

# Quaderni

rassegnasindacale

Lavori

## **58 Rappresentanza e populismi**

- ▮ Intervista a Susanna Camusso
- ▮ Il neo-mercantilismo  
della Germania
- ▮ Varianti di welfare aziendale
- ▮ Le facce della formazione  
sindacale

**QUADERNI RASSEGNA SINDACALE – LAVORI**  
RIVISTA TRIMESTRALE - ANNO XV - N. 2  
[www.ediesseonline.it/riviste/qrs](http://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](http://www.ediesseonline.it)  
E-mail: [ediesse@cgil.it](mailto:ediesse@cgil.it)

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Rossella Basile  
Tel. (06) 44870323 - Fax (06) 44870335  
E-mail: [qrs@ediesseonline.it](mailto: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](mailto:ediesse@cgil.it)

Una copia 16,00 euro  
Arretrati 32,00 euro

TARIFE ABBONAMENTO ANNUO

Italia: 50,00 euro - Estero: 100,00 euro -  
da versare sul c/c postale n. 935015 intestato  
a Ediesse s.r.l. specificando la causale

GRAFICA

Antonella Lupi

IMMAGINE DI COPERTINA

Fernand Leger, *The railway crossing* (particolare)

STAMPA

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

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

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



Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

Q  
Quaderni rassegna sindacale Lavori

COMITATO DI INDIRIZZO

*Giorgio Benvenuto,  
Guglielmo Epifani,  
Bruno Manghi*

COMITATO EDITORIALE

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

COMITATO SCIENTIFICO  
INTERNAZIONALE

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

REDAZIONE

*Adolfo Braga (caporedattore),  
Maria Concetta Ambra,  
Vincenzo Bavaro, Andrea Ciarini,  
Maria Paola Del Rossi, Salvo Leonardi,  
Fabrizio Loveto, Alberto Mattei,  
Marcello Pedaci, Elena Persano,  
Cristina Tajani*

DIRETTORE RESPONSABILE

*Stefano Iucci*

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

Finito di stampare  
nel mese di maggio 2014

## INDICE

Al centro il lavoro: come crearlo, come mantenerlo.  
*Intervista a Susanna Camusso a cura di Mimmo Carrieri* 7

### ARGOMENTO

*Klaus Armingeon, Lucio Baccaro*  
Germania: l'indomabile *trading state* 19

*Paolo Pini*  
Regole europee, cuneo fiscale e trappola della produttività 45

### TEMA

Le rappresentanze politiche e sociali davanti alla sfida dei  
populismi

*Antonio Cantaro*  
*Presentazione.* Partiti e sindacati nella crisi 71

*Riccardo Terzi*  
Rappresentanza e conflitto 77

*Federico Losurdo*  
Democrazia e crisi economica in Europa 89

*Antonio Cantaro*  
La rappresentanza nell'epoca post-ideologica:  
una fabbrica delle illusioni? 103

*Mario Dogliani*  
Società civile, movimenti, democrazia rappresentativa.  
Il populismo nei partiti di sinistra 127

<i>Mimmo Carrieri</i>	
Le rappresentanze sociali nell'era neo-populista.	
Organizzare la democrazia per organizzare la rappresentanza	141
<i>Piera Campanella</i>	
Sindacato, relazioni industriali e rappresentanza nella crisi	159
<i>Donata Gottardi</i>	
Le profonde modificazioni nel sistema di relazioni sindacali	177
<i>Stefano Visentin</i>	
Cosa si può imparare dal populismo	197
<i>Alessandro Pandolfi</i>	
La crisi della rappresentanza e il dispositivo di esclusione	209
CONFRONTO	
<i>Tempi moderni. Il welfare nella aziende in Italia</i>	
di Emmanuele Pavolini, Ugo Ascoli, Maria Luisa Mirabile	
[Il Mulino, 2013]	
<i>Maria Cristina Cimaglia</i>	
Il welfare aziendale tra integrazione e sostituzione del welfare pubblico	225
<i>Paolo Rossi</i>	
Il welfare aziendale come Giano bifronte	233
CONFRONTO	
Le facce della formazione sindacale	
<i>Adolfo Braga</i>	
<i>Premessa.</i> La formazione sindacale tra continuità e discontinuità. Il caso della Cgil e della Cisl	245
Lo spazio della formazione nelle strategie organizzative della Cgil	
<i>Conversazione con Bruno Roscani a cura di Adolfo Braga</i>	253

Il tentativo di una pratica di «libertà».  
La formazione sindacale nella Cisl  
*Conversazione con Bruno Manghi a cura di Francesco Lauria* 265

TENDENZE

*Mario Ricciardi*  
Tattiche, abitudini e strategie nella contrattazione collettiva  
Una testimonianza 279

*Alberto Mattei*  
L'Osservatorio trentino sui diritti sociali del lavoro 297





## Al centro il lavoro: come crearlo, come mantenerlo.

### Intervista a Susanna Camusso

a cura di Mimmo Carrieri\*

Roma, 2 aprile 2014

CARRIERI

*Tutti i soggetti collettivi di rappresentanza mostrano nei paesi avanzati segni di sofferenza di diversa intensità. A una preoccupata riflessione su questi temi è dedicata la sezione monografica di questo numero della rivista, che mostra l'usura di tutti i soggetti di intermediazione collettiva di fronte ad arretranti spinte populiste di vario segno, spesso banali e confuse, ma di successo. La crisi di legittimità sociale dei partiti sembra non avere inversioni di tendenza, in particolare in Italia: di qui anche il progressivo deperimento delle funzioni della politica. Diverso è il caso dei sindacati, la cui riduzione di peso è visibile in tante realtà, ma che allo stesso tempo mantengono un insediamento rispettabile. In particolare, ti chiediamo quale sia lo stato di salute e quali le potenzialità dei sindacati nel nostro paese, dal momento che assistiamo a tendenze contrastanti: da un lato, la forte tenuta organizzativa di tutti i sindacati e – potremmo dire – dei diversi tipi di sindacalismo, dall'altro, la maggiore distanza dal cuore dei processi decisionali, specie nell'arena politica.*

CAMUSSO

La democrazia occidentale – con riferimento alla vecchia Europa e al modello parlamentarista, pur nelle sue varianti – non sta tanto bene, questo mi pare evidente. La crisi è stata un acceleratore, perché ha mostrato il vero punto debole delle democrazie: la distanza tra l'economia e la politica, e l'incapacità della politica di governare l'economia. A esplodere è stata l'impossibilità della politica di mettere regole a un mondo finanziario che determinava le sorti dei paesi. Rispetto a questo tema, che costituisce il punto centrale, la crisi della politica è molto più profonda della crisi dei soggetti sociali, perché non si interviene neppure negli spazi che alla politica sono rimasti di governo dell'economia. In tal senso una vicenda come quella degli esodati è paradigmatica, al contempo è uno dei

\* Docente di Sociologia economica nell'Università «La Sapienza» di Roma.

tanti episodi che incrementano le distanze. A restare irrisolte sono le questioni economiche, così come la gestione della condizione concreta delle persone.

A ciò si aggiunge la crisi più specifica del pensiero di sinistra (sebbene in Italia anche il centro-destra non goda di buona salute), figlia del non aver rielaborato la teoria della giustizia, in primis della giustizia sociale, dopo la fine della «grande ideologia» o comunque dell'idea che, a un certo punto, il socialismo avrebbe trionfato. L'insieme di questi due processi in Europa è devastante: da un lato viene meno il modello sociale, non essendoci più una forza – il pensiero progressista – che lo sostenga; dall'altro si manifesta la crisi dell'efficacia dei governi, perché a decidere sono le istituzioni monetarie. In Italia tutto ciò si innesta sulla crisi dei partiti, già precedentemente in atto: l'idea che la politica sia partecipazione si è trasformata nell'idea che la politica sia la summa di comitati elettorali.

Non è analogo il ragionamento sulla rappresentanza sociale, né per le organizzazioni sindacali né per quelle di impresa, perché la distanza rispetto alla concretezza dell'agire diventa sempre più grande. Questo determina che, anche dentro problemi significativi di difficoltà della rappresentanza, della capacità di rappresentare tutti, il sindacato è stato l'unico soggetto cui si poteva ricorrere per provare a difendere le condizioni minime. Quindi esisti, e cresci perché rispondi a un'esigenza di tutela. Non si tratta ovviamente del completamento della rappresentanza, ma è un segmento originato da necessità concrete, che non porta obbligatoriamente a una fidelizzazione stabile (perché, se si risponde solo all'esigenza della tutela, poi restano aperte le questioni relative alle ragioni per cui rimanere in un'organizzazione).

Il sindacato, però, è l'unico soggetto (per altro verso le imprese) che prova a intervenire in un contesto segnato dall'assenza di una regolazione economica. Mi pare questo il grande tema che, proprio per la sua dimensione, richiederebbe una lettura sovranazionale, perché il pericolo che vedo in tutte le scelte dei vari populismi e movimenti che si affacciano sulla scena europea è che, al fondo, si ritrova l'idea che si può contrastare il dominio finanziario attraverso il ritorno agli Stati nazionali. Anche il dibattito sull'euro ha alla base la convinzione che tornare alla propria moneta consenta maggiore forza di azione. Non è così. La dinamica indotta dalle transazioni finanziarie e dei grandi capitali è più imponente



dei prodotti interni lordi dei paesi: si risolve fittiziamente la questione decidendo di scorporare un pezzo dal contesto. In tutto ciò, vi è il grande limite dell'assenza di una teoria economica e della giustizia sociale.

#### CARRIERI

*In tutti i paesi più importanti è stato registrato nell'ultimo decennio un declino della presenza sindacale nella scena politica: in effetti i sindacati, quando coinvolti nel decision-making, lo sono stati prevalentemente in modo laterale o accessorio. Anche in Italia questo scenario ha preso forma dietro progressive prese di posizione dei governi di diverso colore, i quali ritengono non solo di non perdere consenso attraverso l'allentamento dei legami con i sindacati (e l'insieme delle parti sociali), ma anzi di poterne guadagnare in virtù della diffusa spinta populista verso la semplificazione delle scelte. Il Governo Berlusconi parlava di «dialogo sociale», che si limitava a momenti di confronto e consultazione con le grandi organizzazioni. Il Governo Monti si è espresso attraverso una sorta di manifesto contro la concertazione, da cui si è in effetti liberato, senza trarre però alcun beneficio significativo. Ora l'attuale premier va anche oltre, riaffermando la centralità della decisione verticale «per decreto» assunta in solitudine dal leader politico, e rivendicando come qualità positiva quella di poter fare a meno di un tessuto condiviso con gli attori sociali, cui invece spetterebbe solo di adattarsi.*

#### CAMUSSO

Credo ci siano due terreni d'analisi. Da un lato il modello di governo che viene proposto in questa fase: Renzi si è autodefinito il «sindaco d'Italia», il cittadino direttamente eletto che parla alla pari con gli altri cittadini aprendo il suo ufficio la mattina. Dall'altro lato, però, siamo al compimento di un processo: la liquefazione delle forme politiche della partecipazione determina che si possa concepire il governo come decisione diretta e appello al popolo. In questo schema, ovviamente, infastidisce l'esistenza di altri canali di democrazia: le grandi organizzazioni, pur con strumenti molto differenti tra loro, perché il modello democratico di Confindustria è di tutt'altro genere rispetto a quello delle organizzazioni sindacali, dimostrano quotidianamente che si può avere partecipazione sia nelle modalità di decisione sia nei tempi di confronto.

I tempi e la fatica della democrazia sono gli argomenti più utilizzati per legittimare questo schema, ma un buon riformatore sa che non si costruisce un cambiamento strutturale senza almeno una parte di condivisione. Quest'idea che si possano fare grandi trasformazioni strutturali

imponendole dall'alto si è sempre dimostrata fallace, a prescindere dalle opinioni politiche. Si pensi da ultimo al Governo Monti. Ci sono molti aspetti che richiamano quell'esperienza, anche se una è tecnica e l'altra è politica. Il fatto che si possano usare gli argomenti del tempo, della fatica, dei costi della democrazia è un segno del venir meno dell'idea di condivisione dei governi e delle politiche messe in campo, indicate come un punto di difficoltà. Questo riporta alla crisi di efficacia cui accennavo prima: è un messaggio che può passare perché la democrazia delle ultime stagioni è stata vissuta come inefficace. E, come sempre, il rapporto efficacia/modalità diventa fondamentale.

Altro tema utilizzato, che sta anche diventando sempre più fastidioso, è il *cosa* devi rappresentare. Quest'idea ossessiva che le organizzazioni sindacali non siano rappresentative in ragione della presenza dei pensionati richiederebbe di essere seguita con attenzione. Da un lato, secondo tale logica ognuno può rappresentare solo se stesso e la propria condizione (giovane, anziano, operaio), negando in definitiva la capacità di rappresentanza generale; tema pericoloso, perché alla fine vale anche per la politica: un presidente giovane non deve rappresentare anche i pensionati? Dall'altro lato, siamo al compimento della vera rivoluzione favorita dalla finanziarizzazione dell'economia: l'idea che il lavoro, e quindi anche la pensione, sia una pura merce, come tale sottoposta alla logica di prezzo. È la Borsa delle materie prime o delle *commodities*. Non è più un'idea collettiva di cosa determina la costruzione e i processi di sviluppo di un paese.

Qual è il bene da preservare? Non è più il lavoro, e dunque tutto ciò che in qualche modo è riconducibile ai diritti del lavoro, ivi compresa la previdenza, la quale da conquista diventa costo, ostacolo (se non si arriverà addirittura a considerare in futuro i pensionati come dei parassiti). Però a mancare – e questa è l'ultima ragione per cui infastidiscono organizzazioni che hanno una visione generale dell'Italia – è esattamente l'idea di paese. È chiaro cosa non va bene, e in questo c'è un successo popolare straordinario, ma quale paese si immagina è il grande mistero. Nei loro limiti, con l'ideologia del mercato e delle imprese da una parte, e, per fare un esempio, il Piano del lavoro della Cgil dall'altra, le grandi organizzazioni di massa esprimono un'idea di paese, un'idea della loro soggettività in ragione di un processo di trasformazione. Questa è anche la ragione per cui non possiamo spaventarci del fatto che ci dicano che

non esiste più la concertazione, perché l'abbiamo sempre ritenuta uno strumento e non il fine della nostra attività. Se quello strumento ci viene tolto occorrerà costruirne di nuovi per dare alle nostre proposte e alle nostre idee gambe su cui viaggiare.

#### CARRIERI

*Se l'accesso all'arena politica è divenuto in questa fase più problematico, non mancano i segnali di una ritrovata cooperazione e di un forte attivismo delle parti sociali negli ambiti di loro specifica competenza. Nel corso dell'ultimo anno le intese e i documenti di intenti comuni sono stati numerosi e rilevanti. In particolare, gli accordi interconfederali in materia di rappresentanza, sfociati poi nel testo unico dello scorso gennaio, costituiscono l'indizio principale di questo nuovo corso su un oggetto tanto importante, quanto a lungo non regolato: queste intese, se saranno ben realizzate, avranno una portata storica. Possiamo immaginare che questa sia la strada da perseguire anche in prospettiva, magari da completare – com'è auspicabile sulla rappresentanza – con sbocchi legislativi? L'evoluzione degli imprenditori, tutt'altro che compatti sulla strada della collaborazione rafforzata con i sindacati, può essere accompagnata in questa direzione e su altri oggetti, grazie anche alle aperture dell'attuale leadership di Confindustria?*

#### CAMUSSO

Anche in questo caso occorre distinguere. Ciò che abbiamo di fronte è una crisi della rappresentanza imprenditoriale che non si configura come una crisi di adesione, quanto piuttosto come una crisi dei bacini di rappresentanza, accelerata da quella economica, che ha molto indebolito la teoria del «piccolo è bello», dell'autoimprenditorialità, del primato dell'impresa, costringendo a ripensare questo modello, con tutti gli effetti di frantumazione che ne derivano. La stagione che abbiamo alle spalle, pur con tutte le sue difficoltà, ha avuto e ha lo straordinario pregio di chiudere il ventennio berlusconiano, con esso la convinzione che la divisione del sindacato fosse un elemento di forza per il sistema delle imprese. E ha così indebolito anche la stessa illusione della superiorità della legge sull'autonomia collettiva, perseguita con gli interventi sull'art. 18 dello Statuto o con il famigerato art. 8 dell'ex ministro Sacconi.

Anche il sistema delle imprese, o comunque una larga parte di esso, ha realizzato che invece era necessario avere regole di riferimento che permettessero di tornare al merito dei problemi, ovviamente pure ai conflit-

ti, perché poi restano le differenze di visione, a partire dalla concezione dell'intervento pubblico, che costituisce un grande elemento di divisione tra noi e il sistema imprenditoriale. In un paese che invece pensa alla deregolazione come modello di governo, scegliere una strada di riconoscimento e di regolazione assume un particolare significato di controtendenza. Quindi, da questo punto di vista, è proprio altra cosa rispetto a ciò che prevale nel dibattito politico, e abbiamo anche determinato di poterlo fare autonomamente tra parti sociali.

Ciò non vuol dire che non serva una legge sulla rappresentanza. Abbiamo sempre sostenuto e continuiamo a sostenerne la necessità, in ragione del fatto che occorra rappresentare l'universo, non solo la parte di mondo dove è valido l'accordo tra le parti. E reputiamo che questo accordo sia un buon viatico per determinare l'universalità di quella legislazione. Al contempo, non si può sempre invocare la soluzione legislativa. L'eccesso di regolazione del mercato del lavoro ha portato alla sottrazione progressiva alla contrattazione della possibilità di determinare come viaggia il rapporto dei contratti di lavoro dentro il mondo produttivo e dei servizi. Adesso si discute molto di continuare a legiferare sui temi del salario minimo, della «cittadinanza», della partecipazione azionaria, in qualche modo guardando al modello tedesco, senza tuttavia un'approfondita analisi di quel modello e delle contraddizioni che presenta. Di una grande operazione di semplificazione del paese fa parte anche decidere di legiferare un po' meno, in modo da riconsegnare alle parti non semplicemente una contrattazione funzionale all'applicazione della legge, ma una contrattazione libera di decidere e di determinare i processi. O meglio, un modello improntato allo Statuto dei lavoratori piuttosto che il modello delineato da tutta la legislazione successiva.

#### CARRIERI

*Uno dei terreni su cui potenziare l'azione collettiva, a partire dagli spazi contrattuali, riguarda la dimensione europea e sovranazionale. Su questo aspetto concordano tutti, attori, osservatori ed esperti, a dispetto del fatto che i sindacati continuano – non solo in Italia, ma in ciascun paese – a privilegiare il livello nazionale e a muoversi nella salvaguardia, più apparente che reale, dei «loro» iscritti, mediante un'ottica che non prende in considerazione il raccordo su scala internazionale della difesa e della promozione degli interessi del lavoro dipendente. Si può fare di più, e cosa, per rafforzare il respiro sovranazionale dell'azione sindacale?*

CAMUSSO

Non vi è dubbio che la Confederazione europea dei sindacati (Ces) e la Confederazione sindacale internazionale (Csi) potrebbero fare molto di più. È altrettanto vero che sono organizzazioni con significativi problemi, il primo dei quali è esattamente lo specchio della frenata europea, poiché attiene al rafforzamento dei poteri nazionali nel momento in cui doveva invece andare avanti il processo di integrazione. C'è una corrispondenza tra l'indebolimento della Confederazione europea dei sindacati e il prevalere dei Consigli dei capi di Stato e di governo come strumento di rapporto in Europa, perché per molti paesi (non per l'Italia) la propria dimensione nazionale dentro il Consiglio dei governi comprende anche i sindacati. Di conseguenza, mentre in alcuni paesi si dà vita a un effettivo processo di consultazione dei sindacati al fine di elaborare quelle posizioni che il governo andrà a sostenere in Europa, in altri l'opinione del sindacato viene già considerata assorbita dai governi. A emergere è poi una vecchia regola: c'è sempre un Sud del Sud. Quindi, dentro la crisi, è più facile immaginare che sono gli altri a determinare le nostre difficoltà. Ciò fa sì che all'interno della Ces, molto più che in passato, si stia facendo strada un linguaggio che antepone e separa paesi nordici e paesi latini.

La Confederazione europea ha compiuto un grande sforzo – anche perché, come è noto, i modelli sindacali sono differenti – nel costruire quanto costruito finora: c'è un Piano del lavoro per l'Europa che deriva dall'elaborazione del Dgb (la confederazione sindacale tedesca), sebbene abbia come punto di debolezza quello di non mettere in discussione i trattati europei. In altri termini, tale proposta è più giocata sull'idea degli eurobond che non sul rapporto tra i trattati e l'evoluzione dell'Europa, faticando a confrontarsi con il fatto che il sindacato europeo ovviamente è il sindacato dell'Europa geografica, quindi ha al suo interno chi in Europa non c'è, l'Europa dei 28 e l'Europa dell'euro.

La Ces, inoltre, è vittima della crisi di una visione europea e anche di un modo di costruire le direttive, che aveva come fondamento non la liberalizzazione della competizione, quanto l'idea-forza dell'avanzamento della condizione del lavoro. È molto complicato riuscire a reagire a un'Europa che diventa Europa dei governi, proponendo invece un sindacato della cessione di sovranità; discussione che ogni tanto emerge ma che incontra grandissime difficoltà, perché, come avviene per la campa-

gna elettorale europea, la tendenza è quella di proteggersi al proprio interno.

Su scala mondiale il sindacato ha lo stesso problema. Naturalmente mette insieme mondi ancora più complicati, però fatica a immaginare che non occorra solo esercitare forme di solidarietà tra i paesi, ma dovrebbe provare a misurarsi con un'idea di governo del mondo a partire dal lavoro. Quindi il rischio è che il sindacato mondiale diventi sempre più una grande ong cooperativa invece che un sindacato. Sono problemi di ordine diverso, perché in Europa ci si misura con le difficoltà connesse alla costruzione europea, ma in definitiva resta la questione di un cambiamento strutturale. I lavoratori sono un punto debole dei trasferimenti del lavoro e lo restano anche in un territorio come quello europeo, dove teoricamente vi è la libera circolazione delle persone, ma la modalità con cui la si esercita è una modalità di dumping piuttosto che di effettiva libertà di scelta. Il tema, dunque, è se la regolazione mondiale dell'economia attesta la supremazia dell'indipendenza del capitale o invece recupera la politica del governo e delle regole.

CARRIERI

*Si sta completando in queste settimane il percorso congressuale della Cgil, e questo numero dei Quaderni sarà pubblicato in coincidenza con il Congresso. Un percorso significativamente partecipato, anche se trascurato dai media nei suoi oggetti reali e nelle sue discussioni di merito, salvo poi enfatizzare pochi casi patologici di tensioni interne. Mi sembra invece importante sottolineare in positivo il patrimonio di partecipazione democratica diffusa, messo in evidenza nei mesi scorsi, che costituisce la risorsa fondamentale su cui le organizzazioni sociali possono contare. Quale bilancio trai del tuo primo Congresso condotto da segretario generale? quali sono i messaggi che la Cgil sta lanciando al paese attraverso questa grande platea?*

CAMUSSO

Questo è il secondo congresso che facciamo «dentro» la crisi, dopo quello del 2010. Siamo partiti con la grande preoccupazione che ciò potesse determinare un'insofferenza nei nostri iscritti e nelle nostre iscritte, dovuta alla possibile percezione di una distanza tra la drammaticità della situazione e l'idea di un'organizzazione che discute di sé. Il primo dato positivo è che abbiamo fatto più assemblee del congresso precedente: in parte per il livello di mobilitazione, in parte perché, per raggiungere gli

iscritti, è stato necessario farne molte più di allora, a volte anche con pochissimi iscritti. Al riguardo ogni tanto sento delle polemiche, ma si tratta di una scelta che attiene alla volontà di non considerare esclusivamente le grandi concentrazioni, perché se un'organizzazione vuole crescere deve andare anche dove ha pochi iscritti.

È vero che non si è mai contenti, perché tra la totalità degli iscritti e la partecipazione c'è un delta, però credo si possa dire con orgoglio che siamo gli unici a parlare con un milione 700 mila persone, cui chiediamo di esprimere un'opinione, di pronunciarsi, di condividere o meno le azioni proposte. Ovviamente una campagna così ampia di rapporto con le iscritte e gli iscritti riconsegna lo stato d'animo, quello vero e sostanziale, delle assemblee. In relazione a questo, continua a colpirmi l'abisso che c'è tra quanto effettivamente viene discusso nelle assemblee e quanto viene rappresentato esternamente.

Se volessimo sintetizzare e tradurre in chiavi interpretative il dibattito, il primo grande tema cui ricondurlo è il lavoro, soprattutto la paura di non averlo o di perderlo, che è il dato più diffuso, perché in tanti posti – dove abbiamo cassa integrazione, mobilità o processi aperti – la questione è già in discussione, perché è la condizione che interessa un membro del nucleo familiare, o ancora perché domina la sensazione che la crisi continui a moltiplicarsi. Da qui l'incrocio con le nostre ipotesi di un piano straordinario, con l'idea che occorra scegliere di investire per creare lavoro. Pensare che «saranno le imprese a farlo» non è un messaggio di successo e determina preoccupazione.

L'altro tema che ha attraversato tutte le assemblee, anche con connotati di rabbia e frustrazione, è quello delle pensioni, che viene vissuto come un ostacolo al lavoro per i giovani, un'ingiustizia per le persone, per il riconoscimento della fatica del lavoro e delle diversità dei lavori. Se c'è un punto di critica nei confronti del sindacato, della Cgil nello specifico, è proprio su questo – ovvero: «ci avete abbandonato su un punto ritenuto fondamentale, non c'è stato sufficiente contrasto, cosa aspettate a reagire?» – pure con una qualche separazione tra l'idea del fare insieme e quella di una soggettività delle organizzazioni sindacali. È un ritratto efficace, in realtà, di come la crisi ha determinato i rapporti.

A questo corrisponde un dibattito dei congressi territoriali che credo molto positivo perché ha continuato a essere intenso. Benché, per tante ragioni, tra cui quella della sobrietà, la stagione congressuale è stata for-

temente ridotta (un giorno, un giorno e mezzo il tempo dei congressi, due giorni le strutture più grandi, rispetto ai quattro-cinque del passato), vi è comunque stato un numero di interventi altissimo e un deciso protagonismo dei delegati. Quindi, riguardo la volontà di ascoltare e di fare il punto del rapporto con il lavoro, il congresso è stato un successo. Il grande compito ora è di non venir meno al mandato che c'è stato consegnato, provando a tradurlo in attività sia sul versante del Piano del lavoro, quale proposta di creazione del lavoro, sia sul versante delle pensioni.

C'è poi la questione della rappresentanza, articolata in modo molto diverso da come viene fatto all'esterno. Non c'è un dibattito sull'utilità astratta, quanto invece una lettura, una sollecitazione e anche una critica al tema del riuscire a includere i pezzi che al momento restano esclusi. Penso, ad esempio, a tutto il mondo legato agli appalti, che invoca una rappresentatività trasversale perché altrimenti si sente abbandonato anche dagli altri lavoratori. Magari poi non è così, però si avverte il bisogno di ricostruire la circolarità della rappresentanza, la relazione tra le categorie, la capacità di individuare le filiere e non solo il singolo luogo di lavoro. Temi che abbiamo tante volte discusso, che adesso entrano nella riflessione dei delegati. In questo c'è una domanda di democrazia, di rappresentanza, di partecipazione, che è molto focalizzata sul deverticalizzare l'organizzazione. Il vero tema che ci viene consegnato, infine, è che siamo un'organizzazione troppo verticale, e che dovremmo fare un'operazione più orizzontale e più verso il basso.



