mercato del lavoro. Ciò vale soprattutto nel caso dei sistemi di contrattazione *multi-employer* con estesa copertura e coordinati a livello nazionale, poiché prevedono meccanismi in grado di governare efficacemente il livello aziendale e di sottoporre a vincoli l'adattamento al mercato. Al contrario, dove prevalgono le intese *single-employer* e l'adattamento al mercato ha minori vincoli, i lavoratori sono più esposti alle contingenze specifiche delle singole aziende, e l'incidenza degli esclusi dal mercato del lavoro risulta più elevata. Abbiamo illustrato questi punti con prove empiriche relative al settore metallurgico e a quello dei servizi ospedalieri. La crisi, tuttavia, ha messo in discussione i sistemi *multi-employer*, sia con l'intervento dei governi pressati dalle istituzioni internazionali ed europee sia con la modifica delle possibilità di contrattazione e dei rapporti di potere tra lavoratori e datori di lavoro. Verosimilmente uno degli effetti più importanti di questi sviluppi sarà l'incremento del gruppo degli esclusi dal mercato del lavoro, i cui interessi non sono più contemplati negli accordi collettivi.

Riferimenti bibliografici

- Andersen S.-K. (2005), *Kollektive Overenskomster of Flexicurity*, in *Økonomi og Politik*, n. 4, pp. 72-83.
- Bach S. (2004), *Employment Relations and the Health Service. The Management of Reforms*, London, Routledge.
- Bordogna L. (2008), *Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 14, n. 4, pp. 381-400.
- Brandt T., Schulten T. (2007), *Privatisation and Liberalisation of Public Services and the Impact on Labour Relations*, Report for European Commission Framework Programme project Pique.
- Burroni L., Keune M. (2011), *Flexicurity: a Conceptual Critique*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 17, n. 1, pp. 75-91.
- Carley M., Marginson P. (2011), *Negotiating the Crisis. Social Partner Responses*, in *Industrial Relations in Europe 2010*, European Commission Report (Chapter 3), Luxembourg, Publication Office of the European Union.
- Crouch C. (2012), *The Governance of Labour Market Exclusion: the Role of Collective Bargaining*, Gusto Project Academic Paper (WP 6), aprile.
- Crouch C. (2015), *Governing Social Risks in Post-Crisis Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Galetto M., Marginson P., Spieser C. (2014), *Collective Bargaining and Reforms to Hospital Healthcare Provision*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 20, n. 2, pp. 131-147.
- Glassner V., Keune M. (2012), *The Crisis and Social Policy. The Role of Collective Agreements*, in *International Labour Review*, vol. 151, n. 4, pp. 351-375.
- Glassner V., Keune M., Marginson P. (2011), *Collective Bargaining in a Time of Crisis*, in *Transfer*, vol. 17, n. 3, pp. 303-321.
- Ibsen C., Mailand M. (2010), *Striking a Balance? Flexibility and Security in Collective Bargaining*, in *Economic and Industrial Democracy*, vol. 32, n. 2, pp. 161-180.
- Kahancová M., Szabó I. (2015), *Hospital Bargaining in the Wake of Management Reforms. Hungary and Slovakia Compared*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 21, n. 4, pp. 335-352.
- Marginson P. (2012), *Articulated Bargaining: from Incremental Corrosion to Frontal Assault?*, paper presentato a Idhe-Cnrs, Ens-Cachan, Paris, ottobre.

- Marginson P., Galetto M. (2013), *Engaging with Flexibility and Security. Rediscovering the Role of Collective Bargaining*, paper presentato all'Ilera European Conference, Amsterdam, giugno.
- Marginson P. (2014), *Coordinated Bargaining in Europe. From Incremental Corrosion to Frontal Assault?*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 21, n. 2, pp. 97-114.
- Meardi G. (2012), *Employment Relations under External Pressure*, paper presentato all'International Labour Process Conference, Stockholm, marzo.
- Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (MA), Harvard University Press.
- Rychly L. (2009), *Social Dialogue in Times of Crisis. Finding Better Solutions*, Industrial and Employment Relations Department Working Paper n. 1, Geneva, Ilo.
- Rueda D. (2006), *Social Democracy and Active Labour Market Policies: Insiders, Outsiders and the Politics of Employment Protection*, in *British Journal of Political Science*, vol. 36, n. 4, pp. 385-406.
- Sisson K., Artiles A-M. (2000), *Handling Restructuring. Collective Agreements on Employment and Competitiveness*, Luxembourg, Eurofound, Publications Office of the European Union.
- Szabó I. (2013), *Between Polarization and Statism-Effects of the Crisis on Collective Bargaining Processes and Outcomes in Hungary*, in *Transfer*, vol. 19, n. 2, pp. 205-215.
- Schulten T., Müller T. (2014), *European Economic Governance and Its Intervention in National Wage Development and Collective Bargaining*, in Lehndorff S., *Divisive Integration. The Triumph of Failed Ideas in Europe - Revisited*, Brussels, Etui, pp. 331-364.
- Traxler F. (1995), *Farwell to Labour Market Associations?*, in Crouch C., Traxler F. (a cura), *Organised Industrial Relations in Europe' What Future?*, Aldershot, Avebury.
- Traxler F., Blaschke S., Kittel B. (2001), *National Labour Relations in Internationalized Markets*, Oxford, Oup.
- Visser J. (2005), *Beneath the Surface of Stability. New and Old Modes of Governance in European Industrial Relations*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 11, n. 3, pp. 287-306.
- Visser J. (2013), *Wage Bargaining Institutions - from Crisis to Crisis*, Directorate General Economic and Monetary Affairs (DG ECFIN), European Commission.

- Visser J. (2015), *Ictwss Database*, version 5.0, Amsterdam, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies Aias, ottobre.
- Weber T., Nevala A.M. (2011), *Employment and Industrial Relations in the Health Care Sector*, *EIROOnline*, 14 febbraio.
- Wilthagen T., Tros F. (2004), *The Concept of «Flexicurity»*, in *Transfer*, vol. 10, n. 2, pp. 166-186.

ABSTRACT

Questo articolo si basa su quattro argomentazioni. In primo luogo la contrattazione collettiva è in grado di mitigare gli effetti negativi generati dalla volatilità del mercato e dal processo di adattamento alle sue regole, attraverso la definizione di intese che garantiscono certezza sostanziale e procedurale sia ai lavoratori sia ai datori di lavoro, e una maggiore sicurezza ai lavoratori. In secondo luogo le intese contrattuali multi-employer sono più idonee a svolgere questa funzione rispetto a quelle single-employer. In terzo luogo vi sono differenze istituzionali fra le intese contrattuali multi-employer relative alla governance della contrattazione aziendale che influenzano in misura notevole la loro capacità di promuovere certezza e sicurezza del lavoro. In quarto luogo la pressione dovuta alla crisi sta accelerando l'adattamento al mercato della contrattazione collettiva multi-employer, con effetti potenzialmente dannosi sulla sua capacità di attenuare le spinte negative.

NEGOTIATING THE EFFECTS OF UNCERTAINTY?

THE GOVERNANCE CAPACITY OF COLLECTIVE BARGAINING UNDER PRESSURE

The article makes four main arguments. First, collective bargaining has the capacity to mitigate the negative effects arising from market volatility, and the process of marketization, by establishing arrangements which provide substantive and procedural certainty for both workers and employers, and greater security for workers. Second, multi-employer bargaining arrangements are better equipped to fulfil this function than single-employer ones. Third, there are institutional differences amongst multi-employer bargaining arrangements concerning governance of bargaining at the company level which considerably influence their capacity to promote certainty and security. Fourth, under the pressures brought about by the crisis, the marketization of multi-employer collective bargaining is being accelerated, with potentially damaging consequences for the ability to address negative effects.

[Traduzione a cura di Carlo Gnetti]

Le traiettorie dei sistemi «mediterranei» di relazioni industriali, tra convergenze e divergenze. La Francia e i suoi vicini del Sud (Italia e Spagna)

*Udo Rehfeldt**

1. Premessa

Per la nostra analisi comparata dei sistemi di relazioni industriali, partiamo da tre elementi centrali della concezione sviluppata da John Dunlop (1958) sul sistema di relazioni industriali: gli attori (datori di lavoro, sindacati, Stato), l'ambiente (in particolare le strutture di potere) e le regole (sostanziali e procedurali, ad esempio le procedure e il livello della contrattazione collettiva). Pur senza abbracciare la tesi del «modello mediterraneo» o «latino», l'interesse di comparare le traiettorie dei sistemi francese, italiano e spagnolo risiede in un certo numero di similitudini più volte constatate nella letteratura. Sul piano degli attori, l'elemento comune di maggiore rilievo risiede nella pluralità di quelli sindacali, divisi secondo appartenenze politiche e ideologiche; inoltre è da notare la forte componente del sindacalismo autonomo nel settore pubblico. Un certo pluralismo esiste anche sul versante dei datori di lavoro, connesso all'importanza delle imprese di piccola dimensione che sono spesso rappresentate da organizzazioni padronali distinte. Anche sul piano delle regole procedurali i tre paesi si somigliano, con tre livelli di negoziazione (interconfederale, di settore, aziendale), una prevalenza della negoziazione di settore (un po' meno prevalente in Francia) e un'articolazione dei livelli a seconda delle regole (giuridiche o convenzionali) e del principio di maggior favore. Nei tre paesi è frequente la concertazione tripartita. C'è tuttavia una differenza importante: il sistema italiano è ancora largamente fondato sul volontarismo e l'astensione dello Stato (salvo una legislazione di sostegno), mentre negli altri due paesi le regole procedurali fanno ampio riferimento alla legislazione. Tale legislazione fissa anche i criteri di rappresentanza, in particolare quella sindacale. In Francia e in Spa-

* Udo Rehfeldt, politologo e ricercatore senior presso l'Ires Francia, è stato docente di Relazioni industriali comparate all'Università di Paris-Oues.

gna, inoltre, lo Stato interviene direttamente su due materie, l'estensione delle convenzioni collettive e la fissazione di un salario minimo. Su un altro versante, il diritto di sciopero nei tre paesi è garantito dalla legge, in particolare dalla Costituzione, e in passato le organizzazioni sindacali hanno fatto un uso estensivo di questo diritto, al punto che le relazioni industriali dei paesi in questione sono state classificate dagli esperti come conflittuali. La frequenza e l'intensità degli scioperi sono molto diminuite negli ultimi decenni, ma il livello resta ancora piuttosto alto in confronto ad altri paesi, in particolare nel settore pubblico. Questa attenuazione della conflittualità può essere considerata come indicatore di un cambiamento del rapporto di forze a sfavore dei sindacati. Nel lungo periodo si constata anche una diminuzione del tasso di sindacalizzazione, sebbene questo tasso sia storicamente basso in Francia e in Spagna, mentre in Italia era molto elevato e lo è tuttora rispetto ad altri paesi.

Tracciate a grandi linee queste similitudini (e qualche divergenza), passiamo ora a esaminare le traiettorie dei tre sistemi nel corso delle due fasi della crisi attuale, che ha avuto inizio attorno al 2008. Le similitudini sono rimaste tali o addirittura si sono accentuate (tesi della convergenza)? Oppure sono le differenze a emergere con più nettezza (tesi delle specificità nazionali)? Nella letteratura delle relazioni industriali la tesi della convergenza è stata spesso sostenuta dai teorici secondo i quali i fattori economici, che hanno un peso determinante, tenderebbero verso un'omogeneizzazione delle «società industriali». Certi autori marxisti insistevano anche sulla convergenza generata dall'intensificazione dell'accumulazione capitalista. Più tardi i teorici del neocorporativismo o delle «varietà del capitalismo» hanno puntato piuttosto sulle divergenze (o le convergenze parziali), introducendo nell'analisi i fattori sociali e politici. Nella crisi attuale emergono contrapposizioni analoghe: da un lato i partigiani del determinismo economico (che possono essere di destra o di sinistra), dall'altro quelli propensi a riconoscere una certa autonomia alla sfera delle relazioni industriali, basata tanto su fattori istituzionali quanto sulle strategie degli attori.

In un primo momento la crisi in corso ha confortato i fautori della tesi della convergenza, che si appoggia sul determinismo economico. In effetti possiamo osservare come la crisi stia esercitando pressioni economiche abbastanza simili su tutti i sistemi di relazioni industriali in Europa. Schematizzando, si possono identificare due principali tendenze nei tre paesi: un'accentuazione dell'unilateralismo dell'attore pubblico e delle imprese (a detrimen-

to degli attori sindacali) e una pressione verso il decentramento della contrattazione collettiva, in particolare la contrattazione in deroga. C'è poi una terza tendenza comune che è l'istituzione di nuove regole della rappresentanza sindacale, tendenza che però ha un legame solo indiretto con la pressione esercitata dalla crisi. Torneremo su questo punto nelle conclusioni.

2. Accentuazione dell'unilateralismo e contrattazione decentrata in deroga: un breve giro d'orizzonte

In tutti i paesi della zona euro la crisi finanziaria del 2010 ha prodotto una generalizzazione delle politiche di austerità e dei tagli ai bilanci. Tutti i paesi cercano di migliorare la loro competitività economica abbassando il costo del lavoro, e tutti raccomandano una *deregulation* sociale, in particolare della protezione sociale, del mercato del lavoro e della contrattazione collettiva. Queste tendenze sono rafforzate e sostenute da interventi esterni, sia attraverso «raccomandazioni specifiche» dell'Unione Europea, sia attraverso interventi informali (lettere «secretate» della Banca centrale europea), sia attraverso i diktat della «Troika» – Commissione Ue, Banca centrale europea e Fmi – (Ires 2013; Rocha 2014). Tutti hanno obiettivi comuni che sono: la riduzione delle tutele dell'impiego, la promozione di misure specifiche per il settore pubblico (congelamento dei salari, blocco della contrattazione collettiva, riduzione dell'impiego), e più in generale l'imposizione di un freno alla dinamica salariale attraverso l'abolizione dell'indicizzazione, la riduzione del salario minimo e il decentramento della contrattazione collettiva (autorizzando la stipula di accordi in deroga e l'abolizione del principio di maggior favore)¹.

Il decentramento della contrattazione collettiva è un dispositivo cruciale per raggiungere questi obiettivi. In tutti i paesi europei, a eccezione della Finlandia e del Belgio, si registra una tendenza al decentramento della contrattazione collettiva, obiettivo rivendicato dalle organizzazioni padronali, da alcuni governi e da organizzazioni internazionali come l'Ocse da almeno una ventina d'anni (Freyssinet 2005). Le forme osservate variano da quelle

¹ Il contributo di Salvo Leonardi in questo numero della *Rivista (L'impatto della nuova governance europea sulla contrattazione collettiva. Un confronto fra Italia, Spagna e Portogallo, pp. 147-172)* approfondisce le politiche e gli interventi che riguardano l'Italia, la Spagna e il Portogallo.

selvagge (volute da certe imprese) a quelle imposte dallo Stato o coordinate da accordi collettivi interprofessionali o di settore. Studi comparativi empirici, in particolare dell'Ilo (2012) ma anche dell'Ocse (2012), hanno evidenziato l'impossibilità di dimostrare l'effetto sistematicamente positivo di un decentramento finalizzato alla competitività, alla crescita economica e all'impiego. Al contrario questi studi segnalano come il decentramento abbia contribuito a ridurre l'incidenza dei salari sul valore aggiunto, con effetti negativi sulla domanda delle famiglie e sulla crescita economica. Se accompagnato dallo smantellamento della negoziazione di settore, il decentramento porta inevitabilmente alla riduzione della copertura contrattuale. Ai datori di lavoro il decentramento della contrattazione offre la possibilità di sfruttare la diminuzione del potere negoziale dei sindacati a livello aziendale, soprattutto perché i salariati temono di perdere il loro impiego e spesso questa paura è strumentalizzata con il ricatto della chiusura di un sito e/o della delocalizzazione della produzione. Essendo il potere sindacale molto inuguale da un'impresa all'altra, il decentramento peggiora la situazione dei lavoratori, specie quelli meno qualificati, e accresce le disuguaglianze tra i salariati. Il legame tra decentramento e accentuazione delle disuguaglianze è confermato dalla maggior parte degli studi comparativi su cui si basa il Rapporto dell'Ilo (2012).

Uno studio comparativo europeo (Lerais *et al.* 2013) distingue tra quattro modelli di mutamento dei sistemi di relazioni industriali durante la crisi. Il primo è la distruzione dei sistemi in essere. Il secondo è il diffondersi del già evocato unilateralismo statale per imporre il decentramento. Il terzo è il decentramento coordinato (inquadro in un accordo centrale). Nel quarto i dispositivi del passato restano immutati, oppure riattivati e amplificati. Il primo caso esiste solo nei paesi sotto amministrazione della Troika, e in particolare nel caso più emblematico ed estremo di distruzione totale del sistema, che è quello della Grecia. Nei grandi paesi della zona euro troviamo situazioni intermedie. Italia e Spagna oscillano fra i tipi 2 (regolazione unilaterale) e 4 (riattivazione della concertazione). Francia e Germania si collocano fra il tipo 3 (decentramento coordinato) e il tipo 4.

In Spagna e in Italia erano stati fatti alcuni tentativi di regolazione statale (in Spagna dal governo socialista prima e in seguito dal governo Rajoy, in Italia dal governo Berlusconi e poi dal governo Monti). In un secondo momento la concertazione sociale è stata riattivata in entrambi i paesi, in modo più timido in Spagna e più decisamente in Italia. Nel 2011 il governo Rajoy

ha rifiutato la concertazione con i sindacati e ha favorito l'unilateralismo nelle imprese, imponendo un'inversione brutale nella gerarchia delle norme e l'abolizione di numerose regole che tutelavano l'impiego dei lavoratori. Ciò ha provocato un arretramento della contrattazione collettiva e una riduzione della copertura contrattuale. Tuttavia in alcuni settori, come la metallurgia e la chimica, il decentramento è ancora relativamente contenuto e resta inquadrato negli accordi di settore. A distinguere la Spagna dagli altri due paesi è il fatto che le organizzazioni sindacali spagnole hanno sempre mantenuto la loro unità. Dopo una prima fase di ondeggiamento hanno dimostrato la loro capacità di mobilitare unitariamente i salariati contro la politica del governo. In seguito sono riusciti a riportare le organizzazioni padronali al tavolo del negoziato interprofessionale, anche se oggi siamo lontani dal periodo dei patti sociali anteriore al 2006.

In Italia i sindacati e le organizzazioni padronali hanno concluso, per un breve periodo nel corso del 2011, una specie di alleanza per spingere Berlusconi alle dimissioni. Le posizioni delle organizzazioni padronali si sono poi allontanate progressivamente da quelle dei sindacati, soprattutto della Cgil, per sostenere i tentativi, prima del governo Monti poi del governo Renzi, di imporre soluzioni vicine alle aspirazioni del padronato, senza tenere conto delle domande di concertazione avanzate dai sindacati. Va qui sottolineato che sia in Spagna sia in Italia il padronato è spesso diviso su alcuni dei temi in discussione. Nei due paesi le principali organizzazioni padronali sono rapidamente tornate al tavolo del negoziato per concludere accordi bi- e tripartiti che consentono di inquadrare al loro interno una forma di decentramento in deroga consentita dai sindacati.

In Francia la crisi è stata l'occasione per riattivare la politica di concertazione di vertice. Così come in Italia, accordi bi- e tripartiti hanno consentito l'avvio di un decentramento coordinato. Questa politica di concertazione, che ha esordito durante i governi di destra ed è proseguita con la presidenza di François Hollande, si sviluppa sempre sotto la minaccia di un intervento legislativo e si basa su proposte governative spesso vicine alle richieste del padronato. In Francia come in Italia questi negoziati rivelano frequentemente l'esistenza di profondi disaccordi tra le organizzazioni sindacali. Tuttavia resta arduo classificare gli accordi separati, conclusi al vertice, nella categoria di quelli neocorporativi. La tabella 1 sintetizza le differenti configurazioni delle relazioni industriali nei tre paesi durante la crisi. Ci torneremo nelle conclusioni, ma ora esaminiamo in modo più dettagliato l'evoluzione

del sistema francese di relazioni industriali concentrando l'attenzione su tre punti: il decentramento della contrattazione collettiva, la rappresentanza sindacale e la concertazione tripartita.

Tab. 1 – Configurazione delle relazioni industriali durante la crisi 2008-2015

	FRANCIA	ITALIA	SPAGNA
TASSO DI SINDACALIZZAZIONE	8%	37%	17%
TASSO DI COPERTURA	99%	80%	85%
ESTENSIONE	LARGAMENTE PRATICATA	NO, MA CON GIURISPRUDENZA IN MATERIA	AUTOMATICA
SALARIO MINIMO PER LEGGE	SÌ	NO	SÌ
ACCORDI AZIENDALI IN DEROGA	CONSENTITI, MA POCO PRATICATI	CONSENTITI, MA POCO PRATICATI	CONSENTITI E PRATICATI
DEROGHE UNILATERALI	NON CONSENTITE	PRATICATE DALLA FIAT CON ACCORDI SEPARATI	CONSENTITE E PRATICATE
CONCERTAZIONE TRIPARTITA	PERMANENTE, MA SOSPESA NEL 2015	INTERROTTA NEL 2012 E NEL 2014	INTERROTTA NEL 2011
UNITÀ SINDACALE	POLARIZZAZIONE CRESCENTE	FRAGILE	PERMANENTE
CAPACITÀ DI MOBILITAZIONE DEI SINDACATI	DEBOLE, A ECCEZIONE DEL SETTORE PUBBLICO	FORTE, MA NON SEMPRE UNITARIA	FORTE E UNITARIA

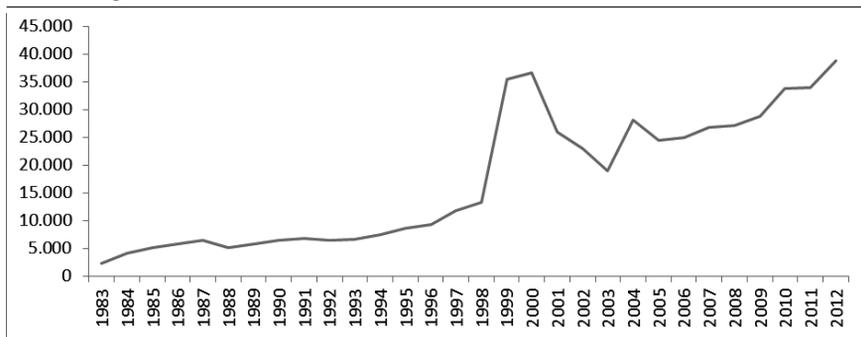
Fonte (per la sindacalizzazione e la copertura): Ictwss 2015.

3. Le radici storiche del sistema francese

La lenta evoluzione della Francia verso una regolazione neocorporativa sorprende gli osservatori stranieri che conservano ancora l'immagine di un paese dove la contrattazione collettiva è debolmente sviluppata, e questa carenza è compensata da un interventismo dello Stato mirato a definire tanto le regole sostanziali quanto quelle procedurali. La predominanza dello Stato è il tratto caratteristico di quella che a lungo è stata considerata «l'eccezionalità» francese nel contesto dell'Europa occidentale, dovuta a particolarità del sistema politico ma anche alla profonda ostilità reciproca fra padronato e sindacati. Il sistema politico sorto dalla Rivoluzione francese del 1789 era ostile ai corpi intermedi e non tollerava alcuna rappresentanza del popolo

che non fosse quella parlamentare. Soltanto nel 1884 fu abolita l'interdizione dei sindacati e fu dato loro un riconoscimento giuridico. La maggioranza dei datori di lavoro restò tuttavia ostile alle relazioni contrattuali e il movimento sindacale rispose a questa ostilità con un orientamento radicale anarco-sindacalista. Solo in occasione della Prima guerra mondiale è potuta emergere una corrente riformista in seno al movimento sindacale. Il diritto di costituire un sindacato nelle aziende (a partire da 50 salariati) è stato introdotto dalla legge non prima del 1968. Nel frattempo altre leggi hanno consentito di negoziare accordi collettivi ad ampio spettro, ma si è dovuto attendere l'obbligo di negoziare periodicamente, imposto dalle «leggi Auroux» del 1982, perché una dinamica negoziale si sviluppasse effettivamente, soprattutto a livello aziendale. Queste leggi obbligano tutte le aziende dove è presente il sindacato a negoziare annualmente i salari, gli orari e le condizioni di lavoro². In seguito i temi sottoposti a obbligo di negoziazione si sono moltiplicati. L'introduzione delle 35 ore nel 1998 ha prodotto un nuovo incremento del numero di accordi aziendali (si veda la figura 1).

Fig. 1 – Numero di accordi aziendali annuali in Francia 1983-2012



Fonte: Ministère du Travail 2014.

L'intervento legislativo è stato accompagnato da un cambiamento dell'attitudine dei datori di lavoro, quando una parte di loro ha considerato l'opportunità di trarre profitto dall'indebolimento dei sindacati. Le inchie-

² In Francia la presenza sindacale è tuttora elevata. Nel 2010 i delegati sindacali erano presenti nel 66 per cento delle aziende con almeno 11 dipendenti. Tuttavia un accordo salariale è stato firmato solo nel 44 per cento di tali aziende, arrivando a coprire il 66 per cento dei lavoratori interessati (Dares 2014).

ste «Reponse» condotte dal ministero del Lavoro ogni sei anni a partire dal 1992 rivelano che sempre più spesso, soprattutto nelle aziende piccole, si tratta di pseudo-negoziati nei quali i sindacati accettano semplicemente le proposte del datore di lavoro (Amossé *et al.* 2008). Solo nelle aziende nelle quali i sindacati sono sufficientemente forti per creare situazioni di conflitto si svolgono negoziati reali (Cézard *et al.* 1996). Nel lungo periodo, tuttavia, il numero di aziende toccate dagli scioperi si va riducendo, malgrado alcuni brevi sussulti, e il tasso di conflittualità, tradizionalmente elevato in Francia, è sceso al di sotto della media europea. Nel 2011 sono stati firmati accordi salariali nel 44 per cento delle aziende con almeno 11 dipendenti, e nel 92 per cento delle aziende con almeno 300 dipendenti (Dares 2014).

Tutto ciò non significa che la contrattazione decentrata sia fatta a detrimento della contrattazione di settore, che si sviluppa in parallelo ma svolge un ruolo secondario nella dinamica salariale. Certo, le leggi Auroux impongono anche a questo livello l'obbligo di rinegoziare annualmente i salari, ma ciò non produce sempre il regolare rinnovo dei contratti collettivi di settore. Quanto alla dinamica salariale, l'innalzamento regolare del salario minimo (*Salaire minimum interprofessionnel de croissance*, Smic) ha un'importanza molto maggiore e produce frequentemente situazioni in cui i minimi contrattuali si ritrovano al di sotto dello Smic. Il governo deve allora sollecitare le parti sociali a negoziare il loro innalzamento. Questa concomitanza dei livelli di contrattazione spiega la difficoltà che incontrano gli studi comparativi quando vogliono attribuire un livello dominante in Francia, perché tale livello non esiste.

4. Le tappe del decentramento in deroga 2000-2005: riforme negoziate ma non sempre applicate

Le leggi Auroux sono state il risultato degli sforzi prodotti dalle élite tecnocratiche, dopo gli anni sessanta, per riformare il sistema di relazioni industriali ispirandosi soprattutto al modello tedesco. A partire dal 1999 la riforma del sistema ha subito una nuova accelerazione, questa volta però non dietro impulso dei tecnocrati di Stato ma per iniziativa delle organizzazioni padronali, soprattutto la più importante tra queste, il Medef. Come reazione all'imposizione della settimana di 35 ore da parte del governo socialista di Jospin nel 1998, il Medef propose allora alle organizzazioni sindacali di nego-

ziare una «rifondazione» del sistema contrattuale francese (Rehfeldt 2001). Obiettivo principale del Medef era porre fine all'interventismo statale nella regolazione sociale, imponendo il primato della contrattazione collettiva. Un secondo obiettivo era abolire il principio di maggior favore e dare priorità alla contrattazione aziendale negli accordi collettivi, e anche in rapporto alla legge, a costo di fissare a livello aziendale regole meno favorevoli ai lavoratori. I sindacati accettarono di misurarsi con questo livello di contrattazione, che produsse poi una serie di accordi nei quali il padronato è riuscito nella maggior parte dei casi a imporre il proprio punto di vista. Tali accordi erano definiti «posizioni comuni» e, a differenza dei contratti collettivi, avevano bisogno di una trasposizione legislativa per essere applicati. La maggior parte di essi era stata sottoscritta da tre organizzazioni sindacali, la Cfdt, la Cfcv e la Cfe-Cgc, per le quali la caratterizzazione di sindacati «riformisti» iniziava a essere generalizzata nei media³.

Una delle «posizioni comuni», quella firmata a luglio del 2001, riguardò la riforma delle procedure del sistema contrattuale e fu firmata da tre confederazioni padronali e quattro confederazioni sindacali, senza la Cgt. Nell'accordo il Medef non riuscì a imporre totalmente la sua volontà di invertire la gerarchia delle norme. Il testo valorizzava esplicitamente il livello di contrattazione interprofessionale come «garante del sistema» per «assicurare una coerenza dell'insieme», e attribuiva alla contrattazione di settore un ruolo «di solidarietà, di inquadramento e di impulso alla contrattazione aziendale». Solo «in certi casi, stabiliti dai negoziatori» a livello centralizzato, l'accordo interprofessionale o di settore lasciava aperta l'opzione a favore della contrattazione aziendale. L'accordo proponeva inoltre ai poteri pubblici l'introduzione nel sistema francese del meccanismo comunitario contenuto nel protocollo sociale di Maastricht, che prevede l'associazione dei partner sociali alla legislazione. I poteri pubblici, prima di abbracciare qualsiasi iniziativa in materia di diritto

³ In quel momento il significato del termine «riformista» iniziava a cambiare. Fino ad allora aveva designato i sindacati che lottavano per un miglioramento progressivo dei diritti dei lavoratori, differenziandosi dalla concezione iniziale di un sindacalismo «rivoluzionario» propugnata dalla Cgt. Dopo la presa di distanza della Cgt dal Partito comunista (che peraltro ha abbandonato a sua volta gli obiettivi rivoluzionari), tutti i sindacati possono essere considerati riformisti, e l'attuale segretario generale della Cgt, Philippe Martinez, ha esplicitamente accettato questa caratterizzazione per il proprio sindacato. Nel frattempo, però, l'accezione del termine ha subito un'inversione. Oggi sono considerati «riformisti» i sindacati che accettano le domande di «riforma» della legislazione e le norme contrattuali che implicano l'abbandono parziale delle conquiste storiche dei lavoratori.

del lavoro, avrebbero dovuto consultare le parti sociali e riservare loro la facoltà di negoziare la materia per via contrattuale. Se la negoziazione sortiva un accordo, quest'ultimo avrebbe dovuto essere fatto proprio dal legislatore «nel rispetto del suo equilibrio», vale a dire senza modificarne il contenuto. Per «rafforzare la legittimità degli accordi», le organizzazioni padronali accettarono l'introduzione di un principio di maggioranza. Fino ad allora la firma di un'organizzazione sindacale rappresentativa era stata sufficiente perché un accordo collettivo fosse valido⁴. La negoziazione di questa partita non fu semplice. Poiché il governo socialista era a sua volta impegnato a preparare un progetto di legge su questa materia, il Medef intendeva riunire il maggior numero possibile di sottoscrizioni da parte sindacale per trovare ampio consenso attorno al proprio progetto. I due sindacati più importanti, la Cgt e la Cfdt, reclamavano da qualche tempo un principio di maggioranza, ma gli altri, soprattutto Force ouvrière, erano ostili a questo progetto. Nel compromesso finale il principio di maggioranza risulò essenzialmente negativo. A livello di settore le organizzazioni rappresentative maggioritarie per numero (dunque tre su cinque) avrebbero avuto da allora in poi un diritto di opposizione. Per quanto riguarda gli accordi aziendali, quelli di settore avrebbero potuto scegliere tra due modalità di validazione, sia da parte dei sindacati maggioritari per numero di voti ottenuti alle elezioni, sia per assenza di opposizione da parte di tali sindacati maggioritari (questo diritto di opposizione esisteva già per alcuni accordi sugli orari)⁵. Il testo prevedeva anche che gli accordi aziendali potessero essere negoziati, in caso di assenza dei sindacati, da rappresentanti eletti o da lavoratori incaricati dai sindacati (fino ad allora i sindacati avevano il monopolio della contrattazione collettiva a tutti i livelli).

5. Le riforme dei governi di destra

Dopo il ritorno della destra al potere nel 2002, il ministro del Lavoro Filon, nel 2004, traspose in legge una parte della «posizione comune». Cedendo

⁴ In seguito a una decisione governativa del 1966, cinque confederazioni sono state dotate di una rappresentatività «inconfutabile» e sono state perciò abilitate a firmare accordi nazionali: si trattava di Cgt, Force ouvrière (FO), Cfdt, Cfct e Cfe-Cgc.

⁵ A causa del diritto di opposizione da parte delle tre altre organizzazioni sindacali, la Cfdt e la Cgt avevano in realtà scarse possibilità di imporre la prima formula nel caso di una contrattazione di settore.

do alla pressione delle organizzazioni padronali, la «legge Fillon» se ne allontanava tuttavia su un punto importante, concedendo l'autorizzazione a derogare ampiamente *in peius* gli accordi aziendali rispetto alla contrattazione collettiva di settore, salvo i casi in cui la deroga fosse espressamente vietata da quest'ultima. Il principio di maggior favore continuava a esistere solo in quattro aree d'intervento per le quali la deroga restava interdetta: salari minimi, qualifiche, previdenza complementare, mutualizzazione dei fondi per la formazione professionale. Tuttavia i settori e le imprese non hanno fatto quasi mai ricorso a queste nuove possibilità di deroga, e ciò sembra confermare il carattere essenzialmente ideologico delle rivendicazioni del Medef.

Nel 2007 il ministro del Lavoro Larcher, sempre nel contesto di un governo di destra, fece votare una legge di «modernizzazione del dialogo sociale» che traspose un'altra parte della «posizione comune», imponendo al governo una procedura obbligatoria di consultazione delle parti sociali antecedente a qualsiasi progetto di riforma del diritto del lavoro. Le parti avrebbero avuto la possibilità di negoziare un accordo collettivo interprofessionale nazionale, del quale avrebbe tenuto conto il conseguente progetto di legge del governo. Secondo la legge in questione il governo avrebbe dovuto presentare ogni anno, davanti alla Commissione nazionale della contrattazione collettiva, gli orientamenti politici nelle materie interessate, oltre al calendario delle riforme per l'anno successivo. L'obbligo di consultazione e di contrattazione preliminare non si doveva tuttavia applicare né «in caso di urgenza» né per le iniziative di legge emanate direttamente dal Parlamento.

Con grande sorpresa di tutti, le organizzazioni padronali firmarono nel 2008 una nuova «posizione comune» – ma solo con le due maggiori confederazioni, Cgt e Cfdt –, intesa a suggerire nuove regole per la rappresentanza sindacale e un nuovo principio di maggioranza in materia di contrattazione collettiva. Da quel momento solo le organizzazioni sindacali che, all'atto delle elezioni dei rappresentanti dei lavoratori⁶, avessero ottenuto almeno il 10 per cento dei voti in un'azienda e l'8 per cento nel relativo set-

⁶ Si tratta dei comitati d'azienda o, nelle aziende da 11 a 49 dipendenti, dei delegati del personale. Se il datore di lavoro ha deciso la fusione in aziende da 50 a 200 dipendenti (che presto diventeranno 300), può trattarsi di «delegazioni uniche del personale». Nel 2012, in applicazione di una legge del 2011, hanno avuto luogo elezioni specifiche per la rappresentanza nelle imprese con meno di 11 dipendenti.

tore, sarebbero state considerate rappresentative e avrebbero avuto così il diritto di partecipare alla contrattazione collettiva. Gli accordi interprofessionali, di settore o aziendali, sarebbero stati validi solo in assenza di opposizione di una o più organizzazioni sindacali che detenessero la maggioranza dei voti. A livello aziendale, inoltre, gli accordi validi avrebbero dovuto essere firmati da una o più organizzazioni sindacali che insieme rappresentassero oltre il 30 per cento dei lavoratori. Nel 2008 il governo fece votare la trasposizione della «posizione comune» in una legge di «rinnovamento della democrazia sociale».

6. Le riforme sotto la presidenza Hollande

Dopo la sua elezione a maggio 2012, il nuovo presidente socialista François Hollande ha riunito le parti sociali in data 9-10 luglio 2012 per una «grande conferenza sociale». In quell'occasione ha presentato la sua «road map» con i temi su cui incitava le parti a portare rapidamente a conclusione la contrattazione interprofessionale prima della fine del 2012. Il tema principale di questa contrattazione doveva essere la sicurezza dell'impiego. I negoziati si sono conclusi con un Accordo nazionale interprofessionale (Ani) sulla competitività delle imprese e la sicurezza dell'impiego, firmato l'11 gennaio 2013 dalle organizzazioni padronali e da tre confederazioni sindacali (Cfdt, Cftc e Cfe-Cgc). Cgt e FO hanno rifiutato di firmare l'accordo, che è molto complesso e contiene articoli con un numero importante di argomenti sui quali i negoziatori hanno convenuto alcune concessioni reciproche. L'elemento centrale è la possibilità di negoziare accordi aziendali per la salvaguardia dell'impiego che possono derogare temporaneamente (per due anni) dagli accordi collettivi sui salari e sugli orari. Per essere validi tali accordi devono essere firmati da sindacati che rappresentino più del 50 per cento dei lavoratori all'atto delle elezioni aziendali. Come promesso, il governo ha trasposto l'accordo in una legge sulla sicurezza dell'impiego, votata definitivamente a giugno 2013. Fino alla fine del 2014 sono stati firmati solo sei accordi in deroga.

Il 29 marzo 2013, due mesi dopo la firma dell'Ani nel gennaio precedente, il ministero del Lavoro ha reso noto l'esito delle elezioni dei rappresentanti dei lavoratori nelle aziende private per il ciclo 2009-2012, e-

lezioni che, in applicazione della legge del 2008, prevedevano nuovi criteri per la rappresentanza sindacale a livello interprofessionale e settoriale nazionale. La somma dei voti confermava la rappresentatività interprofessionale di cinque organizzazioni in precedenza dotate di una rappresentatività «inconfutabile», che in effetti oltrepassavano la soglia obbligatoria dell'8 per cento dei voti⁷. Il dato legittima anche, in chiave retrospettiva, i tre firmatari dell'accordo del gennaio 2012, che raggiungevano insieme la quota relativa del 50,4 per cento dei voti delle cinque organizzazioni rappresentative. I due sindacati non firmatari rappresentavano insieme il 49,6 per cento dei voti e non potevano dunque contestare la validità dell'accordo.

L'Ani del gennaio 2013 è stato l'ultimo successo della politica di concertazione del presidente Hollande. Nel 2014 quest'ultimo ha chiesto di rinnovare quell'esperienza, invitando le parti sociali a negoziare un «patto di responsabilità e di fiducia» a sostegno della sua strategia di alleggerimento dei contributi e delle imposte per facilitare la creazione di impiego. A marzo 2014 i tre sindacati Cfdt, Cftc e Cfe-Cgc hanno firmato l'accordo in questione con le organizzazioni padronali. In seguito però la Cfe-Cgc ha ritirato la sua firma perché, al pari della Cgt e di FO, ha ritenuto che l'accordo non comportasse l'assunzione di impegni quantitativi per la creazione di impiego da parte dei datori di lavoro. L'accordo restava valido dal punto di vista giuridico, trattandosi di una «posizione comune» per la validità della quale non vale il criterio di maggioranza, ma è stato evidentemente un insuccesso politico.

A marzo 2014 è stata votata una legge che integra quella del 2008 sulla democrazia sociale, introducendo criteri di rappresentatività per le organizzazioni padronali. La nuova legge, che a differenza di quella sulla rappresentanza sindacale non è stata preceduta da un negoziato tra le parti sociali, fonda il criterio di rappresentatività non sui risultati ma sul numero di aziende che aderiscono alle differenti organizzazioni. Tali adesioni saranno oggetto di una certificazione sulla base di un'investigazione con-

⁷ Ecco i risultati per le cinque organizzazioni rappresentative: Cgt 27 per cento, Cfdt 26, FO 16, Cfe-Cgc 9, Cftc 9. Aggiungendo i risultati delle elezioni del 2014 nella funzione pubblica, che obbedisce a regole giuridiche proprie, si otterrebbe la seguente distribuzione della rappresentanza nazionale totale: Cgt 26 per cento, Cfdt 24, FO 17, Cftc 7, Cfe-Cgc 7. Le tre principali organizzazioni autonome si spartirebbero le seguenti quote a livello nazionale: Unsa 6 per cento, Soldaires 5, Fsu 3 (Ires *et al.* 2015).

dotta dal ministero del Lavoro⁸. La legge riserva alle organizzazioni padronali che rappresentano più del 50 per cento del totale dei salariati il diritto di opposizione nelle negoziazioni collettive.

L'insuccesso del 2014 si è riprodotto nel 2015, quando i negoziati sulla «modernizzazione del dialogo sociale» nelle imprese sono falliti. I negoziati hanno avuto luogo sulla base di una lista di rivendicazioni del padronato, sostenute in parte dal governo, per «semplificare» le strutture di rappresentanza dei salariati. Questa volta anche la Cfdt, la Cftc e la Cfe-Cgc hanno rifiutato di firmare il testo proposto, dato che la Cgpmc, la confederazione padronale delle piccole e medie imprese, aveva rifiutato di concedere in contropartita la facoltà per i rappresentanti sindacali regionali di negoziare accordi collettivi per l'insieme delle piccole imprese sprovviste di delegati sindacali. Il governo è stato dunque obbligato a mettere a punto un progetto di legge, poi votato a luglio 2015. La legge in questione accoglie gran parte delle rivendicazioni padronali. Inoltre autorizza a derogare, tramite accordi aziendali con valenza maggioritaria, agli obblighi giuridici di consultazione e di contrattazione, modificandone sia le modalità sia la periodicità. Infine introduce le commissioni paritarie interprofessionali regionali per le piccolissime imprese, senza però prevedere per queste ultime la capacità di negoziare accordi.

Come abbiamo visto finora, il decentramento in deroga è stato introdotto nel sistema francese da successive riforme legislative, votate tanto dalle maggioranze di destra quanto da quelle di sinistra. Le riforme in questione sono state precedute da consultazioni e accordi delle parti sociali che hanno soddisfatto le rivendicazioni delle organizzazioni padronali, con il consenso di una parte del movimento sindacale. La Cgt si è opposta alla maggior parte di tali riforme (salvo quella sulla rappresentanza). Nell'ultimo periodo Force ouvrière l'ha seguita in questa posizione. Abbiamo visto che i dispositivi che autorizzano accordi in deroga non hanno avuto effetti, perché solo un piccolissimo numero di imprese ne ha fatto ricorso malgrado le difficoltà del contesto economico e la crisi occupazionale.

⁸ La rappresentanza dei datori di lavoro è un affare molto complesso, perché molte imprese, ma anche certe federazioni, ricorrono a doppie affiliazioni. Fino a oggi le elezioni categoriali non hanno consentito di verificare la rappresentatività rispettiva delle tre principali confederazioni padronali, dato che sono solite presentare liste comuni.

7. Il Rapporto Combrexelle del 2015: un punto di svolta?

Prendendo atto dei modesti risultati prodotti dalle riforme precedenti, nell'aprile 2015 il primo ministro Manuel Valls ha dato incarico a una commissione di esperti, presieduta dall'ex direttore generale del lavoro presso il ministero del Lavoro e dell'Impiego, Jean-Denis Combrexelle, di fare proposte «audaci» per «andare più lontano e ampliare lo spazio della contrattazione collettiva, in particolare la contrattazione aziendale». Il Rapporto doveva trarre ispirazione dall'esperienza di altri paesi e prendere in esame i lavori dei think tank impegnati sulla stessa materia.

Quest'ultimo compito rinviava implicitamente ai due rapporti di cui si attendeva allora la pubblicazione. Uno redatto tra marzo e settembre 2015, su richiesta dell'Institut Montaigne, un think tank padronale, da una commissione di esperti co-presieduta da un membro dello studio di avvocati Barthélémy (Institut Montaigne 2015). L'altro redatto nello stesso periodo dal giurista Jacques Barthélémy, direttore del citato studio, e dall'economista Gilbert Cette (Barthélémy, Cette 2015), su richiesta di Terra Nova, think tank socialista di orientamento social-liberista. I due rapporti auspicavano che fosse data priorità agli accordi aziendali attraverso un'inversione della gerarchia delle norme, e che fosse introdotto un principio di deroga generale comprensivo delle materie trattate dalla legislazione (rispettando però i limiti dell'ordine pubblico).

I lavori della Commissione Combrexelle sono stati influenzati anche dalla pubblicazione, sul quotidiano *Le Monde* del 16 giugno 2015, delle proposte contenute in un volume che un membro della Commissione, il professore di Diritto del lavoro Antoine Lyon-Caen, aveva scritto con una certa riservatezza assieme al vecchio ministro socialista della Giustizia Robert Badinter (Badinter, Lyon-Caen 2015). Secondo i due autori il codice del lavoro, a causa della sua complessità e del suo volume, sarebbe illeggibile per i padroni delle piccole imprese e costituirebbe così un freno alle assunzioni. La loro proposta, dunque, è quella di «semplificarlo» e di sostituire gli 8.000 articoli del Codice con i «principi fondamentali» riassunti in 50 articoli. Una proposta che ha ricevuto l'immediato sostegno del presidente del Medef, ed è piaciuta anche al governo. Al punto che, nel novembre 2015, il primo ministro ha chiesto a una commissione di esperti presieduta da Robert Badinter⁹ di stabilire «i principi

⁹ Antoine Lyon-Caen è uno dei cinque giuristi membri di questa Commissione.

designati a costituire il fondamento dell'ordine pubblico nel nuovo codice del lavoro» che il governo sta mettendo a punto da gennaio 2016.

Della Commissione Combrexelle hanno fatto parte 16 componenti, di cui alcuni giuristi del lavoro (uno dei quali, ancora una volta, membro dello studio Barthélémy), economisti conosciuti per il loro impegno a favore degli accordi in deroga, consulenti e direttori delle risorse umane, oltre a un sociologo specialista in relazioni industriali. Nessuno di loro faceva parte del sindacato¹⁰. La Commissione ha proceduto all'audizione dell'insieme delle organizzazioni sindacali e padronali, oltre a quella di un certo numero di istituzioni e di esperti¹¹, prima di redigere il suo Rapporto che è stato presentato a settembre 2015 (Combrexelle 2015).

Al pari dei due Rapporti dei think tank, il Rapporto Combrexelle propugna l'inversione della gerarchia delle norme e la priorità da accordare agli accordi aziendali, al fine di assicurare una «regolazione di prossimità»¹². In un primo tempo, per un periodo sperimentale di quattro anni¹³, saranno suscettibili di deroga le seguenti materie: salari, condizioni di lavoro, impiego e orari, inclusa la deroga alla legislazione sulla settimana di 35 ore e sulle soglie di attivazione degli straordinari. Gli accordi di settore dovranno definire un «ordine pubblico convenzionale», cioè le materie da considerare imperative e dunque non derogabili da accordi aziendali (salvo che siano a favore dei salariati). A titolo di esempio il Rapporto suggerisce i salari minimi, le qualifiche e la previdenza complementare, in breve le materie che la legge Fillon del 2004 esclude attualmente dalla deroga. Sta ora ai negozianti di settore ridefinire ciò che è soggetto a interdizione. Tutte le altre norme dei contratti collettivi di settore diventerebbero così «suppletive» e sarebbero applicabili solo in assenza di un accordo aziendale.

¹⁰ Era stato nominato membro della Commissione un funzionario della confederazione sindacale tedesca Dgb, il quale però non ha mai preso parte alle sedute e non ha firmato le conclusioni della Commissione. Di quest'ultima faceva parte anche il vecchio ministro del Lavoro italiano Tiziano Treu, che ha riferito in audizione sul caso italiano.

¹¹ I testi della audizioni sono disponibili nel sito di France Stratégie <http://www.strategie.gouv.fr/publications/negotiation-collective-travail-emploi>.

¹² A questo proposito il Rapporto utilizza un'espressione che sembra ispirata dall'articolo 8 del decreto legge Berlusconi risalente all'agosto 2011.

¹³ Il periodo sperimentale dovrebbe consentire valutazioni e conseguenti decisioni da parte dello Stato e delle parti sociali, in modo da evitare che la riforma produca un arretramento del dialogo sociale, come è accaduto «nei paesi che hanno optato decisamente per l'accordo aziendale».

A partire dal 2017 tutti gli accordi aziendali dovranno essere firmati dai sindacati maggioritari, e in seguito eventualmente anche gli accordi di settore. Per quanto concerne questi ultimi, il numero di categorie professionali, pari attualmente a circa 700, deve essere ridotto a meno di 100, utilizzando il meccanismo dell'estensione. Poi dovrà essere rivisto anche questo meccanismo. La durata degli accordi di settore sarà limitata a quattro anni. In questo primo arco di tempo il governo dovrà mettere a punto una «nuova architettura del codice di lavoro», attraverso una sua riscrittura affidata a una commissione di esperti, che dovrà distinguere fra tre tipi di norme:

- i «principi fondamentali del diritto del lavoro» (qui il Rapporto raccoglie gli auspici di Badinter/Lyon-Caen), che saranno imperativi e garantiti dalla Costituzione (sottoposta eventualmente a revisione);
- le aree suscettibili di deroga dagli accordi di settore o aziendali, con un «minimo di inquadramento legislativo»;
- le norme «suppletive» che si applicherebbero unicamente in assenza di accordo collettivo.

Le raccomandazioni del Rapporto Combrexelle sono state accolte molto favorevolmente dal Medef. La Cgpm teme invece che si possano creare difficoltà per la contrattazione di settore e per quella delle piccole imprese. Sul versante delle organizzazioni sindacali, la Cgt e FO hanno ribadito la loro nota opposizione alle deroghe¹⁴. Anche la Cftc e la Cfe-Cgc hanno avanzato riserve sull'estensione delle aree soggette a deroga. Per la Cfe-Cgc, definire gli accordi aziendali «regolazione di prossimità», autoaccreditandosi come «più vicini agli interessi dei lavoratori», costituisce una posizione «dogmatica». La Cftc ha accolto il Rapporto con «spirito di apertura», rigettandone però gli «eccessi» e le «ambiguità» e ritenendo inconcepibile che ogni azienda possa «farsi la propria legge». Solo la Cfdt giudica positivamente le raccomandazioni del Rapporto, pur specificando che esse dovranno essere «modulate secondo i nostri suggerimenti, revisionate e completate». Inoltre chiede che siano concessi più strumenti ai sindacati, soprattutto sul piano

¹⁴ Al momento della nomina della Commissione Combrexelle, FO ha creato un gruppo di lavoro sulla contrattazione collettiva e ha proceduto all'audizione di esperti. Poco prima della presentazione del Rapporto Combrexelle, ha presentato un lavoro che si avvale dei contributi di esperti contrari alla deroga generalizzata (Force ouvrière 2015). Per parte sua la confederazione Cgt ha potuto partecipare poco al dibattito, non essendosi ancora sollevata del tutto dalla grave crisi di vertice conclusasi con le dimissioni del segretario generale Thierry Lepaon e del suo staff, e con l'insediamento di un nuovo gruppo dirigente guidato da Philippe Martinez nel febbraio 2015.

formativo, per consentire loro di condurre negoziati «ad armi pari». Tra le riserve avanzate vi è l'indeterminatezza delle proposte relative al nuovo ordine pubblico sociale. La Cfdt si dissocia poi da una visione della riforma come «condizione della competitività» e come «rimedio per l'occupazione», senza tuttavia precisare la propria visione su questi argomenti.

Il governo ha accolto positivamente il Rapporto nella sua interezza. Si è dissociato dalle raccomandazioni su un unico punto, dichiarando che le 35 ore e gli straordinari non saranno suscettibili di deroga, dando così garanzie all'ala sinistra del Partito socialista e alle organizzazioni sindacali. Il 4 novembre 2015 il primo ministro Manuel Valls ha incaricato il ministro del Lavoro, Myriam El Khomri, di mettere a punto una riscrittura del codice del lavoro secondo le linee tracciate dal Rapporto Combrexelle. Tale riscrittura, affidata a una commissione di esperti, «non sarà a diritti costanti» e dovrà tradursi in un nuovo Codice nel giro di due anni, entro il primo semestre 2018 (vale a dire dopo le elezioni presidenziali e legislative del 2017). La Commissione farà tesoro delle raccomandazioni relative ai «principi fondamentali del lavoro» messe a punto dalla Commissione Badinter nel gennaio 2016.

A ottobre 2015, in occasione dell'annuale Conferenza sociale tripartita, il primo ministro ha volutamente ommesso di citare la riscrittura del codice del lavoro tra gli obiettivi della contrattazione preliminare tra le parti sociali. Il 4 novembre 2015 ha tuttavia sollecitato queste ultime a negoziare, entro la fine del 2015, un «accordo sul metodo» per «ispirare» la futura legge. Le parti sociali hanno declinato l'invito e non hanno inserito l'argomento nel loro programma di contrattazione intercategoriale (programma che è stato sospeso il 10 novembre 2015). A febbraio 2016 il ministro del Lavoro El Khomri ha presentato un disegno di legge intitolato «Nuove libertà e nuove tutele per le aziende e i dipendenti». Il suo impianto accoglie quasi tutte le proposte della Commissione Combrexelle e, contrariamente a quanto era stato inizialmente promesso dal Presidente della Repubblica e dal primo ministro, mette in discussione la legge sulle 35 ore e gli straordinari, oltre a facilitare i licenziamenti e a limitare le compensazioni per i lavoratori licenziati. Gli accordi in deroga devono essere firmati dai sindacati di maggioranza, ma possono aderirvi – previo referendum tra i lavoratori – anche i sindacati che non superano il 30 per cento della rappresentanza nei luoghi di lavoro. Il disegno di legge è stato rigettato da tutti i sindacati (compresa la Cfdt) e dai principali dirigenti del Partito socialista, tra cui Martine Aubry, ispiratrice della legge sulle 35 ore.

Tab. 2 – Progetti e leggi di riforma della contrattazione collettiva 2000-2015

	RICHIESTE DEL MEDEF 2000	AVVISO COMUNE 2001	LEGGI 2004, 2008, 2013, 2015	RAPPORTO COMBREMELLE 2015
ACCORDO AZIENDALE IN DEROGA	DEROGA DALL'ACCORDO SETTORIALE E DALLA LEGGE, SALVO ORDINE PUBBLICO SOCIALE	DEROGA PROIBITA, SALVO ACCORDO SETTORIALE	2008: DEROGA SALVO PROIBIZIONE PREVISTA DA ACCORDO SETTORIALE; DEROGA ESCLUSA PER SALARIO MINIMO, QUALIFICHE, WELFARE SETTORIALE E FONDI PER LA FORMAZIONE SETTORIALE	DEROGA DALL'ACCORDO SETTORIALE (SALVO «ORDINE PUBBLICO COLLETTIVO») E DALLA LEGGE (SALVO «ORDINE PUBBLICO SOCIALE»)
PRINCIPIO DI MAGGIORANZA BASATO SU ELEZIONI	-	A LIVELLO DI SETTORE: DIRITTO DI OPPOSIZIONE DELLA «MAGGIORANZA DELLE ORGANIZZAZIONI». A LIVELLO AZIENDALE: ACCORDO DI SETTORE SCEGLIE TRA MAGGIORANZA >50% E DIRITTO DI OPPOSIZIONE >50%	2004: A LIVELLO AZIENDALE DIRITTO DI OPPOSIZIONE >50%; CONDIZIONE AGGIUNTIVA 2008: MAGGIORANZA POSITIVA >30% (2013: >50% PER ACCORDI A TUTELA DELL'IMPIEGO; 2015: PER ALTRI ACCORDI)	A LIVELLO AZIENDALE >50%, IN SEGUITO EVENTUALMENTE ANCHE A LIVELLO DI SETTORE
CONTRATTAZIONE SENZA DELEGATI SINDACALI	MANDATO O RAPPRESENTANTI ELETTI	ACCORDO DI SETTORE SCEGLIE TRA MANDATO E RAPPRESENTANTI ELETTI	RAPPRESENTANTI ELETTI, ALTRIMENTI MANDATO	SENZA VARIAZIONI

In Francia, dunque, il futuro del decentramento in deroga resta aperto. Possiamo tuttavia tracciare un primo bilancio per valutare l'avanzamento delle successive riforme che hanno visto realizzarsi progressivamente le rivendicazioni padronali del 2000. La tabella 2 sintetizza questo avanzamento. In contropartita i sindacati hanno ottenuto il cambiamento delle regole della rappresentanza e l'affermazione progressiva del principio di maggioranza per la validità degli accordi, che resta tuttavia incompleto. Formalmente le parti sociali hanno ottenuto un diritto di concertazione e di contrattazione preliminare in materia di diritto del lavoro, che è stato rispettato tanto dai governi di sinistra quanto da quelli di destra. A causa della divisione sindacale il rapporto di forze, tuttavia, è decisamente favorevole alle organizzazioni padronali. La quasi totalità delle negoziazioni si stabiliscono sulla base delle richieste e dei progetti padronali, che molto spesso ricevono un'accoglienza favorevole da parte dei governi, compresi quelli di sinistra che intendono così creare le condizioni per una ripresa della crescita e dell'impiego. I governi sperano di favorire una nuova dinamica economica riformando il sistema di relazioni industriali con l'obiettivo di abbassare il costo del lavoro, mentre risulta sempre più evidente come la debolezza della crescita dipenda soprattutto, alla compressione della domanda causata dalle politiche di austerità, non meno che dalla mancanza di investimenti e dai problemi di competitività specificamente francesi che prescindono dai costi e spiegano il drammatico declino del settore industriale in questo paese.

8. Conclusioni

Il nostro provvisorio bilancio sul caso francese consente di tornare al confronto con i paesi vicini. I sistemi nazionali di relazioni industriali sono configurazioni costruite nel corso della storia, che rispondono a logiche loro proprie. Tuttavia, come abbiamo visto nella tabella 1, il sistema francese non costituisce più un'eccezione totale nel panorama dei paesi dell'Europa occidentale. In effetti condivide ormai molti elementi caratteristici di altri paesi europei. Nonostante l'incremento degli accordi aziendali e della concertazione tripartita, il ruolo dello Stato in Francia è ancora rilevante, non solo attraverso i dispositivi dell'estensione e del salario minimo. Tale ruolo è centrale anche nella concertazione tripartita, essendo il governo a stabilire

Tab. 3 – Regole sulla rappresentanza sindacale e sulla validità degli accordi

	FRANCIA: SETTORE PRIVATO	ITALIA: SETTORE PUBBLICO	ITALIA: SETTORE PRIVATO	SPAGNA
BASE GIURIDICA	LEGGI 2008, 2013, 2015	LEGGE 1997	ACCORDI 2011, 2013	LEGGI 1980, 1985
RIFERIMENTO	ELEZIONI	MISTO ELEZIONI-ADERENTI	MISTO ELEZIONI-ADERENTI	ELEZIONI
DIRITTO DI PARTECIPARE ALLA NEGOZIAZIONE	AZIENDA: 10%, SETTORE E INTERPROFESSIONALE: 8%	5%	5%	10%; REGIONE: 15%
VALIDITÀ DELL'ACCORDO AZIENDALE	>30% (>50% PER ALCUNI ACCORDI), DIRITTO DI OPPOSIZIONE SE >50%	VOTO MAGGIORITARIO DELLA RSU	VOTO MAGGIORITARIO DELLA RSU O SINDACATI >50% CON POSSIBILITÀ DI REFERENDUM	VOTO MAGGIORITARIO DEL COMITATO
VALIDITÀ DELL'ACCORDO DI SETTORE	DIRITTO DI OPPOSIZIONE SE >50%	>50% O 60% DEI VOTI	>50% E REFERENDUM	>50%
VALIDITÀ ERGA OMNES	PER ESTENSIONE	AUTOMATICA	AUTOMATICA PER I FIRMATARI DELL'ACCORDO 2013 E GIURISPRUDENZA	AUTOMATICA

il calendario e i temi in discussione, sebbene in certi casi non faccia altro che riproporre le rivendicazioni delle organizzazioni padronali.

Uno dei tratti comuni fra i tre paesi è che oggi dispongono tutti di regole sulla rappresentanza che si basano essenzialmente sui risultati elettorali (si veda tabella 3). La Spagna è stato il primo paese ad averle adottate sin dal 1980, seguita dal settore pubblico italiano nel 1997, dalla Francia nel 2008, e dal settore privato italiano negli anni dal 2011 al 2013. La situazione del settore italiano privato appare ancora poco stabilizzata. È il solo caso in cui i nuovi criteri sono stati applicati unicamente in base a un accordo, e oggi appare difficile estenderli all'insieme delle imprese senza una trasposizione legislativa.

In tutti e tre i paesi la legislazione attuale prevede che vi possano essere accordi in deroga, con una varietà di gradazioni. In tale contesto la presenza di regole maggioritarie per la validità degli accordi garantisce che questi ultimi siano conclusi da organizzazioni sindacali che rappresentano realmente gli interessi della maggioranza dei lavoratori. Queste regole sono state introdotte in Spagna sin dal 1980, e probabilmente hanno avuto un ruolo importante per il consolidamento dell'unità sindacale. In Italia sono state in-

trodotta prima nel settore pubblico, e sembrano avere svolto un ruolo analogo. È troppo presto per sapere quale sarà l'effetto della loro estensione al settore privato. In Francia vi è stata una graduale evoluzione verso un principio maggioritario. Al momento non si registra un effetto analogo a quello degli altri due paesi. La disunione sindacale di vertice si è addirittura accentuata e la competizione intersindacale nelle imprese non ha conosciuto alcun rallentamento.

Riferimenti bibliografici

- Amossé T., Bloch-London C., Wolff L. (2008, a cura di), *Les relations sociales en entreprise. Un portrait à partir des enquêtes «Relations professionnelles et négociations d'entreprise» (REPONSE 1992-9193, 1998-1999 et 2004-2005)*, Paris, La Découverte.
- Badinter R., Lyon-Caen A. (2015), *Le travail et la loi*, Paris, Fayard.
- Barthélémy J., Cette G. (2015), *Réformer le droit du travail*, Paris, Odile Jacob – Terra Nova
- Cézard M., Malan A., Zouary P. (1996), *Conflits et régulation sociale dans les établissements*, in *Travail et Emploi*, n. 66, pp. 19-38.
- Combrexelle J.-D. (2015), *La négociation collective, le travail et l'emploi*, Paris, France Stratégie, septembre.
- Dares (2014), *La négociation salariale d'entreprise de 2004 à 2010: entre renforcement de l'obligation de négocier et baisse de l'implantation des délégués syndicaux*, in *Dares Analyses*, n. 67, settembre, <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2014-067-2.pdf>.
- Dunlop J. (1958), *Industrial Relations Systems*, New York, H. Holt & Co. (riedito Boston, Harvard UP, 1993).
- Freyssinet J. (2015), *Les négociations d'entreprise sur l'emploi: quelques expériences européennes*, Ires, *Document de travail*, n. 02, www.ires-fr.org/publications/documents-de-travail/638-document-de-travail-n-02-2015.
- Ictwss (2015), *Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 51 countries between 1960 and 2014*, Version 5, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (Aias), novembre, <http://www.uva-aias.net/208>.
- Institut Montaigne (2015), *Sauver le dialogue social. Priorité à la négociation d'entreprise*, Paris, settembre.

- Ires (2013), *Les syndicats face à la nouvelle gouvernance européenne*, in *Chronique internationale de l'IRES*, n. speciale 143-144, novembre.
- Ires, Cgt, Cfdt, Fo, Cftc, Unsa (2015), *Les Syndicats en France / Trade Unions in France*, XIII Congresso della Ces, settembre, http://www.ires-fr.org/images/files/DocumentsTravail/2015_CES_ETUC_Congres_Syndicats_Francais__Brochure.pdf
- Lerais F., Pernot J.-M., Rehfeldt U., Vincent C. (2013), *La démocratie sociale à l'épreuve de la crise: un essai de comparaison internationale*, Noisy-le-Grand, Ires; versione inglese: *Industrial Democracy Under the Strain of Crisis. An Essay of International Comparison*, Ires/Cgt, International Conference, Toulouse, 17 marzo, www.ires.fr/images/files/DocumentsTravail/Rapport04.2013/Rapport04.2013.pdf
- Ministère du Travail (2014), *Bilans & Rapports. La négociation collective en 2013*, ministère du Travail, de l'Emploi et du Dialogue social, Paris.
- Ocse (2012), *Partage de la valeur ajoutée entre travail et capital. Comment expliquer la diminution de la part du travail*, in *Perspectives de l'emploi de l'Ocde*, pp. 117-175.
- Ilo (2012), *Employment Protection and Industrial Relations. Recent Trends and Labour Market Impacts*, in *World of Work Report 2012*, Genève, International Labour Organization, pp. 35-57.
- Rehfeldt U. (2001), *La «rifondazione» del sistema francese delle relazioni sociali*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 4.
- Rocha F. (2014, a cura di), *The New EU Economic Governance and Its Impact on the National Collective Bargaining*, Madrid, Fundacion 1° de Mayo, novembre.

ABSTRACT

L'articolo analizza le traiettorie dei sistemi «mediterranei» di relazioni industriali, identificando due tendenze comuni: l'unilateralismo del governo e il decentramento in deroga della contrattazione collettiva. Dopo avere preso in esame l'efficacia dei cambiamenti imposti in Spagna e in Italia, l'autore si concentra sul caso francese. Qui la vitalità della contrattazione collettiva e della consultazione tripartita ha attenuato il tradizionale predominio della regolazione pubblica. Tuttavia è ancora il governo a fissare le scadenze della consultazione, che dal 2000 si basa sulla richiesta di decentramento in deroga da parte dei datori di lavoro. Dopo il fallimento del 2015, il governo cerca di imporre un'iniziativa legislativa unilaterale.

DIVERGENCE AND CONVERGENCE OF THE «MEDITERRANEAN»
INDUSTRIAL RELATIONS SYSTEMS TRAJECTORIES.
A COMPARISON AMONG FRANCE, ITALY AND SPAIN

The article analyzes the trajectories of the «Mediterranean» systems of industrial relations, by identifying two common trends: government unilateralism and derogatory decentralization of collective bargaining. After questioning the effectiveness of the changes imposed in Spain and Italy, the article focuses on the French case. Here the vitality of collective bargaining and tripartite consultation has diminished the traditional dominance of public regulation. The government however still determines the timing of the consultation, which takes place since 2000 on the basis of the employers' claim of derogatory decentralization. After its failure in 2015, the government tries to impose a unilateral legislative initiative.

[Traduzione a cura di Carlo Gnetti]

L'impatto della nuova governance europea sulla contrattazione collettiva. Un confronto fra Italia, Spagna e Portogallo

Salvo Leonardi*

«Una volta risposto agli effetti immediati della crisi, poi, le istituzioni devono dimostrare di sapere anche apprendere da quanto non ha funzionato. È la distinzione che corre tra la capacità di imparare *nella* crisi e quella di imparare *dalla* crisi. Se la prima è dominata (e non di rado soverchiata) dal tempo limitato dell'emergenza, la seconda si dipana in un tempo più lungo, necessario a maturare nuovi paradigmi in grado di far capire quali errori sono stati commessi e come evitare di commetterli in futuro».

A. Colombo, *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali*, Feltrinelli, 2015, p. 136.

1. Le relazioni industriali negli anni dell'austerità

Il paradigma interpretativo che ha ispirato in questi anni le politiche europee di contrasto alla crisi si è basato sull'assunto secondo cui all'origine delle perduranti difficoltà di alcuni sistemi produttivi europei vi sia essenzialmente un problema di competitività da costi. A iniziare da quelli del lavoro. La prognosi che ne è conseguita è stata quella di utilizzare la *svalutazione interna* quale sostituto funzionale di ciò che a lungo erano state le svalutazioni valutarie. Una politica di deflazione salariale, da perseguire attraverso un combinato di misure, reso particolarmente severo e prescrittivo nei paesi (Grecia, Irlanda, Portogallo, Cipro) sottoposti all'azione della cosiddetta «Troika» (Commissione europea, Bce, Fmi), ma anche fra quegli osservati speciali raggiunti dalle celeberrime lettere riservate della Bce (Italia, Spa-

* Salvo Leonardi è ricercatore della Fondazione Giuseppe Di Vittorio.

Questo contributo scaturisce da alcune recenti collaborazioni che l'autore, per conto della Fondazione Giuseppe Di Vittorio (già Associazione Bruno Trentin), ha realizzato nell'ambito di due progetti europei: Gocoba, coordinato dalla Fundacion 1° de Mayo (Rocha 2014), e Cawie, coordinato dall'Università di Lovanio (van Gyes, Schulten 2015).

gna). Sotto la pressione incalzate dei nuovi Trattati e della loro governance economica, il panorama delle relazioni industriali ne esce profondamente modificato (Marginson, Welz 2015; Bordogna, Pedersini 2015). Il *modello sociale europeo*, che nel dialogo sociale e nella contrattazione multi-datoriale (*multi-employer*) aveva un suo pilastro, patisce un forte arretramento, contestualmente al ridimensionamento dei sistemi pubblici della protezione sociale. Fra crisi finanziaria e *austeritarismo* (Hyman 2015), i diritti fondamentali dei lavoratori sono stretti a tenaglia, e la loro evocazione appare ormai sempre più sbiadita e retorica rispetto al primato conferito agli obiettivi di bilancio (Chieco 2015). Ai governi si chiedono riforme strutturali del mercato del lavoro e delle relazioni industriali, con l'esplicito obiettivo di ridurre ruolo e peso della contrattazione settoriale ricorrendo, a seconda dei casi, alla sospensione dell'*erga omnes*, al blocco della contrattazione nel pubblico impiego, alla derogabilità aziendale dei contratti nazionali, al taglio o congelamento del salario minimo legale (Schulten, Müller 2013).

Nell'articolo che segue intendiamo tracciare una mappa regionale di queste trasformazioni in tre paesi del Sud Europa, particolarmente investiti da queste politiche: Spagna, Portogallo e Italia. Affrontare l'analisi della contrattazione da un punto di vista comparato richiede di tener conto di una pluralità di fattori che sono al contempo istituzionali, economici e culturali, relativi alle varietà dei capitalismi e della rappresentanza. Come per il welfare, anche per le relazioni industriali, letteratura e agenzie internazionali identificano per l'Europa non meno di cinque clusters: nordico, continentale, anglo-sassone, meridionale e centro-orientale. Ciascuno di essi riflette il particolare intreccio che ha storicamente retto il rapporto fra Stato e autonomia collettiva, monopolio e pluralismo associativo, partecipazione e conflitto, centralizzazione e decentramento contrattuale, rappresentanza, diritto di sciopero. Una modellistica che sconta un inevitabile grado di approssimazione, sia geo-storica che di merito. L'Italia ad esempio, che converge col resto del Sud Europa su alcuni tratti (pluralismo sindacale, primato del contratto nazionale, ampia libertà del diritto di sciopero), se ne distanzia su altri (sindacalizzazione, volontarismo), lontana dallo statalismo che contraddistingue l'intera area mediterranea e in ciò più affine alla Scandinavia. Solo Svezia e Danimarca, come noi, fanno contemporaneamente a meno sia dell'*erga omnes* sia del salario minimo legale, laddove altrove o c'è l'uno o c'è l'altro, e non di rado ci sono entrambi (ad esempio in Francia, Belgio, Portogallo, Spagna e ora Germania). Tuttavia, consci del valore i-

dealtipico di questi esercizi, condividiamo l'opportunità di rendere più decifrabile la geografia delle relazioni industriali europee, senza precluderci uno spazio interpretativo ulteriore per osservare, oltre alla foresta, i singoli alberi che la compongono.

2. Rappresentanza e contrattazione collettiva prima della crisi

Fra i tratti che possono giustificare l'esistenza di qualcosa come un modello sud-europeo di relazioni industriali, ve ne sono effettivamente alcuni più o meno distintivi. A cominciare da un comune trascorso fascista, pur variamente datato, reattivamente foriero di un retaggio culturale e istituzionale avverso a qualunque lascito potesse rievocare il carattere corporativo di quell'esperienza. Un'eccellente tradizione di scambi accademici e sindacali, sin dalla transizione alla democrazia, ha offerto all'Italia il privilegio di poter influenzare la cultura giuridica della Spagna post-franchista (Treu 2015). La Costituzione del '78, ma soprattutto l'*Estatuto de los Trabajadores* (nome non certo casuale), reca tracce evidenti di questo *legal transplant* fra i due paesi. Una democrazia sociale fondata sul valore del lavoro, della libertà associativa e della contrattazione, dello sciopero quale diritto fondamentale dei lavoratori. La transizione democratica ha conosciuto nei tre paesi un protagonismo politico e sindacale della sinistra comunista, sconosciuto nel resto d'Europa. Ciò ha concorso alla formazione di un pluralismo sindacale su basi ideologiche, diversamente articolato fra un assetto essenzialmente bipolare in Spagna e Portogallo, socialista e comunista, e una tripartizione nel caso italiano, con una presenza organizzata – collocabile nel centro di ispirazione cattolica – sconosciuta agli altri due. Varia il tasso di sindacalizzazione, con l'Italia su livelli stimati anche oltre il 33 per cento, e Spagna e Portogallo intorno al 19 (Ictwss 2015). Nei luoghi di lavoro, la rappresentanza si esercita in Italia attraverso un canale unico, laddove in Spagna e Portogallo vige un canale doppio, a prevalenza dell'organismo elettivo ma di fatto sindacalizzato, ad opera delle sezioni aziendali delle diverse centrali. Un presidio particolarmente diffuso in Spagna (57 per cento), molto meno in Italia (27 per cento) e pressoché marginale in Portogallo (8 per cento) (Beneyto 2014). L'Italia può dal canto suo contare su più solide articolazioni settoriali e territoriali.

L'autonomia collettiva dalla giuridificazione statale è stata e resta molto pronunciata in Italia, influenzata in ciò dalle grandi scuole del pluralismo e dell'istituzionalismo anglosassoni, contrariamente a Spagna e Portogallo, dove il ruolo della legge è stato nettamente superiore, anche in virtù di un più simbiotico rapporto fra sindacati e sistema politico.

In Spagna e Portogallo esiste una disciplina organica e codificata del contratto collettivo, come nel caso spagnolo dell'Estatuto del 1980 e della Ley organica del 1985, che in materia recepiscono gli artt. 35 e 37 della Costituzione, laddove in Italia analoghe disposizione (art. 39 Cost.) sono rimaste disattese nelle parti in cui disciplinavano procedure ed effetti del contratto nazionale di settore. Qui le associazioni sindacali non hanno personalità giuridica e i contratti collettivi non hanno efficacia generalizzata, vincolando solo gli aderenti alle associazioni stipulanti. In Spagna i contratti collettivi possono essere «statutari» o «non statutari», articolandosi in una complessa e non chiaramente coordinata pluralità di livelli. Nel primo caso, la maggiore rappresentatività delle parti firmatarie¹ conferisce un'efficacia generalizzata automatica, senza bisogno di richiedere un atto amministrativo a riguardo. Qualora invece non ricorrano i requisiti necessari di rappresentatività, l'accordo varrà per le sole parti firmatarie, che potranno però richiedere un intervento di estensione, specificando ambito e tipologia di aziende. L'autorità amministrativa terrà conto della rappresentatività dei negoziatori, che nel caso degli accordi aziendali dovrà consistere nella maggioranza assoluta dei membri del comitato di impresa o dei delegati del personale. La democrazia del principio di maggioranza diviene garanzia e condizione di efficacia generalizzata (Veneziani 1992), secondo un modello che ritroviamo ora nel nostro Testo unico sulla rappresentanza sindacale (T.U.).

Diversa la normativa portoghese (Rosário 2013), per la quale la procedura di *erga omnes* tramite un apposito decreto si attivava automaticamente, una volta che il contratto fosse stato stipulato dalle organizzazioni registrate. Un nesso, questo fra rappresentatività presunta ed estensione dell'efficacia,

¹ A livello settoriale i sindacati sono legittimati a negoziare in rapporto alla loro rappresentatività elettorale, pari almeno al dieci per cento, che si irradia quale *maggior rappresentatività* nei livelli inferiori (art. 87.2 ET; art. 6.2b, Ley organica). All'acquisizione dei dati provvede, con un regio decreto del 1986, un Comitato nazionale tripartito (Cnes), incaricato specificamente di ciò. Ccoo e Ugt raccolgono mediamente oltre il settanta per cento dei voti (Beneyto 2014).

contro il quale la Troika detterà una delle revisioni più incisive e al contempo demolitorie per le relazioni industriali lusitane (v. *ultra*, par. 4.1).

In tutti e tre i paesi il contratto nazionale ha la funzione di stabilire una disciplina settoriale uniforme, lasciando che il secondo livello, territoriale/aziendale, definisca alcuni aspetti integrativi. Nel caso italiano ciò avviene su due livelli, secondo un principio di specializzazione e non ripetibilità. Articolato, ma con più livelli e minore coordinamento, il modello spagnolo, dove la dimensione territoriale ricopre un ruolo maggiore e non alternativo a quello aziendale. Sporadico è invece il ruolo della contrattazione decentrata in Portogallo.

In Spagna e Portogallo – ma non in Italia – tutti gli accordi, sia settoriali che aziendali, sono archiviati in un database ministeriale. Ogni datore di lavoro è obbligato a compilare periodicamente un questionario nel quale deve fornire una serie di informazioni relative all'applicazione dei contratti. Un dato che favorisce un monitoraggio più esaustivo ma che può indurre a qualche distorsione interpretativa; ad esempio riguardo alla data della stipula o alla differenza fra contratto normativo e salariale. Tipico il caso del Portogallo, dove oltre il 50 per cento delle aziende dichiara di applicare un contratto, senza specificare che magari è stato negli anni ottanta, quando oggi i rinnovi della parte economica non superano il 7 per cento (Stoleroff, Rocha 2014).

Con o senza l'*erga omnes*, Spagna e Italia hanno vantato livelli di copertura ragguardevoli, superiori all'80 per cento, quasi doppi rispetto al Portogallo, anche quando il sistema dell'*erga omnes* funzionava a regime (45 per cento).

Tab. 1 – Caratteristiche principali in materia di contrattazione e sindacato (2009-2010)

PAESE	SALARIO MINIMO LEGALE	ERGA OMNES	COPERTURA CONTRATTUALE	DENSITÀ SINDACALE	RAPPRESENTANZA IN AZIENDA
PORTOGALLO	SI	SI	45%	21%	8%
SPAGNA	SI	SI	85%	17%	57%
ITALIA	NO	NO	80%	35%	27%

Fonte: Ictwss 2015.

Privi di significativi istituti della partecipazione, pur previsti nella Costituzione², e animati da ideologie sindacali ispirate dal valore del conflitto industriale, i tre paesi vantano tradizionalmente tassi di sciopero fra più elevati dell'Occidente industrializzato. Ciò nondimeno, negli anni novanta, proprio da questi paesi e pochi altri (fra cui Grecia e Irlanda), ha preso corpo un «revival neo-corporativo» (Crouch 1998), contrassegnato da pratiche concertative tripartite e interconfederali³, grazie alle quali fu allora possibile agguantare i parametri per l'unione monetaria. Un approccio e un successo non certo esenti da sacrifici, destinati ciò nondimeno a vedersi sconfessati – qualche anno più tardi – da una tecnocrazia euro-nazionale immemore e sempre meno incline a intessere le trame protocollari della democrazia e del consenso sociale. Non solo coi corpi intermedi, ma persino con la rappresentanza parlamentare, aggirata dall'uso a raffica della decretazione d'urgenza. Cosicché, per la prima volta, in tutti e tre i paesi riforme come quelle del mercato del lavoro, del welfare e delle relazioni industriali, vengono di fatto imposte unilateralmente, senza alcun serio tentativo di fondarle sulla ricerca di un previo consenso di entrambe le parti sociali.

3. Lavoro e relazioni industriali sotto assedio

Da anni le istituzioni internazionali, con in testa l'Ocse, premono affinché i governi del Sud Europa allentino il loro indice di protezione legale del lavoro (*Employment protection legislation* - Epl), giudicato troppo rigido sia in entrata che in uscita. Per rilanciare la competitività e creare nuovi posti di lavoro, è l'assunto, bisogna liberalizzare assunzioni e licenziamenti, riducendo i costi per entrambi. Sono quelle che Dg Ecofin e Commissione europea chiamano «*employment friendly reforms*». All'insegna della retorica dell'emergenza, i governi (di diverso orientamento) che si susseguono alla guida dei tre paesi, mettono mano a una nuova virata in tema di *deregulation* del diritto del lavoro. In Spagna, dai primi anni ottanta al 2012, il paese ha già adottato qualcosa come cinquanta provvedimenti in materia di mercato del lavoro (Rocha, Aragón 2013). La flessibilità in entrata è

² Art. 46 Cost. italiana; art. 55 Cost. portoghese; art. 129 Cost. spagnola

³ Precedenti importanti si registrano in Spagna nella transizione alla democrazia, 1977-1981, coi cd. Patti de la Moncloa.

pressoché totale; alla vigilia della crisi nove lavoratori su dieci sono assunti a termine. Ciò su cui occorre impegnarsi adesso, raccomandano da Bruxelles, è la flessibilità in uscita: licenziamenti individuali e collettivi. I governi dei tre paesi hanno ora un ottimo alibi: l'Europa ce lo chiede. E si allineano prontamente.