## ARGOMENTO





## Germania: l'indomabile *trading state*

Klaus Armingeon, Lucio Baccaro\*

### 1. Introduzione<sup>1</sup>

Considerata nel corso degli anni novanta il «malato» d'Europa, nel 2005 la Germania ha mostrato evidenti segnali di ripresa, a partire dal tasso di disoccupazione che, aumentato dal 5,5 per cento nel 1991 all'11,3 nel 2005, è sceso al 5,5 per cento nel 2012 (Statistisches Bundesamt, 2013, p. 349). Il numero degli occupati, che tra il 1991 e il 2005 non aveva subito significativi cambiamenti, è aumentato del 7 per cento nel 2012 (Statistisches Bundesamt, 2013, p. 340), mentre il prodotto interno lordo reale è aumentato dell'11 per cento tra il 2005 e il 2012 (Statistisches Bundesamt, 2013, p. 315). Gran parte di questo successo può essere spiegato da un'alta competitività del paese che ha permesso una crescita notevole delle esportazioni, con un incremento del 35 per cento dal 2005 al 2012 (Statistisches Bundesamt, 2013, p. 406). Le esportazioni tedesche da molti anni superavano le importazioni di circa il 20 per cento (Statistisches Bundesamt, 2012, p. 414; Statistisches Bundesamt, 2013), ma dopo il 1990 questo divario tra esportazioni e importazioni è notevolmente aumentato. Nel 2012 circa il 37 per cento di tutte le esportazioni era diretto verso i paesi dell'eurozona, un altro 20 nei paesi dell'Unione Euro-

\* Klaus Armingeon è docente di Scienze politiche nell'Università di Berna.

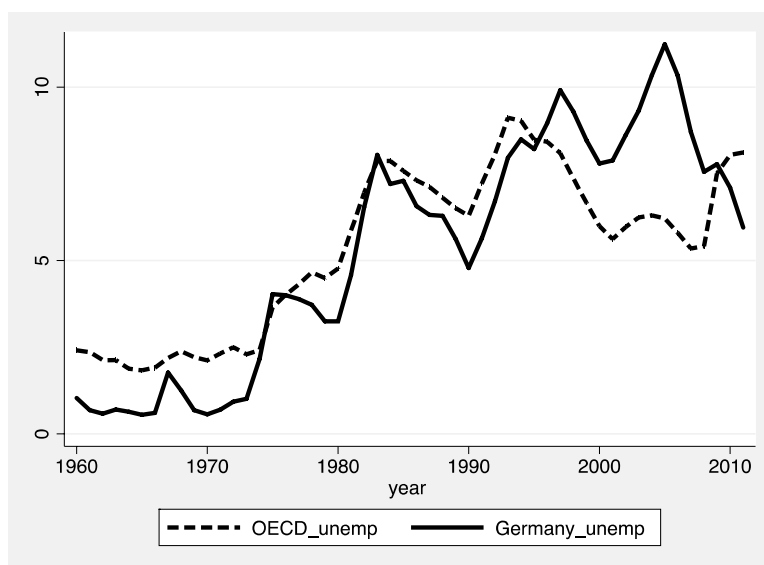
Lucio Baccaro è docente di Sociologia nell'Università di Ginevra.

<sup>1</sup> La versione in inglese di questo paper è stata pubblicata in *Festschrift per Gerhard Lehmann*. Si ringraziano i curatori del *Festschrift* per aver acconsentito alla pubblicazione in italiano dell'articolo. Questi si focalizza su interviste realizzate nell'autunno 2012 ai rappresentanti delle parti politiche e gruppi di interesse, che ringraziamo per il loro tempo, il loro supporto e la loro pazienza. La riflessione condotta nel paper trae ispirazione principalmente da un articolo di Baccaro e Benassi (2013), che sviluppa e traccia nuove argomentazioni sulla liberalizzazione delle relazioni industriali e le conseguenze economiche correlate. Ringraziamo Fritz W. Scharpf, Wolfgang Schroeder e Rüdiger Schmitt-Beck per i commenti, il supporto e l'incoraggiamento. Baccaro ringrazia l'Hans-Böckler-Stiftung per aver coperto le spese di viaggio.

pea al di fuori dell'eurozona, il 9 ai paesi del Nafta e il 16 per cento in Asia (Statistisches Bundesamt, 2013, p. 407).

È l'interrelazione di più indicatori, quali occupazione, disoccupazione, crescita e commercio, somma delle importazioni e delle esportazioni in percentuale del Pil, a spiegare e interpretare questo caso di successo, ma in questa sede, per motivi meramente di spazio, riporteremo solamente il grafico relativo al trend del tasso di disoccupazione. Al fine di consentire una comparazione di lungo periodo con la Germania, limiteremo il gruppo di paesi alle democrazie mature dei paesi Ocse della fine degli anni ottanta<sup>2</sup>.

*Graf. 1 - Diminuzione del tasso di disoccupazione in Germania dalla seconda metà degli anni duemila*



<sup>2</sup> Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Svezia e Svizzera. Se non diversamente indicato, la fonte è Armingeon et al. (2013). Anche includendo nella medesima analisi i paesi dell'Europa Occidentale o gli Stati membri dell'Europa Occidentale le conclusioni non subivano variazioni, pertanto è solo per motivi di chiarezza se abbiamo ristretto la comparazione alla Germania e alle democrazie mature dell'Ocse.

Se per i concorrenti, sia all'interno sia all'esterno dell'eurozona, la competitività e il successo della Germania rappresentano un problema, il governo tedesco, invece, sostiene che la Germania abbia fatto il proprio «dovere» a rivitalizzare l'economia nazionale e ad attuare varie riforme (tra le principali, il freno all'indebitamento, l'Agenda di Schroeder nel 2010 con la riforma Hartz), e che ora sia giunto il momento che anche gli altri paesi compiano il loro. I paesi dell'eurozona non avranno alcun motivo per essere pessimisti se anche loro attueranno riforme strutturali in grado di ridurre il divario di competitività con la Germania ([www.youtube.com/watch?v=6JWWpLOtjHc](http://www.youtube.com/watch?v=6JWWpLOtjHc), ultimo accesso: 15 gennaio 2014). Secondo la posizione del governo tedesco anche gli altri paesi dell'eurozona dovrebbero convergere rapidamente verso lo standard tedesco, sia per quanto riguarda le strutture industriali e la produttività sia in termini di politiche fiscali prudenti e contenimento efficace del debito pubblico.

Considerata la grande differenza delle strutture industriali e del potenziale economico dei paesi dell'eurozona, nonché la mancanza di convergenza nel corso degli ultimi due decenni, è altamente improbabile che vengano soddisfatte queste aspettative; anzi, la strategia di successo tedesca potrebbe rivelarsi addirittura controproducente. Infatti, gli altri paesi dell'euro per finanziare le loro importazioni – sia dalla Germania sia dalle altre nazioni – dovrebbero contrarre nuovi debiti, con un aumento del deficit che richiederebbe attività di salvataggio da parte dei membri di successo dell'eurozona, come la Germania stessa; se tali trasferimenti fiscali non fossero sufficientemente consistenti il progetto euro potrebbe fallire. La Germania, dunque, dovrebbe tornare alla sua vecchia valuta o a un euro dell'area Nord, che sarebbe una valuta molto forte, paragonabile al franco svizzero. In questo modo sarebbe comunque in pericolo il successo delle esportazioni della Germania, poiché i prezzi dei prodotti tedeschi salirebbero notevolmente.

Da questa riflessione scaturisce il nostro interrogativo di ricerca: come la classe politica tedesca sarà in grado di affrontare il dilemma rappresentato dal fatto di essere dipendente dalla stabilità dell'eurozona e, allo stesso tempo, di contribuire alla sua destabilizzazione?

Noi sosteniamo che la Germania sia passata da un modello redistributivo che sosteneva la domanda interna a una politica economica che ha liberato il proprio potenziale di paese esportatore attraverso la rimozione

di istituti consolidati nel campo delle relazioni industriali e delle politiche per il mercato del lavoro. È questa una delle ragioni principali della sua crescita, trainata dalle esportazioni sin dai primi anni del duemila, che ha avuto conseguenze pregiudizievoli sulla stabilità dell'intera eurozona.

La Germania ha voluto che la risposta alla crisi dell'euro fosse in linea con la cultura della stabilità ordoliberal (Fleckenstein, 2012; 2013), per la quale la dissolutezza fiscale di paesi quali la Grecia costituisce una delle cause principali della crisi. La reazione adeguata, dunque, doveva essere all'insegna dell'austerità e della liberalizzazione dei mercati. Nel breve periodo questa politica ha giovato agli interessi tedeschi, ma sul lungo termine potrebbe rivelarsi controproducente. L'attuale politica di misure ad hoc, in combinazione con la richiesta di austerità e di liberalizzazione, è una strategia attuata per rispondere alle esigenze di politica interna, e non ci sono alternative credibili che distolgano il governo tedesco da questa rotta.

Questo articolo verrà strutturato in tre paragrafi. Il primo descriverà la struttura dello stato commerciale (*trading state*) «addomesticato» degli anni ottanta, prima della riunificazione della Germania e del progetto euro. Il paragrafo successivo descriverà i cambiamenti a partire dal 1990, che hanno eroso gli istituti del *trading state* addomesticato nel campo delle relazioni industriali e nella politica del mercato del lavoro. Il terzo spiegherà perché non possano essere considerate fattibili strategie alternative.

## 2. Il *trading state* addomesticato

Dopo la seconda guerra mondiale la Germania aveva perseguito una strategia internazionale insolita per un grande paese. Nei paesi così estesi il mercato interno occupa una percentuale così consistente del Pil da rendere relativamente esigua la quota delle esportazioni e delle importazioni (Dahl, Tufte, 1973), mentre il ruolo delle relazioni internazionali è proporzionale alle dimensioni, ossia importante. Da un lato, però, il governo tedesco non poteva e non voleva giocare un ruolo attivo e di comando nelle relazioni internazionali, considerate le sue esperienze passate e i problemi di un paese sotto il controllo delle potenze alleate, dall'altro, le imprese tedesche, specializzate nella produzione industriale al-

tamente qualificata, caratterizzata dalla formazione continua dei lavoratori e basata sulla cooperazione, il coordinamento e la pace sociale (Streeck, 1992), risultavano fortemente orientate verso l'esportazione. La Germania divenne dunque un *trading state* che evitava di svolgere un ruolo di leadership politica sulla scena estera, focalizzando i suoi rapporti internazionali sul commercio e l'espansione dell'economia mondiale (Rosecrance, 1986).

Il governo aveva risolutamente sostenuto una strategia di crescita trainata dalle esportazioni sulla base di una strategia ordoliberal (Young, 2013), stabilendo un quadro giuridico in cui i mercati potessero funzionare in modo efficiente all'interno dei parametri di uno stato sociale generoso, di una politica di concorrenza attiva (anti-trust), di finanze pubbliche solide e di un regime monetario con una banca centrale indipendente in grado di garantire la stabilità dei prezzi (Katzenstein, 1987, cap. 2). Questo aveva generato una quota relativamente alta delle esportazioni e delle importazioni (in percentuale del Pil) per un paese così grande, e una bilancia commerciale che era quasi sempre positiva, a eccezione delle annate 1991, 1995 e 1999.

Il saldo corrente positivo era un problema; in particolare, lo era la bilancia commerciale. Questo tema fu esplicitamente affrontato nella politica economica e implicitamente nel sistema delle relazioni industriali e nella politica sociale. Nel 1966 il governo composto da partiti cristiano-democratici e liberali, partiti che avevano governato per quasi tutto il periodo post-bellico, fu sostituito da una grande coalizione di socialdemocratici e democristiani. Anche se questo cambiamento di potere non portò alla fine dell'ordoliberalismo tedesco, fu temporaneamente introdotta una forte spinta keynesiana. Il nuovo governo cercò di avere una presa più forte e attiva sull'economia, introducendo una legge per la promozione della stabilità e della crescita dell'economia (1967) che stabiliva una serie di obiettivi macro-economici per orientare la politica economica tedesca (Katzenstein, 1987, pp. 110-112).

La politica economica, quindi, doveva rispettare i seguenti quattro obiettivi: (1) la promozione di un livello dei prezzi stabile, (2) un alto tasso di occupazione, (3) una bilancia dei pagamenti esteri coerenti con (4) una crescita costante e ragionevole dell'economia. Tuttavia, nella seconda metà degli anni settanta, dopo il fallimento della politica keynesiana (Scharpf, 1991), la politica economica del governo tornò alla precedente

impostazione ordoliberal finalizzata alla stabilità dei prezzi e a finanze pubbliche sane.

Il sistema cooperativo delle relazioni industriali fu di particolare importanza. I sindacati tedeschi avevano appoggiato una strategia di partenariato sociale (*sozialpartnerschaft*) che si differenziava nettamente dai sistemi conflittuali dei paesi anglosassoni o dalle strategie sindacali, altamente ideologizzate, italiane e francesi. I sindacati non erano riusciti a organizzare una consistente parte di lavoratori, come ad esempio in Belgio o nei paesi nordici, ma avevano ottenuto importanti garanzie istituzionali. Il sistema di comitati aziendali (*betriebsräte*) e di partecipazione industriale (*mitbestimmung*) facilitava la presenza sindacale a livello aziendale e stabiliva un ruolo forte per i membri dei comitati aziendali fortemente sindacalizzati, che quotidianamente contribuivano alla gestione delle imprese tedesche. Nonostante alcune tensioni nate negli anni settanta tra i lavoratori (Bergmann, Jacobi, Müller-Jentsch, 1976), i sindacati seguirono la strategia di collaborazione sociale (*sozialpartnerschaft*) per la maggior parte del periodo post-bellico, salvo alcuni periodi di conflitto e rivendicazione.

Durante l'intermezzo keynesiano, inoltre, il governo aveva tentato di stabilire un coordinamento salariale a livello macro con la cosiddetta «azione concertativa», un incontro informale tra leader sindacali, rappresentanti dei datori di lavoro e governo (Lehmbruch, 1999). La modalità cooperativa di regolamentazione del conflitto di classe era stata ovviamente subordinata alla collaborazione da parte dei datori di lavoro e le loro organizzazioni. Questo tipo di cooperazione è stata praticata almeno fino agli anni novanta. L'azione concertativa aveva portato a un'ampia copertura dei contratti collettivi, un gran numero di estensioni vincolanti dei contratti collettivi, un basso livello di conflittualità aziendale e una politica salariale moderata. La formula guida era la «determinazione dei salari distributivamente neutrale», cioè salari che aumentavano allo stesso ritmo dell'inflazione generale e della produttività dell'intera economia. Gli arrotondamenti salariali erano fortemente coordinati tra settori produttivi. Alcuni sindacati, come Ig Metall, erano considerati «leader degli accordi salariali», negoziando norme che venivano accettate con piccole modifiche anche negli altri settori.

Questi accordi collettivi venivano poi ulteriormente adattati alla situazione specifica dell'azienda attraverso aumenti salariali aggiuntivi. Qui i



rappresentanti sindacali – «consiglieri» o delegati (*vertrauensleute*) – giocavano un ruolo importante. Lo slittamento salariale agiva come una valvola di sicurezza per i conflitti inter-classe, contribuendo ad alleviare la pressione sul sistema dei contratti collettivi ogni volta che la compressione dei salari risultava eccessiva agli occhi dei lavoratori. La presenza di accordi settoriali accompagnati da un livello di contrattazione aziendale creava un sistema semi-flessibile, ma con contratti collettivi rigidi per grandi settori (*flächentarifvertrag*). In questo modo la maggior parte delle imprese erano vincolate a garantire un salario minimo con integrazioni a livello aziendale.

Il sistema di determinazione dei salari stabiliva differenze tra i settori e determinava tetto minimo e massimo in modo da ostacolare politiche redistributive particolaristiche a favore sia dei datori di lavoro sia dei lavoratori. Le imprese che producevano per il mercato mondiale dovevano far fronte a costi salariali relativamente alti e inflessibili, non avendo altra scelta che optare per una produzione ad alta produttività, con una forza lavoro altamente qualificata, in condizioni di pace sociale. Le imprese a bassa produttività che operavano sul mercato interno avevano invece un forte incentivo ad aumentare la produttività attraverso l'innovazione tecnologica.

Infine, l'intervento dello stato sociale tedesco si era notevolmente accresciuto dopo la seconda guerra mondiale. Entrambi i principali partiti politici nazionali (democristiani e socialdemocratici) sostenevano un forte sistema di welfare basato sul finanziamento contributivo (in contrasto con il sistema fiscale del modello scandinavo), con un accento conservatore sulla famiglia (in origine sostanzialmente monoreddito) e un generoso livello di benefit. La sicurezza del lavoro veniva tutelata sia dai consigli aziendali, che avevano voce in capitolo nelle decisioni su assunzioni e licenziamenti, sia da una legislazione restrittiva a tutela dell'occupazione. Se i dipendenti venivano licenziati godevano di un elevato sussidio per un periodo relativamente lungo. I datori di lavoro venivano scoraggiati, attraverso forti limitazioni, a perseguire politiche di assunzioni a breve termine per rispondere alle fluttuazioni del mercato. I disoccupati potevano rifiutare offerte di lavoro con stipendi inferiori a quello precedente grazie al sussidio di disoccupazione di lunga durata.

Da un lato, l'economia tedesca era chiaramente orientata all'esportazione e caratterizzata da un'elevata competitività, dall'altro, tale competi-

tività era fortemente limitata. La Germania aveva un'economia di mercato aperta, con relazioni industriali orientate alla redistribuzione inter-settoriale e un welfare state generoso, che provvedeva alla sicurezza sociale proteggendo dai rischi della società industriale, in particolare per i casi di malattia, disoccupazione e vecchiaia.

### 3. Il *trading state* si libera dai vincoli

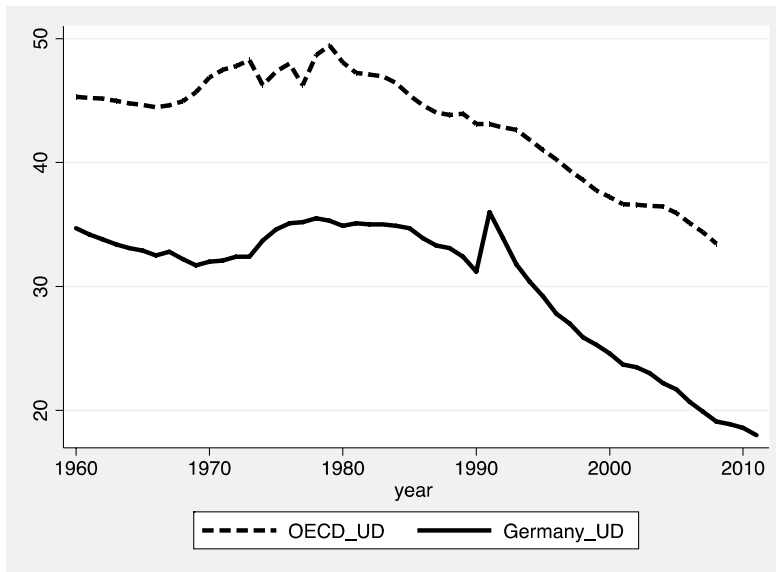
Le istituzioni che avevano «domato» il *trading state* erano sotto pressione da molto tempo. La mobilità dei capitali è uno dei principali limiti alla libertà di manovra di un sistema di relazioni industriali nazionale. In presenza di mercati dei capitali liberalizzati qualsiasi politica fiscale espansiva o l'aumento dei salari possono essere penalizzati dalla fuga di capitali. Tra gli anni settanta e novanta la Germania si era distinta tra i paesi dell'Ocse per mercati finanziari molto aperti. Questo però cambiò drasticamente negli anni novanta, quando anche altri paesi liberalizzarono il mercato dei capitali, offrendo ai capitali tedeschi nuove opportunità di lasciare il paese (vedi l'indicatore di Chinn e Ito, in [http://web.pdx.edu/~ito/Chinn-Ito\\_website.htm](http://web.pdx.edu/~ito/Chinn-Ito_website.htm); ultima visita: 21 maggio 2012).

L'economia globalizzata influenzò fortemente la contrattazione collettiva. Il *flächentarifvertrag* (l'applicazione di livelli salariali coordinati) venne sempre più criticato da molti datori di lavoro, che abbandonavano le associazioni imprenditoriali o si accordavano per una forma di appartenenza all'associazione imprenditoriale che non li costringeva ad applicare il contratto collettivo raggiunto tra i sindacati e la rispettiva associazione di categoria. La Germania aveva un tempo un tasso di copertura dei contratti collettivi superiore all'80 per cento. Questo tasso è diminuito drasticamente dal 1990, raggiungendo circa il 60 per cento nel 2010. Al contrario, i tassi di copertura in altri paesi dell'Ocse non hanno mostrato tendenze al ribasso, rimanendo più o meno allo stesso livello, con un tasso medio di copertura del 55 per cento circa (Visser, 2011). Non c'è dubbio che il *flächentarifvertrag* è stato modificato in modo sostanziale a causa della riluttanza dei datori a stringere accordi e in conseguenza di varie altre forme di flessibilizzazione (Baccaro, Benassi, 2013).

Strettamente connesso alla diminuzione della copertura dei contratti collettivi è il decremento del tasso di sindacalizzazione. Nei paesi Ocse il

declino del tasso di sindacalizzazione è iniziato negli anni ottanta, così come in Germania, solo che nei primi anni il ritmo tedesco era più lento rispetto alla media dei paesi Ocse. Negli anni novanta, invece, il processo si è accelerato, anche se si registra un picco temporaneo subito dopo la riunificazione tedesca, dovuto al trasferimento dei membri dell'ex federazione sindacale della Repubblica democratica tedesca alla Deutsche Gewerkschaftsbund (Graf. 2).

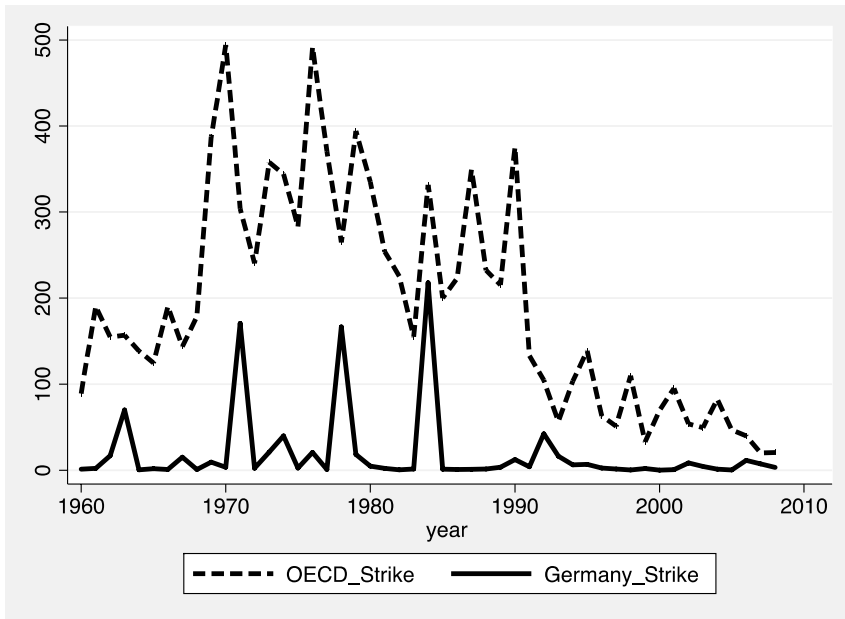
Graf. 2 - Il trend negativo del tasso di sindacalizzazione in Germania dalla metà degli anni novanta



La stessa situazione si riflette sul quadro delle rivendicazioni sindacali. Durante l'intero periodo post-bellico la Germania era stato un modello di «partenariato sociale», con il ricorso allo sciopero solo come ultima ratio. Fino alla metà degli anni ottanta ci furono alcuni anni con picchi di scioperi che si dissolsero ben presto, e – come illustrato dal grafico seguente – anche la Germania non fu immune dal declino del conflitto industriale. I sindacati non solo avevano perso iscritti e gran parte della loro precedente capacità di rispondere alle istanze dei lavoratori, ma non si

dimostravano più disposti a perseguire politiche salariali offensive come avevano fatto in precedenza.

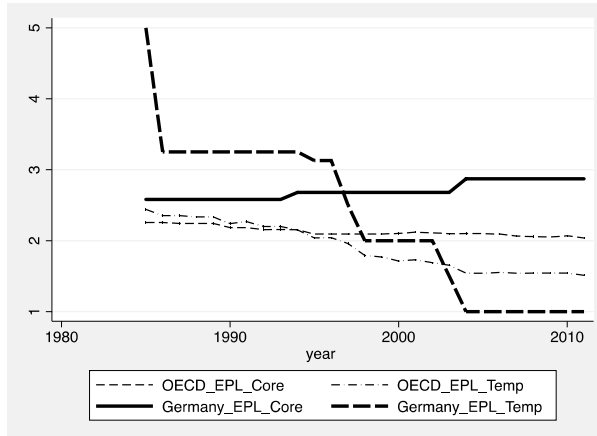
Graf. 3 - Diminuzione dei conflitti sindacali (giorni lavorativi persi ogni 1000 lavoratori) in Germania e nei paesi Ocse dalla metà degli anni novanta



Tutti questi sviluppi possono aver contribuito alla politica salariale moderata dei sindacati (Sachverständigenrat zur Begutachtung der Lage wirtschaftlichen, 2013, pp. 87, 497), che ha creato condizioni favorevoli per le imprese tedesche sui mercati internazionali.

Mentre questi sviluppi si applicavano a tutto il mercato del lavoro, due riforme di vasta portata riguardavano esclusivamente la fascia debole del mercato del lavoro: la liberalizzazione radicale della tutela dell'occupazione per i lavoratori con contratti di lavoro temporanei e la liberalizzazione delle indennità di disoccupazione per i disoccupati di lunga durata. Il Graf. 4 illustra lo sviluppo della legislazione a tutela dell'occupazione (Epl) per i lavoratori con contratto di lavoro standard e per i lavoratori con contratto a termine. Più alto è il valore, più la regolamentazione dei licenziamenti individuali è severa.

Graf. 4 - Tutela del lavoro (indice di rigidità della legislazione atta a proteggere l'occupazione) in Germania: protezione dei lavoratori standard (core) ed esposizione al rischio della disoccupazione dei lavoratori non-standard (temporary)



L'indice di severità di Epl per i lavoratori con contratti regolari è diminuito in media da 2,3 a 2,0 negli ultimi 25 anni nelle democrazie mature dell'Ocse. I lavoratori tedeschi con contratti a tempo indeterminato godono di una migliore tutela del lavoro, la quale è anche leggermente aumentata negli ultimi anni. Al contrario, mentre i lavoratori con contratto a termine erano estremamente ben protetti nel 1980, dal 2010 la situazione è radicalmente mutata.

Il secondo grande cambiamento ha a che fare con il sistema dei sussidi di disoccupazione. La riforma di Hartz del 2003-2005 ha ridotto drasticamente il sussidio per i disoccupati di lunga durata. Al contrario, i lavoratori che sono disoccupati solo per un breve periodo continuano a ricevere un generoso sussidio di disoccupazione. L'idea di base della riforma Hartz può essere ricondotta a una visione liberale del *workfare*, in cui i disoccupati di lunga durata hanno forti incentivi a rientrare nel mercato del lavoro quando le condizioni sono significativamente peggiori rispetto all'ultimo periodo di occupazione (Fleckenstein, 2012, 2013; Hassel, 2012). Non c'è dubbio che la riforma Hartz implichi una liberalizzazione della politica del mercato del lavoro. La Tab. 1 mostra il peggioramento della situazione dei disoccupati di lunga durata in Germania tra il 2001 e il 2011, in particolare rispetto ai lavoratori standard. D'altra parte, anche

dopo la Hartz IV, i disoccupati di lunga durata in Germania sono in condizioni finanziarie migliori rispetto alla mediana dell'Ocse o dell'Unione Europea.

*Tab. 1 - Sussidi di disoccupazione per un lavoratore medio, famiglia monoreddito con due figli (espresso come percentuale del salario medio percepito)*

Anno	Germania	Mediana paesi Ocse	Mediana paesi Ue
Subito dopo la perdita del posto di lavoro			
2011	70	64	66
2001	70	64	66
Disoccupati di lungo periodo			
2011	39	9	10
2001	62	12	12
Disoccupati da cinque anni (valore medio)			
2011	50	33	34
2001	64	41	42

Nota: mediana di tutti i paesi Ocse e Ue, inclusi i paesi dell'Europa Centrale e dell'Est.

Fonte: [www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm](http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm), downloaded on 2012-12-11.