All'apice della crisi, fra il 2011 e il 2012, i tre paesi si trovano nell'occhio del ciclone, fra recessione globale, scoppio della bolla immobiliare, crisi del sistema bancario e dei titoli del debito pubblico (Spagna); debito pubblico e spread (Italia); banche, deficit e Bond (Portogallo). Insieme a Grecia, Irlanda e Cipro, il primo fra i tre a farne le spese è il Portogallo, che dal marzo 2010 è divenuto ufficialmente un sorvegliato speciale. Il 6 aprile 2011 il governo socialista di José Socrates formalizza la richiesta di aiuti e il 17 maggio sigla con la Troika un *Memorandum of understanding - Mou* col quale, in cambio di un prestito triennale di 78 miliardi, si impegna ad abbassare i costi del lavoro secondo un piano dettagliato di cui la stessa Troika si incaricherà di monitorare rispetto e coerenza. Un anno dopo, il 23 luglio 2012, il governo spagnolo si accorda con l'Eurogruppo, limitatamente a un programma di ricapitalizzazione del sistema bancario, con un prestito di cento miliardi, alle condizioni di un Memorandum che l'Italia riuscirà *in extremis* ad evitare. Ciò nondimeno, il 5 agosto 2011, la Bce recapita al governo italiano una lettera «riservata», con cui si invoca l'adozione di una serie dettagliata di riforme strutturali che, oltre a finanza pubblica e liberalizzazioni, riguardano pensioni, mercato del lavoro (art. 18), pubblico impiego, contrattazione salariale.

3.1. I settori pubblici

L'obiettivo del consolidamento fiscale, e dunque del contenimento della spesa pubblica, ha avuto conseguenze immediate e particolarmente gravose sui lavoratori pubblici, col congelamento pluriennale della contrattazione collettiva e il blocco del *turn-over*. I più colpiti sono i portoghesi. Sotto il diktat della Troika, il governo impone il blocco per tre anni (2012-2014) della contrattazione, il taglio dei salari nominali fra un minimo del 3,5 e un massimo del 10 per cento; l'abolizione di 13ma e 14ma, l'aumento dell'orario settimanale di lavoro da 35 a 40 ore, la riduzione del 50 per cento del costo degli straordinari; il blocco del *turn-over* (Stroleroff, Rocha 2014). In Spagna, il lavoro pubblico paga anch'esso un tributo alto, col congelamento della contrattazione e degli stipendi, un taglio del 5 per cento per quelli più

alti, l'abolizione della 14ma dove prevista. Blocco triennale della contrattazione, poi prorogato, anche in Italia.

La reazione non si fa attendere. Per i sindacati spagnoli il governo è venuto meno ai suoi impegni, sottoscritti in un accordo tripartito settoriale che per il biennio 2010-2012 aveva già definito un piano di sia pur lievi aumenti retributivi. Ci si interroga sul valore normativo, oltre che politico, degli accordi di concertazione. In Portogallo e Italia – oltre a scioperare – viene fatto ricorso alla giustizia costituzionale, denunciando la violazione di un diritto fondamentale. Con sentenza di accoglimento, entrambe le Corti giudicano legittima una sospensione se dettata da ragioni di emergenza economica, purché temporanea e non procrastinabile, configurando altrimenti gli estremi di una violazione anti-costituzionale. I negoziati possono dunque ripartire.

3.2. I diritti sindacali

La concertazione e i sindacati sono al centro di dichiarazioni ostili da parte del premier Monti prima e Renzi poi, secondo i quali sarebbero fra le cause principali dei mali del paese. In Spagna, esponenti di spicco del Partito popolare preconizzano per il sindacato un crollo analogo a quello epocale del muro di Berlino. Estromesso dalle politiche pubbliche e indebolito nelle sue prerogative negoziali (v. *infra*), il sindacato subisce un'ulteriore offensiva, volta a colpirne le risorse organizzative e finanziarie. Rajoy, appena eletto, taglia immediatamente il 70 per cento dei distacchi sindacali del pubblico impiego e della presenza sindacale nei vari organismi tripartiti di consultazione. Anche in Italia si procede a un drastico taglio dei distacchi, laddove entrambi i paesi scontano pesanti decurtazioni nell'ambito dei servizi sindacali – formazione professionale in Spagna, assistenza fiscale e patronati in Italia – con inevitabili ripercussioni sulle condizioni di agibilità e presidio delle confederazioni. Nello stesso arco di tempo in cui crisi e austerità dispiegano i loro effetti, il numero di conflitti di lavoro aumenta, impennandosi in Spagna di sei volte rispetto alla fase precedente. La risposta dei governi, in Spagna (ma anche in Gran Bretagna), è inquietante, con un attacco senza precedenti al diritto di sciopero e alla libertà di manifestazione. Stigmatizzata come *Ley Mordeza*, la nuova normativa spagnola dispone sanzioni amministrative e penali verso qualunque forma di manifestazione ritenuta anomala. Centinaia di sindacalisti sono già incorsi in queste misure repressive, di stampo franchista, rischiando fino a otto anni

di carcere per un picchetto⁴. Anche in Italia, seppur meno draconianamente, si assiste a una campagna volta a screditare il diritto di sciopero, in nome dell'esigibilità (datoriale) degli accordi privati e dei diritti della cittadinanza, nel caso dei servizi pubblici essenziali, dilatati fino a includere beni come quelli culturali e archeologici (il cd. decreto «Colosseo»). Non è da escludersi un intervento legislativo in cui l'indizione di uno sciopero sarà sottoposta a una verifica preventiva e numericamente qualificata delle adesioni fra i lavoratori.

4. Il decentramento contrattuale

In questi anni la tendenza al decentramento contrattuale è stata molto forte e diffusa (Bernaciak *et al.* 2014), già prima della crisi e delle politiche di austerità, che pure su questo hanno battuto con grande insistenza. Contratto nazionale e principio di *favor* subiscono una prima erosione con l'ammissione di deroghe peggiorative, finora piuttosto eccezionali, secondo un modello che ha già fatto scuola in Francia (Legge Fillol, 2004) e in Germania (Accordo di Pforzheim, 2004).

Provando a periodizzare, possiamo distinguere fra una prima fase (2008-2011), in cui permane un tentativo di riformare consensualmente le regole del lavoro, e il biennio successivo (2011-2012), quando ogni remora concertativa salta, aprendo il varco a un interventismo inedito per l'unilateralità dei metodi e la radicalità dei contenuti.

4.1. Fase 2008-2011

Prima che la crisi scoppiasse in tutta la sua virulenza, tutti e tre i paesi avevano già intrapreso percorsi concertativi, seppure non semplici, di autoriforma del sistema contrattuale. In Italia un accordo del 2008 impegnava le tre centrali confederali a presentare unitariamente una piattaforma su rappresentanza e contrattazione. Un'unità di intenti che si infrange pochi mesi dopo, ai primi del 2009, quando Cisl e Uil (senza e contro il parere della Cgil) siglano un accordo quadro prima, ed uno interconfederale poi, con cui l'impianto del protocollo del 1993 viene modificato in alcune parti.

⁴ Il caso più clamoroso è quello di otto sindacalisti di Airbus, sotto processo per aver partecipato a un picchetto durante uno sciopero a Getafe.

Si triennializza la contrattazione nazionale, unificandone parte normativa ed economica; si definisce un nuovo indice di calcolo dei prezzi al consumo (Ipc), depurato dei costi energetici importati, al cui calcolo provvederà un'autorità terza e non più la concertazione in periodiche sessioni tripartite; si istituisce un elemento di garanzia retributiva per le aziende non coperte dalla contrattazione di secondo livello; si ampliano le possibilità di deroga del Ccnl, attraverso apposite intese modificative a livello aziendale.

In Spagna, il tema del decentramento contrattuale occupa da anni l'agenda concertativa e nel 1994 e nel 1997 si interviene già per potenziare il livello aziendale. Dal 2002 si siglano, a scansione annuale, accordi quadro interconfederali. Dopo uno stallo nel 2009, a febbraio del 2010 le parti tornano a stipulare un accordo su occupazione e contrattazione collettiva (Aenc-I), volto a una parziale stabilizzazione dei contratti precari e con tetti concordati agli aumenti salariali (2010: 1%; 2011: 1-2%; 2012: 1,5-2,5%). Nel pieno della crisi, Zapatero tenta una nuova soluzione tripartita che faciliti le gestioni aziendali delle crisi, ma i sindacati non ci stanno e il governo sceglie allora di procedere unilateralmente, ratificando a settembre la legge n. 35/2010. Clausole di uscita e flessibilità interna, con l'estensione dei contratti a termine, sono i pilastri del provvedimento. Ugt e Ccoo indicano per protesta uno sciopero generale.

Poche settimane prima, il 22 marzo 2011, le maggiori associazioni portoghesi del padronato e la Ugt, ma non la Cgtp, siglano un accordo tripartito col governo socialista, con l'obiettivo di conciliare – a livello aziendale – un maggiore sforzo per la competitività con strumenti di flessibilità interna negoziati. I firmatari parlano di un decentramento contrattuale coordinato; per la Cgtp è una mera «regressione civilizzata».

In questo clima, e con un intervento dell'Ue nell'aria, il 28 giugno 2011, Confindustria, Cgil, Cisl e Uil siglano – questa volta unitariamente – un nuovo accordo su rappresentanza e contrattazione, all'origine di un «trittico sindacale» che verrà chiuso dal T.U. del 10 gennaio 2014⁵. L'intesa, che parrebbe concepita allo scopo di scongiurare un esito intrusivo del genere sperimentato altrove, ribadisce il doppio livello contrattuale, stabilendo criteri più certi e democratici per accedere ai negoziati e sottoscrivere accordi

⁵ L'accordo è stato successivamente replicato – con qualche variazione, relativamente ai parametri di ponderazione della rappresentatività – in altri ambiti e con altri soggetti firmatari (Confservizi, Alleanza delle cooperative, Confcommercio).

maggioritari ed esigibili. Del Ccnl il testo non dice molto, confermando tuttavia il suo primato a garanzia della «certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore sul territorio nazionale». La contrattazione aziendale si esercita per le materie delegate dal Ccnl o dalla legge. Non si parla di «deroghe» ma di «intese modificative», relativamente a prestazione lavorativa, orari e organizzazione del lavoro, laddove il salario non rientra (quanto meno direttamente) in questa casistica. Scompaiono: le clausole di non ripetibilità; la co-titolarità negoziale fra Rsu e articolazioni territoriali dei sindacati firmatari del Ccnl; la contrattazione territoriale. In definitiva, un modello *decentramento controllato*, in cui «il guinzaglio è stato allungato ma il cane è ancora alla catena» (Alleva 2011).

4.2. Fase 2011-2012

Nella tarda primavera del 2011 la situazione si aggrava e le richieste delle istituzioni internazionali, da una logorante *moralisation* si trasformano in un vero e proprio assalto frontale (Marginson 2016). Il Portogallo ha un tessuto di aziende troppo piccole, e una soglia negoziale troppo alta (250 addetti), per giocare la carta del decentramento spinto. È meglio agire sullo strumento più immediato e dirompente: il blocco dell'*erga omnes*, già sperimentato fra il 2003 e il 2004. La Resolution n. 90/2012 ha lo scopo di rendere del tutto residuale l'intervento amministrativo di estensione, ammesso solo qualora l'associazione datoriale vanti una rappresentatività nel settore pari ad almeno la metà degli occupati nel settore. Considerati i tassi di affiliazione, è solo un modo più indiretto per decretare la morte del contratto nazionale. Ma non basta: l'altro grimaldello riguarda l'*ultra-actividad* dei contratti scaduti. Disciplinato dal codice del lavoro, è già stato emendato tre volte (2003, 2006, 2009) prima che la Troika ne richiedesse una quarta revisione, che avviene nel 2014. Dai precedenti 18 mesi si sale ora fino a cinque anni.

In Spagna, nel frattempo, la legge n. 35/2010 non pare sia bastata, cosicché il dossier contrattazione si riapre nel febbraio 2011, sotto la pressione sempre più incalzante delle istituzioni europee e della confindustria spagnola. L'intesa tarda e il 10 giugno, reduce da una pesante sconfitta elettorale, Zapatero interrompe il negoziato e vara un nuovo decreto regio (n. 7/2011), col quale si rovescia definitivamente la gerarchia delle fonti e il contratto aziendale diviene il nuovo cardine del sistema. Si badi alle date: l'accordo italiano, che arriva pochi giorni dopo, mira a sventare un esito come quello spagnolo.

E così, il 5 agosto, la Bce recapita al governo italiano una lettera «riservata» in cui, con una modalità inedita e a dir poco anomala, detta le condizioni affinché si adottino immediatamente le riforme richieste dal Patto Euro Plus. Ignorando l'accordo interconfederale di poche settimane prima, il governo Berlusconi vara il 13 agosto un decreto legge, convertito a settembre nella legge n. 148. L'art. 8 mira a una *contrattazione collettiva di prossimità*, che a livello aziendale o territoriale 1) realizzi *specifiche intese* volte a conseguire obiettivi ad ampio spettro (maggiore occupazione, competitività, gestione di crisi ecc.); 2) che tali intese possono riguardare materie inerenti all'organizzazione del lavoro, *derogando anche alle disposizioni di legge*; 3) che i contratti aziendali sottoscritti prima dell'accordo del 28 giugno 2011 possono avere valore retroattivo⁶. L'*aziendalizzazione* del sistema diviene potenzialmente integrale, investendo i muri portanti dell'edificio lavoristico del nostro paese (Bavaro 2012; Rgl 2012). Tuttavia, a dispetto di alcune dichiarazioni estemporanee, le parti mostrano di non gradire questa intrusione, e qualche giorno dopo (il 21 settembre) siglano una «postilla» in cui «si impegnano ad attenersi all'accordo interconfederale del 28 giugno, applicandone compiutamente le norme e a far sì che le rispettive strutture, a tutti i livelli, si attengano a quanto concordato nel suddetto accordo interconfederale».

Come in Italia dopo l'art. 8, anche in Spagna, le parti provano a rilanciare il ruolo dell'autonomia collettiva, siglando il 25 gennaio 2012 il secondo Accordo per il lavoro e la contrattazione collettiva 2012-14. Per il sindacato l'obiettivo è quello di salvaguardare un ruolo di coordinamento del contratto nazionale, articolando i parametri di indicizzazione salariale, oltre che all'inflazione, anche all'andamento del Pil. Ma come Berlusconi da noi, anche Rajoy – subentrato a Zapatero – tira dritto, e con una mossa che sorprende pure gli industriali vara subito l'ennesimo decreto regio, convertito nella legge n. 3/2012. D'ora in poi il contratto nazionale non potrà vantare più alcun primato e un'azienda potrà unilateralmente disapplicarlo, limitandosi a invocare una non meglio precisata esigenza di riorganizzazione produttiva, organizzativa, tecnica o economica. A completare il quadro si aggiunge la nuova disciplina della *ultra-actividad* dei contratti collettivi, che da 18 mesi passa a 12, scaduti i quali il lavoratore si vedrà coperto soltanto

⁶ Norma concepita al solo scopo di salvaguardare il nuovo sistema Fiat, col suo peculiare contratto nazionale di gruppo di primo livello, fuori dal Ccnl metalmeccanico.

dal contratto di livello superiore o dalla legge, su livelli minimi di tutela. Dopo il salario, già congelabile per via delle precedenti riforme, orario di lavoro e licenziamenti collettivi sono gli istituti più esposti al regime della disapplicazione. Qualora il sindacato decidesse di opporsi, l'azienda potrà rivolgersi a una commissione nazionale incaricata di esprimere un lodo arbitrale obbligatorio e non appellabile. Il rischio, paventato dai sindacati anche dinanzi alla Corte costituzionale, è quello di una atomizzazione dei trattamenti, in violazione dei principi costituzionali di uguaglianza e di libertà sindacale. Persino la Confindustria iberica inizia a vedere con preoccupazione la morte del Ccnl. Ma il Tribunal Constitutional rigetta il ricorso, ritenendo la flessibilità interna, anche la più estrema, un male minore e preferibile rispetto all'alternativa della perdita del lavoro (Gil y Gil 2015).

5. L'impatto delle riforme

L'insieme di queste misure ha sortito, com'era inevitabile, ripercussioni pesanti in tutti e tre i paesi. Nel caso portoghese, il dato più clamoroso riguarda il crollo della copertura contrattuale, indotto dal blocco dell'*erga omnes*. Fra il 2008 e il 2013 il numero totale di accordi è passato da 295 a 94, con quelli nazionali di settore smottati da 173 a 27, di cui solo nove supportati dall'*erga omnes*. I lavoratori coperti da un contratto sono passati da poco meno di due milioni a poco più di duecentomila (tabella 2).

Tab. 2 – Numero di accordi collettivi per tipologia e copertura in Portogallo (2008-2013)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ACCORDI	295	251	230	170	85	94
• SETTORIALI	173	142	141	93	36	27
• MULTI-DATORIALI	27	22	25	22	10	19
• AZIENDALI	95	87	64	55	39	48
ESTENSIONE AMMINISTRATIVA	137	102	116	17	12	9
LAVORATORI COPERTI	1.894.788	1.397.355	1.407.066	1.236.919	327.662	242.239

Fonte: Ugt, 2013.

In Spagna la contrazione della copertura è stata meno clamorosa ma non certo trascurabile, anzi. Il numero di contratti settoriali o multi-datoriali (territoriali) è passato, in cinque anni, da 1.448 a 887. Quelli aziendali, che pure avrebbero dovuto aumentare, sono diminuiti anch'essi, da 3.234 a 2.274, se si considera il solo periodo successivo all'introduzione delle clausole di disapplicazione. Letteralmente dimezzati se invece si parte dal 2008, quando erano 4.539. I lavoratori coperti da un contratto multi-datoriale sono scesi da 10.752.900 a 7.875.000. Addirittura dimezzati quelli da contratti aziendali: da 1,2 milioni a 656 mila (tabella 3).

Tab. 3 – Numero di accordi collettivi per tipologia e copertura in Spagna (2008-2013)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ACCORDI	5.987	5.689	5.067	4.585	4.376	3.161
• AZIENDALI	4.539	4.323	3.802	3.422	3.234	2.274
• SETTORIALI/MULTI-DATORIALI	1.448	1.366	1.265	1.163	1.142	887
LAVORATORI COPERTI	11.968	11.557	10.794	10.662	10.099	8.531
• DA ACCORDI AZIENDALI	1.215	1.114	923	929	925	656
• DA ACCORDI DI LIVELLO SUP.	10.752	10.443	9.871	9.733	9.173	7.875

Fonte: Ministero dell'occupazione e degli affari sociali, Madrid, 2015.

Sostanzialmente invariata e molto alta risulta invece la copertura in Italia, stimata addirittura al 99,4 per cento dall'ultima indagine Cnel-Istat (2015), quanto meno nelle imprese private oltre dieci dipendenti. Le tensioni seguite agli accordi separati del 2009 e a una variegata casistica aziendale, di cui la vicenda Fiat resterà di gran lunga la più eclatante, non si ripercuotono sulla contrattazione nazionale. Ma con alcune importanti eccezioni – metalmeccanico, terziario, amministrazioni pubbliche centrali (circa 5,5 milioni di lavoratori insieme) – dove le federazioni della Cgil restano estromesse. Rispetto a Spagna e Portogallo il problema appare rovesciato, in quanto, piuttosto che diminuire, il numero di contratti nazionali è letteralmente esploso, passando, secondo un calcolo effettuato dalla Cisl sull'archivio Cnel,

da 396 del 2008 a 709 del 2013. Quelli recanti la sigla di almeno due federazioni affiliate alle tre confederazioni principali, sono meno di trecento, con qualche timida tendenza a degli accorpamenti, vanificata dalla proliferazione di testi sottoscritti da sigle pressoché sconosciute. Il problema di una rappresentatività certificata si presenta dunque più acuto che mai, anche e soprattutto sul versante datoriale, suggerendo una regolamentazione legislativa di questa materia, a partire dai criteri adottati nel pubblico impiego ed ora nel T.U. del 2014. Nella dottrina e fra i sindacati questa esigenza appare sempre più ineludibile, col susseguirsi di progetti e proposte, alcune delle quali già all'esame del legislatore

A livello decentrato i dati di cui disponiamo non hanno la precisione numerica di quelli spagnoli o portoghesi. L'indagine dalla Banca d'Italia su un campione di imprese con oltre venti dipendenti (Banca d'Italia 2013; D'A-muri 2015) parlava di un 21 per cento di imprese che al 2010 avevano siglato un accordo integrativo. Aziende medio-grandi, perlopiù del Nord e sindacalizzate, laddove nelle piccole, prive di rappresentanza, la copertura non arriverebbe nemmeno al 3 per cento. Le cause di ciò non vanno cercate in una presunta ipertrofia del contratto nazionale, come da molte parti si sente dire, ma nel numero clamorosamente basso di aziende coperte da una Rsu o Rsa. Secondo gli ultimi dati forniti da Cnel e Istat (2015), solo il 12 per cento delle imprese italiane ha una Rsu; appena il 7,5 per cento sotto i 50 dipendenti; il 34 per cento fra 50 e 200, laddove persino oltre i 500, non si va oltre il 61 per cento (tabella 4).

Tab. 4 – Imprese che dichiarano la presenza di Rsu, Rsa, Cae e l'adesione ad associazioni di categoria per classe dimensionale (valori % sul totale imprese)

CLASSI DIMENSIONALI	RSU	RSA	CAE	ADESIONE ASSOCIAZIONE DI CATEGORIA
10-49	7,5	8,4	0,1	43,9
50-200	34,7	28,3	0,9	69,9
200-500	58,8	41,8	3,9	81,4
500 E OLTRE	61,5	57,6	10,3	85,2
TOTALE	12,1	11,8	0,4	48,0

Fonte: Istat, Modulo sulla contrattazione nazionale e decentrata 2012-2013.

Le materie maggiormente trattate sono state quelle del salario e delle ristrutturazioni: l'osservatorio Cisl li colloca *ex aequo*, al 40 per cento dei testi. Il rapporto Adapt (2015) rileva invece un primato della retribuzione variabile e del premio di risultato, nel 69 per cento dei testi. La Banca d'Italia calcola in una media del 10,5 per cento la quota aziendale eccedente i minimi nazionali. Temi come la partecipazione, la bilateralità e il welfare aziendale segnano invece il passo, su livelli fra l'1 e il 10 per cento dei testi (Cisl 2013). Il ricorso alle deroghe *ex art. 8* risulterebbe finora molto contenuto, con una incidenza stimata fra un 5 per cento (Cisl 2013; Tomasetti 2015) e un 12 per cento (Banca d'Italia 2013), sebbene non possa escludere un numero maggiore, dato l'interesse dei firmatari, specie se sindacali, a mantenere il riserbo sulla sigla di accordi del genere.

Diverso il dato spagnolo, dove nel 2012 le aziende che hanno disapplicato contratti di livello superiore erano 748, con 29.352 lavoratori interessati; nel 2013 il numero è lievitato notevolmente, salendo a 2.512 casi e 159.550 lavoratori. Netto calo nel 2014: 1.532 casi e 50.232 lavoratori. Si badi: nel 90 per cento dei casi la disapplicazione riguarda il salario.

Come previsto e programmato, le politiche di austerità – dove applicate – hanno conseguito l'obiettivo di un brusco calo del costo del lavoro per unità di prodotto. Dal 2008 a oggi, la svalutazione interna ha comportato una contrazione del 23,5 per cento in Irlanda, 11,4 in Grecia, 8,9 in Spagna, 3,2 in Portogallo e 0,6 in Italia (Travaglini 2015).

Il blocco della contrattazione pubblica, quando non anche il taglio delle retribuzioni, influisce sensibilmente sull'andamento complessivo dei salari. Meno 14 per cento in Portogallo, con perdite doppie rispetto al settore privato. Perdite pesanti anche in Spagna e in Italia, fra blocco dei rinnovi nazionali e congelamento del salario accessorio, con conseguenze destinate a protrarsi, in rapporto all'anzianità professionale e alle prospettive pensionistiche.

Fra le misure di austerità adottate dai governi, vi è stata quella di intervenire sul salario minimo, dove esso è previsto per legge. Blocco immediato dell'indicizzazione, con una caduta del suo reale – fra il 2011 e il 2013 – del 5 per cento in Spagna e del 4,6 in Portogallo.

6. Le risposte sindacali

I sindacati dei tre paesi hanno provato in vari modi a contrastare gli effetti nefasti di queste politiche, alternando concertazione e conflitto, senza escludere il ricorso agli organi della giurisdizione, nazionale e internazionale. Con successo, come nel caso italiano⁷ e portoghese⁸ relativamente al blocco delle retribuzioni nel pubblico impiego e della rivalutazione delle pensioni più basse, ma anche – in Portogallo – sulla nuova disciplina dei licenziamenti e degli straordinari. Negativamente, nel caso del ricorso spagnolo sulla disapplicazione aziendale del contratto superiore (Gil y Gil 2015). I sindacati spagnoli e portoghesi (e greci) hanno anche fatto ricorso alla Commissione dell'Ilo per la libertà sindacale, ritenendo violato il diritto fondamentale alla contrattazione collettiva. Nel 2012, la Commissione ha accolto queste contestazioni, giudicando riforme come quella spagnola (e greca) in aperto contrasto con le Convenzioni nn. 87 e 98. L'ineffettività di questi pronunciamenti rivela però l'impotenza del diritto internazionale del lavoro, dinanzi allo strapotere di quello dell'impresa e del mercato.

Nel frattempo, i sindacati tentano di percorrere autonomamente quelle strade che possano rilanciarne ruolo politico e negoziale. Nel caso spagnolo si cerca ancora una volta la via della concertazione, pur duramente e reiteratamente umiliata dall'unilateralismo degli ultimi esecutivi. Una pratica carsica che non si è mai interrotta del tutto se si pensa che, fra il 2008 e il 2014, si sono siglati ben quattro accordi tripartiti e tre interconfederali⁹. Sulla loro efficacia i pareri sono discordi, fra quanti ne valorizzano lo sforzo di contenere danni ancora peggiori e quanti invece ne contestano lo scadimento a stanca liturgia, per la quale il sindacato pagherebbe un alto costo in termini di credibilità e autonomia. I nuovi movimenti sociali, dagli Indignados fino a Podemos, hanno apertamente criticato e sfidato la debolezza accomodante dei sindacati, contribuendo ad accentuarne l'appannamento di immagine, incrinata anche da alcuni scandali. Oggi le due centrali provano a recuperare immagine e protagonismo, proponendo – come

⁷ Sentt. Corte costituzionale n. 70/2015 e n. 178/2015.

⁸ Sent. Tribunal constitucional n. 187 del 5 aprile 2013.

⁹ Gli accordi del primo tipo hanno riguardato: il rilancio dell'economia e dell'occupazione (2008); il settore pubblico (2009); pensioni, mercato del lavoro e contrattazione (2011); occupazione più stabile (2015). La contrattazione collettiva è stata oggetto di tre accordi interconfederali: Aenc-I (2010); Aenc-II (2012); Aenc-III (2014).

nel caso delle Cc.Oo. – un *Patto per l'occupazione*, secondo un impianto keynesiano analogo, ma meno dettagliato, del *Piano per il lavoro* della Cgil. L'iniziativa si lega a una proposta di legge di iniziativa popolare per la buona occupazione, per la quale sono già state raccolte un milione di firme. Anche qui, non mancano le analogie con la proposta di una nuova Carta dei diritti universali del lavoro, su cui la Cgil sta avviando una campagna di mobilitazione.

Anche in Portogallo, crisi e politiche di austerità hanno determinato un vasto movimento di protesta, nel quale i sindacati si sono inseriti da protagonisti (Hyman 2015). Le strategie di Cgtp e Ugt hanno alternato momenti di convergenza e situazioni di attrito, con la Cgtp nel tradizionale ruolo di organizzazione antagonista e anti-capitalista, e la Ugt più pragmatica e disponibile al confronto, anche con esecutivi e piattaforme di schietto orientamento liberista, come coi governi della Troika. Entrambe le organizzazioni hanno comunque contribuito ad indebolire la credibilità e il consenso dell'ultimo governo conservatore, preparandone la sconfitta alle ultime politiche del 2015, a vantaggio di una inedita coalizione di sinistra-sinistra, dalla quale è ora lecito attendersi una svolta importante contro le politiche di rigore di questi ultimi anni.

Il sindacato italiano, dal canto suo, patisce un arretramento che è più *qualitativo* che *quantitativo* (Leonardi, Sanna 2015). Le sue risorse di potere appaiono infatti fra le più stabili del contesto europeo, sia per livelli di membership che di copertura contrattuale, laddove però cala vistosamente il suo protagonismo politico e concertativo. Tensioni intersindacali e accordi separati appaiono ormai alle spalle, ma le incertezze del quadro regolativo – frutto di un volontarismo divenuto pressoché unico nel contesto internazionale – non possono considerarsi superate. Le regole variano a seconda dei comparti e della tipologia di imprese, risultando nel settore privato ancora troppo debolmente esigibili. Il sistema contrattuale si è progressivamente evoluto attraverso una stratificazione frammentaria e contraddittoria di testi e intese. Rispetto al modello di decentramento organizzato del protocollo del 23 luglio 1993, si è avuto un primo indebolimento con gli accordi separati del 2009; poi un decentramento pressoché integrale, con il modello Fiat e con l'art. 8; infine una ricentralizzazione, con il «trittico sindacale», in grado di salvaguardare un certo grado di coordinamento settoriale, disinnescando i disegni di una completa aziendalizzazione del sistema. Di contro, troppo lenta e macchinosa si sta rivelando l'entrata a regime del nuovo

modello e, a distanza ormai di cinque anni dal primo accordo, non si dispone ancora dei dati relativi a iscritti e voti necessari per istituire i tavoli dei rinnovi. Quelli già siglati ne hanno dovuto prescindere. Nel frattempo ha preso il via una vasta tornata di rinnovi contrattuali nazionali che, nei primi sei mesi del 2016, coinvolgerà circa sei milioni di lavoratori.

La deflazione, che si protrae ormai da oltre due anni, sta provocando ripercussioni insidiose su un modello che nel recupero del solo potere d'acquisto aveva imperniato buona parte del ruolo e della funzione del contratto nazionale. All'avvio dei negoziati, ai primi del 2015, ha destato scalpore la richiesta delle associazioni datoriali della chimica per la restituzione di 79 euro, quale scostamento fra l'inflazione attesa e quella reale nel trascorso triennio. Richieste analoghe si sono sentite anche su altri tavoli, sebbene i primi accordi raggiunti (chimico-farmaceutico; gomma-plastica, portuali) paiono avere scongiurato un esito tanto paradossale. Sono calcoli che non tengono conto dell'effetto cumulativo (e depressivo) indotto da troppi anni di moderazione salariale, con un aumento delle diseguaglianze e un pesante ristagno della domanda interna. Negli ultimi venticinque anni lo spostamento dai salari ai profitti, in rapporto al Pil, è stato ingente e documentato, laddove il salario netto – più basso in media del 30 per cento (in parità di potere d'acquisto) rispetto alle principali economie europee – ha subito una perdita complessiva estremamente pesante.

A ottobre il presidente di Confindustria ha annunciato di non voler più trattare coi sindacati; l'indicazione è di non tenere più conto di alcun indicatore previsionale, abrogando ogni automatismo e liquidando solo a consuntivo finale l'inflazione reale, senza alcuna anticipazione su quella attesa. Nel frattempo Cgil, Cisl e Uil, unitariamente, hanno elaborato e consegnato a gennaio una loro proposta, volta a inverare l'art. 39 Cost., agganciando i salari alle dinamiche macroeconomiche riferite non solo all'inflazione, ma anche agli indicatori di crescita economica e degli andamenti settoriali. Ulteriori spazi su cui intervenire sono quelli relativi alla durata quadriennale dei contratti, a politiche del lavoro e crisi aziendali, alla partecipazione, alla qualità delle condizioni di lavoro (appalti, bilateralità, welfare contrattuale). La nuova normativa su mercato e rapporti di lavoro imporrà inoltre la necessità di usare la leva della contrattazione per arginare i suoi effetti più dirimpenti in tema di contratti atipici, demansionamento, controlli a distanza, sanzioni disciplinari. Gli ampi rinvii alla contrattazione nazionale e aziendale (art. 52 d.lgs. n. 81/2015), concepiti dal legislatore al fine di allen-

tare ulteriormente le regole, potranno al contrario essere impiegati per arginarne gli effetti, secondo il principio di libertà sindacale e mediante l’inserimento di apposite clausole di salvaguardia.

7. Conclusioni

In questi anni di crisi, l’Europa del Sud è diventata un laboratorio su cui sperimentare le alchimie «tossiche» (Hyman 2015) della nuova governance europea. A diagnosi sbagliate ha fatto seguito una prognosi nefasta (Lehndorff 2012) per l’economia, per la società, per la democrazia in Europa. Una scelta che segna – per modalità e contenuti – una svolta radicale nel modo stesso di intendere il ruolo delle relazioni industriali e del diritto del lavoro, rovesciando la gerarchia delle fonti, e con essa il principio di *favor* per il contraente debole. In nome dell’emergenza e della sua retorica, le istituzioni europee hanno ritenuto di poter interferire, senza averne titolo, in materia di contrattazione e retribuzione (art. 152 TfUe), provocando uno «sdoppiamento della legalità europea, fra una ordinaria – non impiegata – e un’altra derivata dalla nuova governance economica europea, che è quella veramente vincolante e prioritaria» (Baylos Grau, Trillo Parraga 2011, p. 586). Clausole di salvaguardia come quella contenuta nel Regolamento Ue n. 473/2013 (le riforme «devono rispettare la prassi e i sistemi nazionali vigenti in materia di determinazione delle retribuzioni»; art. 1.2) sono state deliberatamente violate. Il ruolo dei governi nazionali è stato degradato da politico-normativo a esecutivo-ricettizio (Chieco 2015), esautorando l’intera architettura delle istituzioni rappresentative e democratiche, incluse quelle del dialogo sociale e delle relazioni industriali. La decretazione legislativa è divenuta la norma, aggravata per giunta da ricorrenti eccessi di delega da parte dell’esecutivo, come in alcune parti del Jobs Act relative al licenziamento individuale.

Sopravvalutando il peso delle esportazioni, la ricetta austeritaria ha postulato un primato della competizione da costi, a cominciare da quello del lavoro, tralasciando le variabili – ben più cruciali – non da prezzo (Van Gyes, Schulten 2015)¹⁰. Il ricorso alla deflazione salariale ha depresso la do-

¹⁰ Qualità della P.A., infrastrutture, innovazione e ricerca, dimensione aziende, fisco, legalità.

manda interna, provocando a catena effetti depressivi. Indifferenti alle tante smentite, si insiste nell'individuare nel lavoro e nel salario lo snodo per rilanciare investimenti e competitività, senza che essi portassero alcuna responsabilità nella genesi della crisi (Molina 2014). L'aumento delle disegualianze (gli ultimi dati forniti da Oxfam sono a riguardo sconcertanti)¹¹, e l'impoverimento di vaste realtà territoriali e sociali, testimoniano gli effetti perversi di queste politiche. Persino l'Ocse (2015), per anni alfiere delle più spinte politiche di flessibilità del lavoro, è infine giunta alla conclusione che troppa disegualianza fa male all'economia, oltre che alla società. I presunti benefici occupazionali e produttivi evocati dai governi interessati sottacciano gli sconvolgenti tracolli che li hanno immediatamente preceduti, e a cui andrebbero rapportati. Emblematico il caso spagnolo, dove – incoraggiati da alcuni segnali di ripresa – Rajoy e i media proclamano il successo delle politiche del lavoro di questi anni. Senza tener conto che anche grazie a esse, dal 2008 al 2014 la Spagna ha fatto registrare la perdita di 3,3 milioni di posti di lavoro, pari da soli al 37 per cento del totale delle perdite nell'Ue-28; che la disoccupazione è passata dall'11,3 al 26 per cento (contro una media europea di 10,8)¹² e l'occupazione dal 66 al 56 per cento, con la metà a tempo determinato; che oltre un milione di persone, soprattutto giovani, è stato costretto a emigrare all'estero. Ora, che tutto ciò potesse a un certo punto rallentare o arrestarsi, ci pare stia nell'ordine delle cose, più che nei meriti delle politiche realizzate.

In questo scenario, le istituzioni nazionali delle relazioni industriali non perdono del tutto di significato, continuando a giocare un qualche ruolo. Maggiore o minore ormai – oltre che per il diverso grado di consolidamento e potere sindacale – in relazione al livello di esposizione alla crisi e alle politiche di austerità. Nel Nord Europa, dove questo impatto è stato più contenuto che nel Sud, anche gli stravolgimenti regolativi sono stati meno dirimpenti, attestando in ciò un certo grado di divergenza fra i due contesti (Pedersini 2014). Ma l'attacco alla contrattazione salariale rientra ormai in un disegno globale e di lunga durata, in grado di determinare una progressiva e tendenziale convergenza neoliberista fra assetti istituzionali tradizionalmente divergenti (Baccaro, Howell 2012). Un modello di *crisis corpora-*

¹¹ L'1 per cento della popolazione detterebbe il 99 per cento della ricchezza mondiale; 62 capi di impresa, da soli, la metà.

¹² Nello stesso arco di tempo, in Portogallo, la disoccupazione passa dall'8 al 17 per cento. In Italia dal 6 al 13 per cento.

tism, nel quale l'azienda assurge al ruolo di interprete dell'interesse generale, relegando la contrattazione multi-datoriale a una funzione meramente residuale e di ultima istanza.

L'attacco alla contrattazione nazionale e settoriale in nome del decentramento e delle specificità aziendali, ha sì raggiunto l'obiettivo che si era prefissato – svalutare il lavoro e depotenziare il sindacato – ma non certo quello di determinare un significativo decollo della contrattazione di secondo livello. Né gli incentivi fiscali, né l'alleggerimento del contratto nazionale – imputato di soffocare, per ipertrofia, lo sviluppo della negoziazione nelle aziende – sono finora serviti ad accrescere diffusione e peso del secondo livello. Il guaio di queste analisi, come di quelle che hanno ispirato la nuova governance economica europea, è di cercare dalla parte sbagliata le cause dei problemi che si pretende risolvere. Ciò che infatti i fautori più accaniti del decentramento omettono di considerare è il pesante, strutturale deficit soggettivo che – sul versante della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro – pregiudica fatalmente ogni reale sviluppo della contrattazione aziendale (v. *supra*: par. 5). Aziende mediamente troppo piccole e poco sindacalizzate per favorire o rendere esigibile una effettiva pratica negoziale decentrata. Sicché allo stato delle cose, con le attuali soglie per eleggere una Rsu, un eccessivo sbilanciamento di prerogative e risorse economiche sul livello aziendale, finirebbe col lasciare scoperta la stragrande maggioranza dei lavoratori. Con effetti socialmente sperequati e depressivi sulla domanda interna. Distribuire quote medie di produttività a livello settoriale, e insieme a livello aziendale, non è «un ossimoro» – come qualcuno ha criticamente rilevato – ma una necessità indotta sia dal perdurante quadro deflattivo che dalla natura del nostro tessuto produttivo. Ciò non impedirà alle aziende più innovative di negoziare quote ulteriori di produttività, laddove le meno virtuose verranno incentivate a modernizzarsi. Siamo gli unici che al contratto multi-datoriale hanno ritagliato un ruolo tanto angusto, seppur un tempo più che giustificato. Basti pensare alla Germania, che mentre vara una legge sul salario minimo, rinnova i contratti settoriali sulla base di almeno tre parametri, per noi inconcepibili: il tasso di inflazione programmato della Bce (2 per cento), la produttività di settore, una generica redistribuzione della ricchezza. Forse che per questo qualcuno può seriamente pensare che nelle innovative imprese tedesche non verrà più adottato alcun premio ulteriore di produttività? Certo che no.

Ciò che in definitiva deve risultare chiara è l'ineludibile funzione sociale ed economica – sia macro che micro – ricoperta dal contratto settoriale. Tuttora l'unico in grado di costituire uno standard comune e solidale di diritti e di tutele, capace di prevenire il frastagliamento selvaggio del sistema produttivo, distruttivo per le imprese – non lo si ricorderà mai abbastanza – oltre che per i lavoratori.

Riferimenti bibliografici

- Adapt (2015), *La contrattazione collettiva in Italia (2012-2014)*, Adapt University Press.
- Alleva P. (2011), *Merito e prospettive dell'accordo interconfederale 28/06/2011*, in dirittisocialiecittadinanza.org
- Baccaro L., Howell C. (2012), *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 1, pp. 13-74.
- Banca d'Italia (2013), *Sondaggio congiunturale sulle imprese industriali e dei servizi*, in *Supplemento al Bollettino statistico*, Roma.
- Barbera A., Feltri S. (2014), *La lunga notte dell'euro*, Milano, Rizzoli.
- Bavaro V. (2012), *Azienda, contrattazione e sindacato*, Bari, Cacucci.
- Baylos Grau A., Trillo Parraga F. (2011), *The Impact of Anti-Crisis Measures, and the Social and Employment Situation in Spain*, Bruxelles, Ceas.
- Beneyto P.J. (2014), *La representación de los trabajadores en la Unión Europea y España*, Fundación 1° de Mayo, Estudio n. 78.
- Bernaciak M., Muller T., Vandaele K. (2014), *Half Decade of Pressure on Wages and Collective Bargaining*, in *Benchmarking Working Europe 2013*, Brussels, E-tuc-Etui.
- Bordogna L., Pedersini R. (2015), *What Kind of Europeanization? How EMU is Changing National Industrial Relations*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 146, pp. 184-230.
- Carrieri M., Treu T. (a cura di), *Le nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino.
- Chieco P. (2015), *Riforme strutturali del mercato del lavoro e diritti fondamentali dei lavoratori nel quadro della nuova governance economica europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 3, pp. 359-410.
- Cisl (2013), *Le relazioni industriali nel tempo della crisi. I dati OCSEL sulla contrattazione di 2° livello negli anni 2009-2012*, Roma.

- Cisl (2015), *Numeri e qualità del lavoro sotto la lente*, Roma.
- Cnel-Istat (2015), *Produttività, struttura e performance delle imprese esportatrici, mercato del lavoro e contrattazione integrativa*, Roma.
- Commissione europea (2013), *Labour Market Developments in Europe 2012*, Bruxelles.
- Commissione europea (2015), *Industrial Relations in Europe 2014*, Bruxelles.
- Crouch C. (1998), *Non amato ma inevitabile il ritorno al neocorporativismo*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 77, pp. 55-80.
- Cruces J., Alvarez I., Trillo F., Leonardi S. (2015), *Impact of the Euro Crisis on Wages and Collective Bargaining in Southern Europe: a Comparison of Italy, Portugal and Spain*, in Van Gyes G., Schulten T. (2015, a cura di), *Wage Bargaining under the New European Economic Governance. Alternative Strategie for Inclusive Growth*, Brussels, Etui.
- D'Amuri F. (2015), *Stato dell'arte e prospettive della contrattazione aziendale in Italia*, Csdle W.P. «M. D'Antona», n. 242.
- Gil y Gil J.L. (2015), *Contrattazione collettiva decentrata e produttività nel settore della produzione di automobili in Spagna*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 2, pp. 295-313.
- Gumbrell-McCormick R., Hyman R. (2013), *Trade Unions in Western Europe. Hard Times, Hard Choices*, Oxford, Oxford University Press.
- Hyman R. (2015), *L'«austeritarismo» e l'Europa: quali vie per resistergli*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 3, pp. 65-110.
- Ictwss (2015), *Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social*, Amsterdam, Università di Amsterdam.
- Ilo (2012), *Global Wage Report 2012/2013: Wages And Equitable Growth*, Geneva, Ilo.
- Lehdorff S. (2012, a cura di), *The Triumph of Failed Ideas European Models of Capitalism in the Crisis*, Brussels, Etui.
- Leonardi S. (2014), *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, in *Lavoro e diritto*, n. 4, pp. 185-211.
- Leonardi S., Sanna R. (2015), *Italy*, in van Klaveren M., Gregory D., Schulten T. (a cura di), *Minimum Wages, Collective Bargaining and Economic Development in Asia and Europe. A Labour Perspective*, London, Palgrave MacMillan, pp. 211-229.
- Marginson P. (2016), *La contrattazione coordinata in Europa: da un'erosione incrementale a un attacco frontale*, in questo numero di *Rivista*, pp. 75-102.

- Marginson P., Welz C. (2015), *European Wage-Setting Mechanisms under Pressure: Negotiated and Unilateral Change and the EU's Economic Governance Regime*, in *Transfer*, vol. 21, n. 4, pp. 429-450.
- Molina O. (2014), *Beyond De-Centralization. The Erosion of Collective Bargaining in Spain during the Great Recession*, in *Stato e Mercato*, n. 3, pp. 397-422.
- Ocse (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Paris, Oecd.
- Palma Ramalho (2013), *Portuguese Labour Law and Industrial Relations during the Crisis*, WP n. 54, Ilo, Geneva.
- Pedersini R. (2014), *European Industrial Relations between Old and New Trends*, in *Stato e Mercato*, n. 102, pp. 141-168.
- Rgl - Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale (2012), sezione «Tema»: *Contrattazione di prossimità e art. 8, n. 148/2011*, n. 3, pp. 453-560.
- Rocha F. (2014, a cura di), *The New EU Economic Governance and its Impact on the National Collective Bargaining Systems*, Fundación 1º de Mayo, Madrid.
- Rocha F., Aragón J. (2013), *La crisis y sus efectos sobre el empleo en España*, Fundación 1º de Mayo, Colección de Informes, n. 55.
- Rosário M. (2013), *Portuguese Labour Law and Industrial Relations during the Crisis*, Ilo, Geneva.
- Stato e Mercato* (2012), *Le relazioni industriali di fronte alla crisi*, n. 94.
- Schulten T., Müller T. (2013), *L'impatto della governance europea sui salari e sulla contrattazione collettiva*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 3, pp. 57-92.
- Stoleroff A., Rocha F. (2014), *Portugal*, in Rocha F. (2014, a cura di), *The New EU Economic Governance and its Impact on the National Collective Bargaining Systems*, Fundación 1º de Mayo, Madrid.
- Tomassetti F. (2015), *Sindacato e contrattazione aziendale concessive: una ricerca empirica*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1, pp. pp. 183-201.
- Travaglini G. (2015), *Modelli contrattuali, produttività, retribuzioni*, in Pennacchi L., Sanna R. (a cura di), *Riforma del capitalismo e democrazia economia*, Roma, Ediesse, pp. 349-360.
- Treu T. (2015), *Le riforme del lavoro: Spagna e Italia*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3, pp. 601-919.
- Van Gyes G., Schulten T. (2015, a cura di), *Wage Bargaining under the new European Economic Governance, Alternative Strategies for Inclusive Growth*, Brussels, Etui.
- Veneziani B. (1992), *Stato e autonomia collettiva*, Bari, Cacucci.

ABSTRACT

Fra le ricette che compongono la nuova governance economica europea, la revisione dei sistemi contrattuali ricopre un ruolo di forte preminenza. Grazie a essa, è l'assunto, i paesi più colpiti dalla crisi potrebbero recuperare quote di competitività, agendo sulla leva dei prezzi, e dunque dei costi del lavoro. Nella severa cornice dei Trattati, e sotto la vigile regia del Semestre europeo, le istituzioni europee hanno letteralmente dettato l'elenco delle riforme da adottarsi in tema di lavoro e relazioni industriali. L'obiettivo è quello di dotare le aziende della facoltà di determinare flessibilmente le condizioni salariali e di lavoro dei propri dipendenti. Ciò ha richiesto l'allentamento della tradizionale gerarchia delle fonti, ampliando le prerogative del contratto aziendale, congelando le procedure di estensione erga omnes e/o i salari minimi legali, dove vigenti, bloccando la contrattazione del settore pubblico. Fra i paesi che più hanno patito il combinato disposto di queste misure vi sono Spagna, Portogallo e Italia, storicamente accomunati da certo grado di coordinamento della contrattazione, e oggi costretti a fare i conti con una spinta al decentramento, inedita anche per il carattere unilaterale e non concertato dell'interventismo pubblico. L'articolo ne ricostruisce tappe, contenuti e criticità, rilevandone analogie e divergenze, sotto il profilo dei risultati e del diverso rapporto fra Stato e autonomia collettiva.

THE IMPACT OF THE NEW EUROPEAN GOVERNANCE ON COLLECTIVE BARGAINING.
A COMPARISON OF ITALY, SPAIN AND PORTUGAL

As part of the new European economic governance, the revision of systems of collective bargaining has become one of its most important elements. The assumption is that such a change would allow countries hardest hit by the crisis to improve their competitiveness by controlling prices and, therefore, labour costs. Within the stringent framework defined by the Treaties, and under the strict vigilance of the European Semester, European institutions have all but dictated the list of reforms that must be enforced on labour and on industrial relations issues. The aim is to give employers greater leeway in imposing more flexible salaries and working conditions. This has entailed a loosening of the traditional «favourability» principle, broadening the scope of company-level agreements, curtailing extension mechanisms or legal minimum wages, and freezing collective bargaining in the public sector. The countries that have borne the brunt of these combined measures include Spain, Portugal and Italy, where there has traditionally been a degree of central coordination in collective bargaining. These countries must today come to terms with ever stronger forms of decentralisation, and the unprecedented extent to which they are being imposed unilaterally. The article provides an overview of the current situation by outlining the various developments and critiques, and by highlighting similarities and differences in outcomes and in the relationship between State and collective autonomy.

Le relazioni industriali: alcune questioni aperte

*Carlo Dell’Aringa**

In questa nota si intendono affrontare alcuni importanti aspetti delle relazioni industriali italiane: la contrattazione collettiva, la partecipazione diretta e il sistema di rappresentanza dei lavoratori in azienda.

1. La contrattazione collettiva

Il nostro sistema di contrattazione collettiva è oggetto di attente analisi, di accese discussioni e di proposte di modifica. Queste provengono non solo dall’interno del nostro paese, ma anche dall’esterno, in particolare dalle autorità europee. Il dibattito è caratterizzato soprattutto da due osservazioni critiche che vengono sovente formulate.

La prima è che occorre decentrare maggiormente la contrattazione. Una serie di paesi sviluppati, si sostiene abbia già imboccato questa strada al fine di rendere il processo di determinazione delle retribuzioni più flessibile.

Una seconda osservazione riguarda il possibile effetto che il duplice livello di contrattazione, nazionale e aziendale, produce sugli aumenti retributivi, un effetto che talvolta viene definito di «sommatoria». Ne ha parlato recentemente Draghi (Draghi 2015), citando recenti studi della Banca centrale europea (di Mauro, Ronchi 2015) in cui si mette in luce come il duplice livello di contrattazione possa distorcere il sistema di determinazione delle retribuzioni e quindi del costo del lavoro.

Per tentare di rispondere a queste critiche può essere utile riferirsi ad alcune esperienze concrete, che possono servire come punti di riferimento per gli interventi di riforma del nostro assetto di contrattazione collettiva che vengono sollecitati anche in queste sedi internazionali (Dell’Aringa 2013).

* Carlo Dell’Aringa è professore emerito di Economia politica presso l’Università Cattolica di Milano e deputato al Parlamento.

Una prima esperienza utile a questo scopo è costituita dal «minimo di garanzia» del contratto nazionale dei dirigenti dell'industria. Il «minimo di garanzia» svolge il ruolo di un vero e proprio salario minimo. Il meccanismo di funzionamento, ancorché limitato a una specifica categoria di lavoratori, è lo stesso del minimo salariale laddove questo è fissato per legge. Anche nel caso dei dirigenti dell'industria il «minimo di garanzia» è di fatto una rete protettiva, un «pavimento» sotto il quale la retribuzione di fatto non può scendere. Ma è l'aspetto dinamico del meccanismo a rivestire particolare importanza. Infatti gli aumenti del minimo di garanzia che vengono fissati nei rinnovi contrattuali, alzano progressivamente la rete protettiva e aumentano in questo modo i livelli delle retribuzioni che si trovano sotto i nuovi minimi. Ma nessun effetto viene prodotto sulle retribuzioni dei dirigenti (la maggioranza) che hanno retribuzioni superiori ai nuovi minimi.

Questo è esattamente il modo in cui funziona il salario minimo nei paesi in cui è fissato per legge.

La revisione del salario minimo per legge, quando avviene, non determina un aumento generalizzato delle retribuzioni, bensì solo di quelle che sono al minimo. Tutti gli altri lavoratori, che hanno retribuzioni più elevate, non vengono toccati dal provvedimento.

Ben altro ruolo viene svolto dai minimi tabellari dei nostri contratti collettivi nazionali. Anche i minimi tabellari svolgono di fatto il ruolo di «salario minimo». Ma, e questo è il punto fondamentale, gli aumenti dei minimi tabellari comportano aumenti per tutti i lavoratori perché il minimo tabellare è una «componente» autonoma della busta paga, che aumenta indipendentemente dal fatto che il salario di fatto di molti lavoratori sia ben superiore al minimo tabellare e includa voci retributive aggiuntive, concesse con contratto aziendale o a titolo individuale, che spesso hanno carattere «fisso» alla pari dei minimi tabellari.

In altre parole, i minimi tabellari non svolgono l'esclusivo ruolo di minimi costituzionali (*ex art. 36 della Costituzione*): essi influenzano anche la dinamica di tutte le retribuzioni (anche quelle che di fatto sono sopra i minimi nazionali).

Nulla vieta di cambiare questo modello e di assegnare ai minimi tabellari dei contratti nazionali (differenziati per qualifica e per livello di inquadramento) il ruolo di salario minimo, così come avviene per i dirigenti dell'industria. E quindi di fissare una rete protettiva che incida sui salari che di fatto sono al minimo, ma di lasciare invariati i salari che di fatto

(cioè considerate tutte le componenti retributive) sono stabilmente superiori al minimo.

Un sistema di questo tipo permetterebbe, tra l'altro, di applicare, sempre nel rispetto dell'art. 39 della Costituzione, l'istituto della «estensione legale» dei contenuti economici dei contratti collettivi nazionali. In diversi paesi, infatti, si attribuisce valore e forza legale ai salari fissati nei contratti collettivi nazionali. Le modalità con cui questo avviene, cambiano da paese a paese. In alcuni paesi l'iniziativa è presa dal governo, come in Francia e in Germania. In altri paesi, come l'Olanda e l'Irlanda la richiesta deve essere formulata dalle parti sociali. Inoltre in alcuni paesi, come la Germania, l'«estensione» per essere attuata, richiede un minimo di rappresentatività delle associazioni che hanno firmato i contratti collettivi. In alcuni paesi l'«estensione», è generalizzata, mentre in altri paesi è limitata solo ad alcuni settori, laddove occorre introdurre un *enforcement* garantito dalla legge. Esiste una varietà di situazioni e sono pochi i paesi europei che non adottano queste forme di «estensione». L'Italia è in genere classificata tra i paesi che non attuano questa pratica (Eurofond 2011).

Una riforma del sistema di contrattazione potrebbe dare anche al nostro paese la possibilità di adottare soluzioni di questo tipo (come una sorta di salario minimo per legge). Possibili campi di applicazione, anche di natura sperimentale, sono quei settori dove le imprese non sempre pagano i minimi salariali previsti dai contratti nazionali. Si ricordi che per quanto il nostro paese goda di una copertura quasi universale della contrattazione collettiva nazionale, i contenuti dei contratti nazionali non sempre sono rispettati e applicati dalle imprese. Recenti indagini indicano in percentuali superiori al venti per cento, le quote di lavoratori di alcuni settori produttivi che sono pagati sotto i minimi contrattuali nazionali (Lucifora 2014). Una copertura per legge di questi minimi nazionali introdurrebbe una possibilità di *enforcement* maggiore di quella garantita oggi dallo strumento giurisprudenziale.

Come si risolve, a questo punto, il problema della «sommatoria»?

La risposta sta nella parola chiave: «assorbimento». È un termine usato proprio nel contesto della legislazione del lavoro e delle relazioni sindacali. Si applica in via giurisprudenziale, per regolare i rapporti tra contratto individuale e contratto collettivo, a proposito dell'assorbimento dei superminimi individuali negli aumenti dei minimi tabellari. Si applica inoltre, in molti contratti collettivi, nazionali e aziendali, quando si decide che due voci retributive o i loro aumenti non si cumulino, ma si compensino.

Rileva in questo caso, non il pagamento, da parte dell'azienda delle singole voci retributive previste dal contratto nazionale, ma il semplice fatto che essa paghi nel complesso e di fatto, di più del minimo tabellare fissato dal contratto nazionale. Sarebbe come dire che l'aumento del minimo tabellare viene assorbito (in tutto o in parte) nella retribuzione complessiva di fatto, se essa è sufficientemente «capiente» o in ogni caso, come si dice in termini tecnici, «fino a concorrenza».

Questo meccanismo è di fatto contemplato nella recente proposta della Federmeccanica a proposito della riforma del sistema contrattuale, anche se Federmeccanica si riferisce solo alle componenti delle retribuzioni, di natura sia individuale sia collettiva, che nascono già come elementi fissi (scatti anzianità, superminimi individuali), e non anche alle componenti che nascono variabili, ma che poi si evolvono in fisse.

Un'applicazione di questo tipo della prassi dell'«assorbimento» farebbe cambiare natura al principio di specializzazione funzionale dei due livelli contrattuali, di primo e di secondo livello. Oggi la specializzazione passa attraverso la distinzione tra salario fisso (nazionale) e salario variabile (aziendale), una distinzione che spesso non appare evidente nella realtà della contrattazione. Infatti le imprese sperimentano aumenti di produttività che si consolidano nel tempo e che danno luogo ad aumenti, di varia natura, della componente fissa della retribuzione, in aggiunta ai minimi nazionali.

Una proposta più chiara e trasparente è di specializzare il livello nazionale nella determinazione di «livelli minimi» che servono come rete protettiva, lasciando al secondo livello (che può essere anche quello territoriale) il ruolo di determinare la dinamica, gli aumenti delle retribuzioni di fatto, fissi o variabili che siano.

Un modello di questo tipo ha caratteri sufficientemente generali da poter includere soluzioni diverse dal punto di vista dell'applicazione del principio generale dell'assorbimento. Si può infatti spaziare da una soluzione molto forte, quale è quella del minimo di garanzia del contratto dei dirigenti dell'industria, a quella «soft» (ma tutto sommato abbastanza debole) dell'«elemento perequativo», introdotto dal contratto dei metalmeccanici del 2006 ed esteso poi ad altri contratti nazionali.

Quest'ultima soluzione è stata adottata per riconoscere comunque un aumento retributivo compensativo ai lavoratori di imprese senza contrattazione aziendale (e solo ai lavoratori di queste ultime). Di fatto si tratta di una

soluzione che ha cercato, sia pure in modo surrettizio, di utilizzare il principio di assorbimento. Infatti le aziende che «pagano» aumenti aziendali, non sono tenute a «pagare» l'elemento di garanzia fissato a livello nazionale.

Ma si è trattato di una soluzione debole che non è stata in grado di incidere in modo significativo sul «modello contrattuale». È ben poca cosa rendere di fatto «assorbibile» solo una quota minima degli aumenti fissati a livello nazionale e per di più disgiunta dagli aumenti complessivi dei minimi tabellari. È una soluzione che va nella giusta direzione, ma è troppo timida e rischia di essere inefficace.

Per dare al contratto nazionale il ruolo di rete protettiva, gli aumenti dei livelli dei minimi tabellari nazionali dovrebbero essere stabiliti alla fine della tornata di contrattazione collettiva di secondo livello. In modo da consegnare a quest'ultima uno spazio effettivo per legare gli aumenti dei salari agli aumenti (anche a quelli stabili e definitivi) della produttività. E intervenire in un secondo momento, *ex post*, per stabilire la quota parte di questa dinamica salariale che deve rientrare nei nuovi livelli dei minimi nazionali. I quali devono poi valere per tutti, anche per le imprese che non hanno fatto contrattazione aziendale.

A questo punto non si porrebbe più il problema di scegliere l'indicatore cui legare gli aumenti dei minimi nazionali, se l'Ipca, oppure il Pil o qualche altro indicatore.

2. Partecipazione

In questi anni è aumentato l'interesse per l'art. 46 della Costituzione e per la partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda di appartenenza. L'interesse non era certo scomparso e in questi anni si sono intensificati i tentativi di introdurre una legislazione di sostegno e di incentivo alla partecipazione (Senato della Repubblica 2013) e si sono diffuse pratiche partecipative in un numero crescente di imprese (Carrieri *et al.* 2015).

In questa nota si vuole richiamare l'attenzione su una particolare tipologia di partecipazione, quella diretta, chiamata spesso «partecipazione organizzativa» (Baglioni 2001), che, nel caso della Germania, assume la forma di co-gestione.

Le esperienze si sviluppano spesso per iniziativa unilaterale del management o come prodotto di relazioni sindacali orientate alla collaborazione e

che hanno abbandonato quegli aspetti di antagonismo che tuttora caratterizzano le relazioni in grandi e medio-grandi imprese italiane.

Queste esperienze partecipative sono particolarmente importanti perché non affrontano solo il tradizionale problema della democrazia industriale, ma anche il problema della competitività del nostro apparato produttivo. Sappiamo che la nostra economia sperimenta da ormai venti anni una bassissima crescita della produttività dei fattori produttivi e che la competitività può essere rilanciata, soprattutto nel sistema manifatturiero, solo con profonde innovazioni nei sistemi organizzativi e gestionali delle imprese.

Nelle imprese dove sono stati introdotte novità nei processi lavorativi e organizzativi, come il lavoro di squadra, la formazione, il coinvolgimento in varie forme dei lavoratori, si sono realizzati significativi incrementi di produttività e si è al contempo affermata una maggiore rapidità e facilità nella soluzione dei problemi.

Nei casi esaminati da analisi e stude condotti sul campo, risulta che le innovazioni portano a un incremento delle performance complessive perché modificano le pratiche di lavoro e di organizzazione, semplificandole, oppure rendono più efficiente l'utilizzo del capitale fisico, oppure riducono le perdite e gli sprechi di energia, di materiali ecc., oppure rendono più flessibile la produzione, modificando più rapidamente gli orari di lavoro e trovando nuove soluzioni tecnico produttive (Pero, Ponzellini 2015).

In questi casi la partecipazione conduce ad aumenti di produttività (spesso permanenti e non variabili), di qualità e flessibilità e a nuove competenze, utili per modificare e innovare i processi di lavoro e anche il prodotto finale. Emerge una sorta di sinergia virtuosa tra investimenti e partecipazione diretta. La partecipazione diretta permette al management di «sfruttare» una risorsa che è di «proprietà» personale degli stessi lavoratori (e che difficilmente può essere trasferita ai loro rappresentanti sindacali) e cioè la conoscenza e le informazioni su come effettivamente funziona l'organizzazione del lavoro in azienda e su come questa organizzazione possa essere migliorata. Compito del management è di trovare le forme e gli strumenti migliori per «ottenere» dai lavoratori queste preziose informazioni e di socializzarle.

Si tratta spesso di forme partecipative a basso grado di formalizzazione, di carattere collettivo e non individuale, nel senso che i lavoratori esercitano la loro partecipazione all'interno di strutture collettive, più o meno formalizzate, come team, gruppi di qualità, gruppi *ad hoc* su singoli aspetti della organizzazione del lavoro e del sistema degli orari.

Se il «driver» principale di queste esperienze è la necessità del management di ottenere il contributo attivo e competente dei lavoratori, un secondo «driver» altrettanto importante è costituito dal desiderio dei lavoratori di contare di più nell'ambiente in cui svolgono la loro attività (Pero, Ponzellini 2015).

Negli studi condotti su queste forme partecipative, la soddisfazione dei lavoratori di sentirsi interpellati nel raggiungimento di obiettivi specifici e concreti e, a maggior ragione, di poter influire sulle loro condizioni di lavoro, risulta molto evidente. E questo è un risultato che viene garantito da questa forma specifica di partecipazione, quella organizzativa e non da altre forme partecipative, siano esse di carattere strategico o finanziario, per usare la classificazione di Baglioni (Baglioni 2001).

Qui esiste uno scambio virtuoso, tra maggiore autonomia e maggiore responsabilizzazione dei gruppi di lavoratori. I lavoratori accettano di essere collettivamente responsabili dei risultati, a patto di poter avere sotto controllo almeno parte delle loro condizioni di lavoro.

In quasi tutte le esperienze condotte in questi anni prevale l'iniziativa manageriale. Raramente i rappresentanti sindacali sono protagonisti. Per lo più sembrano manifestare cautela e giocare di rimessa, forse consapevoli di non riuscire a rappresentare sino in fondo gli interessi che i lavoratori possono difendere direttamente.

Il modello è quello tedesco. Non c'è nulla di nuovo da questo punto di vista: in Germania la partecipazione diretta dei lavoratori è regolata dalla legge ed è una prassi consolidata da decenni. Essa ha prodotto indubbi vantaggi competitivi dell'apparato produttivo, soprattutto industriale, di questo paese (Dustmann *et al.* 2014).

L'esperienza tedesca è basata sul modello duale e sulla specializzazione delle funzioni. La legislazione tedesca fornisce ai Consigli di azienda, eletti dai lavoratori, penetranti diritti di codeterminazione su un'ampia serie di materie e di decisioni rilevanti per la condizione lavorativa. La differenziazione dei canali di rappresentanza è distintiva del modello tedesco. Essa ha favorito il superamento dell'ostilità degli imprenditori alla generalizzazione per legge di una rappresentanza aziendale dei lavoratori. La distinzione fondamentale tra le due forme di rappresentanza è proprio l'esistenza o meno del conflitto industriale. Il conflitto è parte costituente del sistema contrattuale, ma non esiste nella partecipazione. La partecipazione non prevede lo sciopero.

Nessuno pensa che il sistema tedesco possa essere trasferito tale e quale in Italia (Treu 2015). Nel nostro sistema tutto ruota attorno al canale unico di contrattazione e non si può rivoluzionare il nostro sistema di contrattazione aziendale, che per altri versi (vedi quanto detto in precedenza sul nuovo modello contrattuale) si vuole potenziare. Ma se vogliamo davvero far decollare esperienze importanti di partecipazione, soprattutto di partecipazione diretta che sembra quella più promettente per gli interessi dei lavoratori, delle imprese e, direi, dell'intero paese, occorre prevedere in qualche modo la distinzione della partecipazione rispetto alla contrattazione.

Quello che comunque conta è che i processi attivati in questo ambito (organismi formali e reti, anche informali di codeterminazione) abbiano compiti nettamente legati alla logica di un gioco cooperativo e a somma positiva, orientato a migliorare le performance aziendali e i connessi benefici comuni e dunque nettamente separato dal conflitto distributivo e dalla forma principale in cui esso si manifesta, lo sciopero.

Il problema è come adattare il modello duale tedesco al contesto italiano di relazioni sindacali. Il problema è come disporre di un canale doppio, almeno parziale, limitato solo ad alcune materie su cui la partecipazione diretta dei lavoratori sembra essere preferibile, almeno in molti casi, alla contrattazione. Ci si può riferire, in particolare e a titolo esemplificativo, alle materie della organizzazione del lavoro e al sistema degli orari. Si potrebbe ipotizzare una legge che regolasse, come in Germania, la possibilità di scegliere all'interno delle aziende la partecipazione diretta al posto della contrattazione; una legge che prevedesse, per una serie di materie, le modalità di coinvolgimento dei lavoratori, accanto a più penetranti diritti di formazione e consultazione, la costituzione di comitati e commissioni eletti da tutti i lavoratori, e le modalità di concludere accordi collettivi e trovare soluzioni ai problemi senza ricorrere, o limitando molto il ricorso, a strumenti di conflitto aperto. La scelta sarebbe pur sempre volontaria e la scelta potrebbe essere il frutto di un accordo di secondo livello, così come si prevede in diversi progetti di legge che intendono sviluppare forme partecipative di vario tipo, da quelle di tipo finanziario a quelle più organiche di partecipazione agli organi di vertice delle organizzazioni.

Evidentemente la scelta della partecipazione andrebbe sostenuta con incentivi fiscali, in aggiunta agli incentivi previsti per gli accordi di produttività. Ed è quanto si prevede nella Legge di stabilità recentemente approvata dal Parlamento (Senato della Repubblica 2015).

Tutto ciò non implica un ridimensionamento pericoloso della contrattazione. Quest'ultima manterrebbe uno spazio importante anche nel caso si diffondessero forme di partecipazione diretta. Rimarrebbe il bisogno di valorizzare il lavoro attraverso il salario e sempre di più attraverso i «benefits» del welfare aziendale. In questi ambiti l'azione del sindacato e della contrattazione è fondamentale.

Continuerebbe a essere fondamentale il ruolo del sindacato per sviluppare iniziative che riguardano altre forme di partecipazione, da quella di carattere finanziario, nelle sue varie accezioni (azionariato, premi di produttività ecc.), alla partecipazione «organica» che prevede la condivisione della strategia aziendale.

Ma dove è in gioco lo sviluppo delle competenze sui posti di lavoro, il desiderio dei lavoratori di contare sfruttando le loro conoscenze dei processi produttivi su cui sono impegnati, la necessità del management di sfruttare le conoscenze, le informazioni, i suggerimenti dei lavoratori, la contrattazione e il conflitto devono probabilmente fare un passo indietro e il sindacato deve capire che occorre ripensare un sistema di rappresentanza aziendale che non può essere più concepito unicamente come il suo terminale sui luoghi di lavoro.

3. Rappresentanza

Sul tema della rappresentanza il punto di riferimento è costituito dal Testo unico (T.U.) del 10 gennaio 2014 firmato da Confindustria e dalle tre principali sigle sindacali (Testo unico 2014). È in corso il processo di implementazione dell'Accordo, un processo che peraltro non si è ancora concluso.

Si è aperta una discussione importante sul se e con quali modalità, il Testo unico debba essere accompagnato da un intervento legislativo. Sul punto le posizioni delle parti sociali e delle forze politiche (nonché degli esperti e degli studiosi) divergono. Si va da una posizione di forte regolazione della rappresentanza che arriva a una applicazione dell'art. 39 della Costituzione, a una posizione «soft» che integra al minimo l'accordo delle parti sociali, nella convinzione che l'autoregolazione sia sempre la scelta migliore.

Una via di mezzo, che è stata recentemente proposta da un gruppo di giuslavoristi cui comunemente ci si riferisce col termine di «Frecciarossa»

(Proposta di intervento 2016), consiste in una trasposizione in legge dei punti principali del Testo unico. A sua volta il Testo unico si ispira alle norme che regolano la rappresentatività nel pubblico impiego, che è in vigore da ormai 15 anni. In estrema sintesi gli aspetti rilevanti sono:

- si impone una soglia minima di rappresentatività per partecipare alle trattative per i rinnovi dei contratti nazionali di settore: il 5 per cento come media del dato elettivo e del dato associativo;
- si richiede la soglia del 50 più uno per dare validità al contratto nazionale.

L'aspetto decisivo di tutto il disegno del T.U., da riportare in legge, è l'accettazione della regola della maggioranza.

Anche per il contratto di secondo livello vale il principio di maggioranza (da applicarsi, a seconda dei casi, sia con le percentuali previste per il contratto nazionale, sia con referendum).

Vi è una sostanziale differenza tra la validità del contratto nazionale e la validità del contratto aziendale. La validità del primo non è *erga omnes*. Se lo fosse si esporrebbe a seri dubbi di compatibilità con la seconda parte dell'art. 39 della Costituzione. L'efficacia *erga omnes* può invece essere riconosciuta al contratto di secondo livello. Qui i dubbi di incostituzionalità sembrano superabili.

È utile trasferire in legge anche le norme del T.U. che riguardano la scelta del canale di rappresentanza sindacale, se Rsu oppure Rsa. La scelta deve essere fatta dalle associazioni sindacali che abbiano raggiunto nell'unità produttiva il 50 più uno per cento di rappresentatività.

Lo stesso può valere anche per le procedure di raffreddamento e di tregua sindacale (con previsioni di sanzioni pecuniarie e sospensioni dei diritti sindacali, in caso di violazioni).

Ai fini del possibile collegamento tra le norme di questa legge sulla rappresentatività con i contenuti delle proposte in tema di nuovo modello contrattuale e di partecipazione, contenute nelle pagine precedenti, si possono svolgere le seguenti osservazioni:

- il recepimento in legge della struttura portante del T.U. permette di applicare finalmente un criterio oggettivo per individuare le associazioni «maggiormente e comparativamente più rappresentative». Questo è fondamentale per dare corso certo e trasparente ai casi di rinvio della legge alla contrattazione collettiva, nazionale e aziendale, per regolare specifiche materie. Ad esempio, nell'eventualità di dare valore di legge ai minimi tabellari

fissati da alcuni specifici contratti nazionali (attraverso il meccanismo dell'«estensione» citato in precedenza) la legge sulla rappresentatività permetterebbe di ben identificare i contratti collettivi validi;

- lo stesso varrebbe per quei contratti di secondo livello cui la legge potrebbe attribuire la facoltà di introdurre in azienda pratiche partecipative, incentivate e/o regolate per legge e che dovrebbero applicarsi alla generalità dei lavoratori dell'azienda;

- un altro aspetto rilevante riguarda le cosiddette clausole modificative, cioè le deroghe al contratto nazionale che potrebbero essere decise dal contratto aziendale (nei limiti previsti dagli stessi contratti nazionali). Le materie e le condizioni da rispettare per le possibili deroghe potrebbero riguardare non solo la parte normativa ma anche la parte economica dei contratti nazionali. Il che significa che i minimi tabellari dei contratti nazionali potrebbero essere rivisti sia verso l'alto sia verso il basso. Il caso del ribasso sarebbe veramente residuale, se si accetta l'idea, avanzata in precedenza, che i minimi nazionali dovrebbero rappresentare una rete protettiva (una soluzione di default in caso di assenza del contratto aziendale) sufficientemente bassa da richiedere la sua rimozione solo in casi veramente eccezionali. I minimi nazionali potrebbero essere derogati verso l'alto; e può sembrare persino banale affermarlo (una soluzione di maggior favore è sempre valida e ben accetta!). Ma nel caso specifico, così come si è accennato in precedenza, la possibilità di fissare a livello aziendale non solo la parte variabile, ma anche la parte fissa della retribuzione, diventa lo strumento principale per spostare il baricentro della contrattazione a livello aziendale e per evitare quell'effetto sommatoria degli aumenti retributivi che si vuole appunto evitare, nella prospettiva di una maggiore flessibilità dei livelli e delle strutture retributive del nostro paese.

Riferimenti bibliografici

Baglioni G. (2001), *Lavoro e decisioni nell'impresa*, Bologna, Il Mulino.

Carrieri M., Nerozzi P., Treu T. (2015, a cura di), *La partecipazione incisiva*, Bologna, Il Mulino.

Confindustria - Cgil, Cisl, Uil (2014), *Testo unico sulla rappresentanza*, Roma, datt.

Dell'Aringa C. (2013), *Introduzione*, Annuario del Lavoro, Roma, ed. Il Diario del Lavoro.

- di Mauro F., Ronchi M. (2015), *Centralisation of Wage Bargaining and Firm's Adjustment to the Great Recession. A Micro Based Analysis*, Frankfurt am Main, CompNet, European Central Bank.
- Draghi M. (2015), *Introductory Speech*, Ecb Forum on Central Banking, Sintra 22 may 2015, Frankfurt am Main, Eurosystem, European Central Bank.
- Dustmann C., Fitzenberger B., Schönberg U., Spitz-Oener A. (2014), *From Sick Man to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy*, in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, n. 1, pp. 167-188.
- Eurofond (2011), *Extension of Collective Bargaining Agreements in the EU*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Lucifora C. (2014), *Il salario minimo nei paesi europei*, Roma, Osservatorio Arel.
- Pero L., Ponzellini A. (2015), *Il nuovo lavoro industriale tra innovazione organizzativa e partecipazione indiretta*, in Carrieri M., Nerozzi P., Treu T. (a cura di), *La partecipazione incisiva*, Bologna, Il Mulino, pp. 45-70.
- Proposta di intervento legislativo in materia sindacale (2016), in *Osservatorio di legislazione in materia di lavoro*, di prossima pubblicazione in *Rivista italiana di diritto del lavoro*.
- Senato della Repubblica, XVII legislatura (2013), Disegno di legge n. 1051, Roma, Ufficio di segreteria XI commissione, ottobre.
- Senato della Repubblica (2015), Legge di stabilità 2016, Roma.
- Treu T. (2015), *Conclusioni*, in Carrieri M., Nerozzi P., Treu T. (a cura di), *La partecipazione incisiva*, Bologna, Il Mulino, pp. 335-354.

ABSTRACT

L'articolo sviluppa il dibattito sulle possibili riforme delle relazioni industriali in Italia in tre distinte ma collegate aree di discussione: la struttura della contrattazione collettiva, le modalità di partecipazione diretta dei lavoratori alle decisioni riguardanti l'organizzazione del lavoro in azienda, e il sistema di rappresentanza, collegato alla validità erga omnes dei contratti nazionali e aziendali.

L'articolo sviluppa proposte in ciascuno di questi campi di indagine. Innanzitutto mostra come sia possibile riformare il sistema di contrattazione collettiva, lasciando al contratto nazionale il ruolo di determinare i salari minimi, con il contratto aziendale che determina invece la dinamica dei salari di fatto. In secondo luogo si auspica l'applicazione di un metodo di partecipazione diretta dei lavoratori all'organizzazione del lavoro che in qualche modo ricalca il modello duale tedesco, con la contrattazione che deve essere separata dalle pratiche partecipative.

THE SYSTEM OF INDUSTRIAL RELATIONS: FEW OPEN QUESTIONS

The debate in Italy on how to reform the industrial relations system is developing in three distinctive but interrelated areas: the structure of collective bargaining, the way in which workers could more actively and directly participate in the process of decision-making in the field of work organization, and the system of recognition of unions and validity of collective agreements both at national and firm level.

The paper develops proposals in each of the three fields. First it shows that is possible to decentralise the system of collective bargaining by leaving to the national level of bargaining the role to fix minimum standard with bargaining at firm level determining the increments of wages over time. At the same time a system similar to the German dual system should be envisaged at company level in order to foster high performance practices based on workers participation.

Suggerimenti per la riforma della contrattazione collettiva: dalla Francia all'Italia

*Fausta Guarriello**

1. Il dibattito d'oltralpe e le sue specificità

Gli ultimi mesi del 2015 sono stati caratterizzati in Francia da un dibattito, a tratti anche molto aspro, che ha avuto larga risonanza sui media, su un tema normalmente confinato a una ristretta élite di studiosi e pratici: quello di come riformare la contrattazione collettiva per renderla più dinamica e in grado di rispondere alle sfide di una società complessa. L'antefatto del dibattito risale alla decisione politica del primo ministro Manuel Valls¹ di affidare a una commissione di esperti la missione di approfondire la riflessione e di preparare un rapporto che indichi un percorso di riforma volto a far acquisire un ruolo più rilevante alla contrattazione collettiva nel sistema di produzione delle norme in materia di lavoro. La missione, guidata da un alto funzionario pubblico (Combrexelle 2015), si è avvalsa del contributo di un gruppo di quindici esperti formato da giuristi, economisti, sociologi, funzionari pubblici e dirigenti di grandi imprese, nonché dell'audizione di numerosi esponenti di organizzazioni sindacali e datoriali per predisporre il rapporto, rimesso al primo ministro il 9 settembre 2015. Benché l'analisi contenuta nel rapporto e le proposte suggerite non impegnino che il suo autore, secondo la formula di rito, la pubblicazione del rapporto, come detto, ha avuto un'eco mediatica molto forte a causa delle posizioni espresse, suscettibili di modificare in profondità l'assetto dei rapporti tra legge e contrattazione collettiva nel sistema francese.

Per situare nella giusta luce il dibattito d'oltralpe basti ricordare come il sistema di relazioni collettive in Francia sia storicamente caratterizzato da una forte presenza dello Stato, che con legge definisce soggetti e ambiti della

* Fausta Guarriello è docente di Diritto del lavoro presso la Facoltà di Economia dell'Università di Chieti-Pescara.