Nel corso delle riforme del mercato del lavoro tedesco fino al 2000 il cambiamento di politica era fortemente coordinato tra datori di lavoro, sindacati e governo. Al contrario, gli attori del governo e del parlamento hanno messo in pratica quasi da soli la liberalizzazione Hartz del mercato del lavoro, mentre le organizzazioni di interesse, in particolare i sindacati, hanno partecipato solo marginalmente alla progettazione e attuazione della «Agenda 2010» del governo di coalizione tra socialdemocratici e verdi (Trampusch, 2009).

Quando abbiamo intervistato i rappresentanti delle parti sociali nell'autunno del 2012, abbiamo più volte ascoltato la tesi secondo cui queste riforme abbiano avuto effetti anche sulla fascia protetta dei lavoratori (interviste Ngg, ver.di). La Hartz IV ha reso chiaro che il generoso welfare tedesco potrebbe essere riformato e che, anche se le riforme iniziano dai margini, il nucleo dello stato sociale potrebbe benissimo entrare tra gli obiettivi di lungo termine.

Vale la pena di notare che queste dure riforme riguardavano un segmento relativamente piccolo della forza lavoro. Nel 2012 la forza lavoro

tedesca era pari a circa 42 milioni, con circa un milione di disoccupati di lunga durata (persone in disoccupazione per almeno 12 mesi e quindi beneficiarie di Arbeitslosengeld II, noto anche come Hartz IV).

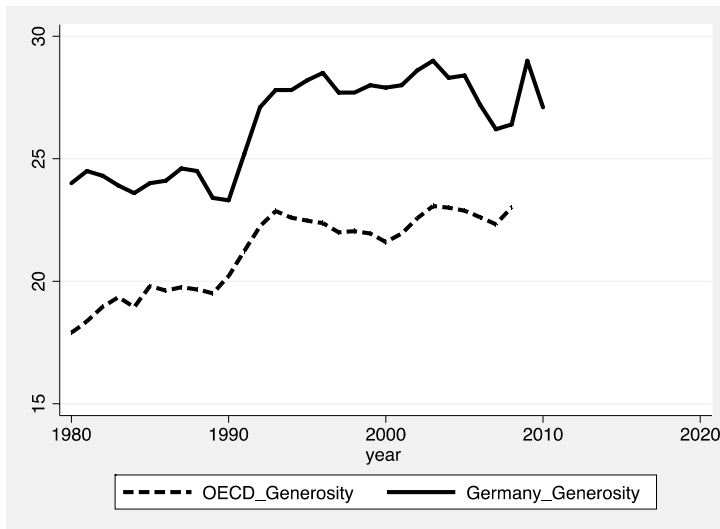
Queste riforme, insieme con la liberalizzazione del lavoro temporaneo, hanno modificato la struttura occupazionale della Germania. Anke Hassel (2012) conclude la sua indagine delle riforme del mercato del lavoro tedesco come segue: «nel complesso, l'esperienza è variegata. Una maggiore occupazione è combinata con bassa retribuzione e lavoro precario». Questa situazione non riguarda soltanto lavoratori atipici, ma invia un segnale anche ai lavoratori a tempo indeterminato. Questo può spiegare, ad esempio, perché i sindacati (anche nei settori ad alta densità e con una grande percentuale di lavoratori standard) non siano stati in grado di arrestare l'abbassamento dei salari. Le disuguaglianze di reddito e la percentuale di persone a rischio di povertà sono aumentati: il coefficiente di Gini è cresciuto da 25 nel 2001 a 28,3 nel 2012, mentre in tutta l'Unione Europea l'incremento è stato da 28,3 (2001) a 29,6 (2012). Allo stesso modo, nell'Unione la quota di persone a rischio povertà era del 19,9 per cento nel 2011 rispetto al 18,4 nel 2005. Il livello di povertà in Germania è passato dal 24,1 per cento nel 2005 al 22,6 nel 2011. Il rapporto tra il 20 per cento dei redditi più alti e il 20 per cento di quelli più bassi è cresciuto da 3,5 (2000) a 4,5 (2011), mentre gli stessi dati a livello dell'Unione Europea mostrano un aumento più modesto (4,5-4,9)<sup>3</sup>.

Questi sviluppi non indicano tuttavia che la società e l'economia tedesca hanno subito una trasformazione radicale. I cambiamenti significativi riguardano alcuni elementi del sistema di relazioni industriali e di politica del mercato del lavoro, dove si è verificata una massiccia liberalizzazione. Ma queste riforme non hanno avuto effetti significativi sugli altri elementi del sistema dei rapporti di lavoro, in particolare sulla Costituzione del lavoro (*betriebsverfassung*) e sul sistema di cogestione (*mitbestimmung*). Entrambe le istituzioni costituiscono la spina dorsale del potere sindacale a livello di impresa e, allo stesso modo, lo stato sociale tedesco non è stato smantellato. Il Graf. 5 mostra l'andamento del totale delle spese di previdenza sociale in Germania e la media delle democrazie mature dell'Ocse. Pur perseguendo una parziale liberalizzazione, la Germania ha

<sup>3</sup> Fonte: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income\\_social\\_inclusion\\_living\\_conditions/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/main_tables) (ultima visita: 15 gennaio 2014).

mantenuto il nucleo dei principi dello stato sociale, che si prende cura in particolare di anziani e ammalati (Schmidt, 2012, 2013). E, come sopra indicato, in termini di disparità di reddito, anche dopo il 2005 la situazione è migliore in Germania rispetto alla media dei paesi dell'Unione Europea.

Graf. 5 - «Generosità» del welfare state (spesa per la sicurezza sociale in percentuale del Pil) in Germania e nei paesi Ocse<sup>4</sup>



In sintesi, la liberalizzazione delle relazioni industriali, la tutela del lavoro e la sicurezza sociale dei lavoratori non-standard, insieme con il moderato e flessibile salario sindacale, hanno probabilmente contribuito ad aumentare la competitività delle imprese tedesche orientate alle esportazioni. Gli istituti usati precedentemente per «domare» il *trading state* tedesco sono stati parzialmente smantellati. Gran parte dei costi di queste riforme sono gravati sulle spalle dei dipendenti, in particolare sul crescente numero di lavoratori che non appartiene alla fascia protetta del mercato del lavoro, a causa dei contratti di lavoro temporanei o della loro particolare vulnerabilità alla disoccupazione a lungo termine.

<sup>4</sup> Il gruppo di paesi Ocse comprende le democrazie mature dal 1989 (vedi nota 2).



#### 4. Le politiche per affrontare gli effetti di un incontenibile *trading state*

La Germania, da tradizionale economia *export-oriented*, ha beneficiato delle opportunità create dal mercato interno dell'Unione Europea, in particolare negli ultimi dieci anni, quando l'economia tedesca ha sprigionato il suo potenziale economico, modificando le proprie istituzioni del mercato del lavoro. Inoltre, la Germania ha beneficiato della sua fama di economia competitiva e vivace per finanziare il suo debito pubblico. Dalla metà degli anni settanta il differenziale tra i tassi di interesse a lungo termine della Germania sui titoli di Stato e i tassi degli altri paesi Ocse e dell'Unione è stato abbastanza ampio. Dopo aver raggiunto un valore massimo a metà degli anni ottanta, il divario medio tra la Germania e il tasso di interesse medio nella zona euro diminuì tanto da avvicinarsi a zero nella metà degli anni duemila, per poi salire successivamente al 3 per cento. Il valore medio dello *spread* tra i paesi Ocse e la Germania è stato del 2 per cento durante questo periodo. La valutazione positiva dell'economia tedesca da parte dei mercati finanziari internazionali ha notevolmente ridotto i costi del debito pubblico tedesco.

Come ha fatto la classe politica tedesca ad affrontare le sfide associate all'unione monetaria, scaturite dal successo delle proprie riforme del sistema delle relazioni industriali e delle politiche per il mercato del lavoro? I problemi di un'unione monetaria in una regione valutaria non ottimale sono ben noti sin dall'inizio del progetto euro. Per questo gli economisti e gli scienziati sociali che avevano sottolineato i rischi del progetto non sono rimasti sorpresi dal fatto che di fronte a shock esterni si sia sentita la mancanza di meccanismi di aggiustamento, vale a dire che i paesi più deboli non abbiano potuto svalutare la propria moneta e siano stati costretti a intraprendere una svalutazione interna (Armingeon, Baccaro, 2012)

Tuttavia, la classe dirigente dei principali partiti politici tedeschi ha preferito vedere il problema in maniera differente: sono state la dissolutezza fiscale e un welfare insostenibile a causare la crisi fiscale dei paesi del Mediterraneo. Il progetto euro ha continuato a essere percepito come privo di grossi difetti; piuttosto erano le economie politiche nazionali ad avere problemi.

In questo contesto il governo tedesco ha chiesto misure di austerità pesanti e riforme strutturali per riportare i paesi a un percorso di crescita. Questo quadro di riferimento è stato confermato anche quando il Fondo

monetario internazionale ha espresso dubbi sulla saggezza di una politica fiscale pro-ciclica e quando è stato chiaro che, invece di condurre alla crescita economica e all'aumento dell'occupazione, l'austerità conduceva piuttosto a un aumento della disoccupazione, dell'indebitamento e dei tassi di interesse sui titoli di Stato per i paesi dell'Europa meridionale. Il cancelliere e il suo governo hanno sostenuto che le riforme strutturali e l'austerità avevano funzionato bene in Germania, e dovevano essere replicate dai governi del Sud. L'obiezione che il successo economico della Germania e la sua bilancia commerciale estremamente positiva avessero aumentato la pressione sulla zona euro è stata chiaramente respinta, sottolineando che solo il 40 per cento delle esportazioni tedesche è diretto ai paesi della zona euro – punto che è stato anche messo in evidenza dalla componente datoriale<sup>5</sup>.

Un'altra argomentazione ha posto l'accento su come invece di ridurre le capacità della Germania gli altri paesi dovrebbero fare di tutto per convergere verso gli standard tedeschi (intervista Cdu). Questa richiesta presuppone che ciò che non si è potuto raggiungere nel corso degli ultimi dieci anni di relativa stabilità e di circostanze favorevoli possa essere fatto ora nel giro di pochi mesi o pochi anni, in condizioni economiche e sociali estremamente negative. Ulteriori speranze di convergenza sono affidate alle riforme istituzionali della politica fiscale, quali il rafforzamento del Patto di crescita e il *Fiscal compact*, che limitano il margine di manovra dei governi, in particolare in caso di dissolutezza fiscale, ed esportano il «freno all'indebitamento» tedesco agli Stati membri dell'Unione Europea. Tuttavia sarà molto difficile ottenere una riduzione dei debiti eccessivi se la crescita economica è depressa da politiche di austerità.

Il modo in cui il governo tedesco ha inquadrato il problema è del tutto inadeguato. Mentre è lecito parlare di dissolutezza fiscale nel caso della Grecia, non è possibile farlo per altri paesi in difficoltà. La posizione fiscale della Spagna o dell'Irlanda immediatamente prima dell'inizio della crisi era migliore di quella tedesca (Armingeon, Baccaro, 2012; Scharpf, 2011). Appellandosi alla «pigri­zia greca» e al fatto che i «buoni» come la Germania non debbano essere responsabili per i debiti dei «cattivi»

<sup>5</sup> *Germany's Export Strength – Bad for Europe?*, pubblicazione della Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, aprile (in [www.arbeitgeber.de/wwww/arbeitgeber.nsf/res/DtExportstaerke\\_eng.pdf/\\$file/DtExportstaerke\\_eng.pdf](http://www.arbeitgeber.de/wwww/arbeitgeber.nsf/res/DtExportstaerke_eng.pdf/$file/DtExportstaerke_eng.pdf)).

(Schmidt, 2014, p. 204), il cancelliere tedesco ha applicato le idee economiche e le scelte che hanno ispirato la precedente politica economica tedesca<sup>6</sup>. Esse rispecchiavano la convinzione di fondo della stragrande maggioranza dei tedeschi: che la catastrofe dell'inflazione tra le due guerre e della finanza pubblica allegra non dovesse assolutamente ripetersi (Schmidt, 1986). Questa «cultura della stabilità» di matrice tedesca non solo è stata esplicitamente supportata dal cancelliere e dal suo partito, ma anche, in maniera implicita, dai socialdemocratici. Al centro di questa cultura della stabilità troviamo un'avversione all'inflazione e un alto grado di fiducia nelle istituzioni atte a inibirla. Jacques Delors una volta disse: «non tutti i tedeschi credono in Dio, ma tutti credono nella Bundesbank» (Howarth, Rommerskirchen, 2013; per la citazione di Delors vedi p. 752).

Insistendo sul fatto che il problema è degli altri paesi, piuttosto dell'impostazione strutturale dell'unione valutaria o degli squilibri della zona euro cui l'economia tedesca ha contribuito, il governo tedesco ha efficacemente perseguito (per il momento) il suo interesse di breve termine a una stabilizzazione della zona euro, consentendo alla crescita trainata dalle esportazioni di continuare. Il problema evidente di questo approccio è che nel medio-lungo periodo esso contribuirà a squilibri simili che devono essere risolti con analoghe misure ad hoc. Tirare a campare in qualche modo, privilegiando gli interessi dell'economia tedesca, appare la strategia preferita.

Alternative a questa impostazione sono di difficile attuazione nel contesto tedesco. Tornare al vecchio sistema monetario europeo, cioè al marco tedesco, comporterebbe notevoli rischi per l'economia tedesca, dato che la presumibile rivalutazione della moneta nazionale avrebbe l'effetto di una doccia fredda sulle esportazioni. Non c'è una maggioranza tra i politici e l'elettorato che sia disposta a correre questo rischio. Un'altra possibilità potrebbe essere quella di creare un'unione permanente di trasferimento fiscale, che implicherebbe una notevole redistribuzione tra le regioni. Si partirebbe dal ritenere che l'eurozona è una regione valutaria non ottimale e necessita di trasferimenti permanenti tra gli Stati membri al fine di correggerne gli squilibri. La Germania ha una vasta esperienza con tali sistemi di trasferimento. Ha a lungo dato sostegno alle regioni

<sup>6</sup> Questo è un altro esempio di istituzionalismo discorsivo (Schmidt, 2014). Vedi anche Lehbruch (2013).

economiche strutturalmente deboli confinanti con l'ex Repubblica democratica tedesca; presenta un importante flusso di risorse tra Stati (*Bundesländer*) con livelli diversi di performance economica; e, dopo l'unificazione, ha introdotto considerevoli trasferimenti ai nuovi *Bundesländer* orientali. Questi sistemi di trasferimento sono stati sostenuti da un elettorato che avvertiva un senso di identità nazionale e un conseguente dovere di solidarietà. Al contrario, l'identità europea in Germania (e in altri paesi dell'Unione) appare troppo debole (Schmitt, 2009) per legittimare grandi e permanenti trasferimenti interregionali. Inoltre, al fine di governare quest'unione di trasferimento con una certa legittimità democratica, l'Unione Europea avrebbe bisogno di un sistema democratico funzionante, che organizzasse una deliberazione democratica, una competizione partitica e un processo decisionale democratico a livello di Unione (Follesdal, Hix, 2006; Schmidt, 2010, pp. 399-411) – progetti che non sembrano fattibili allo stato attuale. Almeno per quanto riguarda il sistema politico interno, la Germania è ferma tra l'impossibilità di tornare al marco tedesco e l'incapacità di muoversi verso una moneta pienamente legittimata democraticamente e un'unione fiscale.

Questi vincoli non si applicano solo al principale partito di governo, la Democrazia cristiana, ma anche al secondo grande partito, i socialdemocratici. Ci sono alcune grandi differenze tra le strategie della Spd e della Cdu nell'affrontare la crisi del debito pubblico. Pur offrendo tutto il suo sostegno alla richiesta di austerità istituzionalizzata, la Spd aggiunge incoerentemente che vorrebbe coniugarla con una certa crescita (intervista Spd) e con gli eurobond. Kurt Hübner (2013) ha analizzato i quotidiani e i settimanali tedeschi per ricostruire le posizioni politiche dei principali partiti politici: come nel caso della «cultura della stabilità», i maggiori partiti non differiscono nella loro strategia di risposta alla crisi dell'euro per quanto riguarda il rafforzamento del Patto di stabilità e di crescita, il patto fiscale e il freno all'indebitamento (Tab. 2).

La nuova coalizione di governo formata da Cdu/Csu e Spd dimostra chiaramente nel trattato di coalizione la sovrapposizione di posizioni per quanto riguarda l'Unione Europea: 14 pagine su 185 affrontano l'accordo con l'Unione Europea; nessuna di queste pagine si discosta sostanzialmente dalle politiche del governo precedente sull'Unione Europea. Non c'era e non c'è grande differenza in questo senso tra i socialdemocratici e l'Unione cristiano-democratica.

Tab. 2 - La mancanza di risposte differenti alla crisi dell'euro da parte dei partiti politici tedeschi

	Rafforzamento del Patto di stabilità e crescita	Patto fiscale	Freno all'indebitamento	Austerità	Omt*	Euro-bond
Cdu/Csu	+3	+3	+3	+3	-3	-3
Spd	+3	+3	+3	-2	+2	+3
Fdp	+3	+3	+3	+3	-3	-3
Verdi	+3	+3	0	0	-1	1
Linke	-3	-3	-3	-3	-1	+3

I valori espressi vanno da un massimo di +3 per esprimere un forte consenso e un minimo di -3 per una forte contrarietà.

\* Operazioni definitive monetarie

Fonte: Hübner (2013, p. 10)

Allo stesso modo, una strategia alternativa non potrebbe essere basata su un ampio consenso tra i principali gruppi di interesse. Per i datori di lavoro l'attuale strategia di moderazione salariale e una crescita guidata dalle esportazioni è ottimale nel breve periodo, in particolare per le industrie orientate all'esportazione (intervista Gesamtmetall). I sindacati, invece, hanno una posizione meno chiara. Il principale sindacato, Ig Metall, che organizza i lavoratori soprattutto nei settori di esportazione e che ha beneficiato della crescita dell'occupazione negli ultimi anni (e anche di una leggera crescita degli iscritti grazie all'aumento dell'occupazione), ha scarsi incentivi a mobilitarsi contro la strategia ufficiale del governo (intervista Gesamtmetall). Al contrario, i membri del secondo sindacato più grande, che rappresenta il settore dei servizi (ver.di), raccoglie molti meno vantaggi dalla crescita trainata dalle esportazioni. L'aumento dei salari è più vantaggioso per loro, quindi ver.di mantiene la sua posizione di minoranza nel movimento sindacale tedesco a favore di un Piano Marshall per i paesi dell'Europa meridionale (interviste ver.di, Ngg). Tuttavia, la probabilità di mobilitare gli iscritti al sindacato per una modifica sostanziale alla strategia europea del governo è bassa. Mentre alcune élite sindacali tendono a mettere in discussione le politiche di austerità, la base è a favore della posizione governativa (intervista Ngg).

Quest'analisi è supportata da una rielaborazione della *survey* che il For-

schungsgruppe Wahlen ha condotto nel 2011, contenente anche domande relative alle politiche di crisi (Tab. 3).

*Tab. 3 - Consenso alle politiche di non-austerità tra le famiglie con membri iscritti al sindacato vs. famiglie senza membri iscritti al sindacato (percentuale di sì)*

	Germania Occidentale		Germania Orientale	
	Famiglie senza iscritti al sindacato	Famiglie con iscritti al sindacato	Famiglie senza iscritti al sindacato	Famiglie con iscritti al sindacato
Gli Stati membri finanziariamente più forti dovrebbero aiutare quelli più deboli	32	35	33	30
La Grecia dovrebbe percepire aiuti aggiuntivi dall'Unione Europea	39	41	28	34
Introduzione di eurobonds	17	11	13	17
Sostenere una riduzione del debito greco	44	38	38	40

Fonte: elaborazione da Politbarometer West and East (2011)

Le differenze non sono statisticamente significative: nella Germania Occidentale solo per due item (eurobond e taglio del debito greco) la differenza era vicina al livello del 5 per cento; e questi sono casi in cui le famiglie sindacalizzate erano più fortemente a favore dell'austerità delle famiglie senza iscritti al sindacato.

Nemmeno l'elettorato differisce significativamente nella risposta a queste domande. Non sono state riscontrate differenze sistematiche e significative tra gli elettori della Cdu e degli altri principali partiti, a eccezione dell'elettorato dei Verdi, che era significativamente meno a favore delle politiche di austerità. Anche gli elettori del partito di sinistra Linke sostengono le politiche di austerità del governo in misura simile a Cdu, Spd e Fdp. In altre parole, tra l'elettorato esiste una grande coalizione a sostegno delle politiche del governo (Tab. 4). In un altro sondaggio, Bechtel, Hainmueller e Margalit (2014) non hanno riscontrato alcuna differenza significativa tra gli elettori della Cdu, Spd, Verdi e Fdp, mentre gli elettori del Linke e i (piccoli) partiti radicali di destra sono maggiormente contrari ai salvataggi finanziari rispetto agli elettori dei partiti centristi.

Tab. 4 - Consenso alle politiche di non-austerità da parte degli elettori  
(percentuale di coloro che hanno risposto sì)

	Germania Occidentale					Germania orientale				
	Cdu	Spd	Fdp	Verdi	Linke	Cdu	Spd	Fdp	Verdi	Linke
Gli Stati membri finanziariamente più forti dovrebbero aiutare quelli più deboli	32	35	31	41	46	23	43	45	47	35
La Grecia dovrebbe percepire aiuti aggiuntivi dall'Unione Europea	41	45	42	52	34	30	32	20	50	30
Introduzione di eurobonds	12	18	7	24	26	17	19	0	36	14
Sostenere una riduzione del debito greco	46	50	47	58	64	37	45	44	57	50

Fonte: elaborazione da Politbarometer West and East (2011)

Questa conclusione vale anche per il partito Alternativa für Deutschland (Alternativa per la Germania), che ha ottenuto quasi il cinque per cento dei voti nelle elezioni 2013. Una recente analisi ha mostrato che circa un terzo di questi elettori erano oppositori convinti dell'euro; altri due terzi hanno deciso di votare per il partito poco prima delle elezioni con un mix di motivazioni, tra le quali la protesta contro i principali partiti e l'opposizione a un aumento dell'immigrazione. L'inaspettato successo di Alternativa für Deutschland (Afd) può essere attribuito principalmente alla mancanza di differenze tra gli altri partiti sulla politica europea (Schmitt, Beck, 2014). Gli elettori, e non solo gli elettori di Afd, sono molto preoccupati per il progetto euro, ma dal momento che nessuno dei principali partiti ha affrontato il problema, forse perché non hanno proposte politiche alternative, questo disagio non è stato palesato, rendendo più facile per Afd strutturarsi come un partito euroscettico.

## 5. Conclusioni

Il risultato principale della nostra analisi può essere così sintetizzato: la Germania è stata un *trading state* «addomesticato» fino agli anni novanta, con istituzioni delle relazioni industriali progettate per «diffondere la ric-

chezza<sup>7</sup>, per assicurare salari alti e una distribuzione relativamente egualitaria del reddito. Queste condizioni hanno moderato la competitività delle esportazioni e favorito un modello di crescita in cui il consumo interno ha giocato un ruolo più importante di quanto non abbia fatto dopo il 2005.

Dagli anni novanta in poi, in particolare dal 2003, la Germania ha scatenato il suo *trading state* intraprendendo una serie di riforme istituzionali. Dopo il 2005 la crescita è stata fortemente guidata dall'esportazione, mentre il consumo interno ha svolto un ruolo marginale nello sviluppo economico (Baccaro, Benassi, 2013). La competitività e la crescita trainata dalle esportazioni sono vantaggiose per i datori di lavoro tedeschi e per il lavoratore medio, dal momento che questo affronta meno rischi di disoccupazione; invece, i principali oneri sono a carico delle fasce deboli della forza lavoro. La liberazione del *trading state* dai vincoli sociali non solo ha avuto conseguenze interne per la redistribuzione, ma ha anche contribuito alla destabilizzazione dell'eurozona.

La Germania è diventata la principale economia e il potere politico preminente in seno all'Unione Europea. Il 15 giugno 2013 l'*Economist* ha riportato: «i burocrati di Bruxelles parlano mestamente di come Berlino sia diventata la capitale d'Europa. Quando la posizione tedesca cambia su una questione, il caleidoscopio si sposta su uno degli altri paesi in fila dietro di loro», ha dichiarato un funzionario. Se la Germania accettasse questa posizione e le sue responsabilità di leadership, il governo e i gruppi di interesse dovrebbero prendere in considerazione le richieste della Commissione europea, degli altri Stati membri dell'Unione e degli attori internazionali, di aumentare la domanda interna e quindi ridurre la dipendenza della Germania dalle esportazioni per la crescita economica. In alternativa, nel loro stesso interesse di lungo termine, gli attori politici tedeschi dovrebbero pensare a trasferimenti fiscali istituzionalizzati, che canalizzino risorse da paesi come Germania, Paesi Bassi e Finlandia verso le nazioni dell'Europa meridionale, in modo da fornire un supporto permanente alle regioni strutturalmente deboli dell'eurozona.

Per ragioni interne, tuttavia, queste opzioni non sono realizzabili. La stragrande maggioranza dei cittadini tedeschi non è disposta a rimettere in discussione il modello di crescita, né a estendere la solidarietà alle re-

<sup>7</sup> Espressione coniata dal candidato alla presidenza Barack Obama il 14 ottobre 2008, in <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2008/10/spread-the-weal> (ultima visita: 15 gennaio 2014).



gioni strutturalmente deboli, avendo sperimentato solo di recente le liberalizzazioni, le diminuzioni dei salari e le politiche di austerità nel proprio paese. I due partiti politici principali rischierebbero di perdere consenso elettorale qualora si mostrassero d'accordo con un'azione di questo tipo a favore delle economie deboli, tanto più dopo aver attribuito la crisi alla dissolutezza fiscale e alla mancanza di liberalizzazioni del mercato del lavoro. Entrambi i partiti chiedono invece agli altri paesi di adottare il percorso di riforme tedesco. «Abbiamo realizzato la nostra Agenda 2010, ora ci aspettiamo che anche gli altri paesi realizzino la loro Agenda 2010», come asserito da uno dei nostri intervistati.

Ma, come abbiamo sostenuto, questa risposta tedesca alla crisi non aiuta a risolvere i problemi di una regione in difficoltà. Dal momento che i politici tedeschi e i gruppi di interesse sono intrappolati dalla loro definizione del problema, e che per motivi interni devono insistere sulla politica di crescita spinta dalle esportazioni, l'economia tedesca, in ultima analisi, continuerà a contribuire alla destabilizzazione dell'eurozona da cui la Germania stessa dipende. Questo la costringerà a cercare di risolvere gli squilibri mediante misure ad hoc come in passato. Si continuerà a rimandare la soluzione dei problemi, sperando che un'ondata globale di crescita economica liberi l'Europa dai suoi problemi strutturali. Le alternative non sono realizzabili, poiché non ci sono maggioranze politiche disposte a supportare soluzioni diverse da quelle attuali, per altro ampiamente sostenute. Non c'è concorrenza partitica in questo ambito e nessun grande conflitto tra lavoro e capitale sul modello di crescita tirata dalle esportazioni che potrebbe innescare un cambiamento importante di politica economica. Le recenti elezioni nazionali e la costituzione di una nuova grande coalizione non fanno che confermare l'intenzione della Germania di non mutare strategia nell'affrontare il problema del debito pubblico europeo. Se gli altri paesi dell'eurozona si attendono un cambiamento significativo da parte dell'attore tedesco devono cercare una soluzione ai loro problemi altrove.

### Riferimenti bibliografici

Armingeon K., Baccaro L. (2012), *The Sorrows of Young Euro: The Sovereign Debt Crisis of Ireland and Southern Europe*, in Bermeo N., Pontusson J. (a cura di), *Coping with Crisis: Government Responses to the Great Recession*, New York, Russel Sage, pp. 162-197.