¹ Cfr. *Lettre de Mission* del 1° aprile 2015 del primo ministro a Jean-Denis Combrexelle, presidente della Sezione sociale del Conseil d'Etat.

contrattazione collettiva, requisiti di validità degli accordi (devono essere firmati da sindacati che rappresentino il 30 per cento dei lavoratori e non soggetti a opposizione da parte di sindacati non firmatari che rappresentino il 50 per cento dei lavoratori), obblighi di negoziare, regole sulla rappresentanza, salario minimo, procedure di estensione dei contratti collettivi (da cui una percentuale elevatissima di lavoratori coperti da contratto collettivo, pari al 98 per cento). L'accentuato pluralismo sindacale è uscito confermato dalla legge del 2008 sulla misurazione della rappresentatività, che ha suggerito il superamento della soglia minima richiesta (8 per cento a livello di categoria o interprofessionale o 10 per cento a livello di impresa) per tutte le cinque organizzazioni sindacali storicamente rappresentative, sulla base di una pluralità di criteri, tra i quali spicca l'*audience électorale*, ossia i suffragi ottenuti nelle elezioni degli organismi rappresentativi del personale. Una legge del 2014, la cui entrata in vigore è rinviata al 2017, ha introdotto la misurazione della rappresentatività anche delle organizzazioni datoriali sulla base del peso dei contributi associativi versati dalle imprese.

In controtendenza rispetto al generale declino di forme di concertazione del potere pubblico con le forze sociali in quasi tutti i paesi europei (Freysinet 2015), dopo lo scacco subito dal governo sulla legge che aveva regolato il contratto di primo impiego per i giovani, in Francia è stata istituzionalizzata con legge del 2007, e inserita nell'art. 1 del codice del lavoro, una procedura di dialogo sociale che obbliga il governo a sottoporre preventivamente alle parti sociali tutte le proposte di iniziativa legislativa in materia di occupazione, formazione professionale e rapporti di lavoro perché le parti possano negoziare tra loro un accordo interprofessionale, che verrà poi assunto come base per l'emanazione di un testo di legge. Da allora tutte le leggi di riforma in materia sociale sono state precedute dalla negoziazione di accordi interprofessionali tra parti sociali, a eccezione della recente legge dell'agosto 2015 sulla modernizzazione del dialogo sociale, che prevede una semplificazione delle istituzioni rappresentative del personale, stratificate in un lungo arco di tempo.

Alquanto schematicamente la situazione francese può quindi riassumersi come quella di un paese caratterizzato da un apparato legislativo ipertrofico (mediaticamente rappresentato dalle 3.000 pagine e dagli oltre 8.000 articoli del codice del lavoro), da un basso tasso di sindacalizzazione (attestato attorno all'8 per cento nell'ultimo decennio), da pluralismo sindacale con persistenti divisioni sindacali e con carattere marcatamente conflittuale, dal

doppio canale di rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, da una struttura contrattuale essenzialmente basata su due livelli, settoriale e aziendale, tra loro variamente articolati, con una tendenza fortemente sostenuta dalla legge sin dagli anni novanta (come in altri paesi europei con tradizione contrattuale centralizzata) a fare del contratto aziendale il nuovo baricentro del sistema (Pesquine 2015).

2. La contrattazione collettiva allo specchio

In tale contesto, tra i compiti affidati alla missione, vi era quello di valutare se il ruolo crescente riconosciuto alla contrattazione collettiva negli ultimi trent'anni, a partire dalle leggi Auroux del 1982, abbia portato gli attori sociali a impadronirsi effettivamente degli spazi di deroga aperti dalla legge per regolare in modo più flessibile e rispondente ai bisogni dell'impresa e alle aspirazioni dei lavoratori la disciplina dei rapporti di lavoro. In particolare, veniva chiesto di approfondire la questione di come favorire la contrattazione collettiva nelle Pmi e nelle piccolissime dimensioni organizzative (Tpe), e di trarre ispirazione anche da altre esperienze nazionali per suggerire soluzioni circa una diversa articolazione del rapporto tra legge e contrattazione collettiva. La commissione era incaricata di avanzare idee e suggerire soluzioni innovative non solo dal punto di vista giuridico, ma anche sociale e culturale, eventualmente accompagnate da raccomandazioni di metodo per favorirne l'implementazione.

In ossequio al mandato ricevuto, il rapporto parte da una ricognizione critica sullo stato della contrattazione collettiva in Francia, per rilevare come, malgrado il consistente numero di accordi conclusi a livello interprofessionale, settoriale e aziendale (951 accordi specifici a livello di settore e 36.500 accordi aziendali nel 2014), annualmente monitorati dal ministero del Lavoro, che generalmente induce a bilanci positivi sulla dinamica negoziale e sulla sua diffusione, l'occasione di ripensamento imponga un'operazione verità, che ammetta come si tratti di uno spazio ancora troppo limitato e ristretto rispetto alle potenzialità regolative del metodo negoziale. Il rapporto osserva criticamente come, malgrado le riforme legislative degli ultimi anni abbiano delegato alla contrattazione collettiva, soprattutto aziendale (leggi 2004 e 2008) (Minolfi 2015), la regolazione di aspetti significativi del rapporto di lavoro, anche in deroga alla legge, in realtà i negoziatori abbiano po-

co o punto utilizzato tali meccanismi derogatori, così come spesso abbiano osservato i molteplici obblighi a trattare limitandosi a riprodurre il contenuto della legge senza dar luogo ad accordi realmente innovativi (in materia di uguaglianza uomo/donna; *contrats de génération*, gestione in deroga degli orari di lavoro, fattori di gravosità e nocività, accordi di *maintien de l'emploi*). Qualche significativa eccezione è data da alcuni contratti collettivi di settore o di gruppo (soprattutto in materia di uguaglianza uomo/donna e di *gestion prévisionnelle des emplois et des compétences*), mentre la sola valutazione pienamente positiva è riservata alla contrattazione dei nuovi dispositivi varati nel 2013 relativi ai piani di salvaguardia dell'impiego (*plans de sauvegarde de l'emploi*).

Le cause dell'impatto limitato delle riforme in materia di contrattazione collettiva sono innanzitutto rinvenute nel peso eccessivo dell'inquadramento legislativo rispetto ad altri paesi, dove è riconosciuto un ruolo maggiore all'autonomia collettiva. Sul banco degli imputati è posto il codice del lavoro, frutto di una stratificazione normativa pluridecennale, che rende non trasparente e non intellegibile la volontà del legislatore. Alla domanda retorica se il codice del lavoro, anche quando dispone ampi rinvii alla contrattazione collettiva, non finisca per esaurire a causa della sua complessità le capacità di contrattazione esistenti nel paese, il rapporto risponde distinguendo la questione della complessità normativa da quella dell'inquadramento legislativo della contrattazione collettiva. Sotto il primo profilo, la questione attiene ai complessi rapporti tra Stato e società civile, non riassumibili in termini di imposizione unilaterale da parte di uno Stato interventista e burocratico a una società civile incapace di assorbitarne i precetti. In realtà incidono sulla questione il bisogno di sicurezza giuridica espresso dalla società civile, che spesso esige testi dettagliati a carattere quasi regolamentare, seguiti da norme correttive, interpretative e aggiuntive, da testi di semplificazione ecc. provocando un effetto moltiplicatore sulla regolazione di fonte legale. Riguardo alle norme sulla contrattazione collettiva, in particolare, la tendenza si traduce nella stratificazione di obblighi a negoziare, con scadenze e su materie diverse (obblighi annuali, triennali, quinquennali) con il rischio di inibire piuttosto che favorire la contrattazione collettiva, percepita come mero adempimento burocratico così da far perdere di vista un approccio globale ed equilibrato alle tematiche trattate e da provocare fenomeni di «saturazione» del dialogo sociale e di perdita di reale interesse da parte degli attori sociali. A ciò si aggiunge, ciò che è specifico della situazione francese, il

sospetto profondamente radicato nei confronti della regolazione che non provenga dallo Stato, che alimenta un notevole contenzioso giudiziario da parte degli attori sociali (in particolare dei sindacati non firmatari degli accordi), con evidenti effetti di instabilità e incertezza delle soluzioni negoziali raggiunte.

Sotto un diverso profilo di carattere non giuridico, riguardante quello che viene definito «il gioco degli attori», il rapporto rileva come si sia approfondita nel tempo la distanza culturale tra realtà dell'impresa e contrattazione collettiva, percepita solo come fattore di costo e non come strumento di creazione di valore aggiunto e competitività per l'impresa e di valorizzazione del saper fare dei lavoratori. Questa dimensione nella grande impresa è attratta nella gestione unilaterale delle risorse umane attraverso i programmi aziendali di reclutamento, gestione dei talenti e delle competenze, del *turn-over*, di premi e *benefits*, senza che venga richiesta ai responsabili delle risorse umane alcuna competenza specifica in materia di contrattazione collettiva, seguendo un modello di *management* globalizzato di ispirazione anglosassone. Nelle imprese di dimensione minore l'attività di contrattazione collettiva presenta altro tipo di limiti, connessi alla durata delle trattative, alla complessità e insicurezza giuridica degli accordi, al rischio sempre gravante sugli stessi di alimentare un contenzioso giudiziario. Quanto alle piccolissime imprese, dove prevalgono relazioni dirette tra datore e lavoratori, il problema fondamentale è costituito dall'assenza di interlocutori sul versante sindacale.

Tra le difficoltà di questa fase storica di crisi economica e sociale spicca l'assenza di «*grain à moudre*», secondo la colorita espressione usata da André Bergeron, ossia di una contrattazione a carattere redistributivo e acquisitivo di nuovi diritti e vantaggi per i lavoratori: la contrattazione a carattere concessivo dei tempi di crisi crea grandi difficoltà al sindacato, soprattutto se riguarda solo le ricadute sociali di decisioni strategiche alle quali non partecipa in alcun modo. Ma accanto a questa difficoltà di fondo, il rapporto segnala altri fattori di crisi della contrattazione collettiva: l'assenza di negoziatori, data dalla progressiva uscita di scena dei vecchi quadri sindacali e dalla mancata sostituzione con giovani leve, poco attratte verso il «mestiere del sindacato»; il bisogno di individualizzazione delle condizioni di lavoro da parte soprattutto delle giovani generazioni, che mal tollerano la disciplina uniformante dei contratti collettivi; la crescente complessità del diritto del lavoro, che esige negoziatori preparati e professionalizzati, in grado di confrontarsi su te-

matiche complesse in condizioni di parità delle armi e di simmetria informativa con le controparti, che normalmente dispongono di informazioni e di *expertise*; il logoramento dei rapporti di fiducia con gli interlocutori e la competizione tra sigle sindacali, che porta a denunciare gli accordi, presentati come compromessi al ribasso, da parte di sindacati non firmatari.

Il rapporto considera questi limiti di carattere culturale, dovuti all'assenza di una cultura della contrattazione e del compromesso, assenza tanto più forte in Francia in quanto celata dietro il primato riconosciuto alla legge e al principio di uguaglianza formale. Di qui la battaglia culturale per una pedagogia della contrattazione collettiva, volta a far re-introdurre lo studio della stessa e delle tecniche di negoziazione nelle scuole di economia e di gestione per la preparazione del *management*, e a sostenere processi di formazione, anche congiunta, tra rappresentanti sindacali e aziendali per acquisire le conoscenze e le competenze necessarie a svolgere l'attività di contrattazione collettiva ai diversi livelli. Al riguardo, la legge dell'agosto 2015 prevede l'acquisizione di competenze negoziali tra i contenuti del diritto di formazione spettante ai rappresentanti dei lavoratori.

3. La proposta

Su questa analisi di fondo, la proposta avanzata al governo e alle parti sociali, che ne dovranno discutere nell'ambito delle sedute del dialogo sociale, si articola in una serie di raccomandazioni complessivamente volte a ridurre il peso delle norme legali per fare acquisire alla contrattazione collettiva una posizione centrale nella regolazione dei rapporti sociali. La proposta si traduce nella riduzione di peso della fonte legislativa, realizzata attraverso una revisione del codice del lavoro, il quale dovrebbe riguardare, alla luce del principio costituzionale di cui all'art. 34 («La legge determina i principi fondamentali del diritto del lavoro, del diritto sindacale e della sicurezza sociale») la sola definizione dei principi fondamentali e della disciplina inderogabile di diritto del lavoro (Badinter, Lyon-Caen 2015), ossia le norme rientranti nel cd. «ordine pubblico sociale». Agli accordi interprofessionali spetterebbe la definizione dei grandi temi sottoposti al dialogo sociale e oggetto di riforma legislativa, nonché i temi generali negoziati dalle confederazioni a questo livello; ai contratti collettivi di settore (*conventions de branche*), nel rispetto della disciplina inderogabile di legge e in stretta connesio-

ne con questa, la definizione dei diritti minimi di natura economico-normativa applicabili all'intero settore (cd. «ordine pubblico convenzionale»); mentre gli accordi aziendali e assimilati (cd. regolazione di prossimità), nel rispetto delle fonti superiori, avrebbero una funzione regolativa prioritaria dei rapporti di lavoro su tutto quanto non costituisce oggetto di riserva delle fonti superiori, così da assicurare piena adattabilità delle regole di disciplina del rapporto di lavoro agli specifici contesti aziendali e territoriali.

Riservandoci di trattare la questione della ridefinizione dell'architettura del codice del lavoro nel paragrafo successivo, perché si tratta dell'aspetto che ha suscitato le maggiori reazioni critiche in Francia, conviene ora precisare come dovrebbe in concreto funzionare il riparto di competenze tra contratto di settore, quasi sempre nazionale (ma non nella metallurgia) e contrattazione decentrata, nonché le operazioni di adeguamento/ripulitura del sistema contrattuale suggerite dalla Commissione per rendere lo stesso più efficace. È su questi aspetti, infatti, che il raffronto con i problemi e le proposte avanzate in Francia può essere utile ai fini di possibili suggestioni anche per la riforma del modello contrattuale nel nostro paese.

Quanto ai contratti collettivi di categoria, costituenti il presidio di un ordine pubblico convenzionale dotato, al pari della legge, del carattere della inderogabilità, le competenze attribuite riguardano materie tipiche della regolazione a questo livello: i sistemi di inquadramento, il salario minimo, la previdenza e la formazione professionale, cui viene aggiunta la gravosità e nocività del lavoro (*pénibilité*). Su tali materie spetta al contratto collettivo nazionale indicare quali disposizioni hanno carattere inderogabile e quali, invece, possono essere derogate a livello aziendale. Nel riordino delle funzioni della *branche*, una seconda missione è quella di fornire servizi alle imprese, soprattutto alle Tpe attraverso accordi-tipo, regole di accesso alle disposizioni derogatorie per le Tpe, esempi di buone pratiche: in ciò la *branche* assumerebbe quindi la funzione di facilitatore del dialogo sociale per le imprese la cui dimensione non consente la contrattazione collettiva di secondo livello, eventualmente anche attraverso l'indicazione di mediatori di estrazione padronale/sindacale per le imprese che ne facciano richiesta. La terza funzione della *branche* sarebbe quella di definire disposizioni di carattere suppletivo da applicarsi in assenza di accordi aziendali sulle materie attribuite a questi ultimi. Infine, al contratto collettivo nazionale viene riconosciuta una funzione di previsione dell'evoluzione economica e sociale del settore e delle sue ricadute in termini occupazionali e di fabbi-

sogni formativi, attraverso gli organismi bilaterali di settore. L'effettiva ed efficace assunzione di tali funzioni implica una ristrutturazione dei contratti collettivi di settore, che vanno accorpati e ridotti per ridisegnare un loro ruolo strategico e dotarli di mezzi effettivi di azione: la proposta è di ridurre entro il 2020 a un centinaio il numero attualmente esorbitante di contratti collettivi (se ne contano 687 al di fuori del comparto dell'agricoltura) sulla base di un criterio numerico, con fusione dei contratti che coprono meno di 5.000 lavoratori.

Nel ridisegnare l'architettura del sistema e nell'intento di restituire flessibilità alla dinamica collettiva, un ruolo di primo piano è assegnato alla «regolazione di prossimità», chiamata a definire in via prioritaria il diritto convenzionale del lavoro su tutti i temi non coperti dall'ordine pubblico sociale o convenzionale. Ciò per rispondere a esigenze di una regolazione «su misura» avuto riguardo alla diversità dei luoghi di lavoro, alla natura dell'attività, alla dimensione organizzativa, ma anche alla domanda di individualizzazione delle condizioni di lavoro (orari, equilibrio tra vita personale e professionale) da parte soprattutto delle giovani generazioni, nonché alla necessaria rapidità dei cambiamenti. In proposito viene proposto di rivedere le cadenze temporali dei diversi obblighi a negoziare previsti oggi dalla legge, per consentire, con accordo maggioritario, di raggruppare i diversi obblighi su temi a carattere strategico (prospettive di evoluzione dell'impresa, conseguenze occupazionali, orario di lavoro, salario) e su temi legati alla qualità della vita lavorativa (condizioni di lavoro, salute, parità di trattamento e discriminazioni), prevedendo una periodicità quadriennale della contrattazione aziendale, con possibilità di revisione annuale delle clausole che necessitano di adattamenti più frequenti. Circa l'articolazione tra legge, contratto nazionale e accordo aziendale, la proposta mira ad assicurare il rispetto della disciplina di fonte legale e convenzionale superiore e l'intervento suppletivo del livello superiore quando la contrattazione aziendale non intervenga su ambiti e materie nelle quali ha priorità regolativa. La rete protettiva che circonda la contrattazione aziendale viene giustificata con la circostanza che nei paesi che hanno dato priorità all'accordo aziendale è possibile constatare una sensibile diminuzione del grado di copertura dei contratti collettivi. Anche la contrattazione di secondo livello va poi adattata alla varietà delle imprese, riconoscendo legislativamente da un lato gli accordi di gruppo e la loro possibile articolazione interna, attraverso accordi di metodo, in accordi di

impresa e di stabilimento; dall'altro, per le Tpe, che costituiscono il cono d'ombra di ogni riforma della contrattazione collettiva, una funzione di servizio dei contratti di *branche*, che fornisca loro accordi-tipo negoziati collettivamente a livello di *branche*, la cui adozione potrebbe essere sottoposta a referendum tra i lavoratori.

Quanto agli ambiti negoziali diversi dall'impresa, la proposta affronta il tema della dimensione territoriale, attorno a cui si strutturano in particolare problemi di impiego, di mobilità professionale, di formazione e riqualificazione, di servizi comuni (asili, trasporti, mense, orari dei servizi, formazione) con una proposta tuttavia debole, di riconoscimento legislativo dei «dispositivi territoriali negoziati» cui attribuire valore giuridico solo in quanto ripresi dall'accordo aziendale di imprese che insistono su quel territorio ovvero da una decisione unilaterale del datore di lavoro per le Tpe. Per chiudere con le istanze negoziali assimilate o assimilabili alla contrattazione di prossimità, viene evocato il problema delle filiere e dei rapporti tra imprese nella produzione della catena del valore: una ristrutturazione dei settori con ricostruzione delle logiche di filiera potrebbe in parte aiutare a risolvere una serie di problemi posti alla contrattazione collettiva: tuttavia anche in questo caso la decisione viene rimessa al legislatore, che dovrebbe definire in via sperimentale la possibilità di concludere accordi collettivi di filiera o per le imprese subappaltanti nel quadro di una ricomposizione normativa della cd. impresa-rete. Analogamente, si auspica la valorizzazione delle buone pratiche delle imprese transnazionali prefigurando una migliore articolazione tra accordi transnazionali e accordi aziendali sul piano interno, soprattutto al fine di favorire l'occupazione e la mobilità tra i paesi dell'Ue.

4. Un nuovo rapporto tra legge e contrattazione collettiva?

Come accennato, le reazioni critiche al rapporto si sono appuntate sulla proposta di riforma del diritto del lavoro e, in particolare, del codice del lavoro, visto nel suo ruolo di presidio dei diritti dei lavoratori contro il rischio di una contrattazione collettiva a carattere prevalentemente concessivo. Il veleno della proposta si anniderebbe, infatti, nella parte in cui viene suggerito un diverso rapporto tra contratto collettivo e contratto individuale e una generalizzazione della regola dell'accordo aziendale maggioritario oltre i

suoi attuali confini. Rispetto a una concezione largamente diffusa in Europa, secondo cui la tutela collettiva avrebbe oggi meno ragion d'essere nella società dei servizi, in cui lo squilibrio di potere tra lavoratore e datore di lavoro sarebbe meno marcato rispetto al periodo dello sviluppo industriale, e in cui è più forte tra i lavoratori il desiderio di adattare le condizioni di lavoro ai propri concreti bisogni, la proposta si schiera decisamente dalla parte del contratto collettivo, considerato lo strumento migliore di protezione dei lavoratori contro il rischio di una individualizzazione incontrollata delle condizioni di lavoro.

Questa posizione è avversata da dottrina e giurisprudenza francesi, che vedono nel contratto individuale e nei diritti assicurati dalla legge il solo baluardo contro il rischio di una corsa al ribasso del contratto collettivo, sicché la proposta di sancire per via legislativa la prevalenza del contratto collettivo su quello individuale quando siano in gioco misure di difesa dell'occupazione, con la conseguenza che il rifiuto del lavoratore di modificare il proprio contratto individuale costituisca giusta causa di licenziamento, unita a quella di generalizzare l'utilizzo dell'accordo aziendale maggioritario hanno suscitato allarmate reazioni. Il dibattito, occasionato dalla concomitante discussione di due progetti di legge, approvati nell'agosto 2015, e dalla presentazione di contributi di diversa ispirazione (Lokiec 2015; Barthélémy, Cette 2015), tocca un nodo nevralgico del diritto del lavoro e la stessa configurazione di un possibile ribaltamento del sistema delle fonti. Si tratta di una questione che anima da anni il dibattito in tutti i paesi europei, accentuata dalla crisi economica e dai persistenti alti livelli di disoccupazione. Nel contesto francese, che pure da anni ha dato spazio a una contrattazione collettiva aziendale a carattere ampiamente derogatorio, l'allarme sembra suscitato soprattutto dall'annuncio della riforma del codice del lavoro, nel senso di un suo consistente snellimento e sfortimento che, si teme, possa lasciare scoperta un'ampia fascia di diritti dei lavoratori, oggi dettagliatamente disciplinati dalla fonte legislativa. Ma la proposta della Commissione Combexelle si mostra consapevole del problema mantenendo, da un lato, la gerarchia tra principi di ordine pubblico economico, di ordine convenzionale e la contrattazione di prossimità; dall'altro, adottando una soluzione cauta rispetto al rischio di vuoto normativo attraverso la previsione di una rete di protezione data dal ruolo suppletivo riconosciuto alla fonte superiore quando il livello di regolazione negoziale previsto non venga in concreto attivato.

5. Alcune suggestioni per la riforma del sistema di contrattazione collettiva in Italia

Scontata la profonda diversità tra i sistemi di contrattazione collettiva nei due paesi, che attiene fundamentalmente alla pesante imbracatura normativa di fonte legislativa che governa il sistema francese e all'autoregolamentazione del sistema contrattuale da parte degli stessi attori sociali nel nostro paese, qualche utile spunto e qualche suggestione possono essere tratti dalla lettura del Rapporto Combrexelle anche con riguardo al dibattito italiano sulla riforma del modello contrattuale. Infatti la struttura della contrattazione collettiva, gli effetti del pluralismo sindacale, la presenza di regole sulla misurazione della rappresentatività, la limitata copertura della contrattazione aziendale (che copre la metà dei lavoratori del settore privato in Francia e circa il 30 per cento in Italia), l'assenza di contrattazione nelle imprese di piccole e piccolissime dimensioni, presenti in misura diversa ma consistente in entrambi i paesi, sono fenomeni con cui entrambi i sistemi debbono fare i conti nel breve e medio periodo se vogliono migliorare il grado di copertura e l'efficacia della contrattazione collettiva come fonte di regolazione dei rapporti di lavoro.

Il Rapporto Combrexelle apre con una questione fondamentale: se la contrattazione collettiva sia ancora oggi uno strumento utile alla regolazione del mercato e del rapporto di lavoro, in una economia dei servizi fortemente diversificata e individualizzata (si sente l'eco del dibattito sulla *uberisation*), in cui la cultura negoziale del compromesso tra interessi contrapposti è sfidata alle radici da un lato dalla gestione manageriale delle risorse umane o comunque dal potere unilaterale dell'impresa, dall'altro dalla situazione precaria di tanti lavoratori e dalla ricerca di compromessi individuali che rispondano ai concreti bisogni delle persone. In più passaggi viene evocata la difficoltà delle giovani generazioni ad accettare la regolazione collettiva o perché escluse dal mondo del lavoro o perché attratte dalla ricerca di una dimensione di libera realizzazione individuale. Il rapporto segnala inoltre come problema critico l'invecchiamento dei negoziatori e la difficoltà di attrarre e formare nuove leve sul fronte sindacale, la perdita di cultura negoziale sul fronte delle imprese. Con i dovuti distinguo, si tratta di un problema culturale che andrebbe sollevato e portato all'attenzione generale anche nel nostro paese, al di fuori delle ristrette cerchie professionali e di esperti. Bene ha fatto il rinnovo del Ccnl dei chimici a promuovere modalità

di formazione congiunta *management/Rsu* al fine di favorire un processo di crescita reciproca. Collegata a questo, la questione di come dare risonanza e pubblicità (positiva) ai risultati della contrattazione collettiva che, viene detto, in Francia – come in Italia –, non godono di buona stampa e sono spesso ignorati o misconosciuti dagli stessi lavoratori. Uscire dai recinti specializzati per aprirsi alla società civile potrebbe essere una buona strategia culturale per uscire dall'angolo e ricostruire un più largo interesse attorno alla cultura della contrattazione collettiva che, detto per inciso, è spesso scomparsa o appare trascurata anche nei programmi di studio universitari.

Passando ad aspetti più specifici che riguardano il riordino del sistema di contrattazione collettiva, è interessante la proposta sul ruolo che il contratto collettivo nazionale dovrebbe mantenere o acquisire, di definizione dei minimi economico-normativi per l'intero settore e della definizione in via suppletiva degli istituti demandati al secondo livello, ove questo non provveda a regolare la materia a esso devoluta nel rispetto dei minimi previsti dal Ccnl. Ovviamente il riparto di competenze non è rigido e non riguarda intere materie, ma all'interno di ciascuna vi sarebbe un nucleo di principi costituente il nucleo inderogabile di legge, un ambito di disciplina contrattuale uniforme per l'intero settore e, su specificazione del Ccnl, aspetti rimessi alla contrattazione decentrata. Anche le altre due funzioni, previsionale e di servizio alle piccolissime imprese dove non esiste contrattazione collettiva, mirano a rafforzare il ruolo di governo del sistema contrattuale da parte del Ccnl e di inclusione e attrazione alla sfera negoziale di quella «parte morta» su cui tutte le riforme della contrattazione collettiva non hanno presa. Anche questa suggestione potrebbe essere colta, andando oltre l'ipotesi avanzata anche da noi di schemi negoziali finalizzati a fornire modelli di riparto del salario di risultato. Ma ciò postula un effettivo rafforzamento dei settori, da ridefinire e accorpate sulla base di criteri che, mi pare, non possono ridursi al solo criterio quantitativo proposto dalla Commissione Combrexelle. Nel nostro paese, dove pure il numero dei Ccnl è esploso nel periodo 2008-2015 (Olini 2015), anche a causa delle divisioni sindacali e della frammentazione della rappresentanza datoriale (Feltrin, Zan 2014) – che ha raggiunto nel nostro paese una dimensione sconosciuta alla realtà francese, che necessita di interventi correttivi –, un primo effetto di semplificazione del panorama contrattuale potrà discendere dal funzionamento a regime del meccanismo di misurazione della rappresentatività, da estendere con i dovuti adattamenti anche alle organizzazioni imprenditoriali; ma un più deci-

so processo di accorpamento non potrà che essere rimesso alle decisioni dell'autonomia collettiva che, si spera, sappiano meglio cogliere le grandi varianti dei processi di trasformazione economico-organizzativa suscettibili di essere ricondotte a uno stesso contratto. La scommessa sulla sopravvivenza del Ccnl è oggi rimessa alla capacità di riforma e di auto-riforma dei settori, oggi compressi dalla concorrenza da parte sia della legge sia della contrattazione aziendale (Guarriello, Jobert 2016). A condivisibili esigenze di semplificazione e trasparenza invocate dal Rapporto Combrexelle sembrano richiamarsi le parti sociali italiane nell'accordo di rinnovo del Ccnl dei chimici del 15 ottobre 2015 con l'impegno assunto di ripulitura del testo contrattuale: si tratta di una buona prassi che andrebbe imitata in tutti i settori, a maggior ragione in vista di più complesse operazioni di fusione. Da ultimo, la Commissione francese suggerisce alla contrattazione di categoria di occuparsi di temi innovativi, come la responsabilità sociale d'impresa e l'economia digitale: su questi temi il Ccnl potrebbe giocare un ruolo realmente innovativo e inclusivo.

Quanto al secondo livello, il documento delle tre confederazioni sul modello contrattuale presenta molte assonanze con le proposte della Commissione francese: dalla ben più forte alternatività tra contrattazione aziendale e territoriale, all'articolazione interna del secondo livello per rispondere meglio alle esigenze degli specifici contesti produttivi, al richiamo a una qualche forma di articolazione tra accordo aziendale e transnazionale per le imprese di dimensione europea o mondiale. Diverso appare il peso assegnato al secondo livello nei due sistemi: più ampio nel sistema francese, dove dovrebbe diventare il livello prioritario di regolazione, sia pure nel quadro dell'ordine pubblico convenzionale disegnato dal contratto di settore; più controllato dal Ccnl nel sistema italiano, che pure, nella proposta avanzata da Cgil, Cisl e Uil, apre all'idea di complementarità tra regolazione nazionale e di secondo livello nell'ambito delle materie trasferite dal Ccnl. Ma la questione andrebbe in realtà attentamente ponderata sulla base della distinzione interna alle materie e all'insieme degli istituti a carattere economico-normativo disciplinati dal contratto collettivo o riguardanti il ruolo della legge. Diverse sono invece le soluzioni proposte per assicurare la copertura contrattuale del secondo livello alle Pmi: da noi la soluzione è quella della contrattazione territoriale, in Francia l'allargamento della funzione supplementiva e di servizio della *convention de branche*. Ma il problema presenta notevole rilievo in entrambi i paesi e ad entrambi i sistemi pone sfide difficili da

affrontare, soprattutto in presenza di dispositivi di legge che delegano al secondo livello competenze derogatorie importanti.

Un'ultima, ma non ultima, suggestione ci viene dall'esempio francese: qui non parliamo di proposte, che pure ci sono, della Commissione incaricata dal primo ministro di suggerire un percorso di riforma. La suggestione riguarda un tema a noi caro, in cui nel decennio novanta l'Italia ha «primeggiato» in Europa: il tema della concertazione sociale, che ha portato il nostro paese a formalizzare nel protocollo tra governo e parti sociali del 22 dicembre 1998 una procedura di dialogo sociale ricalcata sulla falsariga di quella prevista dal Trattato dell'Unione Europea (oggi artt. 154 e 155 TfUe). Sappiamo tutti com'è andata. In Francia un'analoga procedura di dialogo sociale è stata introdotta con legge 31 gennaio 2007, e riversata nell'art. 1 del codice del lavoro. Come detto, l'impegno del governo guidato da Dominique de Villepin a consultare le parti sociali prima di avanzare qualunque proposta di legge in materia di lavoro nasceva dalla bruciante sconfitta di piazza, nelle aule giudiziarie e davanti agli organismi internazionali di supervisione e controllo della disciplina del lavoro, subita dalla legge che aveva introdotto il *contrat de nouvelle embauche*. La lezione è stata appresa e da allora la procedura di concertazione è stata seguita da tutti i governi che si sono succeduti. La Commissione Combrexelle propone di citare tale procedura nel Preambolo alla Costituzione, in cui dovrebbero essere enunciati anche i principi fondamentali in materia di contrattazione collettiva. La proposta è accompagnata dal richiamo al giudizio positivo espresso da tutti gli esponenti delle forze sociali audite dalla Commissione circa il profondo e positivo cambiamento indotto dalla procedura di concertazione sui rapporti tra pubblici poteri e parti sociali. Questa è forse la suggestione più importante oggi per il nostro sistema.

Riferimenti bibliografici

- Badinter R., Lyon-Caen A. (2015), *Le travail et la loi*, Paris, Fayard.
- Barthélémy J., Cette G. (2015), *Réformer le droit du travail*, Paris, Odile Jacob-Terra Nova.
- Combrexelle J.D. (2015), *La négociation collective, le travail et l'emploi*, France Stratégie, 9 settembre.
- Feltrin P., Zan S. (2014), *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Roma, Carocci.

- Freyssinet J. (2015), *Structures, institutions et pratiques du dialogue social tripartite dans les pays membres de l'Union européenne*, Rapport de recherche, Ministère de la Recherche, Ministère du Travail, Paris, 30 marzo 2015.
- Guarriello F., Jobert A. (2016), *Dynamiques comparées de la négociation collective en France et en Italie*, in *Mélanges offerts à Antoine Lyon-Caen*, Paris, in corso di pubblicazione.
- Lokiec P. (2015), *Il faut sauver le droit du travail*, Paris, Odile Jacob.
- Minolfi F. (2015), *Come cambia il sistema francese di relazioni industriali: prospettive e prerogative della contrattazione aziendale*, in *Diritti lavori mercati*, n. 1, pp. 89-113.
- Olini G. (2015), *Quanti sono i contratti nazionali e perché crescono così tanto?*, in *Osservatorio mercato del lavoro Cisl*, n. 2 (monografico), luglio, <http://www.cisl.it/attachments/article/743/Analisi-CCNL-Lug2015.pdf>.
- Peskine E. (2015), *Il contratto collettivo aziendale al centro del riordino del sistema delle fonti in Francia*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 2, pp. 315-330.

ABSTRACT

L'articolo prende spunto dalla presentazione del rapporto commissionato dal primo ministro francese a un gruppo di esperti al fine di indicare un percorso di riforma della contrattazione collettiva volto a rendere più dinamica tale forma di regolazione sociale rispetto alla complessità delle nuove sfide economico-sociali. Malgrado le differenze strutturali, le sfide con cui i sistemi di contrattazione collettiva francese e italiano si confrontano nei due paesi sono simili: l'analisi delle criticità rilevate e le proposte avanzate in quel contesto possono quindi fornire alcune indicazioni utili anche per la riforma del sistema contrattuale nel nostro paese.

SUGGESTIONS FOR REFORMING COLLECTIVE BARGAINING: FROM FRANCE TO ITALY

The article was inspired by the presentation of the report requested by the French prime minister to a committee of experts in order to indicate a path of reforming process of collective bargaining in France. The starting point is how to revitalize this form of social regulation to address the complex challenges of modern society. Despite the structural differences between Italy and France, the challenges faced by the systems in the two countries are similar. The analysis of critical issues and proposals put forward in that context can then provide some suggestions for the reform of the Italian collective bargaining system.

Determinanti, metodo e caratteristiche della contrattazione concessiva

Paolo Tomassetti*

1. Introduzione e definizione dell'oggetto d'indagine

Questo saggio si propone di analizzare le determinanti, le caratteristiche e le metodologie negoziali di venti accordi concessivi, sottoscritti nell'industria metalmeccanica lombarda nel quadriennio 2008-2013¹.

La nozione di *contrattazione concessiva*² identifica una fattispecie contrattuale evocativa della rottura con la concezione classica del contratto collet-

* Paolo Tomassetti è assegnista di ricerca in Diritto del lavoro presso l'Università di Modena e Reggio Emilia, Dipartimento di Economia Marco Biagi, Centro studi internazionali e comparati Deal - Diritto, economia, ambiente, lavoro.

¹ I venti accordi qui analizzati sono stati isolati all'interno di un campione di 350 contratti integrativi aziendali sottoscritti nel medesimo settore e nel medesimo periodo temporale. La scelta dell'industria metalmeccanica lombarda come unità di analisi è motivata dalla rilevanza occupazionale e produttiva del settore e del territorio di riferimento, nonché dall'ampia diffusione della contrattazione aziendale. Sono esclusi dal campione gli accordi sottoscritti nell'ambito delle procedure di mobilità, gli accordi per l'attivazione della cassa integrazione e i contratti di solidarietà. Sono invece considerati alcuni trasferimenti d'azienda e alcuni accordi per la riduzione dell'orario recanti disposizioni che impattano sulle condizioni normative della forza lavoro interessata. Tutti i contratti collettivi analizzati sono accordi di secondo livello, integrativi del Ccnl Metalmeccanici (Federmeccanica e Unionmeccanica) (Garofalo, Roccella 2010). La dimensione media degli impianti coperti dai 350 accordi è di 310 addetti, con una prevalenza di aziende dai 15 ai 249 dipendenti (90,2 per cento). Le aziende che impiegano più di 250 lavoratori rappresentano il 9,7 per cento del campione, mentre quelle con più di 1000 dipendenti contano per l'1,7 per cento. I contratti collettivi analizzati sono raccolti nella banca dati posizionata sul sito www.farecontrattazione.it.

² Con specifico riferimento al contesto italiano, si vedano, per tutti, Caruso 1992 e Lunardon 1999. Rispetto al contesto europeo, si vedano, tra tutti, Freyssinet, Seifert 2001; Baccaro, Howell 2012; e, da ultimo, Roche *et al.* 2015. Sul fenomeno del *concession bargaining* negli Stati Uniti e in Canada, si vedano, tra gli altri, Henle 1973; Cappelli 1982; Bordogna 1985; Kochan *et al.* 1986; Bell 1989; Nay 1991; Mitchell 1994; Beaucage 2000; Jalette 2011.

tivo, che enfatizza la funzione solidaristica³, distributiva⁴ e acquisitiva⁵ della dinamica negoziale, intesa come uno strumento per la realizzazione dell'interesse collettivo, tradizionalmente coincidente con le tutele crescenti⁶.

Ai fini di questo studio, è stata accolta la definizione dinamica della prassi negoziale elaborata da Cappelli, secondo cui la contrattazione concessiva si caratterizza per un esplicito scambio tra moderazione del costo del lavoro, da un lato, e un maggior grado di sicurezza occupazionale dall'altro (Cappelli 1982). Analogamente, secondo la definizione fornita dal Gruppo di alto livello sulle relazioni industriali e sul cambiamento nella Ue, il termine *concession bargaining* identifica i negoziati diretti a congelare i salari o ridurre il costo del lavoro e garantire, al contempo, determinati livelli occupazionali (European Commission 2002).

La presente ricerca considera, quindi, *concessivi* i contratti collettivi aziendali alla cui base si riscontra una pressione manageriale verso uno scambio tra minor costo del lavoro e/o maggiore efficienza produttiva da un lato, e

³ Con riferimento all'articolo 8, decreto-legge n. 138/2011, convertito con modifiche in legge n. 148/2011, Raffaele De Luca Tamajo ha evidenziato come «la sottrazione della contrattazione aziendale ai vincoli (specie autorizzatori, ma anche tematici) dettati dalla contrattazione nazionale o interconfederale comporta l'attenuazione della funzione solidaristica, perequativa e unificante della contrattazione di primo livello e, quindi, intacca uno storico baluardo del diritto sindacale» (De Luca Tamajo 2013, p. 731). Vedi anche la ricostruzione di Bavaro 2012, il quale richiama il filone dottrinale che ha messo in discussione l'univocità della funzione solidaristica del contratto collettivo (cfr. De Luca Tamajo 1985; Vardaro 1987; Sciarra 1987).

⁴ In un saggio del 1963 Federico Mancini affermava che il contratto aziendale «comporta un modo del tutto nuovo di intendere la negoziazione, per quel che concerne l'ambito dei suoi destinatari e soprattutto per quanto riguarda la fisionomia del contratto che [...] sta perdendo l'originario carattere di mezzo diretto a ridurre la concorrenza tra lavoratori, e acquistando la natura di una norma intesa a ripartire in maniera più equa i benefici derivanti dal progresso tecnologico» (Mancini 1963, p. 570).

⁵ Secondo Lunardon, l'espressione contrattazione concessiva «equivale a contrattazione in perdita, ed è contraria a quella di contrattazione incrementale o acquisitiva» (Lunardon 1999, p. 137).