- Armingeon K., Knöpfel L., Weisstanner D., Engler S., Potolidis P., Gerber M. (2013), *Comparative Political Data Set I 1960-2011*, Berna, Institute of Political Science, Università di Berna.
- Baccaro L., Benassi C. (2013), *Softening Industrial Relations, Hadenning Growth Model: The Transformation of the German Political Economy*, Ginevra-Londra, paper per la presentazione al Max-Planck Institute di Colonia e alla Conferenza Ces di Amsterdam.
- Bechtel M.M., Hainmueller J., Margalit Y. (2014), *Preferences for International Redistribution, The Divide Over the Eurozone Bailouts*, in *American Journal of Political Science*, in corso di pubblicazione.
- Bergmann J., Jacobi O., Müller-Jentsch W. (1976), *Gewerkschaften in der Bundesrepublik. Band 1. Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Systemzwängen (2. Auflage)*, Francoforte sul Meno, Aspekte Verlag.
- Dahl R.A., Tufte E.R. (1973), *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- Fleckenstein T. (2013), *Learning to Depart from a Policy Path: Institutional Change and the Reform of German Labour Market Policy*, in *Government and Opposition*, 48, pp. 55-79.
- Fleckenstein T. (2012), *The Politics of Labour Market Reforms and Social Citizenship in Germany*, in *West European Politics*, 35, pp. 847-868.
- Follesdal A.S., Hix S. (2006), *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in *Journal of Common Market Studies*, 44, pp. 533-562.
- Hassel A. (2012), *The Paradox of Liberalization — Understanding Dualism and the Recovery of the German Political Economy*, in *British Journal of Industrial Relations*, LII, 1, pp. 57-71.
- Howarth D., Rommerskirchen C. (2013), *A Panacea for all Times? The German Stability Culture as Strategic Political Resource*, in *West European Politics*, XXXVI, 4, pp. 750-770.
- Hübner K. (2013), *Eurozone Crises. Leopard Politics in Action*, Vancouver, paper per la Conferenza Ces di Amsterdam, giugno.
- Katzenstein P. (1987), *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*, Filadelfia, Temple University Press.
- Lehmbruch G. (2013), *Die Länderfamilie der etatistischen Forstwirtschaftsgovernance. Eine Studie über Diskurskoalitionen und Pfadabhängigkeit*, in Armingeon K. (a cura di), *Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt*, Wiesbaden, Springer VS, pp. 241-264.
- Lehmbruch G. (1999), *Negotiated Democracy, Consociationalism and Corporatism in German Politics: The Legacy of the Westphalian Peace*, in Ertman T. (a cura di), *The Fate of Consociationalism*, Londra, Oxford University Press.
- Rosecrance R.N. (1986), *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, New York, Basic Books.

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Lage wirtschaftlichen (2013), *Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2013/14*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt.
- Scharpf F.W. (2011), *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Pre-emption of Democracy*, in *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, IX, 2, pp. 163-198.
- Scharpf F.W. (1991), *Crisis and Choice in European Social Democracy*, Ithaca, Cornell University Press.
- Schmidt M.G. (2013), *Deutschlands Sozialstaat, die schwarz-gelbe Sozialpolitik und die Bundestagswahl 2013*, in Jesse E., Sturm R., *Bilanz der Bundestagswahl 2013*, Baden-Baden, Nomos.
- Schmidt M.G. (2012), *Wirklich nur Mittelmaß? Deutschlands Sozialstaat im Spiegel neuer, international vergleichender Daten*, in *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 10, pp. 159-195.
- Schmidt M.G. (2010), *Demokratietheorien. Eine Einführung. 5. Aufl.*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt M.G. (1986), *Learning from Catastrophes. West Germany's Public Policy*, in Castles F.C., *The Comparative History of Public Policy*, Cambridge-Oxford, Polity Press, pp. 56-99.
- Schmidt V.A. (2014), *Speaking to the Markets or to the People? A Discursive Institutional Analysis of the EU's Sovereign Debt Crisis*, in *British Journal of Politics & International Relations*, XVI, 1, febbraio, pp. 188-209.
- Schmitt H. (2009), *Sources of EU Support: The Case of Germany*, in *German Politics*, 18, pp. 577-590.
- Schmitt H., Beck R. (2014), *Euro-Kritik, Wirtschaftspessimismus und Einwanderungsskepsis: Hintergründe des Beinahe-Wahlerfolges der Alternative für Deutschland (AfD) bei der Bundestagswahl 2013*, Mannheim, Unpublished paper.
- Statistisches Bundesamt (2013), *Statistisches Jahrbuch. Deutschland und Internationales. 2013*, Wiesbaden, Statistisches Jahrbuch.
- Statistisches Bundesamt (2012), *Statistisches Jahrbuch. Deutschland und Internationales. 2012*, Wiesbaden, Statistisches Jahrbuch.
- Streeck W. (1992), *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, Londra, Sage Publications.
- Trampusch C. (2009), *Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfeldes*, Francoforte sul Meno-New York, Campus.
- Visser J. (2011), *Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts, 1960 and 2010*, Ictwss, version 3.0, in <http://www.uva-aias.net/208>.
- Young B. (2013), *The Power of German Ordoliberalism in the Eurozone Crisis Management*, Amsterdam-Muenster, Conference of European Studies, Amsterdam, giugno.

## ABSTRACT

*Basato su interviste con i principali attori tedeschi e su un'analisi della letteratura, l'articolo analizza lo sviluppo recente dell'economia tedesca e la strategia tedesca nell'affrontare la crisi dell'eurozona. La Germania è uno stato commerciale (trading state), la cui crescita è fortemente trainata dalle esportazioni. Fino agli anni novanta, rigidità istituzionali forti, nel sistema di relazioni industriali e nel sistema di protezione sociale, contribuivano a conciliare lo sviluppo delle esportazioni con una crescita armonica dei consumi interni, contribuendo così a ingabbiare la «tigre» tedesca. A partire dagli anni novanta, sia le relazioni industriali sia la protezione sociale sono state fortemente liberalizzate, stimolando ulteriormente la competitività estera e indebolendo i consumi interni. Il modello economico tedesco, così come è venuto profilandosi negli ultimi dieci anni, è alla base delle politiche di austerità che la Germania impone all'Europa. Tali politiche sono fortemente condivise dai partiti politici, dagli attori sociali e dall'opinione pubblica, e le probabilità che la strategia tedesca cambi sono minime.*

## GERMANY: THE TRADING STATE UNLEASHED

*Based on interviews with the main German actors and on secondary sources, the article examines the recent development of the German political economy, and the German strategy vis-à-vis the Euro zone. Germany is a trading state whose economic growth is strongly export-led. Until the years 1990s, strong institutional rigidities, both in industrial relations and in the welfare state, contributed to reconcile export growth with household consumption, thus keeping the German «tiger» on a leash. From the early 1990s on, however, both industrial relations and social protections have been strongly liberalized, thus further stimulating external competitiveness and reducing the role of consumption in the German growth model. The unleashed trading state shapes the German response to the Euro crisis and the austerity policies that Germany imposes to Europe. These policies are strongly supported by political parties, social actors, and public opinion in Germany, and the likelihood that they change in the near future is minimal.*



# Regole europee, cuneo fiscale e trappola della produttività\*

Paolo Pini\*\*

## 1. Introduzione

La Legge di stabilità 2014-2016 predisposta dal Governo Letta e inviata alla Commissione europea, quindi al Parlamento italiano che l'ha approvata, con modifiche, il 23 dicembre 2013, è orientata al rispetto dei vincoli europei previsti dal Patto di stabilità e crescita del 1997, riformato nel 2005 e nel 2011, e dal Fiscal Compact (Patto di bilancio europeo) del 2012. Essa contiene ben poche azioni affinché il nostro paese possa intercettare nel 2014 la flebile ripresa in ambito europeo e immettersi nel triennio 2014-2016 su un percorso di crescita.

Con questo provvedimento si conferma purtroppo la rotta lungo la quale si muove il governo, prima delle «larghe intese», oggi divenute «strette intese» (Pini, 2013a): rispetto dei vincoli europei e poco altro, dati i veti incrociati dei partiti che lo sostengono e che lo portano spesso a rinviare decisioni importanti e, a volte, ad assumerne di sbagliate.

Occorre invece un cambio di rotta, in quanto la Legge di stabilità approvata non consente al paese non solo di contrastare la depressione evidente dal 2008 e il declino che ha origine dagli anni novanta, per immettersi invece su un percorso di crescita dell'occupazione e del reddito; essa neppure consentirà di cogliere la ripresa economica, i cui flebili se-

\* Questo testo costituisce una versione ridotta di un'analisi (Pini, 2014), cui si rimanda il lettore per i dettagli, disponibile come *Quaderno DEM*, 1, del Dipartimento Economia e Management dell'Università di Ferrara (<http://www.unife.it/dipartimento/economia/publicazioni>). Esso è stato scritto durante la discussione parlamentare per l'approvazione della Legge di stabilità e chiuso in concomitanza con la sua definitiva approvazione da parte del Parlamento il 23 dicembre 2013. L'autore ringrazia Annaflavia Bianchi, Mauro Gallegati, Riccardo Leoni, Alberto Quadrio Curzio, Alessandro Roncaglia e Leonello Tronti per le discussioni sul tema.

\*\* Paolo Pini è docente di Economia politica nell'Università di Ferrara.

gnali per l'Italia sono *annunciati* più che *testimoniati* da dati reali. Per questa ragione avevamo proposto alcuni interventi che ritenevamo essenziali per riscrivere nei saldi e nella composizione la proposta governativa (Pini, 2014, par. 2).

Peraltro, mentre il Parlamento italiano iniziava la discussione sul provvedimento, la Commissione europea rendeva pubblico il suo parere sulla Legge di stabilità, che sostanzialmente è stato negativo: la Commissione ha chiesto un maggior rispetto dei vincoli europei, ritenendo quanto contenuto nella Legge insufficiente per il consolidamento fiscale, quindi per immettersi in un percorso di rientro dal debito. Si conferma, dunque, che nell'ambito dei vincoli europei contenuti nei Trattati, nello Stability and Growth Pact, nel Fiscal Compact e nei più recenti Six Pack e Two Pack in vigore dal 2013 (che modificano lo Stability and Growth Pact), non vi è modo di avviare politiche di crescita. Per cui, non solo la Legge di stabilità è insoddisfacente e occorrerà intervenire di nuovo nel 2014 per contrastare la depressione, ma sarà necessario agire anche per una revisione dei vincoli imposti dai Trattati.

Le parti sociali peraltro hanno espresso forti riserve sulla Legge, chiedendo un intervento molto più deciso per la crescita tramite la riduzione del cuneo fiscale. La richiesta è ragionevole, stante l'elevato livello che esso ha, se confrontato con altri paesi, producendo effetti negativi sia sulla domanda interna, via le retribuzioni nette, sia sulla competitività delle imprese nazionali, via i prezzi dei beni prodotti. Abbiamo però dubbi che limitarsi alla riduzione generalizzata del cuneo possa sortire gli effetti sperati, se non nel brevissimo periodo. Il nostro paese sconta infatti un ritardo decennale sulla dinamica della produttività che, se non affrontata, rimarrà di dimensioni tali da neutralizzare in pochissimo tempo ogni riduzione del cuneo, comunque consistente essa sia. Siamo in presenza infatti di una vera e propria *trappola della produttività*.

## 2. La *stabilizzazione* della depressione

La Legge di stabilità proposta costituisce un provvedimento significativo che rappresenta bene il percorso del Governo Letta dal suo insediamento nella primavera 2013, muovendosi contemporaneamente nella logica dei rinvii e in quella degli errori. Per questa ragione sarebbe stato in-

dispensabile che il Parlamento italiano fosse intervenuto per modificare nel profondo la proposta governativa, sia nei saldi sia nella composizione delle spese e delle risorse. Purtroppo, dobbiamo constatare che ciò è rimasto non più che un auspicio nell'attuale contesto politico.

Vediamo anzitutto alcuni contenuti essenziali della proposta governativa formulata nel settembre 2013. L'obiettivo del Governo Letta è quello di far crescere il reddito dell'1,1 per cento nel 2014 e del 2 per cento nei due anni successivi. Al contempo, ci si propone di ridurre la pressione fiscale di un punto percentuale su famiglie, lavoratori e imprese, dal 44,3 al 43,3 per cento nel triennio. Le iniziative proposte intenderebbero così «rafforzare la ripresa in atto e intervenire sui fattori che limitano la competitività dell'economia».

È interessante far notare subito che l'impatto della stessa Legge di stabilità appare risibile, se stiamo alle cifre fornite dal governo. Confrontato con la Nota di aggiornamento del Governo Letta (20 settembre 2013), che rivede le previsioni dell'ultimo Documento di economia e finanza (Def) del Governo Monti (10 aprile 2013), si nota che la crescita stimata del Pil per il 2014 non muta granché (sempre attorno all'1 per cento), mentre per il 2015 e il 2016 si prevede una crescita dello 0,3 e dello 0,2 per cento in più (2 per cento, contro 1,7 e 1,8 per cento). La pressione fiscale mostra una diminuzione prevista di 0,3 punti percentuali (dal 43,6 per cento).

Sul rapporto deficit/Pil, invece, si passa dal -2,3 per cento della Nota di aggiornamento al Def al -2,5 per cento per il 2014 della Legge di stabilità (contro il -1,8 per cento del Def di Monti). Lo afferma quindi lo stesso governo: la Legge stabilizza l'austerità, e con essa la depressione. L'Istat, peraltro, a inizio novembre ha fornito le sue ultime previsioni per il 2013 e il 2014: tenendo conto sia degli interventi assunti con la «manovrina» di ottobre 2013 sia di quanto previsto nella proposta della Legge di stabilità, quantifica una crescita reale del Pil dello 0,7 per cento per il 2014, quindi sotto di 0,3 punti percentuali rispetto alle previsioni governative.

Avrebbe dovuto essere invece una Legge finalizzata a far uscire il paese dalla depressione, rilanciarlo verso la ripresa e la crescita. La riduzione del cuneo fiscale a carico dei lavoratori e delle imprese era attesa come lo strumento cardine per rilanciare, da un lato, la domanda interna, dall'altro, ridare un poco di competitività di prezzo alle imprese, riducendone i

costi di produzione. Ricordiamo che il cuneo è stimato per l'Italia al 47,6 per cento, contro una media europea del 40,5 e una media dei paesi Oecd del 35,6 per cento (Oecd, 2012).

Per non ripercorrere errori fatti nel recente passato (Governo Prodi, nel 2007), era stata suggerita da più parti (ad esempio Boeri, Pisauro, 2013) una riduzione del cuneo fiscale consistente per il primo anno, in modo da esercitare effetti positivi immediati, proprio perché una diluizione della riduzione del cuneo nel tempo, in tre anni, rischierebbe di avere effetti quasi nulli su domanda interna e competitività.

Infatti, il provvedimento del Governo Prodi nel 2007 era caratterizzato da riduzione modesta e diluita, e aveva prodotto effetti scarsi sull'economia. Il Governo Prodi prevedeva una riduzione di cinque punti percentuali del cuneo fiscale, con manovra triennale, e con un intervento di 2,5 miliardi nel primo anno. Il provvedimento era stato finanziato soprattutto con tagli lineari della spesa degli enti locali, che poi produsse quasi immediatamente un aumento di addizionali e imposte locali. Banca d'Italia (2008, p. 145) stimava che il provvedimento avesse ridotto il cuneo fiscale per un lavoratore con un reddito medio tra lo 0,3 e lo 0,7 punti percentuali, secondo il Comune di residenza.

Ciò che il Governo Letta ha prodotto è stata proprio questa diluizione, oltre che una dimensione contenuta della riduzione. In tre anni una diminuzione del cuneo fiscale di 10,6 miliardi, di cui 5 a vantaggio dei lavoratori e 5,6 a vantaggio delle imprese. Il *timing* è il seguente: solo 2,5 miliardi per il 2014, gli altri per il 2015 e il 2016. Si va ad agire su Irpef, Irap, contributi sociali pagati da lavoratori e imprese. L'intervento complessivo previsto dalla Legge di stabilità è di 27,3 miliardi di spese nel triennio, di cui 11,6 miliardi nel 2014. Quindi l'operazione sul cuneo pesa poco più di un terzo nel triennio e meno di un quarto nel 2014. Il modello di riduzione del cuneo fiscale non sembra quindi diverso da quello del 2007, preferendo un intervento molto *soft* piuttosto che uno *hard*, con debolissimi effetti espansivi.

Sono note varie stime circa l'impatto della riduzione del cuneo sulla busta paga di un lavoratore dipendente (ad esempio Cgia Mestre, 2013; Redazione Lavoce.info, 2013). Alcune sono state contestate, lo stesso Letta le ha definite «fantasiose». Ma è il governo che nella presentazione della legge ha scritto: «ad esempio, i lavoratori che percepiscono un reddito lordo annuo tra i 15.001 e i 20.000 euro registreranno un sollievo fi-



scafe pari a un risparmio di 152 euro» (Legge di stabilità. Presentazione), cifra che divisa per dodici fa 12,7 euro mensili. Per livelli di retribuzione inferiori o superiori a questi il «sollevio» si riduce sino ad azzerarsi. Si dovrebbe contare anche il taglio di 500 milioni di euro alle detrazioni fiscali che interesserà tutti i dipendenti, non solo quelli agevolati dalla riduzione del cuneo, che quindi avranno un «sollevio» inferiore ai 12,7 euro, e anche chi dipendente non è. Per cui vi saranno anche lavoratori dipendenti e non che registreranno una perdita netta nel loro reddito disponibile. Tutti poi sono a rischio del *fiscal drag*, che – come è noto – per effetto dell’inflazione rischia di penalizzare coloro che si trovano con redditi imponibili al margine delle aliquote, per cui tra i «beneficiari» della manovra si possono aggiungere coloro che sono colpiti dagli effetti marginali di riduzione del cuneo fiscale.

Al fine di rispettare i vincoli europei le risorse reperite con la manovra sono 24,6 miliardi, di cui 8,6 nel 2014. Per il 2014 il saldo netto delle azioni previste è pari a 3 miliardi di euro, che consentiranno di soddisfare l’Europa per il vincolo deficit/Pil sotto il 3 per cento. Gran parte delle risorse derivano da tagli alla spesa pubblica (16,1 miliardi nel triennio, 3,5 nel 2014), non considerando gli effetti previsti dalle dismissioni immobiliari (1,5 miliardi previsti nel triennio, 1,4 nel 2014). Solo 3,8 sono i miliardi previsti da interventi impositivi sulle attività finanziarie (aumento dell’imposta di bollo). Occorre inoltre considerare gli interventi (maggiori entrate) sulle imposizioni locali, rimodulando le imposte passate, quelle esistenti e quelle abolite, quali l’Imu sull’abitazione principale, introducendo la Service Tax, con spostamento di parte (10-30 per cento) dell’imposizione dai proprietari agli inquilini, lasciando alle amministrazioni decentrate maggiore flessibilità nella fissazione delle imposte, al fine di recuperare maggiore gettito per far fronte a tagli previsti ed erogare servizi essenziali, quindi intervenendo anche sulle addizionali Irpef comunali (Pini, 2014, n. 12).

L’impatto deve essere quindi valutato tenendo anche presente questi altri provvedimenti inclusi nella Legge di stabilità con effetti negativi sul reddito da lavoro disponibile: le riduzioni delle detrazioni e delle deduzioni fiscali sulle spese sostenute dal nucleo familiare e gli esiti fiscali delle novità sull’imposizione locale a seguito delle rimodulazioni delle tasse locali e degli interventi, affatto da escludere, sulle addizionali regionali e comunali.

L'intervento sul cuneo avrà quindi effetti piuttosto contenuti sul reddito disponibile delle famiglie con lavoratori dipendenti, quindi sulla domanda interna. La domanda interna rischia di venire assai poco stimolata dall'operazione sul cuneo.

Inoltre, dobbiamo considerare gli effetti recessivi prodotti dagli interventi sul contenimento delle spese della pubblica amministrazione. Benché siano previste azioni a sostegno degli investimenti in capitale (tra cui il completamento o la manutenzione della rete ferroviaria e autostradale), o il rinnovo dell'ecobonus fiscale, o ancora l'alleggerimento dei vincoli di spesa per gli enti locali virtuosi, il complesso della spesa si riduce, con effetti evidentemente deflazionistici sulla componente pubblica della domanda interna. I dipendenti della pubblica amministrazione continueranno inoltre a essere penalizzati dall'ennesimo rinnovo del blocco della contrattazione nel settore e dalla cancellazione dell'indennità di vacanza contrattuale per il biennio 2013-2014, quindi le loro retribuzioni rimarranno ferme per il quinto anno consecutivo.

L'obiettivo vero della Legge di stabilità non è la crescita, ma il rispetto dei vincoli di deficit strutturale previsti nel Patto di stabilità e crescita, come afferma il documento di sintesi: «la manovra consente di raggiungere l'obiettivo di indebitamento netto indicato nella Nota di aggiornamento del Def. Il disavanzo nel 2014 risulterà pari al 2,5 per cento del Pil, per effetto di misure di sostegno all'economia pari allo 0,2 per cento del prodotto. La Legge di stabilità include inoltre una norma che definisce interventi strutturali dell'ordine di 3 miliardi l'anno nel triennio 2015-2017 al fine di raggiungere il saldo programmato per il 2015, il 2016 e il 2017 (rispettivamente 1,6 per cento, 0,8 e 0,1 del Pil)» (Legge di stabilità. Sintesi).

Anche a seguito di questi vincoli di austerità, con la depressione e il *double e triple dip* in ambito europeo, il nostro paese ha perso sette punti percentuali di reddito prodotto dal 2008, e altri due circa ne perderà nel 2013, per un totale di nove punti percentuali. La disoccupazione è pari a sei milioni di persone, conteggiando anche chi è fuori dal mercato del lavoro perché scoraggiato e senza speranza di trovarlo. Ciononostante il Governo Letta, in continuità piena con il Governo Monti, rimane «fedele alla linea»: contenimento della spesa pubblica, regressività nell'imposizione fiscale, azioni per la crescita scarse e poco efficaci.

### 3. Arriva la quasi bocciatura dall'Europa, e il governo corre ai ripari

Il 15 novembre la Commissione europea ha sostanzialmente, anche se non formalmente, bocciato la Legge di stabilità proposta dal Governo Letta. Semaforo *arancione* dalla Commissione. Quali erano i rilievi della Commissione? Sostanzialmente tre. Anzitutto, le previsioni di crescita del reddito per il 2014 contenute nella Legge di stabilità sono troppo ottimistiche: non una crescita dell'1,1 per cento bensì dello 0,7, come prevede la Commissione e peraltro anche l'Istat. Questo porta a prevedere un rapporto deficit/Pil superiore al 2,5 per cento, tendenzialmente oltre il 2,7, verso il 2,9 per cento, differenza che misura dai 3 ai 6 miliardi di euro.

In secondo luogo, rimangono in sospeso per il 2013 coperture certe a provvedimenti già attuati e a provvedimenti annunciati come certi, i quali rischiano di accrescere pericolosamente il rapporto deficit/Pil sino a superare la fatidica soglia del 3 per cento, invece di collocarsi al 2,9 come previsto dal governo con la «manovrina» di ottobre 2013. Il riferimento specifico è anche all'abolizione dell'Imu sulla prima casa, prima e seconda rata, che peraltro la Commissione stessa aveva sconsigliato di realizzare. In aggiunta, mentre si valutano positivamente gli impegni di riduzione del cuneo fiscale in direzione di un sistema fiscale più efficiente, timori vengono avanzati sull'introduzione di nuove forme di tassazione locale, con ricavi incerti e rischi di iniquità perequativa del sistema fiscale.

In terzo luogo, e questo è il pezzo forte, tutto ciò si inserisce in un contesto di bilancio che non garantisce affatto il consolidamento fiscale, ovvero il percorso di rientro dal debito, da oltre il 130 per cento attuale al 60 entro venti anni, come previsto dal Fiscal Compact. Il vero nodo, quindi, è il rientro dal debito a un ritmo di più di tre punti percentuali all'anno, e il contenimento del deficit ben al di sotto del 3 per cento è lo strumento che lo consente, secondo la Commissione, realizzando avanzi primari (al netto quindi degli interessi sul debito) significativi. La regola di rientro dal debito, in queste condizioni di crisi economica prolungata, non appare sostenibile: abbasserebbe ulteriormente il Pil, accrescendo il rapporto deficit/Pil, e comporterebbe, se applicata rigidamente, l'apertura della procedura d'infrazione per deficit eccessivo, procedura da cui l'Italia è appena uscita nel luglio 2013; pochissimi paesi potranno rispet-

tare deficit così ridotti per portare il debito/Pil al 60 per cento in venti anni, men che meno quelli con debiti elevati come il nostro. Per evitare ciò, la regola europea è aggiustata per i primi anni, consentendo uno scostamento dal pareggio di bilancio strutturale (aggiustato per il ciclo, il deficit consentito come obiettivo di medio termine è dell'0,5 per cento del Pil, recepito dalla Costituzione italiana) previsto dal Fiscal Compact; nel caso specifico dell'Italia, è consentita una riduzione del rapporto deficit/Pil di 0,66 punti percentuali nel 2014 rispetto alla soglia del 3 per cento.

Tuttavia, le previsioni della Commissione sono che la riduzione prevista dalla Legge di stabilità sia solo di 0,12 punti percentuali: quindi mancano 0,54 punti percentuali di riduzione, pari a circa 8 miliardi di euro. Questo è l'ammontare dell'ulteriore taglio che la Commissione chiedeva di apportare per il 2014 alla Legge di stabilità varata dal Governo Letta. Inoltre, cosa accade ai 3 miliardi di euro in più che l'Italia confidava di poter disporre a seguito della chiusura della procedura d'infrazione per deficit eccessivo, in virtù della mini *golden rule* sugli investimenti co-finanziati con risorse dell'Unione Europea introdotta nel luglio 2013? La Commissione non li conferma più, facendo evaporare la flessibilità attesa. Ciò in quanto il percorso di rientro dal debito nel 2014 non è soddisfacente, determinando anche ripercussioni negative sul grado di consolidamento fiscale negli anni successivi (2015 e 2016). La Commissione è pronta a rivalutare tale decisione solo qualora l'Italia adotti provvedimenti per assicurare una riduzione del debito nel 2014.

La risposta del governo si è articolata in cinque mosse, con una premessa. La premessa è che la Legge di stabilità non viene cambiata nei saldi, per cui nessun ulteriore intervento sui saldi del bilancio pubblico e sul rapporto deficit/Pil come indicati nel documento. Le cinque mosse sono costituite da impegni e provvedimenti certi da assumere per il 2014 e il biennio successivo, e altri per il 2013:

- *spending review* per il triennio 2015-2017, con risparmi di spesa indicati in 32 miliardi di euro, quantificati in due punti percentuali di Pil, con interventi immediati per almeno 1,5 miliardi di euro allo studio per inizio 2014;
- dismissioni/privatizzazioni dal 2014 al 2016 per un valore previsto di 10-12 miliardi di euro, di cui almeno 2 miliardi nel 2014, che riguardano quote di otto società a partecipazione pubblica, diretta o indiretta,

- tramite Cassa Depositi e Prestiti: Eni, Fincantieri, Sace, CdP Reti (ri-guardante Snam, Metroweb, Terna), Tag (gestione tratto gasdotto russo), Grandi Stazioni/Cento Stazioni (Ferrovie dello Stato), Enav, StMicro-electronics;
- rivalutazione delle quote della Banca d'Italia in mano al sistema bancario: potrebbe portare a maggiori entrate per il 2014 di 1-1,5 miliardi di euro;
  - accordo con la Svizzera sulla tassazione dei capitali detenuti all'estero, con il quale si prevedono entrate significative per gli anni 2015-2016, ma per adesso non quantificabili;
  - copertura per 2,4 (o 2,9 tenendo conto delle addizionali Irpef aumentate da 600 Comuni) miliardi di euro necessari all'abolizione della seconda rata Imu per il 2013, con maggiori entrate mediante anticipi al 2013 di tassazioni Ires e Irap su assicurazioni e banche, e se necessario aumento delle accise sui carburanti (via clausola di salvaguardia); inoltre per recupero del mancato gettito, a copertura della prima rata Imu, previsto dalla sanatoria per i concessionari di giochi (500 milioni previsti, 200 incassati), aumento delle accise sui carburanti.