⁶ Di contrattazione «a rovescio» hanno parlato, ad esempio, gli autori che hanno studiato il fenomeno della contrattazione concessiva negli Stati Uniti (tra i primi Henle 1973). Secondo Lorenzo Bordogna, con la stagione del *concession bargaining* vissuta negli anni ottanta negli Usa «si rovesciano i tradizionali ruoli negoziali, con i datori di lavoro che, forti dell'*exit option* loro offerta dalla struttura federale dello Stato oltre che dalla stessa globalizzazione, avanzano rivendicazioni sotto la minaccia di spostare investimenti e posti di lavoro nei right-to-work states del Sud-Ovest del paese, e i sindacati che oppongono resistenza a cedere posizioni precedentemente acquisite» (Bordogna 2011, p. 413).

investimenti e/o tutela dell'occupazione dall'altro. Accordi raggiunti all'esito di un processo negoziale in cui la direzione d'azienda subordina, in forma coercitiva o con metodi collaborativi, la realizzazione o la conferma di piani d'investimento, la riduzione del numero degli esuberi o la formalizzazione di garanzie occupazionali, all'accettazione da parte delle rappresentanze sindacali di rivendicazioni manageriali funzionali a obiettivi di efficientamento degli impianti e competitività, implicanti «un inasprimento della condizione operaia» (De Luca Tamajo 2010, p. 799). Applicando tale definizione al campione complessivo di 350 contratti aziendali, risultano venti accordi concessivi, pari al 5,7 per cento del totale (Tabella 1).

2. Tipologie di aziende e strategie manageriali

Circa due terzi degli accordi concessivi qui analizzati sono stati sottoscritti da aziende multinazionali, tra le quali sette casa madre italiana con almeno uno stabilimento all'estero, e sette casa madre estera. Il fatto che gli accordi concessivi siano negoziati prevalentemente da attori che operano su scala globale può essere spiegato dal maggiore grado di mobilità del capitale di cui le aziende multinazionali possono disporre (Edwards 2003; Jalette 2011). Elemento quest'ultimo che determina un più alto potere contrattuale sul tavolo negoziale, rendendo maggiormente realistica la prospettiva di mancato investimento (es. Exide, Marcegaglia) e/o di spostamento della produzione all'estero (es. Aida, Hayes Lemmerz, Sisme). Le principali leve aziendali per spuntare concessioni sindacali in sede negoziale si realizzano del resto nell'esercizio della tecnica della cd. *comparazione coercitiva* e del cd. *whipsawing* manageriale (Hauptmeier, Greer 2012).

Secondo la definizione fornita da Hauptmeier e Greer, il termine *whipsawing* (in senso figurato: «fare la spola») si riferisce alla strategia manageriale per cui, nel corso di un processo negoziale o nella fase di allocazione della produzione, due o più impianti vengono messi in competizione al fine di ottenere concessioni favorevoli all'azienda. L'impresa, solitamente di dimensione multinazionale, offre di assegnare la produzione a uno o più siti produttivi, subordinando l'esito positivo del negoziato all'accettazione da parte dei lavoratori di concessioni contrattuali; al termine di un processo di contrattazione al ribasso, in cui l'impresa «fa la spola» tra i diversi stabilimenti nel tentativo di strappare concessioni sindacali di sempre maggiore

Tab. 1 – Gli accordi concessivi per gli investimenti e l'occupazione nell'industria metalmeccanica lombarda (2008-2013)

AZIENDA	PROVINCIA	ANNO	TIPO DI AZIENDA ¹	DIMENSIONE STABILIMENTO	INIZIATIVA CONTRATTUALE ²	ELEMENTI DELLO SCAMBIO NEGOZIALE ³	OO.SS. FIRMATARIE	MAGGIORANZA RSU ⁴
AIDA	BS	2012	MULTES	300	S	FLEXS INVOC	FIM	FIM
BAUMANN	BS	2010	MULTES	70	S	FLEXS INVOC	FIM	FIM
CONDENSER	VA	2010	MULTITA	202	A	FLEXO OC	FIOM-FIM	FIOM
EMER	BS	2012	MULTES	110	A	FLEXOS INVOC	FIM	FIM
EURAL	BS	2010	AZITA	75	A	FLEXO INVOC	FIOM-FIM	FIOM
EXIDE	BG	2011	MULTES	450	A	FLEXO INVOC	FIOM	FIOM
FONDERIE MAZZUCCONI	BG	2013	AZITA	120	A	RIDCOST OC	FIM-UILM	UILM
GKN WHEELS	BS	2011	MULTES	239	S	FLEXO INVOC	FIM-UILM	UILM
GLISENTI	BS	2010	AZITA	175	S	FLEXOS INV	FIM	FIM
HAYES LEMMERZ	BS	2013	MULTES	360	A	FLEXS INV	FIM	FIM
IMAR	BS	2012	MULTITA	84	A	RIDCOST INVOC	FIM-UILM	FIM
LEALI	BS	2013	AZITA	135	A	FLEXS INV	FIM-UILM	FIM
MARCEGAGLIA	CR	2011	MULTITA	413	A	FLEXS INVOC	RSU	FIOM
MARSILLI	CR	2009	MULTITA	189	A	RIDCOST OC	RSU	FIOM

Tab. 1 – Segue

AZIENDA	PROVINCIA	ANNO	TIPO DI AZIENDA ¹	DIMENSIONE STABILIMENTO	INIZIATIVA CONTRATTUALE ²	ELEMENTI DELLO SCAMBIO NEGOZIALE ³	OO.SS. FIRMATARIE	MAGGIORANZA RSU ⁴
N&W	BG	2011	MULTITTA	948	A	FLEXS INVOC	FIM-UILM	FIM
OSALMEC	BS	2012	AZITA	33	A	RIDCOST INVOC	FIM	FIM
RONO	BG	2013	AZITA	200	A	RIDCOST OC	FIM-UILM	FIM
SAIP&SCHYLLER	BG	2010	MULTITTA	187	A	FLEXO INVOC	FIOM-FIM	FIOM
SISME	CO	2011	MULTITTA	450	A	FLEXOS INVOC	FIOM-FIM-UILM-COBAS	COBAS
TRW	BS	2010	MULTES	398	A	FLEXS INV	FIOM-FIM	FIOM

¹ Azita = azienda italiana senza stabilimenti all'estero; Multita = azienda multinazionale italiana; Multes = azienda multinazionale casa madre estera.

² A = azienda; S = sindacato.

³ Flexo = flessibilità oraria; Flexs: flessibilità salariale; Flexos = flessibilità oraria e salariale; Ridcost = riduzione dei costi; Inv = investimenti; Oc = garanzie occupazionali, clausole di stabilizzazione, clausole di contingentamento del lavoro atipico; InvoC = investimenti (Inv) e occupazione (Oc).

⁴ Maggioranza sindacale all'interno della Rsu al momento della firma dell'accordo.

entità, la produzione viene destinata al «migliore offerente», ovvero all'impianto o agli impianti che accettano le concessioni comparativamente più vantaggiose per l'azienda.

Il processo di *whipsawing* è solitamente attuato per mezzo di una strategia di comparazione coercitiva. La comparazione coercitiva si realizza nel confronto delle performance produttive-qualitative e dei costi di produzione tra due o più stabilimenti, finalizzato al conseguimento di concessioni sindacali (Mueller, Purcell 1992; Babson 2000; Sisson *et al.* 2003). È il caso, ad esempio, della Hayes Lemmerz di Dello (Brescia), filiale italiana del colosso brasiliano Maxion Wheels specializzato nella produzione di cerchi in acciaio e in lega d'alluminio. Nel corso del 2012, la direzione aveva comunicato alle rappresentanze sindacali la difficoltà di mantenere competitivo il sito bresciano e la necessità di attuare una riorganizzazione generale dei costi, per creare le condizioni contrattuali necessarie a impedire lo smantellamento della fabbrica e il trasferimento della produzione in Repubblica Ceca o in Turchia.

Accanto alle mutate condizioni di mercato (recessione e concorrenza), diversi fattori endogeni hanno contribuito nel tempo alla diffusione della pratica del *whipsawing*. La crescente internazionalizzazione, esternalizzazione e standardizzazione dei processi produttivi, sempre più informati agli standard della *lean production*, hanno determinato le condizioni per rendere maggiormente efficaci e credibili sia le minacce di delocalizzazione, chiusura degli impianti e disinvestimento, sia i processi di comparazione coercitiva tra i diversi stabilimenti (Edwards 2003; Meardi *et al.* 2009). Secondo Hauptmeier e Greer (2012), il fatto che la produzione sia divenuta nel tempo meno idiosincratica e più svincolata da uno specifico impianto, ha posto le aziende nella condizione di poter dislocare con maggiore agilità e minori costi la produzione da uno stabilimento a un altro.

Tale argomento sarebbe senza dubbio rafforzato dal confronto sistematico col dato relativo al potenziale attrattivo di un territorio verso gli investimenti diretti esteri. In Italia, tuttavia, un basso grado di attrattività di capitale estero può essere assunto con un margine limitato di approssimazione, specie con riferimento all'industria metalmeccanica. Questa caratteristica dell'economia implica, all'interno del sistema di relazioni industriali, un aumento del potere contrattuale delle aziende multinazionali che avanzano richieste di concessioni sotto pressione coercitiva, perché chiude al sindacato qualsiasi opzione alternativa al disinvestimento o alla delocalizzazione. Se-

condo McKersie e Cappelli (1982), infatti, se un'azienda annuncia la chiusura di un impianto, la risposta dei lavoratori a questa prospettiva sarà determinata dall'esistenza o meno di reali alternative occupazionali. In un contesto di bassa capacità attrattiva di investimenti diretti esteri, le imprese multinazionali si attestano quindi su una posizione di monopsonio, che non deriva dalla debolezza del sindacato in termini di rappresentatività, ma è determinata dal fatto che molto spesso la singola azienda si trova a operare sul mercato del lavoro quale unico acquirente (Bordogna 2012).

I restanti sei accordi sono stati sottoscritti da aziende italiane. In due casi le concessioni sono state accordate all'interno di procedure per trasferimento d'azienda, circostanza in cui il maggior potere contrattuale del soggetto subentrante è strutturale. Anche in questo caso, il negoziato ruota attorno alle condizioni dettate dall'azienda acquirente che, in assenza di altre offerte credibili sul mercato, agisce in un regime di monopsonio di fatto, tale per cui la proposta d'investimento può essere avanzata in termini di «prendere o lasciare».

Altri due casi riguardano aziende in concordato preventivo (es. Rono e Fonderie Mazzucconi), circostanza in cui il rischio di cessazione dell'attività è concreto. In particolare, in entrambi i casi, ai fini dell'esito positivo della procedura di concordato, la direzione d'azienda ha ricevuto dal commissario giudiziale l'indicazione di ridefinire il gravame complessivo del costo del lavoro, quale condizione non altrimenti ovviabile per il completamento del piano di risanamento. Altri due accordi di concessione sottoscritti da aziende casa madre italiana riguardano il comparto siderurgico, dove le esigenze di efficienza, flessibilità e continuità produttiva sono connaturate alle caratteristiche degli impianti e del prodotto realizzato. La previsione di un maggior grado di elasticità delle pause (es. Glisenti) o l'introduzione di uno schema di turnazione a ciclo continuo (es. Eural) sono concessioni inevitabili per consentire recuperi di competitività, strumentali all'attrazione di nuovi investimenti e al contenimento degli esuberi.

3. Iniziativa contrattuale, logica di azione collettiva e dissenso

In sedici casi su venti l'iniziativa contrattuale è imputabile alla direzione d'azienda. Questo dato è coerente con una esperienza contrattuale contrassegnata da una sorta di rovesciamento delle parti tra i soggetti negoziali, con

le direzioni aziendali nel ruolo di coloro che avanzano richieste (Bordogna 1985). Si tratta, infatti, di una prassi negoziale determinata non già dalle logiche distributive e integrative che tradizionalmente e in maniera più diffusa animano la contrattazione aziendale, ma dalle esigenze di produttività e competitività espresse dalle imprese. In questi casi, la contrattazione collettiva ruota attorno all'asse rivendicativo manageriale e agisce come leva per aumentare la flessibilità salariale e organizzativa, sebbene a fronte di contropartite sul piano degli investimenti e dell'occupazione.

Un dato importante da rilevare è che gli accordi concessivi riportati nella Tabella 1 non firmati congiuntamente dalle due principali organizzazioni sindacali (Fiom-Cgil e Fim-Cisl)⁷, sono ascrivibili alla fattispecie degli accordi separati, vale a dire a contratti collettivi sottoscritti all'esito di un negoziato in cui le Rsu hanno ricevuto assistenza da entrambe le sigle sindacali, sebbene alla fine una delle due abbia scelto di non apporre la firma al contratto, non condividendone i contenuti⁸. Probabilmente le ragioni del dissenso nella contrattazione delle concessioni devono essere ricercate nella matrice compromissoria del modello negoziale, che può contribuire a enfatizzare le diverse logiche di azione collettiva esistenti all'interno di un sistema di rappresentanza sindacale pluralista e competitivo come quello italiano⁹. E ciò sul presupposto che la reazione del sindacato alla richiesta di concessioni da parte della direzione d'azienda dipenda da due fattori: l'ideologia sindacale e il contesto negoziale (McKersie, Cappelli 1982).

Le ragioni del dissenso nella contrattazione concessiva non si esauriscono, tuttavia, nella dimensione culturale dell'azione collettiva. C'è anche una componente opportunistica, più o meno manifesta, che contribuisce a definire il tipo di risposta sindacale alla richiesta di concessioni sotto pressione coercitiva. In un contesto di pluralismo sindacale, dove sul tavolo delle trattative possono sedere anche due o più sindacati, è possibile che vengano at-

⁷ Sono 14 accordi su 20.

⁸ Per un'analisi sistematica del fenomeno della contrattazione separata vd. Lassandari 2010; Maresca 2010; Santoro Passarelli 2010; Tiraboschi 2011. In particolare, con la formula «accordi separati (As)», Arturo Maresca definisce «il fenomeno dei contratti collettivi (di primo o di secondo livello) firmati non da tutte le organizzazioni sindacali che, secondo la prassi formatasi nel tempo, identificano le parti del sistema di relazioni negoziali operanti nell'ambito di applicazione (cioè la categoria contrattuale, il territorio, l'azienda) ove l'As è destinato a operare» (Maresca 2009, p. 523).

⁹ Sul problema della conflittualità intersindacale e sulla convivenza di diverse culture sindacali nella contrattazione concessiva si veda Cella 2011.

tuate strategie di cd. *free riding* per intercettare il malcontento dei lavoratori conseguente all'accettazione delle concessioni¹⁰.

A differenza della contrattazione concessiva posta in essere negli stabilimenti Fiat (De Luca Tamajo 2010; Bordogna 2013; Cella 2012; Treu 2011a), le esperienze contrattuali in analisi rispondono tutte a una logica di azione collettiva rispettosa delle regole di coordinamento sugli assetti contrattuali (Traxler 1995), secondo cui il contratto collettivo aziendale resta complementare (e non alternativo) alla contrattazione di rilevanza nazionale.

4. Livello negoziale

Gli accordi sono siglati tutti a livello di stabilimento o, comunque, riguardano aziende monosito. L'unica eccezione è rappresentata dal caso della N&W, il cui integrativo è stato sottoscritto a livello di azienda e copre tre stabilimenti. Gli impianti interessati sono prevalentemente di media dimensione, con un numero medio di 264 lavoratori, che oscilla dai 33 della Osalmec ai 450 della Sisme e della Exide, fino ai 722 della N&W. Il fatto che gli accordi concessivi siano raggiunti prevalentemente a livello di unità produttiva è indicativo, per un verso, della natura e della finalità delle intese, che interessano materie e istituti la cui regolazione deve essere funzionale alle esigenze produttive del sito. Per l'altro verso, il livello negoziale è determinato dalla struttura del potere contrattuale, giacché a livello d'impianto l'azienda si trova in una posizione contrattuale tale da esercitare una pressione rivendicativa maggiore, a fronte di un coefficiente di resistenza sindacale comparativamente inferiore rispetto ad altri livelli negoziali. L'evidenza empirica mostra del resto che negli stabilimenti di minori dimensioni è più probabile che vengano stipulati accordi concessivi. Ciò in ragione del fatto che i singoli stabilimenti sono maggiormente esposti alla minaccia della chiusura, temporanea o permanente, rispetto all'azienda nel complesso (Greemberg 1968; Juris 1969; Henle 1973). Il caso della Marcegaglia è esemplificativo di questa dinamica. In azienda, la contrattazione si è sempre svolta a livello di stabilimento. Gli impianti «storici» dove si è contrattato in Lombardia sono Gazoldo degli Ippoliti, sede centrale nel mantovano,

¹⁰ Per una trattazione approfondita di questo argomento, si consenta di rinviare a Tomassetti 2015a.

Casalmaggiore e Contino, nel cremonese. A metà 2010 la direzione ha comunicato ai sindacati di voler modificare questa articolazione contrattuale, avanzando la richiesta d'introduzione di un salario d'ingresso a livello di Gruppo, da applicarsi ai nuovi assunti di tutti i siti produttivi come conseguenza di un nuovo piano d'investimenti. Il mancato accordo a livello centrale ha portato l'azienda a riposizionare l'asse rivendicativo nei singoli stabilimenti, ottenendo alla fine la concessione in dieci impianti su tredici. Rappresenta invece un'eccezione alla regola della contrattazione delle concessioni a livello di stabilimento il caso della N&W, che ha ottenuto l'introduzione del salario d'ingresso a livello centrale.

Secondo Cappelli (1985), inoltre, alcune caratteristiche degli impianti e della struttura aziendale influenzerebbero la propensione dei sindacati ad accettare le concessioni in quanto incidenti sul grado di competitività dello stabilimento e sulla possibilità che lo stesso vada incontro a un piano di esuberi o finanche alla chiusura. La prima caratteristica è il livello salariale d'impianto: maggiore è lo scostamento dei livelli retributivi dello stabilimento rispetto agli altri siti produttivi, considerata la media dei salari percepiti dalle altre aziende del settore o dal contratto collettivo di settore, maggiore è la probabilità che vengano sottoscritti accordi concessivi. Seppur in assenza di evidenze empiriche sistematiche, nel campione analizzato si può osservare come le azioni di *retrenchment* sul costo del lavoro siano concordate all'interno di realtà industriali dove non è trascurabile l'incidenza della struttura retributiva di rilevanza aziendale rispetto ai minimi salariali definiti dalla contrattazione di categoria. A titolo di esempio, in alcuni stabilimenti del Gruppo Marcegaglia, dove è stato introdotto un salario d'ingresso per i neoassunti, le retribuzioni medie delle maestranze registravano al momento dell'accordo un 15 per cento in più, pari a circa 300 euro mensili, rispetto alle voci base del Ccnl: una paga di 1.500,00 euro netti, con la quattordicesima, un cud per operaio di 25.000,00 euro, e, per un quinto livello, picchi di 31.000,00 euro.

Accanto agli aspetti retributivi, la letteratura sulla contrattazione concessiva dà conto di almeno due altri fattori che determinano il rischio che uno stabilimento possa subire riduzioni del personale o andare incontro alla chiusura (Cappelli 1985). Fattori che, per completezza, vale la pena richiamare sebbene non siano stati monitorati in questa ricerca. Il primo riguarda l'età dello stabilimento. Oltre al fatto che l'età dello stabilimento può rappresentare un indicatore del grado di obsolescenza dei macchinari e dei si-

stemi di produzione, al netto delle ristrutturazioni avvenute nel corso degli anni, gli impianti più vecchi tendono a essere generalmente più piccoli e ad avere quindi costi relativi maggiori rispetto alle economie di scala che possono essere sfruttate dagli stabilimenti di più grande dimensione. Il secondo fattore è la capacità produttiva di uno stabilimento in proporzione alla capacità produttiva totale dell'azienda: la minaccia di chiusura di impianti con una capacità produttiva relativamente bassa (rispetto alla capacità produttiva complessiva) è più credibile della prospettiva di dismissione di stabilimenti con una capacità produttiva relativamente alta.

5. Finalità negoziali

Due terzi degli accordi concessivi analizzati perseguono finalità espansive (realizzazione di nuovi investimenti e conseguente incremento occupazionale): in tal caso l'intesa è volta a realizzare incrementi di competitività e/o produttività, ma in un contesto di benessere complessivo dell'azienda. Studi empirici hanno dimostrato, *invero*, che l'incidenza delle variabili economiche sulla contrattazione concessiva è relativa. In altre parole, oltretutto da fattori economici, gli accordi concessivi sarebbero influenzati dalla generale erosione del potere contrattuale e organizzativo dei sindacati, determinata a sua volta da un'accresciuta capacità negoziale dei datori di lavoro, da un mutamento nell'interpretazione del diritto del lavoro in un senso meno favorevole alle organizzazioni sindacali, da una diversa percezione pubblica del sindacato, dal minor ruolo del governo nella contrattazione collettiva e dalla deregolamentazione del mercato del lavoro (Bell 1989). Diverso ancora è il caso di aziende in attivo e fortemente competitive, che hanno fatto ricorso alla strategia della minaccia di delocalizzazione o chiusura degli impianti solo per strappare concessioni al sindacato. Talvolta alcune di queste aziende si sono spinte alla chiusura temporanea del sito produttivo solo al fine di rendere maggiormente credibile la minaccia di chiusura definitiva dello stabilimento. In altri casi, aziende in crisi hanno preteso delle concessioni pur nella consapevolezza che le stesse non sarebbero state sufficienti per sopravvivere. La misura in cui la minaccia di chiusura dell'impianto possa essere utilizzata come strategia negoziale dipenderebbe, in definitiva, dal costo dell'opportunità di tenere aperto uno stabilimento anche a seguito del conseguimento delle concessioni rivendicate (Cappelli 1985).

Ci sono poi due accordi che possono essere definiti di «mantenimento». Si tratta dei trasferimenti d'azienda della Imar e della Osalmec. Sei accordi su venti, infine, hanno carattere difensivo e sono complementari ai regimi di orario ridotto, volti a salvaguardare i livelli occupazionali in un contesto di calo della domanda. Nel campione di contratti considerato, quindi, le concessioni sindacali non sono mai alternative alla cassa integrazione o ai contratti di solidarietà, che restano in definitiva gli strumenti anticrisi privilegiati dalle aziende.

6. Analisi d'insieme sul metodo della contrattazione concessiva

I risultati di questa ricerca mostrano che gli accordi presi in esame danno luogo a processi di aziendalizzazione di tipo *soft* (Carinci 2012), essendo complementari e non alternativi al contratto collettivo nazionale di lavoro; ci troviamo di fronte ad accordi di «responsabilità per l'occupazione e il proporzionamento delle tutele» (Vallebona 2011, p. 684), funzionali, almeno in termini programmatici, a garantire la competitività dei siti produttivi, attraverso una maggiore flessibilità salariale e organizzativa¹¹.

Se è vero che il valore assoluto del trinomio produttività, competitività e occupazione sia incontestabile, bisogna chiedersi se lo stesso valga quando quel valore viene a essere soppesato rispetto ai costi necessari per sostentarli, i quali a loro volta devono essere misurati non solo e non tanto sul piano dei contenuti, quanto soprattutto sotto il profilo del metodo. In effetti, gli accordi analizzati in questa ricerca scontano un elemento di criticità legato non tanto ai loro contenuti e agli effetti che ne discendono, quanto al metodo negoziale da cui scaturiscono, posto che il processo di aziendalizzazione delle relazioni industriali, in alcuni segmenti (su tutti, le multinazionali della provincia di Brescia), è avvenuto a discapito del consenso e della coesione sociale. Il riferimento è, in primo luogo, al dato di diffusione della contrattazione separata, fenomeno sì espressivo di un sistema di relazioni industriali pluralista e competitivo, ma al contempo indicativo di una scarsa capacità di coordinamento ed esigibilità della contrattazione collettiva.

¹¹ Per un'analisi dettagliata dei contenuti dei contratti qui analizzati, si consenta di rimandare a Tomassetti 2015a e 2015b.

Nella realtà che si offre all'osservazione, il processo di *retrenchment* contrattuale sembra inoltre essere determinato, in molti casi, più dal maggior potere negoziale che alcuni tipi di aziende possono vantare nei confronti del sindacato, che da un orientamento fisiologico della contrattazione verso obiettivi condivisi di produttività e competitività. Gli accordi concessivi individuati nel campione scaturiscono, in larga misura e prevalentemente nelle aziende multinazionali, da negoziati caratterizzati da strategie manageriali di tipo coercitivo e minaccioso («prendere o lasciare», pratiche di *whipsawing*, minaccia di disinvestimento), che inseriscono «nell'etica delle relazioni sindacali un forte elemento di turbamento»¹². Sul punto, è bene però chiarire che si tratta di una prassi negoziale che, come dimostrano gli accordi concessivi sottoscritti prima del settembre 2011, prescinde e insieme preesiste all'introduzione nel nostro ordinamento di una clausola di deroga di matrice legale (l'art. 8, decreto legge n. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011)¹³ che, anzi, secondo una rilevante ricostruzione dottrinale (Pessi 2011; De Luca Tamajo 2013), non veicolerebbe una forma di aziendalizzazione e decentramento spinto, collocandosi piuttosto a metà tra la libera derogabilità del Ccnl riconosciuta dalla giurisprudenza, e le regole pattizie che promuovono un modello di decentramento a vocazione organizzata.

Seguendo questo ordine di idee, è interessante recuperare in quanto attuale e idonea a descrivere e valutare – sotto il profilo del metodo – la complessità della prassi negoziale qui analizzata, la distinzione concettuale tra contrattazione gestionale (o cooperativa) e contrattazione concessiva in senso stretto, secondo cui nella prima forma contrattuale prevarrebbe l'elemento dello scambio «di partite contrapposte» e, quindi, il contratto collettivo riacquisterebbe parte della sua funzione originaria (Sciarra 1987). Diversamente, nella contrattazione concessiva prevarrebbe l'elemento del compromesso e della passività; la trattativa si svolgerebbe quasi esclusivamente sulla base delle unilaterali proposte del *management*. In quest'ultimo caso, cui sono riconducibili gran parte degli accordi concessivi qui analizzati, quella che dovrebbe essere la funzione fisiologica della contrattazione collettiva, diventa una disfunzione nella misura in cui il fattore occupazione viene strumentalizzato per strappare concessioni sotto

¹² Così Silvana Sciarra (2011, p. 346) con riferimento al caso Fiat.

¹³ Si vedano Perulli, Speziale 2011; Leccese 2012; Liso 2012; Magnani 2012; Perulli 2013; Imberti 2013.

pressione coercitiva, alterando così il metodo del leale confronto fra le parti, che dovrebbe realizzarsi sempre ad armi pari, secondo i principi di correttezza e buona fede sanciti non solo nella nostra Costituzione materiale, ma anche nelle norme dell'ordinamento internazionale, che vengono però disattese con disinvoltura in quanto confinate nella dimensione del «diritto morbido». Il riferimento è alla linea guida dell'Ocse in forza della quale nel contesto di trattative svolte in buona fede con i rappresentanti dei lavoratori sulle condizioni di impiego, o laddove i lavoratori esercitassero il diritto di organizzazione, le aziende sono «invitate» a «non minacciare di trasferire fuori dal paese in questione, in tutto o in parte, un'unità produttiva, né di trasferire in altri paesi i lavoratori dell'unità dell'impresa al fine di influenzare slealmente tali trattative od ostacolare l'esercizio del diritto di organizzarsi» (Ocse 2012, p. 28).

Dalle casistiche osservate emerge il limite del sistema di relazioni industriali italiano che continua a manifestarsi sotto diversi profili¹⁴: sul piano organizzativo, in un modello di relazioni tra capitale e lavoro improntato alla logica del conflitto e della risoluzione di problematiche contingenti¹⁵, anziché alla logica della cooperazione e della costruzione partecipata del destino dell'impresa; sul piano giuridico ed economico, nel conflitto tra una concezione del territorio quale fondamento originario del diritto (patizio), e una concezione che ne declama la pura dimensione applicativa¹⁶.

Quanto al primo aspetto, occorre sottolineare che le azioni di *retrenchment* sul costo del lavoro e la ricerca di maggiore flessibilità nella gestione della manodopera sono soltanto alcune delle leve manageriali tra le diverse azionabili. L'evidenza empirica del resto mostra come la contrattazione collettiva sia solo una delle molteplici determinanti che incidono sulla produttività e sulla capacità competitiva delle aziende (Tronti 2008 e 2010), la quale dipende in larga parte da investimenti sul capitale umano, sulla innovazione tecnologica e di processo, nonché sul capitolo strategico

¹⁴ Con riferimento all'esperienza di contrattazione concessiva in Fiat si veda De Luca Tamajo 2010.

¹⁵ Secondo Bordogna, la profonda crisi degli anni recenti «costringe i sindacati a gestire l'emergenza, a difendere il più possibile redditi e posti di lavoro attraverso l'amministrazione delle concessioni, in una sorta di "pain sharing", nell'efficace espressione di Paul Marginson» (Bordogna 2013, pp. 421).

¹⁶ Sul rapporto tra diritto, economia e territorio, si veda Irti 2006. Sulla crisi della regolazione uniforme, si veda il filone di ricerca richiamato da Bavaro 2012.

della ricerca e dello sviluppo. Se guardate in quest'ottica, simili negoziazioni possono, allora, rivelarsi emblematiche, anzitutto, di precise scelte di campo del *management* aziendale, poi, di una sostanziale passività ovvero inadeguatezza delle politiche sindacali, anche probabilmente per l'assenza di una cultura partecipativa e di una competenza specifica del sindacato sugli aspetti gestionali dell'impresa.

Quanto al secondo aspetto, a fronte delle «carenze strutturali del diritto del lavoro e delle relazioni industriali sovranazionali» (Ales 2011, p. 1061), nonché dei limiti di un sistema di relazioni industriali (quello italiano ma non solo¹⁷) sviluppatosi per regolare un mercato nazionale palesemente inadatto «a svolgere una funzione in un contesto in cui il mercato è ormai divenuto continentale e globale» (Biagi 2003, p. 541), l'impressione è che le soluzioni agli elementi di criticità emersi in questo saggio, prescindendo dal quadro regolativo di rilevanza nazionale, debbano necessariamente essere ricercate sul piano dell'autonomia collettiva, attraverso forme di coordinamento (e contrattazione) sindacale transnazionale¹⁸. Con la consapevolezza, tuttavia, che il conflitto tra norme e luoghi si sta consumando anche in una forma di globalizzazione e *dumping* a rovescio. La tragica vicenda della *garment factory* cinese di Prato è solo un esempio che vale a dimostrare come una nuova partita della concorrenza al ribasso si stia già giocando all'interno dei confini nazionali: enclave di lavoro nero, sfruttamento e sottoccupazione complicano non poco il difficile ruolo di mediazione del sindacato cui spetta risolvere, anche nella dimensione locale delle relazioni industriali, il dilemma tra la difesa dei diritti e lo scardinamento dello *status quo* in nome della salvaguardia dell'occupazione.

¹⁷ Sul punto Tiziano Treu ha precisato che le implicazioni del decentramento contrattuale e della contrattazione in deroga «vanno oltre le particolarità del contesto italiano perché investono la capacità di tutti i sistemi contrattuali e sindacali, costruiti in contesti nazionali e sostenuti da attori pure nazionali, di funzionare nel contesto dei mercati globalizzati e di reggere le pressioni che tale nuovo contesto esercita sugli attori del sistema, le parti sociali e lo stato nazionale» (2011a, p. 51).

¹⁸ Si vedano Sciarra 2011 e 2013; Schömann *et al.* 2012; Glassner, Pochet 2011; Glassner 2009; Lassandari 2005.

Riferimenti bibliografici

- AaVv. (2014), *Contrattazione collettiva decentrata in Europa. Analisi comparativa tra Francia, Germania e Italia*, in *Economia&Lavoro*, n. 1, pp. 1-2017.
- Ales E. (2011), *Dal «caso Fiat» al «caso Italia». Il diritto del lavoro «di prossimità», le sue scaturigini e i suoi limiti costituzionali*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4, pp. 1061-1091.
- Babson S. (2000), *Dual Sourcing at Ford in the United States and Mexico. Implications for Labor Relations & Union Strategies*, College of Urban, Labor and Metropolitan Affairs, Wayne State University.
- Baccaro L., Howell C. (2012), *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 1, pp. 13-74.
- Bavaro V. (2012), *Azienda, contratto e sindacato*, Bari, Cacucci.
- Beaucage A. (2000), *Concession Bargaining and Product Market Competition. The Experience of the Canadian Manufacturing Sector*, in *Relations Industrielles*, vol. 55, n. 1, pp. 96-132.
- Bell L.A. (1989), *Union Concessions in the 1980s*, in *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, Summer, pp. 44-58.
- Bellardi L. (1999), *Concertazione e contrattazione. Soggetti, poteri e dinamiche regolative*, Bari, Cacucci.
- Bellardi L. (2009), *I diversi «sistemi» contrattuali dopo l'accordo quadro*, in *Arel Europa, Lavoro, Economia*, novembre, pp. 31-35.
- Bellardi L. (2010a), *L'Accordo quadro e la sua applicazione nel settore privato: un modello contrattuale «comune»?», in Andreoni A. (a cura di), *Nuove regole per la rappresentanza sindacale. Ricordando Massimo D'Antona*, Roma, Ediesse, pp. 79-128.*
- Bellardi L. (2010b), *L'attuazione dell'Accordo quadro: pluralità dei sistemi contrattuali ed eterogenesi dei fini. Alcune note di sintesi*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, vol. 126, pp. 387-399.
- Biagi M. (2003), *Cambiare le relazioni industriali. Considerazioni sul rapporto del gruppo di alto livello sulle relazioni industriali e il cambiamento nella Ue*, in Montuschi L., Tiraboschi M., Treu T., *Marco Biagi: un giurista progettuale*, Milano, Giuffrè, pp. 529-550.
- Bordogna L. (1985), *Concession bargaining e tendenze recenti nelle relazioni industriali Usa*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, vol. 26, pp. 277-313.

- Bordogna L. (2013), *Le relazioni industriali italiane tra globalizzazione, incertezza delle parti e ruolo dell'attore pubblico. Un decennio perduto o un declino inevitabile?*, in Bordogna L., Pedersini R., Provasi G. (a cura di), *Lavoro, mercato, istituzioni. Scritti in onore di Gian Primo Cella*, Milano, Franco Angeli, pp. 409-423.
- Bordogna L. (2012), *La regolazione del lavoro nel capitalismo che cambia: fosche prospettive?*, in *Stato e mercato*, n. 1, pp. 15-28.
- Cappelli P. (1982), *Concession Bargaining and the National Economy*, in Industrial Relations Research Association, *Proceedings of the 35th annual meeting*, New York 28-30 dicembre, pp. 362-371.
- Cappelli P. (1985), *Plant-Level Concession Bargaining*, in *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 39, n. 1, pp. 90-104.
- Carinci F. (2012), *Al capezzale del sistema contrattuale: il giudice, il sindacato, il legislatore*, in Id. (a cura di), *Contrattazione in deroga*, Milano, Ipsoa, pp. 1-28.
- Caruso B. (1992), *Rappresentanza sindacale e consenso*, Milano, Franco Angeli.
- Cella G.P. (2011), *Verso una destrutturazione del sistema di contrattazione collettiva?*, atti del convegno nazionale «Nuovi assetti delle fonti del diritto del lavoro», Otranto, 10-11 giugno 2011, Otranto, Caspur Cyber Publishing, pp. 273-285.
- Clegg H.A. (1969), *The Substance of Productivity Agreements*, in Flanders A., *Collective Bargaining*, Penguin Books, pp. 352-365.
- Colvin A.J.S., Darbishire O. (2013), *Convergence in Industrial Relations Institutions. The Emerging Anglo-American Model?*, in *Industrial & Labour Relations Review*, vol. 66, pp. 1047-1077.
- De Luca Tamajo R. (1985), *L'evoluzione dei contenuti e delle tipologie della contrattazione collettiva*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1, pp. 16-34.
- De Luca Tamajo R. (2010), *Accordo di Pomigliano e criticità del sistema di relazioni industriali italiane*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1, pp. 797-814.
- De Luca Tamajo R. (2013), *Il problema dell'inderogabilità delle regole a tutela del lavoro: passato e presente*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, vol. 140, n. 4, pp. 715-740.
- Edwards R. (2003), *Plant Relocation. When Is It a Viable Threat?*, in *Journal of Industrial Relations*, vol. 45, pp. 23-34.
- European Commission (2002), *Report of the High Level Group on Industrial Relations and Industrial Change*.
- Freyssinet J., Seifert H. (2001), *Negotiating Collective Agreements on Employment and Competitiveness*, Eurofound.
- Garofalo M.G. (2011), *Per una teoria giuridica del contratto collettivo. Qualche osservazione di metodo*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 4, pp. 515-542.

- Garofalo M.G., Roccella M. (2010), *Premessa*, in Garofalo M.G., Roccella M. (2010, a cura di), *Commentario al contratto collettivo nazionale di lavoro dei metalmeccanici*, Bari, Cacucci.
- Giugni G. (1964), *L'evoluzione della contrattazione collettiva nelle industrie siderurgica e mineraria (1953-1963)*, Milano, Giuffrè.
- Glassner V. (2009), *Transnational Collective Bargaining Coordination at the European Sector Level. The Outlines and Limits of a «European» System*, in *International Journal of Labour Research*, vol. 1, n. 2, pp. 113-129.
- Glassner V., Pochet P. (2011), *Why Trade Unions Seek to Coordinate Wages and Collective Bargaining in the Eurozone: Past Developments and Future Prospects*, E-tui, Working Paper n. 3.
- Greemberg D. (1968), *Deviations from Wage-Fringe Standards*, in *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 21, n. 2, pp. 197-209.
- Hauptmeier M., Greer I. (2012), *Whipsawing: Organizing Labor Competition in Multinational Auto Companies. Proceedings of the 16th World Congress of Ilera*, Philadelphia, 2-5 luglio.
- Henle P. (1973), *Reverse Collective Bargaining? A Look at Some Union Concession Situations*, in *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 26, n. 3, pp. 956-968.
- Imberti L. (2013), *A proposito dell'articolo 8 della legge n. 148/2011: le deroghe si fanno, ma non si dicono*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 138, pp. 255-272.
- Irti N. (2006), *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Bari, Laterza.
- Jalette P. (2011), *Relocation Threats and Actual Relocations in Canadian Manufacturing: the Role of Firm Capacity and Union Concessions*, in *American Behavioral Scientist*, vol. 55, n. 7, pp. 843-867.
- Juris H. (1969), *Union Crisis Wage Decisions*, in *Industrial Relations. A Journal of Economy and Society*, vol. 8, n. 3, pp. 247-258.
- Kochan T.A., Katz H.C., McKersie R.B. (1986), *The Transformation of American Industrial Relations*, New York, Basic Books.
- Lassandari A. (2001), *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, Milano, Giuffrè.
- Lassandari A. (2005), *La tutela collettiva nell'età della competizione economica globale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2, pp. 263-318.
- Lassandari A. (2010), *Problemi e ricadute della contrattazione «separata»*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 2, pp. 323-339.
- Leccese V. (2012), *Il diritto sindacale al tempo della crisi. Intervento eteronomo e profili di legittimità costituzionale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 4, pp. 479-525.