L'insieme di queste misure è volto a sanare le coperture incerte per il 2013, al fine di rimanere entro la soglia del 3 per cento del rapporto deficit/Pil nell'anno in corso; a riservare almeno una quota di maggiori entrate nel triennio 2014-2016 per accrescere di un poco la riduzione del cuneo fiscale successivamente l'approvazione della Legge di stabilità; a impiegare gran parte delle maggiori entrate per la riduzione del debito, come richiesto dal percorso di consolidamento fiscale previsto dalla Commissione.

L'approvazione finale di Camera e Senato in data 23 dicembre 2013, dopo le numerose modifiche intervenute nei due rami del Parlamento, ci consegna una Legge di stabilità triennale che, valutata per gli effetti che la manovra ha sul bilancio programmato, è lievemente espansiva per il 2015, prevedendo una variazione del deficit di 2,5 miliardi (contro il 2,7 del decreto governativo), e significativamente restrittiva per i due successivi anni, che presentano effetti positivi e significativi sugli avanzi, tanto che nel triennio si programma un maggiore avanzo di 8,3 miliardi (contro 8,1 del decreto governativo). Nel triennio la manovra segna un incremento delle entrate (prelievo fiscale e contributivo) di 4,6 miliardi e un taglio nelle uscite (spese) di 3,7 miliardi. I saldi programmati dal go-

verno vengono quindi confermati, benché composizione e livelli delle spese e delle entrate muti a seguito dei numerosissimi cambiamenti intervenuti nei due rami del Parlamento. In linea con quanto programmato nella Nota di aggiornamento del settembre 2013 al Def 2013, deficit su Pil e saldi primari (entrate meno spese al netto degli interessi) su Pil evidenziano come gli aggiustamenti programmati ci consegnino una politica economica estremamente restrittiva, tutta volta a soddisfare i vincoli rigoristi dell'Europa.

Con tutto ciò il Governo Letta ha cercato di inviare un segnale, forte nelle intenzioni, alla Commissione europea, atto a garantire che l'Italia rispetterà i vincoli posti dai Trattati e loro modifiche recenti degli anni 2011-2012, quegli stessi vincoli che hanno bloccato l'Europa dopo la flebile ripresa del 2010 e che l'hanno gettata nella depressione di una durata, sinora, di sei anni (dal 2008 al 2013)<sup>1</sup>. Non vi sono state azioni particolarmente significative che il governo ha avanzato per modificare nella direzione di crescita e occupazione la Legge di stabilità proposta, la quale nei saldi rimane (quasi) immutata, mentre nella composizione è stata oggetto di negoziazioni parlamentari, il cui esito appare insoddisfacente dopo l'approvazione finale dei due rami del Parlamento.

È così evidente che gli interventi di cui sopra hanno un unico scopo, quello di cercare di soddisfare i tecnocrati europei che richiedono il rispetto dei vincoli che sono stati imposti con i Trattati e le loro recenti revisioni, Six Pack e Two Pack. Diversamente da quanto sostenuto all'epoca della chiusura della procedura d'infrazione per deficit eccessivo nell'estate 2013, questa chiusura non ha sancito l'entrata dell'Italia nell'élite dei paesi virtuosi dell'Unione Europea, e neppure ha segnato la fine dell'austerità, aprendo margini per politiche fiscali espansive (Agenor, 2013). La verità è che dall'inizio della crisi l'Italia ha perso nove punti percentuali di reddito, ha un tasso di disoccupazione ufficiale del 12 per cento, una base produttiva ridimensionata dopo una perdita del 25 per cento di produzione industriale. Nel frattempo, dopo anni di *austerità espansiva* e di

<sup>1</sup> In un recente lavoro, apparso tra i *paper* della Commissione europea, Jan in 't Veld (2013) ha argomentato che le politiche di consolidamento fiscale imposte ai vari paesi periferici, quali Irlanda, Grecia, Francia, Italia e Portogallo, hanno provocato ulteriore recessione e perdite di reddito considerevoli, senza peraltro migliorare i debiti di questi paesi, anzi allargando la crisi a paesi che non erano tenuti ad attuare tali politiche.

*consolidamento fiscale*, il rapporto debito/Pil italiano supererà la soglia del 130 per cento a fine 2013 e si prevede un'ulteriore crescita per il 2014 verso la soglia del 135 per cento, quando nel 2010 era il 119 e il 103,6 nell'ultimo anno prima della crisi, il 2007, quindi oggi 30 punti percentuali in più dal periodo pre-crisi.

#### **4. L'Europa, il cuneo fiscale e la trappola della stagnazione della produttività**

La Legge di stabilità costituiva, secondo vari osservatori, una tappa fondamentale per la sopravvivenza del Governo Letta, nella prospettiva della sua durata per tutto il tempo richiesto dalla presidenza italiana del Consiglio europeo sino alla fine del 2014, e anche oltre. Dopo un'estate nella quale i partiti che sostenevano il governo delle larghe intese hanno trascorso il tempo a discutere per l'ennesima volta dell'Imu, l'unica patrimoniale esistente in Italia, e poi a far legiferare il Parlamento per la sua abolizione, le parti sociali chiedevano un segnale forte per la crescita e l'occupazione, a iniziare da una riduzione consistente del cuneo fiscale che deprime i salari e anche la competitività delle imprese. La proposta governativa non riesce ad andare neppure in questa direzione, se non molto tiepidamente e con un certo tasso di incoerenza interna. I vincoli europei, da un lato, la politica italiana, dall'altro, costringono a definire la Legge di stabilità del tutto inadeguata, in continuità con le politiche del rigore e dell'austerità.

I vincoli europei che impongono il consolidamento fiscale, dettati dai parametri soglia del 60 per cento del rapporto debito/Pil, del 3 per cento del rapporto deficit/Pil, del pareggio di bilancio strutturale corretto per il ciclo come obiettivo di medio termine, a meno dello 0,5 per cento di deficit/Pil, non lasciano margini di manovra per le politiche fiscali anti-cicliche, proprio perché sono ottusamente costruiti per politiche pro-cicliche: in presenza di crisi i vincoli impongono l'austerità, trasformando la crisi in depressione; in presenza di ripresa economica gli stessi vincoli sono tali da frenarla e riportare il sistema nella crisi; solo in presenza di forte crescita i vincoli diventano meno stringenti e alleggeriscono la morsa su debito e deficit in rapporto alla crescita del reddito. Proprio l'opposto di ciò che servirebbe e dovrebbe essere fatto.

In aggiunta, il percorso di consolidamento fiscale, progettato per riportare il rapporto debito/Pil sotto il 60 per cento, impone una cura ai paesi che hanno rapporti giudicati eccessivamente elevati (oltre il 100 per cento) così severi e ottusi che il malato peggiora invece di guarire, e il suo rapporto debito/Pil aumenta, anziché ridursi. Non solo quei parametri appaiono oggi artificiali, anche perché costruiti in tempi nei quali la crescita era nell'ordine del 3 per cento annuo e il rapporto debito/Pil si aggirava proprio attorno al 60 per cento (media dei paesi candidati all'euro negli anni novanta), ma perché il consolidamento fiscale impone oggi un rientro dal debito in venti anni che non lascia spazio per alcuna politica di crescita di reddito e occupazione, generando solo depressione nei paesi che lo devono praticare, i paesi periferici, diffondendola nei paesi che non sono tenuti ad applicarlo, i paesi virtuosi. Solo abbandonando tali vincoli e tale percorso di consolidamento la politica fiscale può riacquistare alcuni gradi di manovra, da impiegarsi per la crescita e l'occupazione e da cui far discendere condizioni e tempi di rientro dal debito.

Tuttavia la situazione italiana presenta una sua specificità negativa, che colloca il nostro paese in una posizione ad alta criticità rispetto a quelle di altri paesi dell'area euro, dell'Unione Europea, e di tutti, o quasi tutti, i paesi industriali dell'area Oecd. La crescita della produttività del lavoro è prossima allo zero dall'inizio degli anni duemila, negativa negli anni della crisi 2008-2012, comunque stagnante dal 1990 rispetto agli altri paesi, e ciò costituisce un fattore di pressione verso il basso sia sulle retribuzioni sia sulla competitività delle imprese.

Il parametro di competitività che comunemente, ma non senza giustificate obiezioni, viene richiamato è il costo nominale del lavoro per unità di prodotto (Clup), in quanto determinante del prezzo del prodotto. Esso è costituito da due componenti: il costo (nominale) del lavoro, al numeratore, e la produttività (reale) del lavoro, al denominatore. Pensare di ridurre la crescita del primo per accrescere la competitività di ciò che si produce può essere cosa giusta da fare, soprattutto quando questo è alto non a causa delle retribuzioni che vanno in tasca al lavoratore, quanto delle imposte sul lavoro che sono pagate dal lavoratore e dall'impresa. Ridurre il *cuneo fiscale*, spostare la tassazione dal lavoro e dalla produzione di reddito a consistenze patrimoniali e alla ricchezza finanziaria e non, ovvero dai flussi agli stock, libera risorse che possono accrescere le retri-



buzioni dei lavoratori, quindi la domanda interna, e la competitività delle imprese, via effetti sui prezzi di ciò che viene prodotto.

Questa politica può avvantaggiare il lavoro e l'impresa, senza scaricarne il costo sui servizi offerti dall'amministrazione pubblica, in primis sanità, scuola e formazione, welfare. Ecco perché le parti sociali chiedono da tempo che si pratichi questa politica, e auspicavano che la Legge di stabilità costituisse l'occasione per una riduzione *non simbolica* del cuneo fiscale. Siccome così non è stato, ora chiedono che i risparmi che deriveranno dalla revisione della spesa (*spending review*), annunciati in 32 miliardi di euro nel triennio 2015-2017, e dalla lotta all'evasione fiscale, siano automaticamente destinati per una quota del 90 per cento alla riduzione del cuneo fiscale, e solo per la restante quota all'abbattimento del debito pubblico<sup>2</sup>. La situazione è così grave per la competitività delle imprese, per i redditi da lavoro, e quindi per la domanda interna, che o si dà priorità assoluta a questo, rispetto al consolidamento fiscale, oppure una parte consistente del tessuto produttivo italiano rischia davvero di scomparire, e con esso le imprese che lo compongono e il lavoro che ne crea il valore.

In alcuni recenti interventi, Filippo Taddei (2013), attuale responsabile economico del Partito democratico, è tornato a ribadire la sua tesi circa la necessità di una significativa riduzione del cuneo fiscale, che risulta tra i più elevati tra i paesi Oecd. In un altro contributo (Nannicini, Taddei, 2013) si argomenta che, mentre la tassazione sui patrimoni, di cui in Italia sono elevati quelli immobiliari, è particolarmente bassa se confrontata in ambito internazionale, quella su lavoro e impresa ci vede ai vertici. L'applicazione dell'Imu introdotta dal Governo Berlusconi nel 2011, prevista per il 2014, è stata anticipata e rimodulata dal Governo Monti nel 2012; questa aveva il merito di innalzare la tassazione sui patrimoni immobiliari, introducendo anche una significativa progressività per gli immobili sia residenziali sia non residenziali. L'abolizione dell'imposta sull'abitazione principale ha sottratto circa 4 miliardi di risorse, utili a ridurre le aliquote Irpef e Irap e colmare parte del gap che ci separa da altri paesi. Questa constatazione è indubbiamente vera.

<sup>2</sup> Si veda la proposta avanzata dalle parti sociali ed espressa da Roberto Napolitano (2013a): «presidente Letta tiri una linea, azzeri tutto, prenda atto che la (sua) Legge di stabilità non è in grado di cogliere le priorità del paese e di fornire le risposte adeguate. Ha ancora pochissimo tempo a disposizione per porre rimedio, ma può ancora farlo se vuole dare un senso compiuto alla stabilità, in linea con il sentimento e le esigenze vitali del paese».

Come mostra la Tab. 1, il cuneo fiscale nel 2012 per l'Italia è pari al 47,6 per cento, contro una media del 35,6 dei paesi Oecd. Tra i 34 paesi dell'area Oecd, l'Italia si colloca al sesto posto come pressione fiscale sul lavoro, ma con cunei poco più elevati del nostro abbiamo sia la Francia sia la Germania. Dal 2000 tuttavia il nostro cuneo fiscale non è diminuito, ma neppure aumentato di molto, solo di 0,5 punti percentuali, 0,09 per cento come media annua. Altri paesi hanno certamente fatto meglio di noi, ma non sembra che sia stata la dinamica del cuneo ad avere inciso molto sulla crescita del costo del lavoro per unità di prodotto (Clup). Non vi è dubbio che l'Italia abbia fatto assai poco per migliorare la sua posizione relativa, ma se consideriamo il costo nominale del lavoro per unità di prodotto, verifichiamo che altri fattori hanno contribuito maggiormente alla crescita relativa del Clup. Nei Graff. 1-3 sono presentate le dinamiche del costo nominale del lavoro per unità di prodotto, del costo nominale totale del lavoro per unità di lavoro (il suo numeratore), e della produttività del lavoro per unità di lavoro (il suo denominatore), per una serie selezionata di paesi per i quali sono disponibili i dati di fonte Oecd dal 2000.

Come emerge con evidenza dal Graf. 1, il nostro paese evidenzia una crescita media annua del Clup pari al 2,2 per cento, sopra la media dei paesi Oecd (1,46) e dei paesi europei (1,83). Ciò si realizza nonostante che la crescita del numeratore (ossia il costo nominale del lavoro complessivo) sia significativamente inferiore (2,47 per cento medio annuo) a quella di gran parte dei paesi Oecd (la cui crescita media annua è del 2,85 per cento) (Graf. 2). Meno di 1/40 di questa crescita è attribuibile alla dinamica del cuneo fiscale nel corso del periodo considerato. Infatti, la crescita media annua del cuneo registrata nel periodo 2000-2012 dello 0,09 per cento incide su poco meno della metà del costo del lavoro complessivo. Ma ciò che è più rilevante è il gap tra l'Italia e il resto dei paesi nella dinamica del denominatore, ovvero della produttività del lavoro (Graf. 3). Qui siamo «fanalino di coda», con una crescita dello 0,2 per cento media annua, contro l'insieme dei paesi Oecd che registrano dal 2000 l'1,37 per cento, un gap di 1,17 punti percentuali annui, pari a circa l'85 per cento di crescita annua. Questo gap appare incolmabile se dovesse essere compensato tramite una manovra concentrata solo sul cuneo che va a incidere sul costo totale del lavoro.

Tab. 1 - Cuneo fiscale sul lavoro (2000 e 2012)

Paese	Tax wedge 2000	Tax wedge 2012	Variazione 2012-2000	Posizione 2010	Posizione 2012
Belgio	57,1	56,0	-1,06	1	1
Francia	50,4	50,2	-0,17	4	2
Germania	52,9	49,8	-3,11	3	3
Ungheria	54,7	49,4	-5,25	2	4
Austria	47,3	48,9	1,57	7	5
<b>Italia</b>	<b>47,1</b>	<b>47,6</b>	<b>0,52</b>	<b>8</b>	<b>6</b>
Svezia	50,1	42,8	-7,30	5	7
Finlandia	47,8	42,5	-5,30	6	8
Repubblica Ceca	42,6	42,4	-0,17	11	9
Slovenia	46,3	42,3	-3,90	9	10
Grecia	39,1	41,9	2,88	16	11
Spagna	38,6	41,4	2,77	17	12
Estonia	41,3	40,4	-0,91	13	13
Repubblica Slovacca	41,9	39,6	-2,23	12	14
Olanda	40,0	38,6	-1,49	15	15
Danimarca	44,1	38,6	-5,54	10	16
Turchia	40,4	38,2	-2,21	14	17
Norvegia	38,6	37,6	-0,99	17	18
Portogallo	37,3	36,7	-0,59	20	19
Lussemburgo	37,1	35,8	-1,34	21	20
Polonia	38,2	35,5	-2,71	19	21
Islanda	28,8	34,5	5,68	28	22
Regno Unito	32,6	32,3	-0,26	23	23
Giappone	24,7	31,2	6,42	29	24
Canada	33,2	30,8	-2,35	22	25
Stati Uniti	30,4	29,6	-0,77	25	26
Australia	31,0	27,2	-3,80	24	27
Irlanda	28,9	25,9	-2,93	27	28
Svizzera	22,4	21,5	-0,94	30	29
Corea	16,4	21,0	4,63	32	30
Israele	29,0	19,2	-9,85	26	31
Messico	12,4	19,0	6,56	33	32
Nuova Zelanda	19,4	16,4	-2,98	31	33

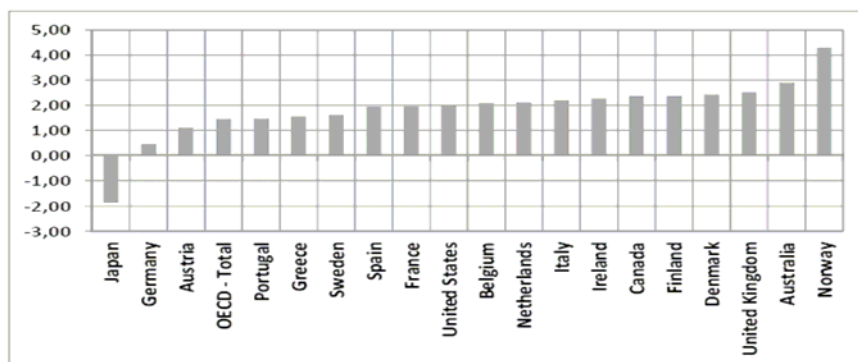
(segue)

segue Tab. 1

Paese	Tax wedge 2000	Tax wedge 2012	Variazione 2012-2000	Posizione 2010	Posizione 2012
Cile	7	7	0,00	34	34
Europa (media)	41,9	40,5	-1,36	-	-
Oecd (media)	36,7	35,6	-1,09	-	-

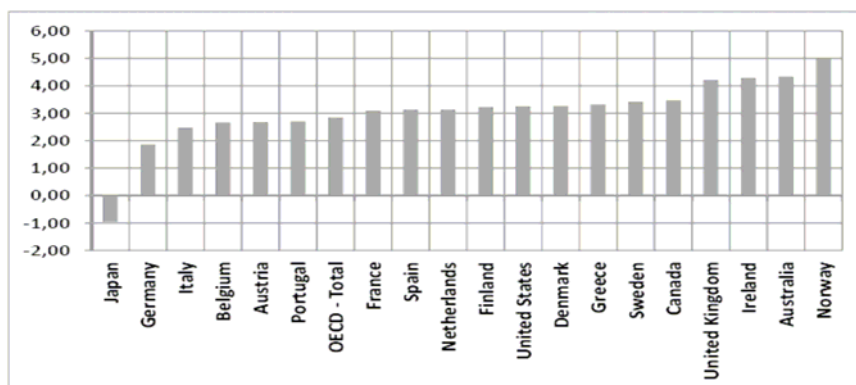
Fonte: Oecd Statistics, novembre 2013

Graf. 1 – Costo nominale del lavoro per unità di prodotto dal 2000 al 2012, variazione % annuale



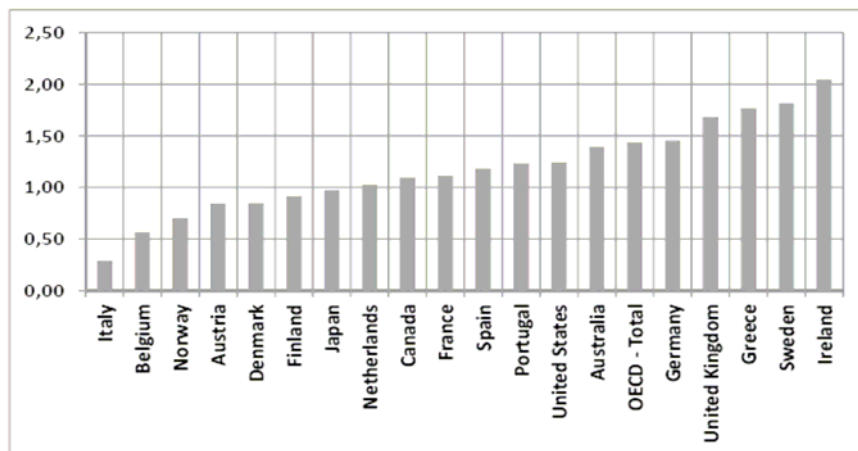
Fonte: Oecd Statistics, novembre 2013

Graf. 2 – Costo nominale del lavoro per unità di lavoro dal 2000 al 2012, variazione % annuale



Fonte: Oecd Statistics, novembre 2013

Graf. 3 – Produttività del lavoro per unità di lavoro dal 2000 al 2012, variazione % annuale



Fonte: Oecd Statistics, novembre 2013

Ipotizzando che si voglia ridurre la crescita del costo del lavoro (numeratore) di poco più di un punto percentuale l'anno, dal 2,2 per cento medio annuo del periodo 2000-2012 all'1,1 dal 2014 (poco meno del gap di produttività), dato che il cuneo copre circa il 50 per cento del costo del lavoro complessivo, il cuneo dovrebbe ridursi di più del 2 per cento medio annuo, riducendo il peso del cuneo sul costo del lavoro di un punto percentuale circa ogni anno, dal 47 attuale. A tal fine sarebbero necessari circa 4 miliardi l'anno, se valessero gli effetti annunciati dal «nuovo» Governo Letta che intende ridurre il cuneo del 10 per cento con 22 miliardi<sup>3</sup>. Il successo di tale politica non è però assicurato, in quanto, come le esperienze passate hanno insegnato (Governo Prodi), gli effetti realizzati all'epoca si sono dimostrati al di sotto di circa due terzi di quelli previsti. In tale eventualità, i miliardi necessari dovrebbero essere triplicati, raggiungendo la cifra dei 12 miliardi per un anno per ogni punto percentuale in meno del cuneo, più di un terzo dei risparmi di spesa pre-

<sup>3</sup> Letta ha annunciato nel suo discorso per la richiesta di fiducia al Parlamento dell'11 dicembre 2013 di voler ridurre il cuneo fiscale del 10 per cento con 22 miliardi di risorse dal 1 febbraio 2014. Con un cuneo che è pari al 47 per cento circa, si tratta di ridurre il cuneo di circa cinque punti percentuali, con un costo stimato per ogni punto di circa 4 miliardi annui. Si veda AA.VV. (2013).

visti con l'ipotesi Cottarelli di *spending review* per tutto il triennio 2015-2017. Ogni anno successivo tale riduzione dovrebbe essere rifinanziata, e ogni riduzione superiore a un punto percentuale avrebbe analoghi costi. Ricordiamo che il gap del peso del cuneo fiscale italiano rispetto ai paesi Oecd è di circa 12 punti percentuali. Successivamente, a meno di ulteriori interventi annui di riduzione del gap del cuneo, il gap di crescita della produttività tornerebbe a «mordere» di nuovo, e quell'1 per cento recuperato al numeratore verrebbe annullato in poco tempo dall'insoddisfacente dinamica del nostro denominatore<sup>4</sup>.

L'intervento prioritario e assoluto sul cuneo fiscale, che conduce ad abbassare il costo nominale del lavoro, ovvero il numeratore di quel rapporto che è il costo del lavoro per unità di prodotto, rischia così di avere «fiato corto», e di venire presto neutralizzato dalla dinamica della produttività che tutti gli altri paesi hanno e che quasi solo a noi manca del tutto. La stagnazione della nostra produttività dopo poco tempo inizierà di nuovo a premere sulla competitività di ciò che produciamo, sul lavoro e sull'impresa, soprattutto sui salari, in presenza – non dimentichiamolo – di una moneta comune nell'eurozona, che spinge verso politiche di svalutazione interna a tutto svantaggio del lavoro e della sua retribuzione. Inoltre, in quest'eurozona, dove detta legge il consolidamento fiscale e dove le «riforme strutturali» sono lo strumento imposto dall'Europa agli Stati membri per riguadagnare competitività, ogni paese viene forzato a replicare ciò che fa il vicino, per cui una manovra che abbassa il costo del lavoro in un paese viene imitata da un altro paese, agendo sulle tasse o sui salari. È la legge della svalutazione interna, nella quale l'Italia, con la sua trappola della stagnazione della produttività, è la prima a uscirne sconfitta. Ecco perché focalizzarsi sul cuneo fiscale, impegnare tutte le risorse per la sua riduzione, rischia di essere una politica di corto respiro in presenza di produttività stagnante e moneta unica, una politica che rischia dopo poco tempo di penalizzare il lavoro e l'impresa, e come un boomerang di riportare il paese al punto iniziale.

Occorre non dimenticare che il declino dell'economia italiana ha ori-

<sup>4</sup> Manasse (2013a, 2013b) osserva che il gap italiano del Clup reale, tenendo conto della dinamica dei prezzi interni, accumulato dal 2000 con la Germania è di oltre 30 punti percentuali, metà del quale dipende dalla dinamica della produttività. Pensare di recuperare tale gap con un intervento sul cuneo non è immaginabile.

gini lontane, risale a ben prima della nascita dell'euro, che la stagnazione della produttività ne è alla base, ed è alla base della dinamica piatta delle retribuzioni nonché della competitività delle imprese, e molto contribuisce alla stagnazione della crescita della domanda interna e del reddito nazionale (Pini, 2013a). La stagnazione della produttività origina molto dalle scarse risorse economiche che il mondo delle imprese, pubbliche e private, e la pubblica amministrazione, il soggetto pubblico in generale, destinano da decenni all'innovazione tecnologica e organizzativa, all'istruzione e alla formazione. L'insieme del capitale immateriale fa la differenza, perché è fattore cruciale di componenti sistemiche, connettive e aziendali (Quadrio Curzio, 2012) che spiegano la performance negativa della produttività italiana. Se non si cura questa stagnazione, gli effetti positivi di ogni altro medicamento, riduzione del cuneo fiscale compreso, benché necessario, verranno presto neutralizzati, lasciando il malato cronico in uno stato persino peggiore.

Cosa ci serve per uscire dalla *trappola della stagnazione della produttività*? Abbiamo cercato di rispondere a questa domanda in una serie di interventi che ora sono raccolti nel volume *Lavoro, contrattazione, Europa* (Pini, 2013a), e in un saggio apparso nel 2013 in *Quaderni di Rassegna Sindacale* (Antonoli, Pini, 2013). Qui facciamo un passo ulteriore, perché la gravità della depressione italiana lo richiede. Proprio perché la stagnazione della produttività in Italia ha radici lontane, che con l'euro si sono acuite, ma di cui l'euro non tiene responsabilità diretta, bensì sono radicate in fattori strutturali, dal lato della domanda, della distribuzione e dell'innovazione, è su questi fattori strutturali che occorre intervenire. Oggi la riduzione del cuneo fiscale, che le parti sociali chiedono con vigore, può avere un senso solo se è parte di una politica nazionale, in un contesto europeo, che rilanci la funzione distributiva e di sostegno della domanda che svolge la dinamica salariale, vincoli le imprese a impegnare risorse in ricerca, innovazione tecnologica e innovazione organizzativa, impegni il soggetto pubblico a investire in istruzione, formazione, ricerca e innovazione.

Essa deve costituire un reale cambio di rotta per la politica economica e sindacale. Le risorse economiche che le parti chiedono vengano destinate alla riduzione del cuneo fiscale siano vincolate, quindi distribuite in funzione degli impegni concreti che le stesse assumono sul terreno della ricerca e dell'innovazione, e il soggetto pubblico assuma come obiettivo prioritario quello di sostenere tali impegni con risorse economiche ingenti

per progetti di ricerca di base e applicata, politiche di innovazione e trasferimento tecnologico, investimenti in istruzione e formazione. Le articolazioni, modalità e procedure per tali interventi possono essere trovate; occorre che tutto ciò sia fatto con un basso tasso di complessità normativa. Essenziale è che si concordi anzitutto su questo obiettivo comune.

## 5. Conclusioni

Vi sono le condizioni politiche per perseguire questo obiettivo? Le parti sociali hanno investito molto sul Governo Letta delle «larghe intese» dal dopo elezioni 2013. Non era all'epoca l'unica scelta che poteva essere fatta. Alternative avrebbero dovuto essere esplorate, ma così non è stato fatto. Sbagliando, a mio parere, ma questa è una valutazione che certo poco conta. A distanza di sei mesi appare chiaro però che non abbiano realizzato alcuno degli obiettivi che si erano proposte, il rendimento dell'investimento fatto appare particolarmente sconsigliato, pressoché nullo. Dopo il documento sottoscritto a Genova il 2 settembre 2013 (Confindustria, Cgil, Cisl, Uil, 2013), il pronunciamento del 24 novembre 2013 e quello successivo del 18 dicembre 2013<sup>5</sup> appaiono ultimi avvisi inviati al Governo Letta delle «strette intese», *aut aut* finali che probabilmente sono avvenuti anche a tempo scaduto, essendo la Legge di stabilità sostanzialmente approvata, con voto di fiducia in Parlamento, in una versione che lascia del tutto insoddisfatto il mondo produttivo. Tempi supplementari non dovrebbero essere contemplati in un «paese normale», ma come purtroppo sappiamo l'Italia è tutto fuorché un «paese normale».

<sup>5</sup> Infatti, in fase di approvazione della Legge di stabilità alla Camera dei Deputati, ancora su *Il Sole 24 Ore* del 18 dicembre si constatava «l'impegno tradito di Letta» (Napoletano, 2013b), riferendosi all'impegno assunto dal governo di prevedere nella Legge di stabilità che alla riduzione del cuneo fiscale fossero destinate gran parte delle risorse risparmiate con la *spending review* e recuperate con la lotta all'evasione fiscale. La versione finale della Legge approvata non prevede ciò, ma subordina le risorse conferite al fondo previsto per tale impiego a «clausole di salvaguardia», a esigenze «inderogabili», e poi quel che ne resta «polverizzato in mille rivoli»: «spiace, davvero, essere costretti a constatare che questa Legge di stabilità senza regia [...] e figlia non si sa di chi, finisca con il tradire pesantemente l'interesse generale. Di fronte al male del paese che esige cure drastiche sul piano dell'economia (mettendo alla testa di tutto il lavoro, la ricerca, l'industria e la domanda interna) e delle istituzioni (a partire dalla legge elettorale) non si può restare inerti o voltarsi dall'altra parte» (Napoletano, 2013b).



## Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2013), *Letta: ricomincia da zero*, in *Lavoce.info*, 17 dicembre ([www.lavoce.info/governo-letta-ricomincio-da-zero](http://www.lavoce.info/governo-letta-ricomincio-da-zero)).
- Agenor (2013), *Austerity Italian Style*, in *Sbilanciamoci.info*, 4 giugno ([www.sbilanciamoci.info/Sezioni/capitali/Austerity-Italian-Style-18714](http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/capitali/Austerity-Italian-Style-18714)).
- Antonioni D., Pini P. (2013), *Contrattazione, dinamica salariale e produttività: ripensare obiettivi e metodi*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, XIV, 2, pp. 39-93.
- Banca d'Italia (2008), *Relazione annuale sul 2007*, Roma, Banca d'Italia.
- Boeri T., Garibaldi P. (2013), *Ma la Legge di stabilità è incostituzionale?*, in *Lavoce.info*, 21 ottobre ([www.lavoce.info/una-legge-di-stabilita-incostituzionale](http://www.lavoce.info/una-legge-di-stabilita-incostituzionale)).
- Boeri T., Pisauo G. (2013), *Una legge di stabilità per uscire dalla recessione*, in *Lavoce.info*, 11 ottobre ([www.lavoce.info/una-legge-di-stabilita-per-uscire-dalla-recessione](http://www.lavoce.info/una-legge-di-stabilita-per-uscire-dalla-recessione)).
- Cgia Mestre (2013), *Col taglio del cuneo vantaggio fiscale massimo di 14 euro al mese*, 16 ottobre ([www.cgiamestre.com/2013/10/col-taglio-del-cuneo-vantaggio-fiscale-massimo-di-14-euro-al-mese](http://www.cgiamestre.com/2013/10/col-taglio-del-cuneo-vantaggio-fiscale-massimo-di-14-euro-al-mese)).
- Commissione Europea (2013a), *Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan*, COM(2013) 900 final, 15 novembre, Bruxelles, Commissione Europea.
- Commissione Europea (2013b), *Analysis of the Draft Budgetary Plan of Italy. Accompanying the Document*, Commission Staff Working Document, SWD(2013) 606 final, 15 novembre, Bruxelles, Commissione Europea.
- Commissione Europea (2013c), *Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Italy*, C(2013) 8005 final, 15 novembre, Bruxelles, Commissione Europea.
- Commissione Europea (2013d), *Commission Services' 2013 Autumn Forecast*, novembre, Bruxelles, Commissione Europea.
- Confindustria, Cgil, Cisl, Uil (2013), *Una Legge di stabilità per l'occupazione e la crescita*, 2 settembre, Genova ([www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-09-03/legge-stabilita-crescita-fiducia-064018.shtml?uuid=AbndCISI&fromSearch](http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-09-03/legge-stabilita-crescita-fiducia-064018.shtml?uuid=AbndCISI&fromSearch)).
- Governo Italiano (2013a), *Documento di Economia e Finanza 2013*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, 10 aprile ([www.dt.tesoro.it/it/analisi\\_programmazione\\_economico\\_finanziaria/documenti\\_programmatici/sezione3/def.html](http://www.dt.tesoro.it/it/analisi_programmazione_economico_finanziaria/documenti_programmatici/sezione3/def.html)).
- Governo Italiano (2013b), *Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2013*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, 20 settembre ([www.dt.tesoro.it/it/analisi\\_programmazione\\_economico\\_finanziaria/documenti\\_programmatici/sezione3/aggiornamentoDEF.html](http://www.dt.tesoro.it/it/analisi_programmazione_economico_finanziaria/documenti_programmatici/sezione3/aggiornamentoDEF.html)).
- Governo Italiano (2013c), *Legge di Stabilità 2014 e Legge di Bilancio 2014-2016*, disegni di legge approvati dal governo italiano, 15 ottobre ([http://governo.it/GovernoInforma/Dossier/legge\\_stabilita\\_2014/index.html](http://governo.it/GovernoInforma/Dossier/legge_stabilita_2014/index.html)).
- in 't Veld J. (2013), *Fiscal Consolidations and Spillovers in the Euro Area Periphery and Core*, in *European Economy, Economic Papers*, 506, ottobre, Bruxelles, Commis-

- sione Europea, Directorate-General for Economic and Financial Affairs ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2013/ecp506\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/ecp506_en.htm)).
- Manasse P. (2013a), *Non serve il placebo del cuneo, ma una terapia shock*, in *Linkiesta*, 25 novembre ([www.linkiesta.it/tagliare-cuneo-fiscale](http://www.linkiesta.it/tagliare-cuneo-fiscale)).
- Manasse P. (2013b), *The Roots of the Italian Stagnation*, Cepr Policy Insight, 66, giugno.
- Nannicini T., Taddei F. (2013), *Riduciamo il cuneo fiscale, senza stangate patrimoniali*, in *Linkiesta*, 12 ottobre ([www.linkiesta.it/imu-tasse-lavoro](http://www.linkiesta.it/imu-tasse-lavoro)).
- Napoletano R. (2013a), *Presidente Letta, ascolti il Paese*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 novembre ([www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2013-11-24/presidente-letta-ascolti-paese-140553.shtml?uuid=ABYeQNf](http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2013-11-24/presidente-letta-ascolti-paese-140553.shtml?uuid=ABYeQNf)).
- Napoletano R. (2013b), *L'impegno tradito di Letta*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 dicembre ([www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-12-18/l-impegno-tradito-letta-063835.shtml?uuid=ABQIojk&fromSearch](http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-12-18/l-impegno-tradito-letta-063835.shtml?uuid=ABQIojk&fromSearch)).
- Oecd (2012), *Taxing Wages 2010-2011*, Parigi, Oecd.
- Oecd-Stat Extract (2013), *OECD.Stat Extracts*, Parigi, Oecd (<http://stats.oecd.org>).
- Pini P. (2014), *Regole europee, cuneo fiscale e trappola della produttività. La Legge di Stabilità 2014-2016 programma la depressione*, Università di Ferrara, Quaderno Dem, 1/2014 Policy Notes, gennaio (in [www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni](http://www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni)).
- Pini P. (2013a), *Lavoro, contrattazione, Europa*, Roma, Ediesse.
- Pini P. (2013b), *Contrattazione e produttività programmata: una proposta di politica economica*, in corso di pubblicazione su *Economia & Lavoro*.
- Pini P. (2013c), *Europe's Austerity Budget for 2014-2020. A Comment over an Anti-Keynesian Budget*, in *Economia Politica*, XXX, 3, pp. 302-311.
- Pini P. (2013d), *What Europe Needs to Be European*, in *Economia Politica*, XXX, 1, pp. 3-12.
- Quadrio Curzio A. (2012), *Produttività, sfida cruciale per il Paese*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 novembre.
- Redazione Lavoce.info (2013), *Legge di stabilità: è omissione di soccorso*, in *Lavoce.info*, 18 ottobre ([www.lavoce.info/legge-di-stabilita-letta-2014-governo](http://www.lavoce.info/legge-di-stabilita-letta-2014-governo)).
- Senato della Repubblica (2013), *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per il triennio 2014-2016*, Atto Senato 1121-B, testo approvato, 23 dicembre ([www.senato.it/leg/17/BGT/Schede\\_v3/Ddliter/testi/43667\\_testi.htm](http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede_v3/Ddliter/testi/43667_testi.htm)).
- Taddei F. (2013), *Lavoro, meno tasse? Tagliate stipendi e pensioni d'oro*, in *Linkiesta*, 30 aprile ([www.linkiesta.it/conti-governo-letta](http://www.linkiesta.it/conti-governo-letta)).

ABSTRACT

*La Legge di stabilità 2014-2016 elaborata dal governo italiano e approvata dal Parlamento è volta al rispetto dei vincoli previsti dai trattati europei, e non alla crescita del reddito e dell'occupazione. Ciò nonostante, la Commissione europea non ha ritenuto di dare «semaforo verde», in quanto il rientro dal debito non è garantito nel breve e nel medio periodo. La proposta governativa non viene giudicata soddisfacente dai tecnocrati europei perché non coerente con le politiche di rigore e di austerità espansiva, ma neppure soddisfa le parti sociali, che chiedono interventi non simbolici per la riduzione del cuneo fiscale, quindi per la crescita e l'occupazione. Ma siamo certi che impegnare tutte le risorse disponibili per la riduzione del cuneo sia la politica più adatta per far uscire il paese dalla crisi, in presenza di una trappola della produttività che caratterizza il nostro paese da venti anni?*

EUROPEAN RULES, TAX WEDGE AND THE PRODUCTIVITY TRAP

*The Italian Budgetary Plan 2014-2016 prepared by the Italian government and approved by the Parliament is finalized to fulfill the constraints of the European Treaties, rather than income and employment growth goals. The European Commission, however, decided not to give the «green light», because fiscal consolidation is not guaranteed both in short and medium term. The Italian government proposal is considered unsatisfactory by European technocrats, as inconsistent with the budgetary rigour and «expansive austerity» policy. The proposal does not even satisfy the social partners, employer associations and trade unions, who ask for not symbolic actions for reducing the tax wedge, thus for supporting growth and employment. Are we sure though that the commitment of all available resources in the direction of tax wedge reduction is the best policy for driving Italy out of the crisis, as the country has been trapped in productivity stagnation for twenty years?*



TEMA

*Le rappresentanze politiche e sociali  
davanti alla sfida dei populismi*





## **Presentazione**

### **Partiti e sindacati nella crisi**

*Antonio Cantaro\**

La gravissima crisi economica e finanziaria che attanaglia i paesi dell'Europa meridionale ha ulteriormente logorato l'autorità e le funzioni delle tradizionali istituzioni della rappresentanza (parlamenti, partiti, sindacati), rafforzando i movimenti populistici che contestano le politiche di austerità. Le classi dirigenti dell'Unione continuano a sottovalutare il significato e l'impatto di questi processi. I contributi che qui presentiamo<sup>1</sup> muovono dall'opposta convinzione che il processo di integrazione sovranazionale stia cambiando pelle, in una direzione che mette a repentaglio la tenuta democratica delle società mediterranee e della stessa costruzione europea.

I provvedimenti anti-crisi stanno scavando un solco crescente fra i paesi del Nord Europa, che pur avendo introdotto misure di contenimento della spesa pubblica non hanno intaccato il cuore dei propri welfare, e i paesi del Sud Europa, che in uno scenario di strisciante deindustrializzazione e di generale impoverimento vedono sempre più erosi i loro sistemi di protezione sociale (Losurdo).

Così impongono le nuove regole di bilancio contenute nel *Fiscal compact*. Un patto «scellerato», le cui norme «fotografano» i punti di partenza degli Stati virtuosi e degli Stati reprobri, perpetuando nel tempo le loro disparità: i paesi con finanze pubbliche più deboli debbono, da una parte, porre inderogabilmente in essere politiche di austerità e riforme strutturali, dall'altra, nel momento in cui rivedono al ribasso le previsioni di crescita, compensarle con un'ulteriore dose della stessa medicina. Si incre-

\* Antonio Cantaro è docente di Diritto costituzionale nell'Università «Carlo Bo» di Urbino, direttore della collana *Critica Europea* di Giappichelli e *DOXXI - Domande per il ventunesimo secolo* di Ediesse.

<sup>1</sup> Si tratta della rielaborazione di alcuni interventi presentati e discussi nel corso del seminario *Sindacati, partiti e movimenti nella crisi*, promosso dall'Università di Urbino e dallo Spi Cgil (24-25 ottobre 2013).

mentano così a dismisura le diseguaglianze esistenti tra gli Stati membri, sancendo una *disparità strutturale nel diritto alla crescita* dei popoli europei. Agli Stati più forti è ascrivito il potere di controllo e sanzionatorio nei confronti degli Stati finanziariamente deboli, e soltanto ai primi è data la possibilità di far valere le proprie prerogative politiche (Losurdo).

Dietro la formula apparentemente neutra della «rigorosa condizionalità» si cela un'ulteriore clamorosa distorsione del *principio di solidarietà tra gli Stati membri*. Ai paesi più deboli dell'Unione Europea possono essere concessi aiuti solo se si impegnano a rispettare i programmi di tagli «concordati» e a implementare le riforme strutturali, fra le quali primeggiano quelle del welfare e del mercato del lavoro. E nell'accordo sulle regole della politica di coesione 2014-2020 è persino previsto il blocco dei fondi regionali (maxi-condizionalità) per i paesi i cui governi non rispettano gli impegni di consolidamento finanziario (Gottardi).

In questo mutato quadro costituzionale assistiamo a un profondo arretramento delle condizioni normative e retributive dei lavoratori, a uno stravolgimento dei principi e delle regole che governano la rappresentanza collettiva e sociale. Ne è esemplare manifestazione l'affidamento di pieno potere derogatorio alla contrattazione aziendale. In Spagna, con l'introduzione di ampi poteri di deroga da parte dei livelli inferiori; in Grecia, con un sistema accentuatamente decentrato di flessibilità; in Ungheria, con l'introduzione di un principio di parità tra le parti contrattuali che incide sulla nozione stessa di diritto del lavoro.

La Confederazione europea dei sindacati ha ben messo in evidenza quanto le politiche di austerità stiano profondamente alterando il panorama della contrattazione collettiva. Sempre più le politiche di austerità varate dai governi degli Stati membri si legano, infatti, a interventi che affidano competenze «avvelenate» ai soggetti collettivi sul versante delle riduzioni di personale e degli ammortizzatori sociali, nonché sul versante della riduzione degli orari di lavoro e delle retribuzioni (Gottardi).

La crisi e le risposte apprestate per farvi fronte stanno, insomma, «non solo riducendo il potere negoziale di tutti i sindacati», ma, altresì, provocando uno slittamento dell'azione collettiva verso la «gestione delle emergenze». A fronte della crescente difficoltà ad apprestare una sintesi socialmente accettata tra istanze e gruppi diversificati, «l'ottica difensiva» sta diventando la cifra prevalente dell'azione sindacale.



Tutti gli strumenti tipici dell'azione collettiva appaiono come usurati. La contrattazione collettiva (a ragione dei suoi confini più ristretti e della sempre più ridotta capacità regolativa), il conflitto (sempre meno coinvolgente e sempre meno efficace), la concertazione e il ricorso a misure di legge di portata generale (cui i governi sono sempre meno interessati).

A questi diversi processi di erosione dell'azione sindacale corrisponde un accresciuto potere di comando manageriale nell'impresa. Plasticamente evidente nel caso italiano in quell'art. 8 della legge 148 del 2011, che consente una «contrattazione di prossimità» *erga omnes* legittimata a derogare *in peius* al Ccnl e persino alla legge. Una vera e propria «aziendalizzazione» delle relazioni di lavoro che trova riscontro in quella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea che, in nome della libertà di circolazione e di stabilimento, ha riconosciuto a ciascuna impresa la facoltà di selezionare, in ambito comunitario, lo statuto ordinamentale del lavoro cui assoggettarsi. Un impianto che ha fatto breccia anche nella giurisprudenza costituzionale italiana sul decreto salva-Ilva (Campanella).

Naturalmente tutto ciò non significa che si possa parlare per il nostro paese di un verticale declino della rappresentanza sociale. In diversi dei contributi qui presentati si sottolinea come il radicamento quantitativo e qualitativo del sindacato italiano sia ancora solido. Anche in virtù della capacità inventiva e della duttilità messa in campo dagli organismi di rappresentanza dei lavoratori, con aperture ad attività di servizio collettivo e individuale, a innovative forme di concertazione locale e di contrattazione sociale territoriale, a nuove strategie di reclutamento dei prestatori d'opera fuori dai confini del lavoro subordinato classico (Campanella).

Tutti i contributi condividono, tuttavia, che è in atto un processo di profonda corrosione di tutte le identità collettive e di tutte le istituzioni in cui quelle identità hanno preso forma. Che tutti i soggetti di rappresentanza collettiva appaiono in difficoltà e sotto attacco. E che anche le rappresentanze sociali vivono oggi in una condizione di indeterminatezza, oscillando tra le due opposte vie di fuga del corporativismo subalterno e della mobilitazione politicizzata (Terzi).

Da troppo tempo manca uno sforzo di analisi delle trasformazioni del lavoro, dei nuovi sistemi di organizzazione dell'impresa, dell'impatto delle innovazioni tecnologiche. Da troppo tempo la macchina organizzativa funziona come salvaguardia dell'esistente, come garanzia dell'unità

interna e delle relazioni di tipo gerarchico, e non come spinta al rinnovamento: struttura centralizzata, negoziazione di vertice, comunicazione per via televisiva, carriera interna tutta ascendente dalla periferia verso il centro, frequenti passaggi da ruoli sindacali a ruoli politici. Tutto ciò alimenta l'immagine di un sindacato che è parte del sistema politico, lasciando troppo scoperta la sua funzione di presidio democratico del territorio (Terzi).

Il campo di maggiore sofferenza continua a essere, comunque, quello della rappresentanza politica (Cantaro). Qui, ormai da oltre un ventennio, agiscono radicali processi di sradicamento, di svuotamento dell'identità, di individualizzazione. Le reti relazionali si sono del tutto sfilacciate e snervate, il partito politico sopravvive a se stesso come una maschera che non riesce più a coprire il vuoto della sua vita reale, alla democrazia fondata sulle rappresentanze è subentrata la politica come mercato, come competizione di potentati e di oligarchie.

C'è insomma, da un lato, una classe dirigente debole e senza prestigio, che proprio per questo difende con tutti i mezzi il suo ruolo, la sua funzione di comando, nel nome del «primato» della politica. E c'è, dall'altro, una società civile sempre più insofferente e diffidente, che cerca di sottrarsi alle mediazioni della politica, alle sue procedure troppo complesse e tortuose (Terzi). Siamo dunque dentro un movimento di definitiva destrutturazione di tutte le categorie del politico? L'antipolitica, il populismo anarchico e l'impolitico hanno definitivamente preso il sopravvento?

I contributi ospitati in questo numero dei *Quaderni di Rassegna Sindacale* propendono, invero, per un'interpretazione «politica» della crisi della politica, dell'ascesa dell'antipolitica, del populismo. Cercano di scavare dentro le pieghe di questi movimenti e processi dell'epoca post-ideologica, evidenziando come questi movimenti e processi vadano inquadrati anche nella straordinaria mutazione della struttura psichica degli individui che è in corso nel mondo occidentale (Dogliani). Nella convinzione che solo analizzando e tematizzando le inquietudini profonde di una società non pacificata sia possibile edificare una nuova coscienza politica, ancora lontana dall'aver trovato la sua forma e la sua maturazione.

Mentre vi è chi dubita che la storia italiana possa essere «raccontata» entro l'unico recinto e contenitore del «populismo» (Terzi; Carrieri), altri (Dogliani; Cantaro) considerano il «populismo» la vera cifra dell'ultimo ventennio, la lingua comune della politica italiana. L'allegoria berlusco-

niana del «teatrino della politica», il «tutti a casa» di Beppe Grillo e, da ultimo, la «rottamazione» di Renzi. Espressioni, tutte e tre, che rimandano a un unico *humus*: da un lato, ci sono il privilegio, l'inconcludenza e il carrierismo; dall'altro, il duro lavoro, il fare, spesso la precarietà, la sofferenza, la normalità.

Le differenze tra queste diverse declinazioni del populismo italiano occultano ai nostri occhi ciò che esse profondamente condividono. La rappresentazione della lotta sociale e politica quale proiezione di un *confitto antropologico e morale* presente nelle viscere della nazione, quale continuazione nell'arena pubblica di un ontologico dissidio tra uomini e donne appartenenti a «mondi» e sistemi di valore assolutamente inconciliabili.

Questa «eticizzazione» dei conflitti sociali alimenta inedite forme di «primitivismo», di cui è inequivocabile manifestazione il ricorso a un lessico preoccupato prevalentemente della dimensione persuasiva, che trascura la dimensione legittimante di tipo simbolico e rituale che il linguaggio, anche quello della politica, ha in passato sempre assolto.

Ciò non significa, tuttavia, che il populismo italiano non sia un *populismo politico*. Lo è il *populismo radicale* di Berlusconi. Ma lo è anche il *populismo preterintenzionale* dell'«antiberlusconismo» e quello *viscerale* di Grillo. Relegare il populismo italiano in una dimensione «irrazionale» è una forma di autoassoluzione dei cattivi eredi della politica del Novecento. Farvi seriamente i conti è la condizione essenziale per non buttare il bambino, il popolo, e tenersi l'acqua sporca, la demagogia populista: per disporre, insomma, di una *rappresentazione non populista di popolo* (Cantaro).

E, invero, c'è stato un tempo – l'epoca della «democrazia organizzata» – nel quale il richiamo populistico serviva a costruire il partito di massa, non a destrutturarli. Mentre nella versione che ne hanno fornito nell'ultimo ventennio i protagonisti della Seconda Repubblica, e oggi Matteo Renzi, troviamo molti degli ingredienti del qualunquismo populista (Carrieri; Terzi).

Riprendendo la lezione di Laclau, uno dei contributi qui pubblicati evidenzia il carattere elitista di molte critiche alla nozione di populismo, invitandoci a riflettere sul carattere permanente del populismo all'interno del «politico» come tale (Visentin). Contro la tesi del populismo come «malattia» della democrazia, viene avanzata l'ipotesi che da questa «malattia» si possa anche imparare qualcosa e che la sua demonizzazione non

serva affatto a trovare gli anticorpi adatti a risolvere i problemi che esso pone. Il populismo andrebbe, anzi, preso assai sul serio, rappresentando «il lato osceno del neoliberalismo», l'invito indicibile al godimento che compensa, sul piano dell'immaginario, le sofferenze e i sacrifici materiali imposti dalla fine del welfare e del compromesso socialdemocratico.

Anche questo impianto prende le distanze dal populismo. Dalla rappresentazione che esso fornisce del popolo come entità incorrotta e indivisa. Al concetto di popolo come totalità andrebbe invece contrapposta un'idea di *popolo come parzialità*. E andrebbero pensate nuove modalità di controllo, a partire dalla consapevolezza che è necessario mantenere una distanza politica (non morale e antropologica) tra governati e governanti (Visentin).

Questa è anche la prospettiva sposata dal denso contributo sul ruolo giocato dalla rappresentanza politica nel «dispositivo» di esclusione degli immigrati. Contributo che ci invita a pensare l'esperienza migratoria come nucleo valoriale e fonte di legittimazione della democrazia (Pandolfi). I migranti – si sostiene – potrebbero avere sulla rappresentanza un effetto altrettanto dirompente di quello esercitato dal movimento operaio e dal movimento per l'emancipazione femminile tra il XIX e il XX secolo. E ciò in quanto la condizione di migrante allude potenzialmente a una declinazione dei diritti umani come *diritti a un'esistenza immediatamente politica*, che riqualifica, per tutti, i significati della libertà e dell'uguaglianza.

In particolare, dal tratto più marcato della condizione lavorativa dei migranti, la precarietà, si ricava un'indicazione valevole per tutto il lavoro. Un nuovo ordine di diritti sociali e garanzie di reddito, disancorati dallo statuto dell'impiego e dalla nazionalità, trasferiti alla persona e indicizzati alle flessibilità, intermittenza e irregolarità che caratterizzano il mercato del lavoro. Costruire, insomma, una rappresentanza radicalmente nuova, transnazionale, transculturale, attiva in sede locale, in cui si sperimentano commistioni culturali e nuove configurazioni dei beni comuni in termini di capacità di discorso, di azione, di proposizione e progettazione politica (Pandolfi).



## Rappresentanza e conflitto

*Riccardo Terzi\**

Parlare della rappresentanza vuol dire parlare di noi stessi, delle nostre contraddizioni e del nostro destino, e questo lavoro di auto-osservazione, si tratti di persone singole o di soggetti collettivi, è impresa ardua, perché dobbiamo liberarci delle tante rappresentazioni giustificatorie e consolatorie che ci tengono in vita, e conquistare la freddezza di uno sguardo oggettivo. In vista del prossimo Congresso della Cgil mi sembra indispensabile questo lavoro preliminare di chiarificazione sulle condizioni attuali della rappresentanza, per capire il senso e la portata della crisi nella quale siamo tuttora immersi, e tutto l'intreccio complesso tra crisi istituzionale e crisi sociale.

È un problema non solo nostro, ma di tutte le grandi organizzazioni, che devono riposizionarsi di fronte ai vasti mutamenti del nostro tempo contemporaneo, nel quale agisce in profondità un processo di corrosione di tutte le identità collettive e di tutte le istituzioni in cui quelle identità hanno preso forma. L'esempio più sorprendente e più avvincente è il nuovo corso della Chiesa cattolica, con Papa Francesco, dove l'intero tradizionale apparato dottrinario viene rimesso in discussione, non per rincorrere i miti della modernità, ma per riscoprire le origini del messaggio cristiano, con una critica durissima all'attuale dominio del denaro e alla perdita di dignità delle persone, nel lavoro e nella vita. La Chiesa tenta così di ricostruire una relazione con il vissuto concreto delle persone, con le loro domande e le loro sofferenze, presentandosi non come la potenza che giudica, ma come la forza che accoglie. C'è dunque un investimento non sulla dottrina, ma sulle relazioni umane, non sui «valori non negoziabili», ma sullo spirito di solidarietà che può tenere insieme un'umanità sofferente.

Anche la religione rientra in questo nostro discorso sulla rappresen-

\* Riccardo Terzi è segretario nazionale dello Spi Cgil.

tanza, perché si tratta, nei diversi campi, di costruire una relazione, un rapporto di fiducia, un sistema di valori nel quale ci si riconosce. E questa relazione funziona fin quando c'è un movimento nelle due direzioni, dall'alto e dal basso, ed entra in crisi quando viene meno questa circolarità del processo. Ciò può avvenire da un lato o dall'altro, per un gesto di rottura del rappresentante o del rappresentato. E probabilmente, nella crisi attuale, ci sono entrambi questi movimenti. C'è una classe dirigente debole e senza prestigio, che proprio per questo difende con tutti i mezzi il suo ruolo, la sua funzione di comando, nel nome del «primato» della politica, e c'è, sull'altro lato, una società civile sempre più insofferente e diffidente, che cerca di sottrarsi alle mediazioni della politica, alle sue procedure troppo complesse e tortuose.