- Liso F. (2012), *Brevi note sull'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e sull'articolo 8 della legge n. 148/2011*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 3, pp. 456-466.
- Lunardon F. (1999), *Efficacia soggettiva del contratto collettivo e democrazia sindacale*, Torino, Giappichelli.
- Lunardon F. (2012), *Il contratto collettivo aziendale: soggetti ed efficacia*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 1, pp. 21-66.
- Magnani M. (2012), *Da Pomigliano a Mirafiori: gli effetti dell'accordo di Pomigliano sulle relazioni industriali*, in Magnani M., Ferraresi M. (a cura di), *Da Pomigliano a Mirafiori: viaggio nell'attualità del diritto sindacale italiano*, atti del convegno dell'Unione giuristi cattolici di Pavia Beato Contardo Ferrini e del Dipartimento di studi giuridici tenutosi presso l'Università di Pavia il 3 febbraio 2011, Pavia, Pavia University Press, pp. 1-8.
- Mancini F. (1963), *Libertà sindacale e contratto collettivo «erga omnes»*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, pp. 570-596, poi in Id., *Costituzione e movimento operaio*, Bologna, Il Mulino, 1976, pp. 133-162.
- Maresca A. (2009), *Accordi separati*, in *Diritti lavori mercati*, n. 3, pp. 523-529.
- Maresca A. (2013), *Il contratto collettivo nazionale di categoria dopo il Protocollo d'intesa 31 maggio 2013*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1, pp. 707 ss.
- McKersie R.B., Cappelli P. (1982), *Concession Bargaining*, MIT Working Paper 1322-82.
- Mitchell D.J.B. (1994), *A Decade of Concession Bargaining*, in Kerr C., Stavdohar P. (a cura di), *Labor Economics and Industrial Relations*, Harvard University Press.
- Mearidi G., Marginson P., Fichter M., Frybes M., Stanojevic M., Toth A. (2009), *The Complexity of Relocation and the Diversity of Union Responses: Efficiency-Oriented Fdi in Central Europe*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 15, pp. 27-47.
- Mueller F., Purcell J. (1992), *The Europeanization of Manufacturing and the Decentralization of Bargaining. Multinational Management Strategies in the European Automobile Industry*, in *International Journal of Human Resource Management*, vol. 3, n. 1, pp. 15-34.
- Nay L.A. (1991), *The Determinants of Concession Bargaining in the Airline Industry*, in *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 44, n. 2, pp. 307-323.
- Ocse (2012), *Linee guida destinate alle imprese multinazionali*, ministero per lo Sviluppo economico, <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesITALIA-NO.pdf>

- Pessi R. (2011), *Indisponibilità del tipo e disponibilità regolativa dell'autonomia collettiva. Sull'art. 8 della manovra bis*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 4, pp. 537-557.
- Perulli A. (2013), *La contrattazione collettiva di «prossimità». Teoria, comparazione e prassi*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 4, pp. 919-960.
- Perulli A., Speciale V. (2011), *L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la «rivoluzione di agosto» del diritto del lavoro*, WP Csdle «Massimo D'Antona».IT – 132/2011.
- Roche W.K., Teague P., Coughlan A. (2015), *Employers, Trade Unions and Concession Bargaining in the Irish Recession*, in *Economic and Industrial Democracy*, vol. 36, n. 4, pp. 653-676.
- Santoro Passarelli G. (2010), *Efficacia soggettiva del contratto collettivo: accordi separati, dissenso individuale e clausola di rinvio*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1, pp. 487 ss.
- Schömann I., Jagodzinski R., Boni G., Clauwaert S., Glassner V., Jaspers T. (2012), *Transnational Collective Bargaining at Company Level. A New Component of European Industrial Relations?*, Brussels, Etui.
- Sciarra S. (1987), *Pars pro toto, totum pro parte: diritti individuali e interesse collettivo*, in *Lavoro e Diritti*, pp. 465-479.
- Sciarra S. (2011), *Automotive e altro: cosa sta cambiando nella contrattazione collettiva nazionale e transnazionale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 2, pp. 345-359.
- Sciarra S. (2013), *Nazionale e transnazionale: i dilemmi della contrattazione collettiva nella crisi*, in Carrieri M., Treu T. (2013, a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino, p. 111.
- Sisson K., Arrowsmith J., Marginson P. (2003), *All Benchmarkers Now? Benchmarking and the «Europeanisation» of Industrial Relations*, in *Industrial Relations Journal*, vol. 34, pp. 15-31.
- Tiraboschi M. (2011), *Gli accordi sindacali separati tra formalismo giuridico e dinamiche intersindacali*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2, pp. 346-361.
- Tomassetti P. (2015a), *Sindacato e contrattazione concessiva: una ricerca empirica*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1, pp. 183-201.
- Tomassetti P. (2015b), *La contrattazione in deroga nell'industria metalmeccanica*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 4, pp. 517-526.
- Traxler F. (1995), *Two Logics of Collective Action in Industrial Relations?*, in Crouch C., Traxler F. (a cura di), *Organised Industrial Relations in Europe. What Future?*, Aldershot, Avebury.

- Treu T. (1993), *L'accordo del 23 luglio 1993: assetto contrattuale e struttura della retribuzione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, pp. 215-242.
- Treu T. (2011a), *Le relazioni industriali nell'era della globalizzazione: gli accordi in deroga in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 1, pp. 51-72.
- Treu T. (2011b), *L'accordo 28 giugno 2011 e oltre*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3, pp. 613-641.
- Tronti L. (2008), *Produttività del lavoro e crescita: il ruolo della distribuzione del reddito e del sistema contrattuale*, dattiloscritto.
- Tronti L. (2010), *The Italian Productivity Slowdown. The Role of the Bargaining Model*, in *International Journal of Manpower*, vol. 31, n. 7, pp. 770-792.
- Vallebona A. (2011), *L'efficacia derogatoria dei contratti aziendali o territoriali: si sgretola l'idolo dell'uniformità oppressiva*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, vol. 10, pp. 682.
- Vardaro G. (1987), *Differenze di funzioni e di livelli tra contratti collettivi*, in *Lavoro e Diritti*, pp. 229-253.

ABSTRACT

L'articolo analizza un campione di 20 accordi concessivi sottoscritti nell'industria metalmeccanica lombarda nel quadriennio 2008-2013. L'analisi si concentra sulle determinanti, sulle caratteristiche e sul metodo della contrattazione concessiva. Dal punto di vista qualitativo, i contenuti negoziali non implicano una disarticolazione degli assetti contrattuali: le concessioni generalmente assumono la forma di azioni di retrenchment volte ad allineare i contenuti della contrattazione aziendale agli standard minimi del Ccnl. Questo processo sembra tuttavia essere determinato, in molti casi, più dal maggior potere negoziale che alcuni tipi di aziende possono vantare nei confronti del sindacato, che da un orientamento fisiologico della contrattazione verso obiettivi condivisi di produttività e competitività. Il principale elemento di criticità di simili esperienze contrattuali sembra dunque essere l'approccio metodologico, posto che la maggior parte degli accordi scaturisce da strategie manageriali di tipo coercitivo e minaccioso («prendere o lasciare», pratiche di whipsawing, minaccia di disinvestimento o di spostamento della produzione all'estero).

DETERMINANTS, CHARACTERISTICS AND METHODOLOGY OF CONCESSION BARGAINING

This paper presents the results of a research on a sample of 20 concessionary company-level agreements, signed in the metalworking industry, in Lombardy, between 2008-2013. The analysis focuses on the determinants, characteristics and methodology of concession bargaining. From a qualitative point of view, the contents of the analysed concessionary agreements are not disruptive in relation to the multi-employer bargaining architecture: concessions generally take the form of retrenchment measures to realign working conditions negotiated at company level to the standard of the national sectoral collective agreement. However, in most cases this process seems to be determined by structural constraints rather than by a collaborative orientation of collective bargaining towards shared productivity and competitiveness goals. The most critical dimension of such agreements seems therefore to relate to the bargaining methodology, since in many cases concessions are made in response to MNEs' benchmarking, whipsawing and «take-it or leave-it» strategies.

CONFRONTO

Passaggi di stagione

di Massimo Paci

[Ediesse, 2015]

La primavera della ragione e l'estate interiore

Alberto Olivetti*

Passaggi di stagione di Massimo Paci, che la casa editrice Ediesse pubblica nella collana di narrativa «Carta bianca» diretta da Angelo Ferracuti, si compone di una prima e di una seconda parte. La prima, *Diario pubblico*, è suddivisa in due capitoli: *L'autunno della politica* e *L'inverno della burocrazia*. La seconda parte, *Diario privato*, è costituita da un unico capitolo, *L'estate interiore*. La narrazione nel suo complesso, pertanto, assume un ritmo scandito in tre tempi. Del resto, i titoli, nella loro successione – autunno, inverno, estate – danno ben conto di uno speciale tratto, lo potremmo dire «figurato», che connota l'andamento di queste pagine scritte in terza persona, dove la narrazione biografica è mantenuta su quel non facile crinale che consente di tenere un modo distaccato dentro una cifra di accentuata intrinsechezza, ché il ricorso alla terza persona risulta particolarmente adeguato alla resa di un tale stato d'animo.

In terza persona e secondo la partizione che ho descritto, Paci dipana in sequenza capitoletti intensi, ma non necessariamente estesi. Essi conferiscono al libro un suo ritmo interno, tale che i singoli brani risultino, in una qualche loro misura, significativi di qualcosa che va oltre il semplice collegamento narrativo tra l'uno e l'altro. Questa attitudine, che ha conseguenze sul piano stilistico, non ha l'impressione che sia ricercata per ottenere preziosismi letterari.

Massimo Paci dà rilievo a episodi significativi – come quelli che riguardano la esemplare vicenda della Presidenza dell'Inps – che rivelano circostanti contesti e muovono il lettore a valutazioni illuminanti, nate da giudizi che l'autore affida sempre a parole di estrema discrezione e misura, capaci di restituire una temperie politica e culturale e di motivare giudizi specifici, nel merito di scelte e soluzioni talvolta, ma senza apparire, spietati con alcuni protagonisti, i quali hanno tutti il loro nome e cognome.

* Alberto Olivetti è docente di Estetica presso l'Università di Siena.

Passaggi di stagione: abbiamo elencato un autunno della politica, un inverno della burocrazia e un'estate interiore. E la primavera? La primavera, almeno nell'indice, manca. Nel libro, se non vado errato, un'unica volta la primavera è menzionata, ma riveste, per dir così, un ruolo eminente nel metaforico gioco dei transiti stagionali: «Erano passati più di tre anni da quando aveva lasciato l'università per la pensione: ma questo aveva significato per lui un'intensa stagione di lavoro, una nuova e inaspettata "primavera della ragione", in cui si era dedicato finalmente al libro sulla sociologia storica che da anni aveva in animo di scrivere». (p. 121) (Il libro è *Lezioni di sociologia storica* pubblicato da il Mulino nel 2013).

Questa *primavera della ragione* fiorisce nelle prime pagine del terzo capitolo «L'estate interiore»: apre a quell'estate. Così, se la primavera non appare nel sommario, tuttavia si mostra al suo debito tempo, dopo l'autunno, l'inverno e prima di un'estate che, con l'auspicio di una ragione *nuova, primaverile*, è per cominciare.

Affido a poche citazioni il compito di segnare un percorso che, dalla prima e dalla seconda, ci porti alla terza parte della narrazione.

Dal primo capitolo: «Da sempre era stato attratto dalla politica, alla quale non voleva rinunciare; ma, nello stesso tempo, percepiva tutta l'incertezza dei suoi esiti e temeva di restarne deluso» (p. 14); ancora: «Si chiese se la via dell'università, che aveva intrapreso, l'avesse veramente "salvato" o non l'avesse cacciato invece proprio in quel ruolo ambivalente, tra impegno politico ed esilio intellettuale, che soffriva adesso e che lo faceva sentire, a volte, estraneo a se stesso» (p. 16). Quindi: «*La politica brucia, ma solo le anime elette*».

È forse opportuno richiamare l'esergo, i due versi con i quali si apre questa prima parte, tratti da *La pietà*, una poesia di *Sentimento del Tempo* di Giuseppe Ungaretti: «E mi sento esiliato in mezzo agli uomini. / Ma per essi sto in pena». Donde proviene e come si attesta questa sensazione d'esilio che connota una educazione intesa alla diligenza e alla coscienziosità civiche? E come essa muove questo resoconto narrativo in forma di diario?

Eloquenti, al proposito, le riflessioni sulla «macchina-Inps» allorché, una volta assunta la Presidenza dell'istituto, «il dilemma tra coinvolgimento e distanziamento dalla politica, entro cui si era dibattuto in quegli anni» (p. 41) non poteva aver corso.

Vale la pena soffermarsi sulla pagina che dice della lentezza decisionale o dell'impossibilità a decidere degli organismi di direzione dell'Inps; della

constatazione di dipendere da «l'esistenza di una rete di rapporti di potere, formali e informali, che interferiva pesantemente con l'attività del Consiglio. Sostanzialmente, il governo dell'Istituto era nelle mani di una molteplicità di organi e di soggetti», e risulta dalla sommatoria di poteri consolidati e permanenti in ruoli fissi, senza possibilità di avvicendamenti o rinnovi. «Un giorno, nel corso di una riunione di lavoro, gli venne di definire l'Inps come una "poliarchia". Questa parola risultò esotica per i funzionari presenti, ma una volta che egli l'ebbe spiegata – come un'organizzazione i cui membri hanno imparato a muoversi tra molteplici poteri che agiscono per fini propri – tutti la compresero subito» (p. 56).

Una dimensione estensibile, ahimè, a ogni istituzione di questo paese e ben nota a chi sia chiamato a svolgere funzioni nel nome di un pubblico interesse. Attività che gli è impossibile svolgere se non attraversando un intrecciato e diffuso esercizio di interessi privati che ottendono e depotenziano ogni atto che sia mosso da un senso di responsabilità pubblica. Del resto Paci, in esergo al secondo capitolo, «L'inverno della democrazia», pone la seguente, significativa citazione dal Wright Mills di *White Collars*: «In un mondo burocratico di irresponsabilità organizzata, aumenta la difficoltà di far udire il proprio dissenso».

E vengo alla terza parte, a quella «estate interiore» che consegue a una primavera che è stata ricca di fiori: l'estate, il momento più luminoso dell'anno, *aestus*, il calore che fruttifica, fa maturare. E l'estate, in queste pagine, è appunto intesa come il tempo di una illuminazione interiore, il massimo lume dell'animo.

Sappiamo di un'Europa dei «lumi», e sappiamo che con «luce interiore» si designava, in antico e oggi ancora, un grado elevato della consapevolezza di sé che sovrasta d'assai la temperie e le culture dell'Illuminismo.

Fino a questo momento, la terza persona narrante trovava nell'assidua pratica di quella che egli chiama una ragione scientifica di ascendenza illuministica. È quella cultura del «Settecento riformatore» che giustifica e motiva un'assunzione di responsabilità pubblica, proprio perché è in virtù di una ragione analitica che si pone in evidenza quanto debba essere cambiato o come intervenire o come rafforzare scelte e diverse necessità e posizioni.

Ora, in questa parte, al contrario prendono campo l'occasione, l'incontro, la suggestione, il caso. Casi, suggestioni, incontri e occasioni, attraverso i quali la dimensione ancora non risolta della terza persona narrante, che os-

cilla tra la propria inclinazione a un distacco e la propria determinazione a un coinvolgimento, trova nuovi scenari e nuove prospettive.

Un primo è l'«incontro» con la constatazione che gli anni si sono accumulati, con la sensazione, cioè, di un invecchiare. Nel libro dell'eminente studioso di sociologia, si parla di vecchiezza non in termini sociologici: il tema dell'età rinvia a una dimensione spirituale, non è fissato in una condizione sociale o generazionale. Avrei piacere di richiamare alcuni tra gli autori a me cari – Cicerone, Montaigne, Pirandello – che hanno studiato il senso del tempo riguardato come età, nella dimensione, giustappunto, dell'individuo singolo, non intesa come dato anagrafico, ma in termini di condizione interiore. Ma Paci ha qui pagine rapide che filano il discorso dell'età e dell'invecchiamento: richiama la «teoria dell'invecchiamento continuo» di un grande autore, Philip Roth, che agisce subito dopo l'adolescenza; ed espone «la teoria di Flavio», il barbiere che gli descrive, lui che se ne intende, come un volto possa avere almeno tre fasi riconoscibili di invecchiamento, tanto da poter formulare una «teoria degli stadi».

La lettura di Roth «lo aiutava a svelare il senso della sua esistenza, quel suo sguardo estetico verso i fatti della vita, quell'impegno ambivalente e mai totale nella politica, quella distanza dal mondo che lo segnava fin dalla gioventù. In fondo era sempre stato vecchio» (p. 123). Considerazioni su «la parabola dell'età» che si richiamano, nel loro scorrere, alla parola di poeti: Roger McGough, Baudelaire, Cardarelli, Leopardi...

Indicandoli come relativi all'acquisizione di un suo senso dell'età, la terza persona ci narra dell'*horror vacui* acutamente provato fino dall'infanzia e di come da bambino «era cresciuto come tutti nella paura del terremoto» (p. 131). Constata che il pensiero di un terremoto non lo mette nella stessa agitazione e in quella fragilità emotiva che l'idea del vuoto gli comunica. E ne argomenta una interpretazione. Il «vuoto», leggiamo, può configurarsi come una scelta di responsabilità personale: ciascuno può decidere di andare incontro al vuoto. Il «terremoto», al contrario, non prevede responsabilità personale. Così ora, «adesso che la vecchiaia aveva cominciato a lambire la sua vita», la calma che lo aveva preso durante un terremoto «era forse il sintomo rivelatore di un processo interiore più ampio, verso la coscienza dell'irresponsabilità individuale della morte» (p. 132).

Da quest'ordine di considerazioni, muovo all'ultima parte, breve e concentrata, della narrazione.

Si torna a meditare le opere dei pittori amati, la metafisica di De Chirico, quel dar figura all'assenza di Morandi. Riflessioni sulle arti figurative, in questa estate dell'anima, e altri incontri, altre occasioni che giocano un ruolo fondamentale. Occasioni, incontri che si appalesano per illuminazioni, per immediati incanti, per improvvise rivelazioni.

Portano all'individuazione, percorse una «via scientifica» e una «via estetica», di una «via estatica» di conoscenza: «Era sopravvenuta a un tratto, sempre più chiaramente, anche se favorita da eventi casuali, la sensazione di essere arrivato al termine della strada seguita fin lì, ai confini di quello spazio conoscitivo riflessivo o razionale entro cui si era mosso fino ad allora. Altre visioni, altre vie alla conoscenza del mondo si erano affacciate davanti a lui: quella “estetica” e quella “estatica”, come le aveva provvisoriamente chiamate. Questo gli era capitato in quello scorcio finale dell'estate: quasi per caso, una serie di episodi, di indizi e di segnali gli erano venuti incontro nella vita quotidiana e gli avevano dato da pensare» (p. 149).

Estetica. Estatica. «Estetica» è una parola di recente conio. Ne sappiamo la data di nascita, ad Halle nel settembre 1735, a opera di Alexander Gottlieb Baumgarten che discute una dissertazione sul testo poetico. Quella estetica è una *cognitio sensitiva*, forma di conoscenza un tempo ritenuta, rispetto alla conoscenza teoretica, inferiore perché dipendente dal coinvolgimento pieno dei sensi, l'*aisthànomai* dei greci. I sensi che, dal 1735 in poi, hanno preso molto campo nella ricerca non solo dei filosofi, ma, direi quasi, nella consapevolezza diffusa di ciascuno di noi!

«Estatica». Nel lemma greco *èkstasis* risiede il verbo *istemi* uno stare fuori, estrarsi, che in latino si volge in *extra-sistere* e sarebbe per certo fuorviante ritenere *extra* un mero *altrove*, un separato *davanti*. Piuttosto un *sorgere*, un *apparire*. Un plesso: in-me-fuori-di-me, *ex-sistens*, esistente: nella relazione tra medesimezza e alterità le ragione dell'identità più profonda. «Il nostro percorso di vita» (p. 150).

Conoscenza estatica. Ne cogliamo l'invito: tornare alle ragioni per le quali la terza persona che ci narra di passaggi di stagione, ancipite tra impegno e contemplazione, ha trovato nella «estatica» l'armonia più elevata del suo dilemma, «degnò sigillo della sua estate interiore» (p. 151).

Sensazioni private, riflessioni pubbliche

*Elena Granaglia**

Il mio sarà un intervento breve. Incomincio con il ringraziare moltissimo Massimo Paci per questo invito in quanto ci conosciamo da molto tempo, ma in questi anni ci siamo visti poco e quindi sono particolarmente felice di essere qui a discutere del suo libro.

Vorrei iniziare con delle sensazioni personali. Recentemente, può sembrare banale, ho letto una citazione di una scrittrice (Nicole Krauss) secondo cui – cosa abbastanza vera e anche abbastanza ovvia – la letteratura avrebbe il potere di aprire canali di comunicazione che altrimenti ci sono preclusi. E tra questi certamente il canale immediato, anche se non l'unico, è quello tra chi legge e chi scrive. Leggiamo un autore e sentiamo: «Sì. La pensa esattamente come me». Si crea una comunione, un piacere, la gioia di condividere. Come già ricordava Adam Smith: l'empatia di condividere insieme delle sensazioni. Ebbene, questo grande piacere, devo dire che io l'ho provato moltissime volte leggendo il libro di Paci.

Proprio all'inizio, scrive l'autore: «Come gli capitava spesso, anche quella sera, egli non fu capace di saluti ravvicinati e di frasi che finiscono per essere di circostanza». Ecco, questa è la traduzione di una sensazione che mi ha accompagnato da sempre. Quindi nel vederla lì scritta, con queste belle parole, mi sono immediatamente riconosciuta.

Poi in tutto il volume c'è un succedersi continuo di desiderio di impegno civile, di partecipazione alle cose del mondo e al contempo, di sensazione di isolamento, di distacco, di solitudine, con due grandi certezze, però. Da un lato, vi è l'amore coniugale: la presenza solida, affettuosa, profonda della moglie ci accompagna in tutte le pagine. Dall'altro, vi è l'affetto per gli amici: penso, ad esempio, alle belle parole che il libro rivolge sia a Giacinto Militello – che ha condiviso con l'autore la stessa esperienza all'Inps – sia a Laura Pennacchi – che allora, come sottosegretaria al Tesoro, di pensioni si

* Elena Granaglia è docente di Scienza delle finanze presso l'Università di Roma Tre.

era molto occupata. Quindi, da un lato, c'è questa tensione continua tra il voler partecipare e il «sentirsi fuori», e, dall'altro, vi sono le costanti degli affetti forti, solidi.

Infine, ed è l'ultima notazione di comunione personale, il libro mi ha direttamente parlato quando di notte Massimo Paci vede il parco e di nuovo lo cito: «Vedo di notte questo parco senza presenza di vita. Non più bambini con le loro corse né mamme appresso a loro. Né cani e né gatti, né uccelli e né cicale». In questo modo, si riesce (almeno così io l'ho letto e non so poi se sia una mia estrapolazione) a vedere qualcosa di diverso, si vede in qualche modo il parco nella sua essenza. Questa ricerca di vedere le cose nella loro essenza, le montagne nella loro essenza, il paese greco nella sua essenza (una volta che la folla dei turisti si è allontanata) è qualcosa, di nuovo, che mi parla direttamente. In fondo, è la foglia d'erba di Whitman: cercare di vedere il mondo in se stesso, a prescindere dalla presenza umana.

Però, adesso vorrei lasciare da parte le assonanze personali e portare l'attenzione su due contributi per me molto belli di questo libro che ci portano ad alcune riflessioni pubbliche. Il primo concerne la pluralità delle forme di conoscenza. Soprattutto, mi ha colpito il primo incontro con la conoscenza estetica. La scena è ancora una volta quella del parco; la visione del parco non è, però, più soltanto un arricchimento personale (riusciamo a portare dentro di noi sensazioni altrimenti precluse). Essa ci permette anche una nuova forma di conoscenza oltre a quella scientifica che ha accompagnato la vita dell'autore in quanto sociologo. Il pensiero di Paci va immediatamente a Magritte e poi a De Chirico e a Morandi, ad autori che ci fanno confrontare con la metafisica, appunto, con un'altra forma di conoscenza.

Questa visione del parco mi ha portato alla mente un altro parco, quello di Murakami in *1Q84*. In un suggestivo passaggio di questa bella trilogia, Aomame, la protagonista del racconto, vede di fronte a sé un parco di notte, anche lì completamente senza persone. E che cosa c'è in quel parco? C'è soltanto la seconda luna, una piccola luna verde, che non è altro che un segnale per l'ingresso in un altro mondo, dove la conoscenza è completamente diversa da quella disponibile nel mondo reale. Quindi, anche in questo caso, mi è venuta in mente la visione del parco come diversa forma di conoscenza. Devo dire che nel volume di Paci ci sono molteplici segnali di arte come conoscenza. La pittura accompagna l'autore fin dalle prime pagine, da quando a Venezia, dopo aver visto il comizio della Lega, si confronta, ancora una volta, con i pittori espressionisti. Il libro, poi, affronta

anche alcune questioni politiche. Tra queste, è centrale la ricostruzione dell'esperienza come presidente dell'Inps. Ne viene fuori un piccolo trattato sulla pubblica amministrazione, sulle sue logiche di funzionamento, sull'«inverno della burocrazia» (come recita il titolo del capitolo). Il libro, infatti, – e mi sembra un punto interessante – non entra tanto nel merito di come strutturare la tutela pensionistica – seppure, anche a questo riguardo, sia interessante notare l'esistenza già allora di tanti pregiudizi culturali in ambito pensionistico (sia nella difesa dello *status quo* sia nell'assunzione di una inevitabile insostenibilità delle pensioni pubbliche). Il contributo che più mi ha colpito concerne, invece la ricostruzione delle logiche di funzionamento o meglio di non funzionamento e di malfunzionamento di un'amministrazione pubblica.

Vi sono delineate in maniera piuttosto precisa – quasi come in un trattato di politica pubblica – tutte le difficoltà di ricomporre interessi contrapposti, logiche autoreferenziali, forze centrifughe, difficoltà di addomesticare in qualche modo la ricerca di guadagni personali non necessariamente monetari, ma soprattutto di potere, con il rischio per l'autore di essere risucchiato e rimanere impantanato all'interno di modelli d'interazione spesso opachi, di parte, secondo divisioni anche strane e complicate e non immediatamente riconducibili a uno schieramento politico preciso. Colpisce il ritratto dell'opacità e della resistenza ai miglioramenti, della forza delle tendenze disaggreganti, in cui ognuno cerca il proprio interesse particolare, al punto che è meglio lo stallo piuttosto che la perdita di un po' di potere, non importa se a perderci è la produzione di un bene di cittadinanza come sono le pensioni. Il carattere di bene di cittadinanza, infatti, rende ancora più preoccupante l'assenza di fiducia reciproca, l'incapacità di fare squadra.

A riguardo è molto istruttiva la descrizione di un concorso che Massimo Paci vorrebbe indire all'interno dell'Inps, dove ci sono già seicento dirigenti di secondo livello. Paci vorrebbe aprire la dirigenza a sei esterni da selezionare attraverso un normale concorso meritocratico. Ma la proposta risulta essere veramente eccessiva: il libro mette in evidenza l'impossibilità di poter cambiare anche così poco. Quindi – ripeto – questa parte mi sembra assolutamente da leggere come un piccolo trattato sulla pubblica amministrazione.

Detto ciò, la lettura del volume solleva un paio di interrogativi di natura politica.

La ricostruzione della vicenda dell'Inps è un macigno per tutti noi che crediamo nell'intervento pubblico. Molti di noi sono, infatti, pronti a difendere l'intervento pubblico, ma quando si legge la descrizione offerta da Paci non si può non restare colpiti. Allora mi chiedo se, *a posteriori*, grazie al distacco, alla distanza – quantomeno temporale – rispetto a quell'esperienza, non si possa dare oggi qualche suggerimento in più a tutti noi, che ancora adesso vorremmo cercare di rendere più funzionante e più equo l'operare della pubblica amministrazione.

Il secondo interrogativo ha a che fare con le 35 ore a parità di salario, un tema che ritorna più volte nel libro. La posizione è sostenuta non soltanto per ragioni di natura economica, e/o di flessibilità dell'orario di lavoro, ma anche in virtù di una ragione etico-sociale, cioè per avere più tempo da dedicare alle attività non di mercato. Dunque, le 35 ore sarebbero da difendere anche come una liberazione del tempo dal lavoro di mercato e a favore delle tante altre forme di partecipazione alla vita privata e sociale che dal mercato possono prescindere. E, nel libro viene sottolineata una riduzione a 35 ore «a parità di salario». Mi domando se anche oggi, in un contesto in cui la produttività è abbastanza stagnante, potremmo generalizzare questa richiesta. In particolare, mi chiedo se non ci potrebbero essere ripartizioni diverse nelle responsabilità di finanziamento di questa parità di salario (come, ad esempio, un intervento sotto forma di credito di imposta e altre forme di intervento di finanziamento pubblico).

Infine, vorrei fare un accenno anche a quella che per me resta una mancanza in questo libro. Massimo Paci è stato, per noi che ci occupiamo di politiche sociali, un riferimento intellettuale influente, autorevole. Penso ad alcuni suoi scritti e in particolare a un articolo sulle «onde lunghe» del sistema di welfare, che è stato per me un lavoro fondamentale. È un testo che fa parte del mio bagaglio, di quelle cose che, una volta lette, ci si porta dietro nel corso del tempo. E, invece, di questi temi importanti del welfare non c'è quasi traccia nel volume: questa parte così notevole della sua vita di studioso ha poca testimonianza. Insomma, vorrei concludere ringraziando l'autore anche per il contributo imprescindibile che ha dato a chi studia le politiche sociali; un contributo che mi sarebbe piaciuto vedere un po' più riconosciuto all'interno di questo libro.

Q

Passaggi di stagione.

Diario privato di un sociologo tra ricerca e politica

*Carlo Trigilia**

Massimo Paci è un sociologo noto, che è stato a lungo impegnato su temi importanti come il lavoro, lo sviluppo di piccola impresa, il *welfare*. Ma è anche una figura conosciuta nel mondo politico della sinistra italiana, con il quale ha a lungo interagito assumendo anche incarichi istituzionali tra cui quello di presidente dell'Inps. *Passaggi di stagione* (pubblicato da Ediesse) è un diario personale nel quale ricostruisce il suo percorso tra attività scientifica e impegno politico e istituzionale negli ultimi vent'anni. La prima domanda che affiora addentrandosi nella lettura riguarda però proprio la natura di questo diario. E forse l'autore non ci aiuta quando intitola la prima parte «Diario pubblico» e la seconda «Diario privato». È vero, nella prima si parla delle vicende politiche tra la fine degli anni novanta e il decennio successivo («L'autunno della politica») e di quelle relative alla sua esperienza come presidente dell'Inps («L'inverno della burocrazia»). Nella seconda si ricostruisce invece un percorso più strettamente personale, segnato dall'invecchiamento, dal distacco dall'attività scientifica e politica e da nuove esperienze interiori. E tuttavia la distinzione tra diario privato e pubblico non rende chiaramente il senso complessivo che Paci intende dare alle sue riflessioni. A che genere letterario è ascrivibile questo suo scritto per molti versi sorprendente e inatteso?

Non mi sembra propriamente un libro di memorialistica politica tradizionale, perché lo scopo principale non è quello di contribuire a gettar luce su vicende e passaggi politici attraverso ricordi e testimonianze personali; anche se ci sono riferimenti di questo tipo nella prima parte. In realtà è più un'autobiografia, perché si presenta come un racconto retrospettivo delle proprie esperienze di vita personali degli ultimi decenni tra ricerca e politi-

* Carlo Trigilia è docente di Sociologia economica e Sociologia politica presso l'Università di Firenze.

Il testo che qui si pubblica è in corso di stampa anche sulla rivista *Il Mulino*.

ca, fatte di dilemmi, di scelte, di speranze, di qualche gratificazione e di molte insoddisfazioni e delusioni. Al di sotto di tutto questo si intravede chiaramente un rapporto difficile tra impegno scientifico e impegno politico-istituzionale. È questo rapporto irrisolto che alimenta sentimenti e stati d'animo contrastanti. In questo senso anche il diario pubblico è in realtà un diario molto privato. In altre parole, ciò che interessa l'autore in questo libretto non è tanto contribuire a gettar luce sulle vicende della politica italiana in una certa fase, o sul funzionamento dell'Inps, anche se certo ci sono spunti anche in tale direzione. Gli interessa soprattutto ricostruire come ha vissuto personalmente queste vicende.

Un'autobiografia dunque, ma non solo. Un modo di leggere questo agile libretto può anche essere quello di vederlo come una testimonianza, con tutte le specificità personali, di una vicenda più generale. A me sembra che implicitamente – ma molto chiaramente – il libro faccia emergere il tema più generale del rapporto tra intellettuali moderni, specialisti delle scienze sociali, e potere politico. Un rapporto travagliato e complesso, visto dal lato dei dubbi, delle speranze e delle delusioni personali, ma che ha una dimensione più generale che connota la stessa esperienza individuale di Massimo Paci e insieme coinvolge una generazione di studiosi sociali nel nostro paese. Vorrei soffermarmi soprattutto su questo aspetto, consapevole che si tratta certo di una scelta arbitraria (ma non infondata).

Verso la fine degli anni sessanta si forma, con un certo ritardo rispetto ad altri paesi, una generazione di ricercatori sociali (soprattutto sociologi) che inizia a praticare un'attività di ricerca empirica centrata sulla società italiana (prima di allora si trattava di un campo che era monopolio della storia, anche per l'influenza della cultura idealistica). Si tratta di una seconda generazione di giovani che si formano a contatto con alcuni «padri fondatori» della sociologia e della scienza politica italiane, i quali però si erano assunti soprattutto il compito di introdurre la teoria sociologica e politologica. Sono i loro allievi che si dedicano alle prime ricerche empiriche pionieristiche, cercando di delineare alcuni caratteri essenziali della società italiana (insieme anche a una nuova generazione di economisti). Tra questi, Massimo Paci è certamente una figura di spicco, un apripista con le sue ricerche sul mercato del lavoro, lo sviluppo di piccola impresa e poi con i suoi numerosi lavori sul *welfare*.

Una caratteristica di questa nuova generazione di ricercatori sociali è che essi da un lato sposano il principio dell'autonomia della ricerca scientifica,

validata dai suoi propri criteri di argomentazione e di verifica empirica, e dall'altro si pongono però anche il problema di influire con le proprie ricerche sulla definizione degli interventi politici. Vogliono contribuire alla modernizzazione del paese. Da questo punto di vista si potrebbe dire che per Paci – e per la generazione dei suoi colleghi formati negli anni Sessanta (e anche per qualcuno più giovane che ha seguito questa pista) – la società è più importante della sociologia e dell'economia. Ma solo nel senso che i temi d'indagine devono essere scelti con riferimento alla loro strategicità per la modernizzazione intesa come sviluppo capace di ridurre le disuguaglianze sociali (la «quadratura del cerchio» di cui avrebbe parlato Dahrendorf). Da qui, per esempio, il rilievo che assumono oggetti di studio come quelli frequentati da Massimo Paci cui si è già accennato – il mercato del lavoro e lo sviluppo di piccola impresa, il *welfare* – ai quali si potrebbe aggiungere il tema della relazioni industriali e del neo-corporativismo, al centro dell'esperienza iniziale di *Stato e Mercato* che vede l'autore tra i protagonisti e primo direttore.

Il momento dell'analisi deve però mantenere la sua rispondenza ai canoni della ricerca scientifica e non cadere nell'ideologia o peggio nella propaganda politica travestita da indagine scientifica. In questo senso si segue di fatto l'insegnamento weberiano, anche se bisogna onestamente riconoscere che non mancarono nel clima degli anni settanta sbandamenti ideologici nell'ambito della giovane sociologia italiana (ma non è il caso di Paci o dell'esperienza di *Stato e Mercato*, che anzi contro quella deriva volevano reagire, sforzandosi di impostare su binari nuovi, di reciproca autonomia e di interdipendenza, i rapporti con la politica che pure venivano ricercati).

In questa situazione, che vede l'affermarsi tardivo ma incisivo delle scienze sociali, si ridefinisce il vecchio problema del rapporto tra intellettuali e potere politico: viene posto in termini nuovi che rifiutano il modello dell'intellettuale organico (specialista più politico secondo la nota definizione di Gramsci) così come quello del distacco e dell'isolamento nella «torre d'avorio». Come ricordava Norberto Bobbio in un bel saggio di molti anni fa sugli intellettuali e il potere, attivare un rapporto di comunicazione tra il mondo della ricerca scientifica in campo sociale e quello della politica che sia efficace, e sappia uscire dall'alternativa tra l'intellettuale organico o l'isolamento reciproco, non è facile da nessuna parte. Ma non c'è dubbio che da noi si sia mostrato particolarmente difficile e lo sia ancora oggi.

Cercare di comprenderne i motivi ci porterebbe però lontano (ci ha provato qualche anno fa Alberto Asor Rosa, con il libro-intervista di Simonetta Fiori *Il grande silenzio*). Mi limito a dire che certo ha influito a lungo la presenza di un partito forte come il Pci, che non ha facilitato la comunicazione tra i due mondi e poi nell'ultimo ventennio la politica mediatica con la personalizzazione della leadership, il marketing politico e tutto il resto. Forse l'esperienza più interessante e più equilibrata di comunicazione si è svolta intorno alla progettualità del primo centro-sinistra (socialisti, repubblicani e componenti della Dc).

Ma torniamo al protagonista di *Passaggi di stagione*. Nella chiave più generale alla quale ho prima accennato, la travagliata esperienza personale raccontata dall'autore può essere anche letta come una testimonianza dei rapporti difficili tra nuovi intellettuali e politica, e aiuta anche a coglierli meglio; tenendo conto che in Paci l'esigenza di questo rapporto tra il suo lavoro scientifico e la politica è particolarmente forte, è una sorta di imperativo etico. Un paio di citazioni contribuiscono a chiarire questo giudizio.

«Più tardi, in treno, sulla via del ritorno, ripensò a queste parole e si chiese se la via dell'università, che aveva intrapreso, l'avesse veramente «salvato» o non l'avesse cacciato invece proprio in quel ruolo ambivalente, tra impegno politico ed esilio intellettuale, che soffriva adesso e che lo faceva sentire, a volte, estraneo a se stesso» (p. 16).

È forte dunque l'esigenza personale di un rapporto tra l'attività scientifica e l'impegno politico e insieme la consapevolezza della sua difficoltà, come sottolinea anche il passaggio seguente.

«Tuttavia in Italia la sinistra stentava a fare i conti fino in fondo con il suo passato e il cambiamento procedeva con lentezza. Egli era consapevole di questo, ma non era spinto a impegnarsi dentro il partito in posizione di aperta critica, temendo l'emergere di nuove divisioni e l'indebolimento complessivo della sinistra che ne sarebbe derivato. Si limitava così a svolgere un ruolo di "intellettuale prestato alla politica", intervenendo nel dibattito sull'*Unità* e sulle riviste "di area" con proposte specifiche di riforma, soprattutto in tema di politiche del lavoro e del welfare. Questo comportamento prudente, del resto, gli era intimamente congeniale: da sempre era stato attratto dalla politica, alla quale non voleva rinunciare; ma, nello stesso tempo, percepiva tutta l'incertezza dei suoi esiti e temeva di restarne deluso» (p. 14).

Queste righe fanno anche riferimento agli strumenti e alle pratiche che, in una situazione di difficile comunicazione strutturata, si ponevano davan-

ti a chi non avesse voluto rinunciare al rapporto con la politica. Gli strumenti sono quelli di cui il protagonista ci parla nella prima parte: gli articoli su *l'Unità*, i saggi nelle «riviste di area», le frequentazioni dei convegni politici. Insomma, gli articoli e i convegni politici sono il modo attraverso il quale comunicare, cercare di proporre e far accettare le proprie idee come proposte politiche. E, d'altra parte, gli stessi convegni sono le uniche occasioni per stabilire contatti, reti informali attraverso le quali far conoscere il proprio lavoro e cercare di influire sulla politica. Da qui anche l'ansia per come sono presi i propri interventi, che certo esprime aspetti del carattere e della personalità del protagonista, ma insieme testimonia del carattere contingente e non strutturato – aleatorio – del rapporto tra politica e ricerca sociale. Ed è attraverso questi rapporti, le reti sociali che si costruiscono, che matura la proposta della Presidenza dell'Inps. Una proposta accettata non senza travaglio, nella consapevolezza dei forti rischi di delusione.

Del racconto di questa esperienza colpisce in particolare la descrizione del contrasto tra modi di decidere e di agire dell'intellettuale «prestato alla politica» e quelli dei politici professionali. Il protagonista cerca di prendere delle decisioni con criteri legati alla sua esperienza precedente, cioè valutando i pro e i contro in funzione di interessi collettivi (non importa quanto le singole decisioni effettivamente massimizzino tali interessi, ma sono ispirate da questo criterio). Dall'altra parte, i politici decidono e agiscono con criteri diversi, che guardano alla massimizzazione del consenso a breve. Di questo contrasto tra due modi di decidere l'autore dà diversi esempi significativi, così come getta luce su alcuni aspetti cruciali del rapporto con la burocrazia. In particolare, l'«asimmetria informativa», in cui spesso viene a trovarsi chi ha responsabilità gestionali rispetto all'alta burocrazia, ne limita le capacità di intervento, non solo in sede di attuazione delle decisioni – come di solito crede – ma anche nella formulazione stessa delle decisioni, che può risentire della carenza di informazioni. In altre parole, uno spazio d'azione per l'«intellettuale prestato alla politica» c'è, ma richiede anzitutto un impegno e una capacità di ridurre l'asimmetria informativa nei riguardi dell'alta burocrazia e può poi esercitarsi solo nei confini stretti di interventi che non cozzino pesantemente con potenti interessi di consenso a breve della politica. E qui l'interrogativo che sorge e resta irrisolto è se questa divaricazione tra due logiche di azione sia insuperabile o se si possa trovare un equilibrio diverso.

In conclusione, Massimo Paci ci racconta attraverso la sua esperienza personale del difficile rapporto tra un ricercatore sociale, uno studioso, e la po-

litica. Il suo è però un rapporto particolarmente travagliato, una sorta di *odi et amo*, che deriva da suoi convincimenti profondi. In altre parole, sembrano presenti nella sua esperienza due elementi: una forte esigenza etica di impegnarsi in politica, e il persistente riconoscimento – almeno fino alla fase che viene raccontata – al partito con la P maiuscola di un valore particolare. Ciò aumenta il senso di colpa per restare solo al suo tavolo di ricercatore, lo spinge dunque a impegnarsi in una sfera che resta segnata dall'ambito del Partito, ma poi produce la delusione per i risultati.