Non credo che possiamo cavarcela, nell'interpretazione di questo processo, con le troppo facili categorie dell'antipolitica e del populismo, le quali a loro volta andrebbero specificate e interpretate. Quando un fenomeno esce fuori dai nostri parametri di valutazione, presentandosi perciò con i tratti inquietanti dell'irrazionalità, la prima istintiva nostra reazione è quella di un giudizio liquidatorio, senza compiere il necessario lavoro di analisi e di comprensione, deviati dalla falsa idea che comprendere vuol dire giustificare. E così ci si ferma all'invettiva, alla denuncia moralistica. E nel grande contenitore del populismo rientra, all'ingrosso, tutto ciò che suscita la nostra avversione o inquietudine: Berlusconi, la Lega, il movimento di Grillo.

Antipolitica? O non sono piuttosto, ciascuna di esse, operazioni politiche che costruiscono nuove forme di appartenenza collettiva, nuove identità? L'impolitico, quando si solleva oltre l'immediatezza del sentimento, rendendo esplicite e argomentate le proprie ragioni, non è che una variante del politico. Prendiamo l'esempio delle *Considerazioni di un impolitico* di Thomas Mann, che sono in realtà uno straordinario e provocatorio manifesto a sostegno di una politica conservatrice e antidemocratica. Occorre dunque una percezione chiara di queste diverse manifestazioni dello spirito pubblico per intervenire nei loro punti di debolezza e nelle loro interne contraddizioni.

Tutto ciò può essere analizzato con il metro della rappresentanza come relazione. Se le relazioni primarie, in quanto concreto e reale tessuto connettivo della società, entrano in crisi, intervengono allora dei surrogati, delle mitologie, delle proiezioni simboliche, dando luogo a forme di

identificazione passiva e subalterna. L'esempio più vistoso è quello dell'idolatria del capo, sul quale si proiettano tutte le nostre frustrazioni. Ma ciò avviene, nelle diverse tipologie politiche, lungo traiettorie specifiche, e non tutto è solo mito e apparenza, perché in qualche forma, più o meno densa e strutturata, si determina anche la costruzione di uno spazio collettivo. Quando abbiamo a che fare con fenomeni di massa c'è sempre una miscela complessa di motivazioni, e non si tratta mai solo di manipolazione, di asservimento mediatico. Del tutto particolare è poi il caso del Movimento 5 Stelle, che ha la sua forza non nella passività, ma nel tentativo di costruire una nuova rete di relazioni, una rete virtuale, mediata dalla tecnologia informatica, che crea comunque uno spazio comune, aperto allo scambio intersoggettivo.

La linea di demarcazione tra il politico e l'impolitico non è affatto chiara, e forse c'è dove meno ce la immaginiamo, perché è proprio dall'interno delle organizzazioni politiche tradizionali che stanno prendendo forza processi di sradicamento, di svuotamento dell'identità, di individualizzazione, per cui è proprio in questo campo, là dove la politica continua a vantare il suo primato, che essa appare in una condizione di maggiore sofferenza. Le reti relazionali si sono del tutto sfilacciate e snervate, il partito politico sopravvive a se stesso come una maschera che non riesce più a coprire il vuoto della sua vita reale, e quindi accade che alla democrazia fondata sulle rappresentanze subentri la politica come mercato, come competizione di potentati e di oligarchie, essendosi ormai spezzato il rapporto con la dinamica reale della società.

Non c'è dunque una fortezza politica assediata dai populismi, bensì un processo corrosivo che investe tutte le forze politiche, nessuna esclusa, e per questo l'intero edificio istituzionale si trova in un equilibrio precario. Fine dei partiti? Si può dire: fine di un ciclo politico e situazione aperta, arrischiata, in cui agiscono insieme, e talora si sovrappongono, spinte democratiche e spinte eversive.

Proprio perché siamo nel mezzo di una «crisi di sistema» non funziona più lo schema politologico per cui la strategia vincente sta nella capacità di occupare e di rappresentare il centro moderato, perché questo centro è in via di dissoluzione e tutta la situazione si è radicalizzata. E non funziona il tentativo di ricondurre tutta la dialettica politica dentro la formula rassicurante e semplificata del bipolarismo. La crisi non si lascia racchiudere in nessuno schema preconstituito, e la stessa distinzione tra

destra e sinistra si presenta in forme del tutto nuove, con un gioco di scavalcamenti e di trasformismi che rende il quadro politico assai meno decifrabile.

La rappresentanza, abbiamo detto, è un sistema di relazioni. Ma molto dipende dal perimetro entro il quale la relazione viene costruita. Esistono relazioni strette, dirette, dove non c'è distanza tra il rappresentante e il rappresentato, ma una comunanza di vita e di esperienza. Il caso più tipico di questa forma di rappresentanza è quello del delegato sindacale nel luogo di lavoro, scelto come il portavoce di un gruppo omogeneo al quale risponde quotidianamente di tutte le sue iniziative. È a questo modello che dovrebbe tendere ad avvicinarsi il più possibile la rappresentanza sociale, la quale può essere riconosciuta proprio in quanto non è separata, non è burocratizzata, ma è solo un'articolazione funzionale al servizio della causa comune. Ma questo rapporto di vicinanza non può più funzionare quando si tratta di agire su una scala più vasta, e questo problema si pone sia per il partito politico sia per le grandi organizzazioni sindacali. Come agire nei grandi spazi della politica nazionale o sovranazionale, senza perdere il contatto vivente con le persone che vogliamo rappresentare? Il problema dello spazio è il grande nodo di tutta la costruzione politica moderna, del suo sempre più difficile equilibrio tra il locale e il globale.

Se guardiamo alla passata esperienza storica delle grandi organizzazioni del movimento operaio, possiamo dire che questo scarto dimensionale è stato risolto con le risorse dell'ideologia. La relazione funziona, anche a distanza, perché c'è un comune bagaglio ideologico che tiene insieme i diversi punti del movimento. La crisi si apre nel momento in cui si sfalda questa compattezza ideologica, facendosi sempre più problematico ricondurre a una visione di insieme tutta l'estrema variabilità degli interessi e delle passioni. Non è necessariamente la fine della rappresentanza, ma è la fine dell'appartenenza o della militanza, di quella configurazione della politica modellata secondo uno schema di tipo militare, con le sue gerarchie e con i suoi vincoli di fedeltà e di obbedienza.

Dalla politica militarizzata si è passati alla politica-spettacolo, tutta giocata sul terreno mediatico, e alla militanza subentra il fanatismo delle tifoserie contrapposte o il disincanto di chi non ne può più di questa grottesca messinscena. Il passaggio che a questo punto andrebbe compiuto è quello della costruzione di un spazio democratico aperto, dove



ha voce il cittadino consapevole e informato, che prende posizione su tutti i temi in discussione, dove c'è ascolto, approfondimento, elaborazione collettiva. È la «mobilitazione cognitiva» di cui parla il documento di Fabrizio Barca. Ma per giungere a questo risultato occorre compiere una lunga e durissima azione di bonifica dell'attuale sistema politico, il quale produce sistematicamente passività e disaffezione, essendo tutto costruito intorno al delirio narcisistico dei suoi leader reali o potenziali.

La democratizzazione, dunque, è la più efficace risposta alla crisi, in quanto promuove quella «cittadinanza attiva» che sta al centro della nostra Costituzione, su basi di eguaglianza e di pari dignità. Non si tratta solo di porre mano alle procedure decisionali, ma alla sostanza stessa del nostro ordinamento, intendendo la democrazia come il processo che incide su tutte le strutture di potere, politiche ed economiche, riportandole sotto il controllo della volontà popolare e mettendo in campo strumenti effettivi di partecipazione alle decisioni e di controllo dal basso sulla gestione. In questo senso l'idea democratica ha in sé una forza ideologica, che può colmare il vuoto desolante dell'attuale dibattito politico. Non è solo un insieme di regole, ma è un programma di trasformazione sociale.

Nel discorso sulla rappresentanza è certo possibile e necessario distinguere tra la sfera politica e quella sociale, ma questa distinzione è sempre relativa perché i due campi si influiscono reciprocamente, nel bene e nel male. Vale poco la formula «a ciascuno il suo mestiere», come se fosse possibile tracciare una netta linea divisoria tra il sociale e il politico, mentre è chiaro che tutto è intrecciato, che la politica non può essere socialmente neutra, né il sociale può essere indifferente agli esiti e ai conflitti della politica. Le due rappresentanze vivono della loro reciproca autonomia, ma stanno dentro un comune processo e sono destinate ad affermarsi o a declinare insieme. Ciò appare del tutto chiaro nella situazione attuale, dove la fragilità della politica lascia anche le rappresentanze sociali in una condizione di indeterminatezza, oscillando tra le due opposte vie di fuga del corporativismo subalterno e della mobilitazione politicizzata, senza riuscire a presidiare il proprio specifico e autonomo campo di azione.

Venendo ora ai dilemmi che dovrà affrontare il sindacato nel prossimo futuro, il primo passo è sicuramente quello di affermare con più decisione la propria autonomia, potremmo anche dire, con una formula più forte, la propria alterità rispetto al sistema politico. Ma in cosa consiste

questa alterità? Consiste nel fatto che il sindacato è lo strumento che è al servizio dell'autonomia del soggetto sociale, che dunque deve poter funzionare una rappresentanza diretta, ravvicinata, nella quale il baricentro, a differenza di quanto accade nel campo della politica, è decisamente spostato verso il basso, per cui rappresentare vuol dire accompagnare e sostenere il processo di auto-organizzazione dei lavoratori.

L'insidia, per il sindacato, non è tanto quella di subire un condizionamento partitico, piuttosto quella di uno «slittamento nel politico», per cui il suo modo di essere e di operare finisce per riprodurre le forme e le procedure della politica. A me sembra che questo slittamento in gran parte si sia verificato. Struttura centralizzata, negoziazione di vertice, comunicazione per via televisiva, convegnoistica, carriera interna tutta ascendente dalla periferia verso il centro, frequenti passaggi da ruoli sindacali a ruoli politici, impegno diretto nelle campagne elettorali, tutto ciò crea l'immagine di un sindacato che è parte del sistema politico, lasciando troppo scoperta la sua funzione di presidio democratico del territorio. Non è casuale che tutte le decisioni per una riforma organizzativa che sposti l'asse verso il territorio sono rimaste largamente inapplicate.

E da troppo tempo manca uno sforzo di analisi delle trasformazioni del lavoro, dei nuovi sistemi di organizzazione dell'impresa, dell'impatto delle innovazioni tecnologiche, senza aver tentato di rimettere con i piedi per terra il grande tema della democrazia economica. Si produce così un effetto di spiazzamento e di perdita di efficacia, perché la macchina organizzativa funziona come salvaguardia dell'esistente e non come promozione di una nuova sperimentazione, funziona come garanzia dell'unità interna e delle relazioni di tipo gerarchico, non come spinta al rinnovamento.

È una situazione classica di impasse burocratica, dove il mezzo finisce per mettere in ombra il fine. Dovremo anche noi, come sta facendo la Chiesa, tornare alle origini, alla costruzione concreta di una rete di solidarietà, facendo un grande investimento sull'autonomia e sulla responsabilità delle persone, allargando tutti gli spazi di partecipazione, entrando in comunicazione con tutto ciò che sta fuori dal nostro perimetro organizzato. Questo può fare il sindacato, nella sua autonomia, con uno sforzo serio di autoriforma.

Ma tutto ciò non potrà essere sufficiente se non si riesce a sbloccare il sistema politico. Dove sta il blocco? Sta nel fatto che tutta la politica è guidata solo dal tema della governabilità, della stabilità, della manuten-

zione tecnica del sistema. Ogni alternativa è esclusa, ogni conflitto deve essere neutralizzato, tutto il pluralismo deve alla fine ricompattarsi nella grande palude dell'interesse nazionale, sotto la rigorosa sorveglianza del presidente della Repubblica. Si è determinata così una vera e propria sospensione della democrazia, perché l'agenda politica è già scritta e si possono discutere solo i dettagli, ma anche questi con uno spirito di moderazione e di compromesso. La nuova legislatura si è aperta così, con un governo politico nella forma e tecnico nella sostanza.

È cambiato qualcosa con le ultime contorsioni parlamentari, con la crisi minacciata e poi rientrata? Sì, il mutamento c'è, e sta nel fatto che una compagine governativa nata sotto il segno della provvisorietà e dell'emergenza ora si presenta come una stabile alleanza politica, dunque i vincoli di questo regime tecnocratico si sono fatti ancora più stretti. C'è una sinistra che canta vittoria perché è stato sconfitto Berlusconi, che ha l'avventatezza di parlare della fine di un'epoca, e non si accorge di essere ancora più intrappolata in un meccanismo che le toglie qualsiasi autonomia. E tutto ancora ruota, con un parossismo ormai patologico, intorno al destino personale di Berlusconi. Continua la drammatica illusione che Berlusconi sia l'unica palla al piede per l'Italia, senza vedere come si stia giocando in tutta Europa una decisiva partita politica, con una nuova forza aggressiva delle correnti conservatrici, con un attacco concentrato ai valori e alle istituzioni dell'Europa sociale. A questo attacco non c'è risposta, non c'è l'organizzazione di un conflitto politico e culturale che sia all'altezza della sfida.

Se questo è il quadro, le rappresentanze politiche e sociali non hanno aria per respirare, perché la rappresentanza si costituisce nel conflitto, nello scontro tra opzioni alternative, e questo è il cuore della democrazia. Il conflitto, a propria volta, può essere regolato, mediato, ma in prima istanza deve essere riconosciuto e legittimato come l'espressione di una diversità di interessi, di valori, di progetti, che costituisce la trama profonda di una società plurale e complessa. La negazione del conflitto è lo svuotamento della democrazia: si torna all'antica idea aristocratica che decidono gli esperti, i competenti, mettendo così finalmente sotto controllo le turbolenze e le emotività del popolo sovrano. Anche il linguaggio politico segna questo passaggio, in quanto alla legittimazione democratica del governo si sostituisce la neutralità della governance che è, come dice Carlo Galli, «l'addio alla trasparenza razionale della rappresen-

tanza, è la politica opaca dei poteri forti». È su questo punto che occorre una rottura, una discontinuità, uno spostamento di tutto il dibattito politico corrente. Ed è con questa bussola che vanno valutate tutte le ipotesi di riforma istituzionale, se il loro obiettivo è quello di rafforzare o di imbrigliare il tessuto della rappresentanza e della partecipazione.

C'è un popolo di sinistra, tramortito dalle sconfitte subite e disorientato sul suo possibile futuro, per il quale conta ormai solo l'ossessione di vincere, non importa come, nell'indifferenza totale per i contenuti programmatici. Ed è pronto a consegnarsi nelle mani di un leader carismatico che sappia promettere questa vittoria. Ma, con ciò, siamo ancora prigionieri dell'universo ideologico e simbolico di questa lunga stagione di svuotamento della politica, dove l'apparenza distrugge la sostanza. E la vittoria, pagata a questo prezzo, può essere non l'uscita dalla crisi, ma il suo punto culminante. C'è un possibile cammino alternativo? Io credo di sì, ma i tempi sono inevitabilmente lunghi, e il percorso tortuoso. Nell'opacità della politica molto dipende da noi, dai soggetti sociali, dal dinamismo della società civile. Il cambiamento può venire da qui, da un movimento che nasce dal basso e riesce a imporre una diversa agenda politica. Per questo dobbiamo lavorare sulla nostra funzione di rappresentanza e renderla vitale, efficace, condivisa, in un rapporto con la vita reale delle persone e con le loro domande di identità.

E questo lavoro potrà essere produttivo solo se si supera ogni forma di prudenza e di sudditanza rispetto al sistema politico, se si assume, in tutta la sua pregnanza, il tema della crisi della democrazia. È nelle situazioni di crisi che bisogna avere il coraggio di percorrere nuove strade: la rappresentanza può essere il detonatore che fa saltare gli equilibri paralizzanti dell'attuale sistema.

### ***Postilla***

Sono passati alcuni mesi da quanto prima scritto, e quanto sta accadendo non è altro che una fortissima accelerazione di tutti i processi di sfaldamento e di svuotamento della dimensione politica. È ancora possibile un'interpretazione «politica» della realtà attuale, o non siamo già oltre, dentro un movimento di definitiva destrutturazione di tutte le categorie del politico? A me sembra che siamo giunti a un punto di rottura: tenderei oggi a dire con ancora maggiore crudezza che il politico è aggredito

non dalle ondate del populismo, ma da se stesso, dalla sua interna metamorfosi, dalla forza di corrosione che lo sta travolgendo. A questo punto il nostro sguardo deve decidersi a un cambio di direzione, perché non si tratta più di «difendere» le istituzioni politiche, ma di cercare altrove le risorse di una nuova possibile stagione democratica.

E allora dobbiamo anche scavare dentro le pieghe dell'impolitico, perché qui troviamo le inquietudini di una società non pacificata e i possibili germi di una nuova coscienza politica, che ancora attende di trovare la sua forma e la sua maturazione. Ciò che sicuramente non funziona più è la retorica del discorso istituzionale ufficiale, la quale serve solo a tenere artificiosamente in vita i fantasmi di una politica che si è dissolta.

Con le primarie del Pd, e con l'ascesa di Renzi al vertice del potere politico, si chiude un ciclo, entriamo in un nuovo territorio, dove tutto deve essere alla radice ripensato e ridefinito. In questo nuovo territorio non ci sono partiti politici, culture politiche, rappresentanze sociali: c'è solo il nucleo duro, ridotto ormai all'osso, della lotta per il potere. La politica non ha più bisogno di alcuna giustificazione teorica, di alcun fondamento, il suo linguaggio è solo quello della velocità, della decisione, dell'iniziativa vincente. C'è il precedente del movimento futurista del primo Novecento, con la sua furia innovatrice, col suo culto della modernità tecnica, col suo disprezzo per i valori e per le regole democratiche. È questo lontano sottofondo culturale che sta oggi riemergendo, in una fase di crisi della democrazia e di fragilità istituzionale.

Renzi interpreta in modo magistrale questo passaggio di fase. In questo senso la sua figura politica ha un ruolo del tutto centrale, perché sa incarnare l'idea del leader spregiudicato e vincente, che decide senza farsi intrappolare nelle infinite mediazioni, perché dunque coglie con precisione il nuovo clima, la nuova configurazione che sta assumendo la vita politica. Entriamo quindi in una fase del tutto nuova, inquietante, ma anche avvincente, nella quale la sinistra, se ancora ha qualcosa da dire, deve decisamente cambiare passo e ridefinire la sua identità. Tutta la discussione intorno alle riforme istituzionali cammina di pari passo con questo processo di svuotamento della politica, e l'unica bussola orientativa è quella della governabilità, della stabilità, per cui si tratta solo di confezionare le regole di una lotteria bipolare per assegnare a chi vince il controllo assoluto di tutti gli strumenti di governo. La proposta di legge elettorale è esattamente questo: lo stravolgimento di tutti gli equilibri co-

stituzionali e la negazione, alla radice, del principio di rappresentanza. Ma questi sono oggi gli umori che attraversano la società civile: l'insofferenza per il pluralismo, per le procedure democratiche, per le mediazioni, in sostanza per la politica, e l'idea, essenzialmente di destra, di poter uscire dalla crisi rincorrendo l'antico mito decisionista dell'uomo forte.

Non c'è spazio per le minoranze, per le eresie, per le posizioni critiche. C'è chi comanda e chi deve obbedire. In questa logica non solo la sinistra viene stritolata, ma la natura stessa della nostra vita democratica viene del tutto alterata, con uno sbilanciamento sempre più marcato dalla logica della rappresentanza a quella della decisione, da un sistema di bilanciamento dei poteri a uno di segno opposto, di concentrazione del potere in un punto. E per raggiungere questo risultato di presunta efficienza del sistema, il pluralismo democratico deve essere forzatamente semplificato dentro le strettoie della competizione bipolare. Con l'eccezione di poche voci dissonanti, non c'è affatto la consapevolezza di questa possibile precipitazione della crisi politica e istituzionale. Ci si illude di poter condizionare questa direzione di marcia con una tattica emendativa, con qualche distinguo, nella convinzione che comunque bisogna stare nella corrente. E la grande corrente trascina via con sé tutte le furbie tattiche, tutti gli opportunismi, i quali finiscono così nel grande deposito delle illusioni e delle occasioni mancate.

È con questa trasformazione dello spazio politico che dobbiamo fare i conti, in modo radicale, andando cioè alla radice del processo che è in corso. In questa crisi di sistema, il ruolo delle rappresentanze sociali può essere un fattore essenziale di riequilibrio e di contrappeso, proprio in quanto rimette al centro il tema della rappresentanza e del pluralismo. È questa una potenzialità da far crescere, ma non è ancora, oggi, una forza capace di incidere nel processo politico. Il sindacato appare ancora appesantito dalle sue interne difficoltà e divisioni, e opaco nel suo processo decisionale. Soprattutto non ha ancora interiorizzato il cambio dello scenario politico e culturale: sembra essere ancora alla ricerca di un qualche possibile gioco di sponda con partiti reali o immaginari, senza decidersi a far valere in prima persona e in totale autonomia la sua soggettività politica, il suo progetto, il suo ruolo di rappresentanza sociale. In questa difficile e arrischiata transizione il sindacato deve ancora definire il suo posizionamento, il posto che si assegna, a rimorchio dei processi politici o come protagonista di un nuovo e allargato processo democratico.

ABSTRACT

*L'articolo esamina la crisi della rappresentanza politica e sindacale come esito del processo di corrosione delle identità collettive e delle istituzioni nelle quali quelle identità avevano preso forma. Mentre alla politica spetta – nel difficile equilibrio tra il locale e il globale – la costruzione di un nuovo spazio collettivo, democratico e aperto, nel quale il cittadino consapevole e informato possa prendere posizione sui temi in discussione, il sindacato è chiamato ad attuare uno sforzo serio di autoriforma e a rimettere al centro la sua autonomia e alterità rispetto al sistema politico, per sfuggire al pericoloso «slittamento nel politico». In conclusione viene analizzato il rapporto esistente tra rappresentanza e conflitto, sostenendo che la rappresentanza si costituisce nel conflitto, nello scontro tra opzioni alternative, come espressione di una diversità di interessi, di valori, di progetti, che costituisce il cuore della democrazia e la trama profonda di una società plurale e complessa.*

REPRESENTATION AND CONFLICT

*The article examines the crisis of political and trade union representation, as a result of a process of corrosion of collective identities and of institutions in which those identities have taken shape. While it is up to politics – in the difficult balance between the local and the global – the building of a new, open and democratic public space, in which an aware and informed citizen can take a position on issues under discussion, unions are instead required to implement a serious effort on self-reforming, and to focus on their autonomy and otherness with respect to the political system, in order to escape the danger of «slipping into the political». Finally the relationship between the representation and the conflict is analyzed, arguing that representation is formed in the conflict, in the clash between alternative options, as expression of a diversity of interests, values, projects, which is the heart of democracy and the deep texture of a plural and complex society.*







# Democrazia e crisi economica in Europa

Federico Losurdo\*

## 1. La democrazia e l'«antisovrano»

### 1.1. L'«ostacolo» delle costituzioni nazionali

In un recente *report* pubblicato da J.P. Morgan, intitolato *The Euro area adjustment: about halfway there*<sup>1</sup>, è contenuto un giudizio «sprezzante» sullo stato sociale e sulle istituzioni della rappresentanza parlamentare e delle autonomie territoriali, raffigurate come «ostacoli» alle politiche d'austerità e all'implementazione di appropriate riforme strutturali. I paesi europei periferici sarebbero – a detta di una delle più influenti banche d'affari al mondo – rallentati nell'adozione delle «indispensabili misure economiche e fiscali» da «esecutivi deboli e governi centrali deboli nei confronti delle regioni», oltre che «dalla protezione costituzionale dei diritti dei lavoratori, da sistemi di formazione del consenso fondati sul clientelismo e dalla “licenza” di protestare ogni qual volta vengano adottate modifiche sgradite dello status quo» (p. 12)<sup>2</sup>. Il documento testimonia in maniera emblematica il vero e proprio «disarmo» delle costituzioni nazionali, dei tradizionali principi in esse sanciti (la sovranità popolare, la democrazia rappresentativa, la tutela dei diritti sociali), di fronte alle dinamiche indotte dalla crisi economico-finanziaria.

\* Federico Losurdo è assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università «Carlo Bo» di Urbino.

<sup>1</sup> *L'aggiustamento dell'area Euro a metà strada*, in *Europe Economic Research*, 28 maggio 2013. Il documento è stato citato anche da Spinelli (2013).

<sup>2</sup> Il documento prosegue sottolineando «le conseguenze negative di tale eredità politica»: i paesi della periferia «hanno infatti ottenuto successi solo parziali nel seguire percorsi di riforme economiche e fiscali, con esecutivi limitati nella loro azione dalle costituzioni, da forti autorità locali e dalla crescita di partiti populist».

## 1.2. *Demos vs. Kratos*

Il fatto che, sempre più frequentemente, la fiducia delle grandi istituzioni finanziarie diventi più importante della fiducia dei parlamenti contraddice l'essenza stessa della forma di Stato democratica. Forma che si incentra sul fondamentale principio secondo il quale coloro che prendono *decisioni vincolanti* (i governanti) sono *politicamente responsabili* di fronte alla comunità (dei governati) che subisce gli effetti di tali decisioni.

Ciò dipende, anzitutto, dal crescente divario tra la *dimensione nazionale del popolo (demos)* e la *dimensione globale del potere (kratos)*. Mentre, infatti, il potere si radica in una «costellazione» di istituzioni transnazionali, che tendono a rifuggire i meccanismi di controllo democratico (Teubner, 2012; Cassese, 2012; Gallino 2011), un popolo globale non esiste, se non nell'immaginario cosmopolitico, poiché mancano tanto un diritto condiviso, se si fa eccezione per la *lex mercatoria*, quanto una comunanza di interessi tra i popoli della terra (Luciani, 2008)<sup>3</sup>.

La crisi dell'ultimo quinquennio ha accelerato fortemente questo fenomeno di *de-territorializzazione del potere*, di scissione tra potere e responsabilità. E lo ha fatto, talora, in nome di una sorta di «stato d'eccezione» (Agamben, 2003)<sup>4</sup>; di un *diritto europeo della crisi* (Grasso, 2012; Cantaro, 2012), elevato a principio di legittimazione di procedure legislative, amministrative e prassi distanti dalle ordinarie procedure democratiche (di questo modello è esemplare la lettera «segreta» inviata dalla Banca centrale europea al governo italiano del 5 agosto 2011).

<sup>3</sup> Si ricordi la celebre definizione di Cicerone secondo la quale il popolo è *coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus*.

<sup>4</sup> In alcuni casi pervenuti all'attenzione della Corte costituzionale (sentenze 148 e 151 del 2012), il governo italiano ha invocato il principio «*salus rei publicae suprema lex esto*, in considerazione della grave crisi economica internazionale, tale da porre in pericolo il *fondamento stesso dello Stato*». L'evocazione di una sorta di «stato di necessità», tale da giustificare l'intervento dello Stato in ogni materia legislativa, è stata respinta dalla Corte: «il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale» (sent. 151).

## 2. L'imperativo costituzionale dell'austerità e delle riforme strutturali

### 2.1. Il primato della costituzione economica sovranazionale

Le scelte politico-costituzionali dell'eurozona si inscrivono nello scenario transnazionale nel quale, sotto l'imprinting del Fondo monetario internazionale, la «ricetta» dell'austerità (del rafforzamento dei vincoli di bilancio) e delle riforme strutturali (della deregolazione dei sistemi sociali) sembra essere elevata a *imperativo costituzionale globale*<sup>5</sup>. Con la progressiva radicalizzazione degli obiettivi economici del processo d'integrazione, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (1993), austerità e riforme strutturali sono diventate l'alfa e l'omega anche delle politiche macroeconomiche dell'Unione Europea.