Questo rapporto difficile tra impegno scientifico e politico – una sorta di *né con te né senza di te* – resta irrisolto. Il protagonista si allontana alla fine dall'impegno politico, ma non sembra trovare particolare soddisfazione nel pieno ritorno all'attività scientifica. Eppure lavora per diversi anni a un libro importante – *Lezioni di sociologia storica*. In realtà anche il mondo della ricerca scientifica gli appare ormai distante e se ne sente sempre più distaccato. Il dilemma resta irrisolto, ma col tempo e con l'età trova una via di uscita esterna, quella «estetica» e poi quella «estatica». L'autore sperimenta sempre più vie diverse alla conoscenza, che lo gratificano e sembrano offrirgli riparo da quell'inquietudine da cui confessa di essere stato segnato sin da giovane. La via estetica è legata alla pittura, specie quella di figure come De Chirico e Morandi che più esprime il mistero del mondo. La via spirituale si affaccia più di recente con la frequentazione della comunità valdese. Le nuove esperienze interiori, unite all'invecchiamento, sembrano offrirgli una pacificazione, un nuovo equilibrio. Questa però non può che essere una soluzione individuale. A livello più generale, resta aperto il problema del rapporto tra scienze sociali e politica, che la testimonianza di Massimo Paci contribuisce a porre, al di là delle intenzioni autobiografiche del testo.

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO

Emigrare... immigrare... È un processo che ricopre quattro tempi

*Elisa Castellano**

1. Premessa

Emigrare, immigrare: uscire, raggiungere il limite che qualifica lo straniero, poi entrare e infine circolare. Avventura umana dai vari aspetti (politici, economici, familiari, ambientali), individuali e collettivi, scelta o costretta.

Le questioni contemporanee in materia di immigrazione ed emigrazione sono numerose. Tra esse spicca quella che attiene alla valutazione e definizione del migrante come figura sociale della modernizzazione e del progresso sia dei luoghi di arrivo sia di quelli di partenza.

Dice Carlo Levi: «L'emigrante, come persona destituita di ogni diritto civile, sradicato dalla propria terra, dal proprio paese, dalla propria lingua esiste ancora, ma è oggi il portatore della coscienza di rappresentare un uomo nuovo, di essere una forza nuova, di avere in sé una cultura nuova in formazione. Ho sentito moltissimi di essi dire, in maniera ben chiara e ben consapevole: noi siamo gli uomini del domani, consci cioè di costituire un potere che è il massimo dei poteri, cioè il potere dei piccoli. Non più esiliati ma protagonisti» e ancora «emigrati, fatti ormai consapevoli della loro forza, padroni della loro volontà, pronti a conquistarsi il proprio diritto, coscienti di essere uomini nuovi che vanno costruendo una nuova civiltà» (Levi 1970).

Se l'analisi di «costi e benefici» delle migrazioni è stata messa in evidenza nelle diverse fasi della storia contemporanea e in queste settimane è tornata di grande attualità, quella sul migrante come figura sociale della modernizzazione e del progresso, invece, viene sottaciuta. Eppure se si guarda ai fatti che si sono succeduti nelle diverse fasi di crescita dell'Europa, per esempio, si possono ricavare numerose risposte positive. Si pensi all'Europa del se-

* Elisa Castellano è coordinatrice nazionale degli archivi storici, delle biblioteche e dei centri di documentazione della Cgil.

condo dopoguerra dove in molti paesi l'attuazione dei programmi di ricostruzione, specialmente, industriale e lo sviluppo dei relativi processi, ha fatto leva ampiamente sulla volontà dei migranti di costruirsi una nuova vita e sull'offerta delle loro competenze in quanto manodopera.

L'emigrazione ha dato un contributo ben riconoscibile alla crescita culturale, economica e sociale di grandi nazioni europee e per quanto concerne l'Italia ha contribuito alla sua crescita, generando l'invio di rimesse e il ritorno di esperienze professionali e culturali.

2. Donne e migrazioni

Nel caso delle donne emigrate la storiografia ha più volte sottolineato che non esiste un legame diretto tra emigrazione ed emancipazione, in particolare Maria Rosaria Stabili e Maddalena Tirabassi (2014), mettono in evidenza che gli esiti dipendono dai contesti geografici di partenza e di insediamento, dalle epoche o dalle generazioni o dalle classi di appartenenza. Tuttavia, emerge frequentemente la migrante come figura sociale della modernizzazione. I progetti migratori delle donne quasi sempre influenzano sia il loro sviluppo professionale e personale sia il progresso dell'ambiente dal quale esse arrivano e quello nel quale si sono inserite.

È ricorrente, per esempio, nei racconti di donne italiane emigrate il riferimento ai costumi disinibiti e tendenzialmente paritari tra uomini e donne dei paesi di arrivo.

Scriva Andreina De Clementi, ricordando la storia di vita di Rosa Cavaleri – raccolta da Marie Hall Ets – (Hall Ets 1970) il cui marito era stato ingaggiato verso il 1880 per le miniere del Missouri e che lei era stata costretta a raggiungere: «Rosa sapeva già cosa le sarebbe toccato – una vita di fatiche a fianco di un estraneo – ed era poco propensa all'ottimismo (durante la traversata). Tuttavia, non aveva potuto fare a meno di guardarsi intorno anche lei, con occhi nuovi e colmi di ammirazione. Non solo per l'impressione di abbondanza che la accompagnava a ogni passo, ma soprattutto per quella socialità disinibita e senza gerarchie, dove uomini e donne ben vestiti sedevano accanto ai poveri sullo stesso treno (e tutti gli uomini erano liberi e uguali) (Hall Ets 1970). Malgrado le premesse, quindi, l'approdo negli Stati Uniti aveva avuto per lei un valore liberatorio» (De Clementi 2014, p. 259).

Queste e altre percezioni venivano raccontate a chi rimaneva in patria, ad altre donne, madri, sorelle...

Paolo Barcella attraverso gli scritti di giovani italiane emigrate nel Canton Ticino, provenienti dagli ambienti rurali dell'Italia degli anni cinquanta e sessanta del Novecento, mette in evidenza che le donne ponevano al centro le differenze tra i due paesi nei rapporti sociali per giustificare la loro paura del rientro in Italia (Barcella 2014, pp. 85-100). È noto, d'altronde, che il giorno del ritorno, specialmente durante le più gravi crisi economiche è stato vissuto dagli emigranti come una disgrazia.

In Svizzera si svilupparono numerose attività di scolarizzazione degli italiani anche perché – scrive Barcella – buona parte della Confederazione, della popolazione e della classe dirigente continuava a considerare «ospiti» i lavoratori italiani.

Enaip, Ecap, Cisap, le Missioni cattoliche, le Colonie libere organizzarono anche corsi scolastici e di formazione professionale per consentire agli emigrati di acquisire conoscenze utili sia in caso di permanenza in Svizzera sia in caso di rientro in Italia.

Gli scritti presi in esame da Barcella vanno dal 1973 fino al 1978 e sono prodotti da alcune centinaia di emigrati italiani presso la scuola privata «Dante Alighieri» di Winterthur all'interno della quale, come in altre istituzioni scolastiche, si trovavano riuniti nelle stesse aule italiane e italiani per sostenere esami, ottenere idoneità e certificati.

Negli scritti prodotti dalle giovani donne emerge con chiarezza come l'elemento qualificante della loro vita in Svizzera fosse l'assenza di quelle forme di controllo sociale, tipiche delle loro zone di provenienza, che si interessavano alla loro moralità e di sorvegliare il loro corpo (Barcella 2014, p. 89).

Se Claudio scrive: «Sono abituato ad avere tutto ciò che mi manca, mentre laggiù, se dovessi avere bisogno di un aggeggio un po' raro da trovare sarei costretto a recarmi in una cittadina che dista 11 chilometri dal mio paese» (Barcella 2014, p. 91). Maria che svolge la stessa traccia scrive: «Spesse volte... odo la voce stanca della mamma dire "finalmente, ancora due mesi e potremo ritornare in Italia...". Mi assale allora un sentimento di felicità e di disagio. Sono sicura che troverò tante difficoltà e problemi, forse maggiori di quelli che trovo in città... Le ragazze del paese mi guarderanno con occhio critico, e iniziano a bisbigliare qualcosa che riguarda il mio conto e tutto ciò mi rattrista» (Barcella 2014, p. 91).

Nell'insieme la loro esperienza migratoria veniva colta come esperienza di liberazione dalla comunità dalla quale erano partite. Nella «nuova società» in cui vivevano, la società svizzera, coglievano più libertà individuali e meno vincoli nello spazio urbano. Condizione che si presentava anche come debolezza delle relazioni sociali che invece avevano la possibilità di moltiplicarsi nelle fabbriche. Un indebolimento delle relazioni che spesso veniva descritto con sentimenti opposti a quelli riguardanti le maggiori libertà individuali.

In uno scritto dal titolo *A spasso per le vie della città* si legge: «Questo silenzio mette un dubbio dentro di me non credo più di essere una ragazza in carne e ossa, ma un enorme imballaggio pronto a dirigersi in un altro luogo della città» (Barcella 2014, p. 93).

Uno stato d'animo analogo viene raccolto dall'inchiesta condotta dal Centro Altreitalie (Tirabassi, del Pra' 2014 p. 164). Dice una giovane emigrata a Berlino (2006) «Nel senso che puoi andare in giro vestito come vuoi: qua la gente se ne sbatte, magari non ti vedono neanche per strada. Forse questa cosa mi dà anche un po' fastidio. L'altro giorno sono caduta in bicicletta e nessuno si è fermato per chiedermi: "Oh come stai?". Questo è un po' negativo, è una grande città quindi la gente è un po' chiusa nella propria vita».

Testimonianze di un via vai interiore, in molti casi anche effettivo, tra i luoghi di residenza e i luoghi di partenza.

Sempre la ricerca di Barcella evidenzia che in alcuni scritti dal titolo *Come trascorri il tempo* diverse donne parlano del modo di trascorrere il loro tempo libero in Italia – anziché in Svizzera dove risiedevano – facendo emergere così scenari nostalgici e, soprattutto, lo scarso livello di integrazione culturale. Una giovane emigrata italiana dopo avere manifestato il proprio entusiasmo per la vita in Svizzera concludeva il suo scritto: «Non vorrei rientrare in Patria, ma una cosa è certa solo per divertirmi al mare e con le mie amiche che mi comprendono vorrei andare in Italia» (Barcella 2014, p. 100).

3. *Ici et là-bas! Qui e là!*

Ieri come oggi e viceversa, qualunque siano le condizioni di vita le immigrate e, più in generale gli immigrati, cercano di unirsi tra compatrioti e co-

stituiscono con essi delle micro-società. Fenomeno che alimenta numerosi stereotipi!

Generalmente, le esperienze sia in Europa sia oltreoceano testimoniano di una forte presenza delle donne nelle associazioni e di un loro forte attivismo e le loro associazioni sono un punto di riferimento molto importante per le comunità delle immigrate e degli immigrati all'estero, e spesso sono anche attori sulla scena sociale e culturale europea. A Monaco di Baviera, per esempio, l'Associazione Rinascita se al momento della sua costituzione nei primi anni settanta del Novecento mostra che l'obiettivo era di abbreviare il «soggiorno del Gastarbeiter» e di renderlo meno pesante, negli anni novanta arriva a rivendicare la piena cittadinanza politica, sociale e culturale nel paese di residenza, come riporta Grazia Prontera (Prontera 2014).

Le donne immigrate ed emigrate di ieri e di oggi animano le associazioni all'estero dichiarando che nella loro condizione coltivano la speranza di costruire un'osmosi, di coltivare la speranza di investire per ricevere, di aprirsi per ricevere aperture.

E le migranti di oggi? Sono sempre più numerose a livello globale anche se meno visibili: secondo il Rapporto della Divisione popolazione delle Nazioni Unite (Desa 2013) già nel 2013 le donne hanno superato gli uomini, sono distribuite in maniera differente nei diversi continenti superando il 51 per cento in Europa e sempre di più «migrano da sole». Sempre più numerose quando partono, si lasciano dietro un congiunto comportandosi come donne capocordata che poi chiamano fratelli, cugini, cognati, mariti (Pugliese 2013).

Anche in Italia la componente femminile tra gli immigrati è diventata il modello dominante nella fase post-fordista differentemente dalle fasi precedenti quando era dominante la componente maschile.

Cosa fanno le donne migranti? Babysitter, collaboratrici domestiche, assistenti per persone anziane, infermiere, addette ai lavori sartoriali.

Nelle aree urbane dei paesi di accoglienza, secondo il Rapporto delle Nazioni Unite di cui sopra, c'è stato anche il consolidamento della posizione delle migranti come *femme relais*, come mediatrici tra istituzioni pubbliche e popolazione specie tra i rifugiati, e sempre nelle aree urbane alcune immigrate e rifugiate hanno scritto e fornito testimonianze sulla loro condizione di donne e migranti. In Italia si veda Igiaba Scego, somala, o Ribka Sibathu, eritrea, ma altri esempi sono rintracciabili nella letteratura francese e in quella di altri paesi europei.

In Italia cosa fanno le donne immigrate? La maggioranza lavora nei servizi alla persona con una certa presenza in altre occupazioni, in altri settori come l'agricoltura, le imprese di pulizia, l'industria.

In occupazioni di nicchia dal punto di vista quantitativo, con remunerazioni più basse, occupazioni considerate meno qualificate nonostante le immigrate mostrino livelli di formazione più elevati del passato e in molti casi più elevati di quelli maschili.

Le donne immigrate sono sempre più numerose, ma il loro tasso di attività resta inferiore a quello maschile e a quello delle donne italiane anche in settori ad alto tasso di occupazione femminile come l'insegnamento. Del resto esse sono le più esposte alla disoccupazione e ai licenziamenti specie durante la crisi che attraversa le economie dei paesi di accoglienza.

4. Migranti e modelli di insediamento

Dove abitano le donne immigrate, le badanti in Italia? Generalmente a casa del datore di lavoro in quanto dipendenti da famiglie (Pugliese 2013) e soltanto quando il loro contratto di lavoro si trasforma in presenza parziale, diurna, vanno a vivere nelle periferie delle grandi città.

L'impiego nella sfera domestica diventa anche la trappola dalla quale è difficile evadere se si considera che la sua domanda è fortemente compatibile con ingressi irregolari e la disponibilità di un alloggio specialmente all'inizio del percorso migratorio è considerata un'opportunità, come riporta Antonello Scialdone (2014).

I modelli di insediamento delle donne immigrate in Italia mostrano che esse sono distribuite in tutto il territorio nazionale con una prevalenza nel Mezzogiorno probabilmente perché la loro occupazione preponderante nei lavori di assistenza e di cura alle persone sostituisce servizi sociali carenti se non assenti.

Più in generale, gli immigrati sono distribuiti in tutto il paese secondo modelli insediativi vicini al lavoro, soprattutto dove c'è l'industria diffusa, mentre nel Mezzogiorno i modelli insediativi vicini al lavoro coincidono, nella maggioranza dei casi, con veri e propri ghetti come a Rignano Garganico in provincia di Foggia o a Rosarno in Calabria o a Castelvoturno nel casertano. Si tratta di insediamenti per non insediati, secondo il principio che l'economia li vuole e la società no, come ci ricorda Pugliese (2013) che

sottolinea la necessità di specifiche politiche sociali certamente oggi più difficili in Italia come all'estero. Si pensi alle decisioni del Consiglio europeo e dei capi di Stato e di governo europei che hanno accettato di limitare i diritti alla previdenza sociale per coloro che provengono da altri paesi all'interno della stessa Europa. Decisioni che sono state prese dietro le pressioni del Regno Unito (dove peraltro a oggi ci sono duecentomila italiani) in cambio della sua permanenza all'interno dell'Europa unita e in evidente contraddizione con i fondamenti stessi dell'Europa unita che sono proprio la coesione e la solidarietà.

5. Qual è il peso della spesa sociale per gli immigrati?

Il peso attuale dell'immigrazione sulle prestazioni sociali e sulla spesa sociale è senz'altro sovrarappresentato e sottovalutato in Italia, certamente, ma vale anche per altri paesi europei come la Francia, la stessa Gran Bretagna e altri.

Viene sovrarappresentato in quanto è forte l'impatto delle condizioni di scarso inserimento – se non di esclusione – degli immigrati nel mercato del lavoro, la loro dequalificazione, i bassi salari, le catene di sfruttamento lavorativo, l'impiego non dichiarato, l'uso di alloggi provvisori (spesso semplici baracche) messi a disposizione dai datori di lavoro in cambio di bassi o quasi nulli salari. Un insieme di condizioni che portano a pensare che siano lo Stato e la società produttiva a provvedere al loro sostentamento, alle loro protezioni in campo sanitario per esempio.

Sottovalutato perché numerosi immigrati non possono fare valere i loro diritti, si pensi agli irregolari, ai senza-permesso o a coloro che rientrano, quando possibile, nei loro paesi, che difficilmente possono beneficiare delle prestazioni pensionistiche. In questo quadro è la spesa sociale a livello locale quella che mette maggiormente in evidenza lo scarso peso percentuale degli immigrati, mentre quello è l'ambito dove maggiormente andrebbero impiegate risorse pubbliche.

Aiyse Özbabacan, del Dipartimento integrazione del Comune di Stoccarda, si chiede nella relazione tenuta in occasione della Conferenza internazionale promossa dal Coordinamento nazionale degli archivi storici, biblioteche e centri di documentazione della Cgil: «Perché facciamo politica di integrazione? La città di Stoccarda da cinquant'anni sfrutta le potenzialità offerte dai migranti, che ormai fanno parte della città e l'hanno fatta

diventare forte. Il successo economico della città è dovuto infatti a loro» (Özbabacan 2013, p. 42). Su queste basi sono state portate avanti politiche sociali a livello locale finalizzate alla promozione della lingua anche quella madre, del dialogo interculturale e di alloggi per gli immigrati: italiani, turchi e altri.

6. Le nuove emigrazioni dall'Italia

Tornando alle donne, e le nuove emigranti italiane all'estero? Sono sempre più numerose superando gli uomini e sono presenti nelle diverse fasce di età con una preponderanza in quella tra i 36 e i 45 anni.

L'inchiesta del Centro Altreitalie, intrecciando fonti diverse – statistiche, un questionario e interviste – mette l'accento sulle caratteristiche dell'occupazione femminile rilevando che le donne sono più numerose nel lavoro dipendente, ma risultano avere contratti meno tutelati degli uomini, e sono meno numerose tra gli imprenditori italiani all'estero (Tirabassi, Del Pra' 2014, p. 89).

Complessivamente va detto che le emigrazioni italiane sono aumentate con una crescita progressiva soprattutto negli ultimi dieci anni e che i principali paesi di destinazione sono per gli emigrati italiani quelli dell'Europa occidentale, Regno Unito, Germania, Svizzera, Francia, Stati Uniti e queste destinazioni prevalenti, se si guarda alle emigrazioni del passato, sembrano dimostrare quanto continuo le catene migratorie anche per gli italiani.

La crisi economica internazionale ha avuto un grosso impatto sulla struttura produttiva italiana peggiorandone le condizioni generali, soprattutto, il divario tra il Nord e il Sud del paese.

Adriano Giannola (2015) a tal proposito segnala che la ripresa dell'emigrazione meridionale è una conseguenza dell'aggravamento della irrisolta Questione meridionale dove la crisi attuale, con lo smantellamento di importanti quote della struttura economica, ha reso più evidente e precario lo stato di salute delle *carrying capacity*. A differenza del passato l'emigrazione non può essere generalizzata, soprattutto, per l'onerosità del trasferimento. Giannola sottolinea che l'emigrazione attuale, specie meridionale, coinvolge fasce ben precise, disposte a sopportare costi che nell'immediato eccedono i guadagni che derivano da un'esperienza lavorativa alla quale le persone interessate affidano la prospettiva di un progetto di vita escludendo, peraltro,

che lo stesso possa svilupparsi nelle aree di partenza. Se Manlio Rossi-Doria nel 1965 (edito poi nel 2003, p. 29) scrive: «Non avrei mai creduto di poter vivere tanto a lungo da vedere la fine della miseria contadina di queste zone, e invece l'ho vista. Oggi la miseria contadina – la miseria della gente che non aveva scarpe, che viveva nelle campagne o in una sola stanza, che non aveva da mangiare a sufficienza – non esiste più nelle zone interne. E questo è dovuto sostanzialmente all'emigrazione». Giannola (2015) rimarca che l'emigrazione dall'Italia meridionale di oggi fuoriesce da ipotesi di modernizzazione e di futuro sviluppo.

L'Istat rileva che tra le emigrazioni di ieri e quelle di oggi vi sono differenze che riguardano l'età, il genere – vista la sempre più alta presenza di donne sole –, ma soprattutto la schiacciante provenienza urbana. Novità di un certo rilievo e che probabilmente, per quel che concerne il Sud, è riconducibile alle caratteristiche dell'apparato produttivo e industriale che con la crisi internazionale oggi è quasi completamente smantellato.

7. Frontiere e integrazione

Le nuove emigrazioni italiane confluiscono nel grande flusso delle migrazioni globali: si calcola che il 3,5 per cento della popolazione mondiale viva al di fuori dei propri paesi di origine, cioè 230 milioni di persone.

Torna, quindi, di grande attualità la questione del diritto a emigrare che si accompagna a un effettivo diritto di entrata in un altro paese, così come era stato pensato fin dal XVIII secolo da filosofi prima e giuristi poi (Wihtol de Wenden 2015).

Tra i filosofi la Wihtol de Wenden ricorda John Locke che nei due trattati sul governo civile difendeva la mobilità umana in nome del nascente liberalismo; Voltaire che nel suo *Dizionario filosofico*, alla voce «Égalité» raccomandava a Federico II di Prussia: «Alimentate in tutti i vostri sudditi il desiderio di restare nei confini del loro Stato e agli stranieri di entrarci»; Kant che nel suo opuscolo sull'*Idea di una storia universale* da un punto di vista cosmopolitico ha aiutato la definizione di «cittadino del mondo».

Concetti che hanno aiutato nel corso dei secoli il sostanziale riconoscimento del diritto di uscita come diritto universale. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 riconosce il diritto di emigrare e la libertà di circolazione, di insediamento e di lavoro all'interno dell'Europa è costitu-

tiva della cittadinanza europea riconosciuta dal Trattato di Maastricht, dagli accordi di Schengen. Del resto dopo la caduta del Muro di Berlino, la libertà di circolazione all'interno dell'Europa si è estesa parallelamente ad altri spazi regionali di libera circolazione che venivano creati nel mondo.

Oggi assistiamo a una radicale messa in discussione di questo diritto, più precisamente alla messa in discussione del diritto di emigrare accompagnato dal diritto a entrare.

Le frontiere vengono riproposte in difesa delle sovranità nazionali, per ridisegnare i contorni dello Stato-Nazione, per proteggersi dagli invasori.

È un fenomeno che va accentuandosi, ma che già negli ultimi trent'anni aveva visto mettere in piedi muri, campi, sistemi di controllo a distanza e accordi bilaterali di riammissione da applicare in sinergia con le politiche dei respingimenti. Un sistema di gestione integrata, basato su accordi (Scenghen 1985) trattati e regolamenti (Amsterdam 1987, Lisbona 2007, Dublino 2013), che non ha funzionato se si pensa alle migliaia di clandestini che muoiono, ai campi come Cie o come lo *jungle* di Calais, alle richieste di asilo insoddisfatte, alle pesanti violazioni dei diritti umani, allo spreco di risorse che non ha risolto né fermato un flusso irreversibile.

In Europa da anni è stato facilitato l'attraversamento delle frontiere ai più qualificati riducendo, invece, gli ingressi per gli altri, anzi inasprendo i divieti. In Francia, per esempio, la riduzione dei flussi è stata contrapposta all'integrazione e lo stesso vale per l'Italia con i noti annuali «decreti flussi per lavoratori stagionali».

Pensare le frontiere oggi significa, invece, acquisire l'idea che l'apertura delle frontiere è una norma universale, mentre la chiusura è un'eccezione che deve essere giustificata.

L'Ocse e alcune istanze dell'Onu raccomandano da più di dieci anni la ripresa dell'immigrazione per rimediare ai deficit di manodopera e ai disequilibri demografici legati all'invecchiamento della popolazione (Wihtol de Wenden 2015, pp. 62-64).

Si sta abbandonando qualsiasi ipotesi di «democratizzazione delle frontiere» (Balibar, 2007) nell'illusione che si possano distinguere i profughi di guerra, che peraltro sono tanti, dai migranti economici che sono nelle stesse condizioni.

Il XXI secolo delle migrazioni globali impone, invece, di riconsiderare le migrazioni stesse come un fattore essenziale dello sviluppo umano; non è un'emergenza, ma parte decisiva della nostra vita.

La crisi economica, la messa in discussione del modello sociale europeo hanno accentuato l'idea di frontiere come difesa degli spazi e delle sovranità nazionali e hanno alimentato la dicotomia tra integrazione e sicurezza.

L'integrazione è stata intesa, e ancora di più paradossalmente in questo XXI secolo delle migrazioni, esclusivamente come un contratto giuridico e non come un processo in grado di facilitare la coesistenza di valori, modi di vita, principi civici...

Integrazione che invece va intesa come un processo capace di disegnare l'unitarietà della società e che non va confusa con politiche di inserimento, anche se certamente non è possibile alcuna integrazione senza inserimento prima di tutto a livello sociale. L'integrazione dei migranti e dei rifugiati è la chiave per società veramente inclusive e ad essa vanno destinate risorse e politiche pubbliche sociali ed economiche.

Più di un milione di persone ha raggiunto l'Ue lo scorso anno in cerca di asilo. L'Unione Europea si trova ad affrontare un flusso senza precedenti di migrazione, che non mostra alcun segno di cedimento nei prossimi mesi. In questo contesto, due dibattiti importanti sono in corso in Europa: uno verte sulla ricerca di soluzioni politiche per affrontare la crisi dei rifugiati; l'altro è su come integrare meglio rifugiati e migranti a partire da quelli già presenti considerati utili, ma accuratamente invisibili.

Se sul primo tema, il dibattito si concentra sul futuro di Schengen, per quel che concerne l'integrazione non sembra che emergano linee di ricerca di soluzioni e mezzi per garantire l'integrazione a lungo termine dei migranti rifugiati e o semplicemente migranti.

Occorrono misure globali per creare un ambiente in grado di disegnare le società veramente inclusive. I maggiori investimenti che sono necessari, a mio parere, dovrebbero andare: a) in programmi di supporto all'inclusione sociale e per l'accesso al mercato del lavoro; b) in programmi per la valutazione delle competenze e per riconoscere le qualifiche; c) in programmi di mediazione interculturale; d) in investimenti per il supporto psico-sociale; e) programmi per gli alloggi.

Le migrazioni non possono essere eluse, né i migranti possono essere lasciati nell'isolamento, discriminati, esclusi dalle attività sociali e dagli spazi collettivi come lavoro, vicinato, scuola, vita associativa, culturale, ma al contrario servono politiche paritarie.

Non sono sufficienti, quando emergono, piccole misure di aggiustamento della condizione individuale, ma la questione migrazione è la questione

paradigmatica delle nostre società e come tale va affrontata anche nel campo delle politiche sindacali.

Infine, anche le definizioni e l'uso delle parole sono importanti nel XXI secolo delle migrazioni: «straniero» o «straniera» sono diversi da «immigrato» o «immigrata». Se straniero è colui che non possiede la cittadinanza del paese in cui risiede, immigrato ed emigrante può anche non essere straniero. Oggi si utilizza più facilmente «straniero o straniera» forse a significare l'estraneità, la condizione di persona ai margini di qualsiasi progresso politico e giuridico dello Stato. Quella di «straniero o straniera» è una definizione che separa, che traccia frontiere evidenti e che rinchiude nell'estraneità, nella diversità persino in maniera codificata.

E invece, cosa sarebbe stato il mondo senza le migrazioni, è l'interrogativo di oggi tra passato e presente, tra presente e passato.

Riferimenti bibliografici

- Balibar É. (2007), *Vers la co-citoyenneté*, in *Revue Après demain*, n. 4, <http://signal.sciencespo-lyon.fr>.
- Barcella P. (2014), *Giovani donne a scuola nel Canton Ticino*, in *Genesis*, n. 1, pp. 85-100.
- Carchedi F. (2015), *Il lavoro gravemente sfruttato. Il caso dei lavoratori immigrati in agricoltura*, in *La rivista delle politiche sociali*, n. 2-3, pp. 65-86.
- De Clementi A. (2014), *L'assalto al cielo. Donne e uomini nell'emigrazione italiana*, Roma, Donzelli.
- Desa (The Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat) - Population Division (2013), *Trends in International Migrant Stock: the 2013 Revision - Migrants by Age and Sex*, <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migrant-stock-age-2013.pdf>.
- Giannola A. (2015), *Crisi del Mezzogiorno e nuove spinte migratorie*, in Gjergji I. (a cura di), *La nuova emigrazione italiana: cause, mete e figure sociali*, Venezia, Edizioni Ca' Foscari, pp. 39-56.
- Hall Ets M. (1970), *Rosa. The Life of an Italian Immigrant*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Levi C. (1970), discorso al Senato, 9 aprile, www.emigrazione-notizie.org/downloads.

- Özbabacan A. (2013), *Il patto per l'integrazione di Stoccarda*, in Castellano E., Sorrentino C. (a cura di), *Migrazioni. Immigrazione ed emigrazione, analogie e differenze: i modelli di insediamento*, Roma, Ediesse, pp. 41-45.
- Prontera G. (2014), *Percorsi femminili nell'associazionismo italiano di Monaco di Baviera dagli anni '70 a oggi*, in *Genesis*, n. 1, Roma, Viella, pp. 139-154.
- Pugliese E. (2013), *I modelli di insediamento e l'immigrazione in Italia*, in Castellano E., Sorrentino C. (a cura di), *Migrazioni. Immigrazione ed emigrazione, analogie e differenze: i modelli di insediamento*, Roma, Ediesse, pp. 3-33.
- Rossi-Doria M. (2003), *Scritti sul Mezzogiorno*, Napoli, L'Anchoredel Mediterraneo.
- Scialdone A. (2014), *Lavoratrici straniere della sfera domestica*, in *Genesis*, n. 1, pp. 121-137.
- Spinelli E. (2015), *Welfare e immigrazione: un rapporto complesso*, in *La rivista delle politiche sociali*, n. 2-3, pp. 113-126.
- Stabili M.R., Tirabassi M. (2014, a cura di), *Donne migranti tra passato e presente: il caso italiano*, in *Genesis*, n. 1, pp. 5-10.
- Tirabassi M., del Pra' A. (2014), *La meglio Italia. Le mobilità italiane nel XXI secolo*, Torino, Accademia University Press.
- Vitiello M. (2015), *Le dinamiche dell'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro italiano nell'ultimo decennio*, in *La rivista delle politiche sociali*, n. 2-3, pp. 45-64.
- Wihtol de Wenden C. (2015), *Il diritto di migrare*, Roma, Ediesse.

ABSTRACT

Emigrare-immigrare. Questo processo ricopre quattro tempi: lasciare, diventare straniero o straniera, poi, entrare e circolare. Le questioni contemporanee che vi ruotano intorno sono tante e l'Autrice nel saggio enuclea alcune analogie e alcune differenze tra le migrazioni del presente e quelle del passato. Inoltre, a partire da un'analisi delle migrazioni – che si impongono come un fattore essenziale dello sviluppo umano, del progresso nei luoghi e negli ambienti di accoglienza e in quelli di partenza – l'Autrice si pone alcune questioni cruciali: il migrante è una figura sociale della modernizzazione in Europa e qual è il ruolo delle donne? In questo XXI secolo dei migranti come pensare al diritto a emigrare e a essere immigrati? Un altro elemento centrale è legato al tema delle frontiere: sono da rafforzare per difendersi o da indebolire in un mondo più aperto? Infine, il tema viene analizzato a partire dalla dimensione europea e dei processi di integrazione: l'Europa sa ancora integrare i nuovi migranti? Che cosa bisogna intendere per integrazione, dalla visuale dell'immigrazione: è un contratto giuridico o un processo?

TO EMIGRATE... TO IMMIGRATE... A FOUR PHASES PROCESS

To emigrate-to imigrate. This process covers four phases: to leave, to become foreigner, then to enter and to circulate. The present questions around this theme are a lot and the Author in the essay enucleates some analogies and some differences between the past and the present migrations. Moreover, starting from an analyses of the migrations – that become an essential factor of the human development of the progress in the places and the reception milieu and those ones of departure – the Author asks some crucial questions: is the migrant a social figures of the modernization in Europe and what is the women's role? In the XXI century of the migrants how can we think to the right to immigrate and to be migrants? Another central element is link to the theme of the frontiers: are they to be strengthened to the defend or to weaken in a more opened world? At last, the theme is analyses starting from the European dimension and of the integration processes: can Europe integrate the new migrants? What do we mean by integration from the point of view of the immigration: is it a juridical contract or a process?

GLI ULTIMI NUMERI

n. 1/2015 [61]

ARGOMENTO. Il lavoro dopo il Jobs act - Jobs act e nuovo diritto del lavoro: regressività dei diritti e qualità dei rapporti di lavoro *di Serena Sorrentino* - Oltre il Jobs act. Ricerca, innovazione e conoscenza come leve per lo sviluppo *di Fulvio Fammoni* - La commedia degli inganni: l'itinerario regressivo della legge sul lavoro *di Luigi Mariucci* - Il lavoro fatto a pezzi *di Maria Letizia Pruna* - Riforma incompleta o difesa dello *status quo* *di Ronny Mazzocchi*

TEMA. I lavoratori cognitivi - *Presentazione*. Una fase ulteriore di riflessione e di creatività organizzativa *di Emanuele Berretti, Alfiero Boschiero, Cesare Minghini* - Il lavoratore cognitivo come figura critica del capitalismo della conoscenza *di Vladimiro Soli* - Fratture e posture del lavoro emergente. Le incalzanti sfide per il sindacato prossimo venturo *di Federico Chicchi* - Lavoro cognitivo e processi di apprendimento *di Franco Bortolotti* - Lavoro e conoscenza. Un tema da definire *di Nicoletta Masiero* - L'incerta scommessa del lavoro cognitivo *di Emiliano Bevilacqua, Angelo Salento* - Contrattare il valore del lavoro, nel cambiamento *di Susanna Camusso*

CONFRONTO. *Trade unions in Western Europe. Hard times, hard choices* di Rebecca Gumbrell-McCormick e Richard Hyman [Oxford University Press, 2013]

Per una riconfigurazione dell'azione sindacale *di Ida Regalia* - I sindacati in Europa Occidentale: tempi duri, scelte ardue *di Rebecca Gumbrell-McCormick, Richard Hyman*

CONFRONTO. *E la borsa e la vita. Distribuire e ridurre il tempo di lavoro: orizzonte di giustizia e benessere* di Marco Craviolatti [Ediesse, 2014]

La redistribuzione del tempo di lavoro: obiettivo concreto? *di Claudio Gnesutta* - Ci sono buone ragioni per riprendere a pensare in grande *di Raffaele Morese*

TENDENZE. La democrazia nel sindacato *di Riccardo Terzi*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Appunti sul sindacalismo anarchico nei primi anni della Repubblica (1945-1960) *di Pasquale Iuso* - Il centenario della Prima guerra mondiale *di Edmondo Montali*

n. 2/2015 [62]

TEMA. Contrattare nel territorio - Teoria e prassi della concertazione e della contrattazione di ambito territoriale. *Presentazione* *di Mimmo Carrieri, Alberto Mattei* - Prospettive e proposte per nuove relazioni sindacali a livello territoriale *di Lorenzo Zoppoli* - Limiti e problemi della contrattazione territoriale *di Amos Andreoni* - Radici, culture e pratiche

della contrattazione sociale del sindacato *di Beppe De Sario* - La contrattazione territoriale e la concertazione sociale in Campania. Primi risultati di un'indagine *di Lucia D'Arcangelo* - *Sozialpartnerschaft* trentina. Concertazione territoriale e sviluppo della contrattazione decentrata *di Franco Ianeselli, Alberto Mattei* - Contrattare lo sviluppo: nuove opportunità per le aree distrettuali. Il caso di Prato *di Marco Betti*

CONFRONTO. Le persone e la fabbrica. Il World class manufacturing: dai principi all'applicazione

Produttività e qualità del lavoro, modi e dilemmi *di Giuseppe Della Rocca* - Il Wcm alla Fiat: quali implicazioni per le condizioni di lavoro e le relazioni industriali *di Salvo Leonardi*

ARGOMENTO. Il welfare aziendale: evidenze dalla contrattazione *di Anna M. Ponzellini, Egidio Riva, Elena Scippa*

TENDENZE. Per la ricostruzione del valore «politico» del lavoro *di Sandro Antoniazzi* - Diritti di sciopero, disuguaglianza sociale e mercato globale dopo «Marikana» *di Riccardo Salomone*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Silvano Andriani: nella politica e nella cultura economica italiana - Presentazione *di Carlo Ghezzi* - Silvano Andriani nella cultura economica italiana *di Laura Pennacchi* - Silvano Andriani nella politica italiana (1958-2014) *di Andrea Margheri*

n. 3/2015 [63]

TEMA. Cambiamenti organizzativi per il sindacalismo del XXI secolo I presupposti per le innovazioni organizzative nei sindacati. *Presentazione di Adolfo Braga* - Tra complessità organizzativa e strategie inclusive. Il senso della Conferenza d'organizzazione della Cgil *Intervista a Nino Baseotto di Adolfo Braga* - Lavoro e politica: tra sindacato e partito *di Carlo Galli* - L'«austeritarismo» e l'Europa: quali vie per resistergli? *di Richard Hyman* - Il potere delle coalizioni sociali fra sindacati e comunità *di Amanda Tattersall* - Sindacati e alleanze sociali. Riflessioni a partire dalla campagna «Fight for \$15!» *di Lisa Dorigatti* - Le frontiere dell'azione sindacale nella frammentazione del lavoro *di Daniele Di Nunzio, Andrea Brunetti, Chiara Mancini* - Come cambiano i modelli di rappresentanza verso i lavoratori atipici e i giovani *di Maria Concetta Ambra* - Capitalismo digitale e azione collettiva *di Loris Caruso, Alberta Giorgi* - La crisi dei corpi intermedi *di Giuseppe Sabella* - I modelli sindacali nella storia d'Italia *di Adolfo Pepe*

CONFRONTO. *Quanto capitalismo può sopportare la società* di Colin Crouch [Laterza, 2014]

Una politica per il XXI secolo? *di Giustina Orientale Caputo* - La crisi europea e la socialdemocrazia assertiva. Sfide e questioni aperte per l'agenda socialdemocratica *di Andrea Ciarini*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Federico Caffè: il tempo dell'utopia e lo spazio del riformismo (in un paese a sviluppo tardivo e dalla fragile democrazia) *di Giuseppe Amari* - Ttip e commercio internazionale: chi detta le regole del gioco *di Leopoldo Tartagli*

n. 4/2015 [64]

TEMA. Contrattare nel terziario - Le sfide per la rappresentanza del lavoro e la contrattazione dentro e oltre le imprese. *Presentazione di Andrea Bellini, Alberto Gherardini, Marcello Pedaci* - La contrattazione di sito negli outlet: uno scenario di rivitalizzazione all'italiana? *di Stefano Gasparri* - Via dall'iceberg. Anatomia di un processo di innovazione dell'azione sindacale *di Andrea Bellini, Alberto Gherardini* - Contrattazione aziendale nel commercio e nei servizi di pulizia. Alcune esperienze in Veneto *di Andrea Signoretti* - Sfida call center *di Eugenio Vite* - Vulnerabilità dei giovani e contrattazione collettiva. Alcune esperienze nel settore dell'energia *di Daniele Di Nunzio, Marcello Pedaci* - La contrattazione nel settore dei servizi in Spagna: risposte inclusive a una frammentazione crescente? *di Oscar Molina*

CONFRONTO. *Il capitale nel XXI secolo* di Thomas Piketty [Bompiani, 2014]

Molti pregi e un difetto *di Guido Baglioni* - Disuguaglianza, lavoro e capitale *di Nicola Giannelli*

TENDENZE. Il fenomeno sindacale nell'Italia contemporanea: declino «politico» e ascesa di «mercato» *di Paolo Feltrin*

OSSERVATORIO EUROPEO. L'Ue del dopo-elezioni europee del 2014 *di Silvana Paruolo*