È emblematica, da un lato, la progressiva evoluzione del pareggio di bilancio da *vincolo «esterno»* agli ordinamenti degli Stati membri, in virtù del Patto di stabilità e crescita del 1997, a *vincolo «interno»* agli stessi, in virtù della sua espressa «codificazione» nelle costituzioni dei principali Stati dell'eurozona (Losurdo, 2012): da vincolo prevalentemente politico e discrezionale a vincolo sovranazionale e costituzionalmente indisponibile. Dall'altro, la progressiva *funzionalizzazione delle costituzioni sociali nazionali* ai valori della costituzione economica sovranazionale. Funzionalizzazione della politica sociale, nella misura in cui il diritto del mercato unico traccina nelle aree più delicate della regolazione pubblica nazionale. Funzionalizzazione dell'autonomia collettiva, nella misura in cui le libertà collettive sono legittime nello spazio giuridico europeo solo in quanto non intralcino il libero dispiegarsi delle fondamentali libertà di circolazione (Cantaro, Losurdo, 2014)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Un imperativo che dapprima si è imposto alle economie del terzo mondo e a quelle delle «tigri asiatiche» (peraltro con risultati deludenti), mentre in tempi più recenti ha investito anche le economie occidentali. Persino gli Stati Uniti, dopo decenni di politica monetaria fortemente espansiva, si sono posti il problema di mettere sotto controllo la spesa statale e il debito pubblico, fino a prevedere tagli automatici della spesa pubblica (e incrementi automatici delle imposte) con il *fiscal cliff*.

<sup>6</sup> Un ruolo importante lo ha svolto anche la giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenze: 11 dicembre 2007, C-438/05, *Viking*; 18 dicembre 2007, C-341/05, *Laval*; 3 aprile 2008, C-346/06, *Riiffert*; 19 giugno 2008), che ha sancito il principio secondo il quale l'esercizio dell'autonomia collettiva può «ostacolare» le libertà economiche di circolazione «soltanto nella

## 2.2. Il circolo vizioso tra rigore e recessione

L'intreccio tra «riforme strutturali» e politiche di austerità trova una sua consacrazione nel cosiddetto Patto Euro Plus del marzo 2011<sup>7</sup>. Con esso i paesi dell'eurozona<sup>8</sup> si sono impegnati a «codificare» (con norme di rango costituzionale) i vincoli del Patto di stabilità e crescita (ulteriormente rafforzati dal *Six Pack*) e, allo stesso tempo, a «stimolare ulteriormente la competitività [...] riallineando le dinamiche salariali alla produttività»<sup>9</sup>. Un esplicito invito a spostare la negoziazione salariale dal livello nazionale ai livelli decentrati di territorio e azienda, e a indebolire l'efficacia del contratto collettivo quale veicolo della solidarietà redistributiva negli ordinamenti nazionali (Giubboni, *Lo Faro*, 2013).

Un espresso parallelismo tra austerità e riforme strutturali che sta, in virtù degli stringenti vincoli posti alla sovranità di bilancio degli Stati membri, codificati a Maastricht e perfezionati con il Patto di stabilità e, da ultimo, con il *Fiscal compact*, sempre più assumendo i contorni di una *cogente consequenzialità*, specie per i paesi dell'Europa periferica. A fronte degli effetti recessivi determinati dalle politiche di austerità, essi sono «costretti», nel tentativo di aumentare la competitività internazionale del proprio sistema produttivo, ad adottare sempre più drastiche riforme strutturali<sup>10</sup>. Nella speranza che il calo della domanda interna venga compensato da un aumento della domanda esterna.

misura in cui le azioni collettive siano proporzionate all'esigenza di garantire la tutela dei lavoratori e non eccedano quanto è necessario per realizzare l'obiettivo» (nello stesso senso si vedano le sentenze: 19 giugno 2008, C-319/06, *Commissione c. Granducato del Lussemburgo*; 15 luglio 2010, C-271/08, *Commissione c. Germania*).

<sup>7</sup> Consiglio europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, 24-25 marzo 2011, Euco 10/1/11 REV 1.

<sup>8</sup> Ma anche alcuni paesi non euro: Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania.

<sup>9</sup> Gli Stati membri si impegnano, in particolare, a «riesaminare gli accordi salariali [...] il grado di accentramento del processo negoziale e i meccanismi d'indicizzazione; ad assicurare che gli accordi salariali del comparto pubblico corrispondano allo sforzo di competitività del settore privato» (conclusioni, p. 16).

<sup>10</sup> Disinflazione, deflazione salariale, concorrenza fiscale e sociale sono le ricette che le autorità europee riservano ai paesi periferici, perché riducano contemporaneamente il loro handicap di competitività e il loro debito pubblico. Si veda la *raccomandazione* della Commissione europea sul *Programma nazionale di riforma 2013* dell'Italia, pubblicata nell'ambito della procedura del semestre europeo (29 maggio 2013).

L'assenza di adeguati meccanismi di redistribuzione delle risorse (la solidarietà di bilancio è vietata dalla clausola di non salvataggio, di cui all'art. 125 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) e di correzione degli squilibri macroeconomici rischia, in realtà, di produrre effetti contrari a quelli auspicati. «All'interno di una zona monetaria unica, avere politiche concorrenziali non coordinate – si è osservato – è come avere un elefante in un negozio di porcellane» (Fitoussi, 2013). Il dumping sociale è, nella migliore delle ipotesi, un gioco a somma zero (Bagnai, 2012)<sup>11</sup>.

### 3. Le asimmetrie della nuova governance economica europea

#### 3.1. Principio di condizionalità e solidarietà

I provvedimenti anti-crisi stanno scavando un solco sempre più incolmabile fra i paesi del Nord Europa, che pur avendo introdotto misure di contenimento della spesa pubblica non hanno tuttavia intaccato il cuore delle proprie istituzioni di welfare, e i paesi del Sud Europa, che sembrano invece assistere impotenti a una progressiva erosione delle conquiste sociali del passato, una strisciante deindustrializzazione e un generale impoverimento (Natali, 2013).

Era necessario un salto qualitativo da parte delle classi dirigenti europee, in direzione di politiche d'integrazione dei sistemi sociali e di politiche infrastrutturali e redistributive comuni: la nuova governance europea, incardinata sul Meccanismo europeo di stabilità e sul *Fiscal compact*, rischia invece di «istituzionalizzare» le *asimmetrie sociali* tra le economie forti e le economie deboli dell'area euro (Losurdo, 2012).

Il *principio di condizionalità*<sup>12</sup> (che ricalca la prassi degli interventi del

<sup>11</sup> In tempi recenti le istituzioni comunitarie sembrano prendere coscienza degli effetti negativi dei prolungati squilibri macroeconomici. Con i due regolamenti 1174/2011 e 1176/2011 si è predisposta un'apposita procedura per la vigilanza preventiva e la correzione degli squilibri. Sulla base di tale normativa, la Commissione ha annunciato lo scorso novembre l'apertura di un'indagine nei confronti della Germania relativamente ai suoi ripetuti surplus commerciali.

<sup>12</sup> Il principio di stretta condizionalità viene codificato nel novellato art. 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e nel Trattato che istituisce il Meccanismo europeo

Fondo monetario internazionale) sta diventando la «stella polare» per regolamentare il rapporto fra le nuove istituzioni intergovernative e i paesi più deboli dell'Unione Europea, cui possono essere concessi aiuti solo se si impegnano a rispettare i programmi di tagli «concordati» e a implementare le riforme strutturali (fra le quali primeggiano le riforme che interessano il sistema di welfare e il mercato del lavoro)<sup>13</sup>.

Dietro la formula apparentemente neutra della «rigorosa condizionalità» si cela una distorsione del *principio di solidarietà tra gli Stati membri*, sia nella sua dimensione economico-sociale (già simbolicamente posta a base della Dichiarazione Schuman) sia nella sua dimensione politico-istituzionale di «Unione sempre più stretta dei popoli europei», quale finalità fondamentale che informa i Trattati. Si tratta, infatti, di una solidarietà finanziaria declinata nella logica dello scambio asimmetrico tra aiuti e adozione di politiche di austerità (insieme alle riforme strutturali); una logica che è, per certi versi, la stessa che presiede alle più recenti politiche europee dell'occupazione, ispirate all'idea di condizionare il sostegno al reddito del lavoratore a suoi ben definiti comportamenti attivi (Corazza, 2013).

### 3.2. Il patto «scellerato»

Il quadro di un'Europa composta di Stati di serie A e di serie B è rafforzato dalle inflessibili regole di bilancio contenute nel *Fiscal compact*, volontariamente sottoscritto anche dai paesi periferici<sup>14</sup>. Un patto «scelle-

di stabilità (artt. 3 e 12). La sentenza della Corte di giustizia, 27 novembre 2012, C-370/12, *Pringle*, ha sancito che il Meccanismo europeo di stabilità è compatibile con la clausola di non salvataggio nella misura in cui gli aiuti siano sottoposti a «rigida condizionalità». La Corte costituzionale tedesca, con la recentissima sentenza *Esm/Ecb* del 14 gennaio 2014, pur rinviando formalmente la questione interpretativa alla Corte di giustizia, ha ribadito che anche i piani di aiuto finanziario della Banca centrale europea (*Outright monetary transaction*), tramite acquisto sul mercato secondario dei titoli del debito pubblico di un paese in difficoltà, devono sottostare al principio di condizionalità.

<sup>13</sup> La lettera della Banca centrale europea (già citata in precedenza) costituisce il prototipo «ideale» di questo modello. Nella lettera si annunciava l'intenzione di procedere all'acquisto dei titoli del debito pubblico italiano, che in quella fase era a rischio default, condizionando però tale intervento all'implementazione rapida di un programma economico nel campo delle liberalizzazioni, del diritto del lavoro, dei sistemi previdenziali, del fisco e così via.

<sup>14</sup> Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (firmato il 2 marzo 2012 da 25 Stati membri, a eccezione di Regno Unito e Re-

rato», le cui norme fotografano i punti di partenza degli Stati virtuosi e degli Stati «reprobi», con il serio rischio di perpetuare nel tempo le loro disparità.

Secondo la lettera del trattato, i paesi con finanze pubbliche più deboli debbono inderogabilmente mettere in pratica più vigorose manovre di austerità, accompagnate da conseguenti riforme strutturali. E nel momento stesso in cui uno Stato contraente riveda al ribasso le previsioni di crescita, è tenuto a compensarlo con un corrispondente aumento di austerità<sup>15</sup>. Con il serio rischio di innestare quel circolo tra rigore e recessione che ha caratterizzato la fase recente. Altro che *transferunion* (integrazione fiscale), parola quasi impronunciabile nell'immaginario politico-costituzionale tedesco. Si incrementano a dismisura nello spazio europeo le disuguaglianze esistenti tra gli Stati membri, sancendo una vera e propria *disparità strutturale nel diritto alla crescita* economica dei popoli europei.

La riorganizzazione della governance economica europea avviene, insomma, al prezzo di una lacerazione profonda, giacché agli Stati più forti è ascrivito il potere di controllo e sanzionatorio nei confronti dei bilanci degli Stati finanziariamente deboli, ed è soltanto a quegli Stati che è data la possibilità di tutelare efficacemente le proprie prerogative costituzionali<sup>16</sup>.

### 3.3. Le «resistenze» costituzionali

L'insostenibilità di un tale disegno politico-istituzionale è peraltro avvalorata da vere e proprie forme di *resistenza costituzionale* di alcuni tribunali nazionali, i quali tentano di difendere il nucleo sociale profondo dei pro-

pubblica Ceca). Nel Trattato sul Meccanismo europeo di stabilità è previsto che la concessione degli aiuti finanziari agli Stati soccorsi è condizionato alla previa ratifica del *Fiscal compact*.

<sup>15</sup> Secondo le disposizioni del *Fiscal compact*, i paesi con un debito pubblico superiore al 60 per cento del Pil dovranno mantenere il loro deficit allo 0,5 per cento del Pil. I paesi virtuosi, quelli il cui debito pubblico sia inferiore al 60 per cento, potranno invece avere un deficit superiore rispetto a quello standard (pari al 1 per cento del Pil) (art. 3). In aggiunta, gli Stati il cui debito pubblico superi la soglia del 60 per cento saranno tenuti a ridurre il debito eccedente nella misura straordinaria di un ventesimo all'anno (art. 4).

<sup>16</sup> È assai emblematico l'art. 8 del *Fiscal compact*, che attribuisce a una parte contraente il diritto di adire la Corte di giustizia, nel caso in cui un'altra parte contraente non abbia ottemperato ai gravosi obblighi finanziari. E, in caso di ulteriore inottemperanza, il diritto di chiedere l'irrogazione di sanzioni economiche commisurate al Pil. In questa maniera si pongono gli Stati «virtuosi» a guardiani dei bilanci degli Stati «reprobi».

pri ordinamenti giuridici rispetto alle «draconiane» ricette dettate da Bruxelles (Salazar, 2013; Fontana, 2013). Ce ne offre un primo, ma già significativo, indizio la recente sentenza della Corte costituzionale portoghese (sulla legge di bilancio per il 2013), la quale, a fronte dell'impugnazione delle misure anti-crisi imposte dalla *troika* (nell'ambito del programma di aiuti concordato con il governo portoghese), ne ha dichiarato l'incostituzionalità per violazione del principio di uguaglianza e di proporzionalità<sup>17</sup>.

La rilevanza di questa pronuncia è indubbia, dal momento che offre un quadro di riferimento per valutare fino a che punto i tagli alla spesa pubblica, imposti da una politica europea improntata all'austerità, possano dirsi compatibili con la salvaguardia dei diritti sociali costituzionali e il modello della forma di Stato democratico-sociale. Analoghi contenziosi sono all'attenzione delle corti costituzionali di altri Stati europei, e la pronuncia portoghese segna innegabilmente un punto fermo (Burattini, 2013).

#### 4. Populismo vs. europeismo acritico

Un modello economico e sociale caratterizzato dalle crescenti disegualianze e dall'insicurezza generalizzata dei suoi cittadini non è un modello autenticamente europeo. Rischia, anzi, di essere la leva che travolge l'idea di Unione, la sua legittimità (Cantaro, Losurdo, 2014). Questo sempre più evidente deficit democratico e sociale dell'Europa (Verola, 2006) ha alimentato in Italia, come nel resto d'Europa, vecchi e nuovi populismi. Un fenomeno che, sia pure in forme alquanto diverse tra loro, è riconducibile alla convinzione che le virtù intrinseche della società civile giustificano che debba essere essa stessa la fonte esclusiva della legiti-

<sup>17</sup> L'Acórdão 187/2013 aveva a oggetto alcune tra le norme più dure introdotte dalla legge di bilancio per il 2013 (Lei do Orçamento do Estado 66-B/2012), impuginate, sotto la pressione delle proteste popolari, dal presidente della Repubblica, da alcuni parlamentari dell'opposizione e dal *Provedor de Justiça*. La pronuncia in oggetto conferma l'orientamento adottato dal Tribunale costituzionale portoghese nell'Acórdão 353/2012 (relativo alla legge di bilancio 2012), nel quale veniva dichiarata l'incostituzionalità del taglio delle tredicesime e delle quattordicesime.



timità politica e sociale della comunità (Pinelli, 2012; Dogliani 2012). Da una parte il *popolo virtuoso*, dall'altra parte il *sistema corrotto*. Il popolo può essere di volta in volta identificato col «popolo della rete», il «popolo dei tartassati», persino il «popolo della Costituzione», sempre e comunque contrapposto all'attuale regime politico e istituzionale.

A questo variegato e contraddittorio fronte si contrappone un fronte non meno variegato e contraddittorio: quello di un *europesismo acritico*, che fa propria una concezione di stampo tecnocratico che ritiene che la legittimazione delle istituzioni finanziarie internazionali e delle capitali «che contano» possa surrogare la legittimazione popolare. Una concezione che trova eco in queste parole pronunciate dall'ex presidente del Consiglio Mario Monti in un intervento alla Luiss di Roma, nel quale vengono evocate le «virtù» e le potenzialità della crisi economica quale motore della trasformazione sociale: «non dobbiamo sorprenderci che l'Europa abbia bisogno di crisi, e di gravi crisi, per fare passi avanti [...] è chiaro che il potere politico, ma anche il senso di appartenenza dei cittadini a una collettività nazionale, possono essere pronti a queste cessioni di sovranità solo quando il costo politico e psicologico del non farle diventa superiore al costo del farle, perché c'è una crisi in atto, visibile, conclamata. Abbiamo bisogno delle crisi per fare passi avanti, ma quando una crisi sparisce rimane un sedimento, perché si sono messe in opera istituzioni, leggi, per cui non è pienamente reversibile»<sup>18</sup>.

Per questa ragione, l'emergente populismo europeo non può essere relegato a una mera riproposizione di vecchie forme di qualunquismo e di estremismo, in nome di una nostalgica difesa delle virtù della comunità nazionale. Esso è, al contrario, per tanti versi la forma politica che sta assumendo il rifiuto di larga parte della popolazione avverso l'ineluttabilità dei processi di destrutturazione degli antichi sistemi di sicurezza e protezione sociale. Una reazione al postulato ufficiale che non esistono alternative alle politiche di drastica riduzione della spesa pubblica, alle riforme strutturali del mercato del lavoro, all'erosione dei diritti sociali (Cantaro, Losurdo, 2014).

<sup>18</sup> Discorso tenuto alla Luiss di Roma il 22 febbraio 2011, disponibile in [www.luiss.tv/2011/02/22/mario-monti-finanza-comportamenti-regole-istituzioni](http://www.luiss.tv/2011/02/22/mario-monti-finanza-comportamenti-regole-istituzioni).

## 5. Oltre il deficit di sovranità sociale

Il processo d'integrazione europea sembra oggi caduto in un *vicolo cieco* (Streeck, 2013). L'Unione Europea, per come si è consolidata, ha progressivamente amputato le sovranità nazionali in materia sociale (e fiscale), senza aver creato in sostituzione nuove forme di potere federale capaci di conciliare mercato sovranazionale e tradizioni di welfare nazionali (Paggi, 2011; Mangiameli, 2013). Un *deficit di sovranità sociale* espressamente codificato nella costituzione economica di Maastricht, la quale esclude ontologicamente dal suo orizzonte il «nodo gordiano» della decisione politica, affidando il governo delle grandi scelte a regole tecniche ottimizzanti, preordinate a compensare *il vuoto di solidarietà* tra gli Stati membri<sup>19</sup>.

La risposta europea alla crisi, all'impronta di un invasivo managerialismo dai «tratti autoritari», ha aggravato il deficit di sovranità dell'Unione attraverso misure fortemente discrezionali, in violazione della stessa *rule of law* comunitaria, improntate alla condizionalità e affidate al governo di un'inafferrabile sorveglianza multilaterale e transnazionale (Joerges, Giubboni, 2013). Con il risultato di minare la residua autonomia degli Stati membri nelle scelte di politica fiscale e sociale (in particolare di quelli maggiormente colpiti dalla crisi economica)<sup>20</sup>.

Al declinante ordine di Maastricht non è tuttavia per ora subentrato un nuovo ordine costituzionale. Quanto piuttosto una prolungata fase di *disordine costituzionale* e la lenta emersione di un diritto della crisi lontano dall'essere stabilizzato e lontano, soprattutto, dall'essere accettato e condiviso dai popoli europei (Cantaro, 2012). Le vie indicate per uscire dalla «crisi esistenziale» dell'Unione sono tutte difficili e irte di ostacoli. Lo so-

<sup>19</sup> L'illusione di neutralizzare la politica attraverso norme giuridiche sovranazionali (espressione della filosofia ordoliberal: Maestro Buelga, 2011) si era peraltro già infranta, alorché le regole del Patto di stabilità erano state disattese e sospese, quando del peccato di deficit eccessivo si erano macchiate le virtuose Francia e Germania.

<sup>20</sup> Ce ne dà una misura il discorso tenuto a Mannheim il 14 giugno 2012 da Jens Weidman, presidente della Banca federale tedesca: «nel caso in cui un paese non rispetti le regole di bilancio, la sovranità nazionale viene automaticamente trasferita a livello europeo, in modo tale da poter garantire il rispetto degli obiettivi. [...] in un contesto simile si potrebbero garantire percorsi di consolidamento a livello europeo, anche se non ci dovesse essere una maggioranza disponibile a tali percorsi nei rispettivi parlamenti nazionali» (in [www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden](http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden)).

no soprattutto quelle che immaginano un rilancio dell'Unione attraverso una sorta di nuovo e, allo stato, improbabile processo costituente europeo (Habermas, 2011). In maniera più realistica, si dovrebbe cercare di restituire all'azione dell'Unione un'autentica *dimensione sociale*, in grado di spezzare il circolo vizioso tra rigore e recessione nel quale sono piombati negli ultimi anni i paesi periferici.

Per questo si deve abbandonare la *narrazione monetarista della crisi* come sintomo da guarire, come deviazione da un immaginario modello virtuoso che esige solo di essere normalizzato e ricostituito<sup>21</sup>. Si tratta, al contrario, di accedere a una narrazione della crisi come evento che fa emergere le *ingiustizie e le fratture dell'ordine presente*. Insomma, come sfida e opportunità per innovare la tradizione europea, salvaguardando della sua antica e recente costituzione quei tratti democratico-sociali che ancora la rendono riconoscibile al mondo e dal mondo amata (Cantaro, 2012).

### Riferimenti bibliografici

- Agamben G. (2003), *Stato di eccezione*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Bagnai A. (2012), *Il tramonto dell'euro*, Reggio Emilia, Imprimatur editore.
- Burattini D. (2013), *Le norme nazionali imposte dall'austerità europea di fronte al giudizio di costituzionalità*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- Cantaro A. (2012), *Crisi costituzionale europea e diritto della crisi*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it).
- Cantaro A. Losurdo F. (2014), *Il «nuovo» modello sociale europeo. Fine dell'eccezionalismo?*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2-3.
- Cassese S. (2012), *The Global Polity. Global Dimensions of Democracy and the Rule of Law*, Siviglia, Global Press.
- Corazza L. (2013), *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 139.
- Dogliani M. (2012), *Costituzione e virtù politica. Indignazione e sdegno*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

<sup>21</sup> L'impostazione che pretende di individuare la «regola aurea» giusta in assoluto, oltre a essere teoricamente azzardata, poiché la stessa scienza economica non ha raggiunto un consenso intorno a concetti fondamentali quali il livello sostenibile del debito pubblico oppure il livello ottimale dell'inflazione, è un'impostazione contraria alla realtà, perché nessun governo politico può e deve rinunciare a interventi discrezionali.

- Fitoussi J.P. (2013), *Il teorema del lampione. O come mettere fine alla sofferenza sociale*, Torino, Einaudi.
- Fontana G. (2013), *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- Gallino L. (2011), *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, Einaudi.
- Giubboni S., Lo Faro A. (2013), *Crisi finanziaria, governance economica europea e riforme nazionali del lavoro: quali connessioni?*, in *Avvocati giuslavoristi italiani (AGI), Nuove regole dopo la legge n. 92 del 2012: competizione versus garanzie?*, Torino, Giappichelli, pp. 41-ss.
- Grasso G. (2012), *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Habermas J. (2011), *Zur Verfassung Europas - Ein Essay*, Francoforte sul Meno, Suhrkamp.
- Joerges C., Giubboni S. (2013), *Diritto e politica nella crisi europea*, in *Rivista Critica di Diritto Privato*, 3, pp. 343-ss.
- Losurdo F. (2012), *L'irresistibile ascesa del principio del pareggio di bilancio*, in Vecchio F., Andò B. (a cura di), *Costituzione, globalizzazione e tradizioni giuridiche europee*, Padova, Cedam, pp. 484-ss.
- Luciani M. (2008), *Costituzione, integrazione europea, globalizzazione*, in *Questione Giustizia*, 6, pp. 65-ss.
- Maestro Buelga G. (2011), *Diritti e giustizia sociale nell'ordinamento europeo*, in Cantaro A. (a cura di), *Giustizia e diritto nella scienza giuridica contemporanea*, Torino, Giappichelli, pp. 173-ss.
- Mangiameli S. (2013), *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere*, relazione al XVIII Convegno nazionale dell'Aic, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).
- Natali D. (2013), *Il modello sociale europeo è morto? Politiche sociali e relazioni industriali tra austerità e integrazione europea*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2, aprile-giugno, pp. 227-252.
- Paggi L. (2011), *Introduzione. Mercato e interesse nazionale*, in Paggi L. (a cura di), *Un'altra Italia in un'altra Europa*, Roma, Carocci.
- Pinelli C. (2012), *Governi populistici, governi tecnocratici, governi democratici*, in *Parole-chiave*, 1.
- Salazar C. (2013), *Crisi economica e diritti fondamentali*, relazione al XVIII Convegno nazionale dell'Aic, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).
- Spinelli B. (2013), *Lo spirito della Costituzione*, in *La Repubblica*, 2 ottobre.
- Streeck W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli.
- Teubner G. (2012), *Nuovi conflitti costituzionali*, Milano, Bruno Mondadori.
- Verola N. (2006), *L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Firenze, Passigli.

**ABSTRACT**

*I processi di globalizzazione e integrazione sovranazionale hanno fortemente inciso sulla forma di Stato democratica. Il potere si radica sempre più in istituzioni transnazionali che sfuggono ai meccanismi di controllo nazionale. La crisi economica dell'ultimo quinquennio ha accelerato questo processo in nome di un diritto europeo della crisi incentrato sul principio di condizionalità (aiuti in cambio di austerità e riforme strutturali), affidato a un'inafferrabile sorveglianza multilaterale. Le sempre più forti resistenze a questo modello economico impongono di trovare una via per superare il deficit di sovranità sociale dell'Unione.*

DEMOCRACY AND ECONOMIC CRISIS IN EUROPE

*The processes of globalization and supranational integration have strongly influenced the democratic form of the state. The power is increasingly rooted in transnational institutions that escape the mechanisms of state control. The economic crisis of the last five years has accelerated this process, due to an European governance, centered on the principle of conditionality (aid in exchange for austerity and structural reforms) and entrusted to an elusive administration. The increasingly strong resistance to this economic model imposes to find a way to overcome the deficit of social sovereignty of the Union.*





## La rappresentanza nell'epoca post-ideologica: una fabbrica delle illusioni?

Antonio Cantaro\*

### Premessa

Qual è il *destino della rappresentanza democratica* nel secolo che si annuncia come il *secolo antipolitico*? Siamo «condannati» ad assistere, come avviene da due decenni nel nostro paese, al continuo e inestricabile alternarsi di governi populistici e di governi tecnocratici (Pinelli, 2012)? A questi interrogativi sono chiamate oggi a rispondere la filosofia politica, la scienza politica, la teoria costituzionale. A noi interessa circoscrivere il tema alla fase più recente. In particolare, misurare quanto la crisi che ha investito nell'ultimo quinquennio l'Europa abbia ulteriormente logorato l'autorità delle tradizionali istituzioni della rappresentanza (partiti, parlamenti, sindacati) e quali siano le chance di successo e le prospettive della *risposta populista*. Prenderemo dunque «sul serio» il neo-populismo europeo e il populismo italiano. E, conclusivamente, ci chiederemo se il «renzismo» rappresenti una mera variante del populismo italiano o se alluda a un *cambio di fase*.

### 1. Il neo-populismo europeo

#### 1.1. *Populismo «buono» e populismo «cattivo»*

*El Pais* ha di recente paragonato il populismo al colesterolo. Come nel caso della famigerata molecola, ce ne sarebbe uno *buono* e uno *cattivo*. L'immagine adoperata dall'autorevole quotidiano spagnolo non ha ovviamente alcuna base scientifica (d'altra parte, non v'è unanime consenso nemme-

\* Antonio Cantaro è docente di Diritto costituzionale nell'Università «Carlo Bo» di Urbino, direttore della collana *Critica Europea* di Giappichelli e *DOXXI - Domande per il ventunesimo secolo* di Ediesse.

no sugli effetti del colesterolo), ma riflette un significativo mutamento nella percezione del fenomeno da parte dell'opinione pubblica. Appaiono infatti lontani i tempi nei quali la qualificazione di «populista» equivaleva al peggiore insulto che si poteva rivolgere a un avversario politico. Come appaiono lontani i tempi nei quali discorsi critici sulle attuali logiche del processo di integrazione sovranazionale venivano unanimemente stigmatizzati come discorsi euroscettici, se non antieuropeisti.

### 1.2. *L'ascesa*

La crisi sta, anche da questo punto di vista, rimescolando profondamente le carte e mettendo in discussione postulati che apparivano inossidabili (Giusto, Kitching, Rizzo, 2013). Tra questi, la convinzione che relegava il populismo in una dimensione meramente «irrazionale» ed «emozionale», fissando il cuore di qualsivoglia «discorso» populista nella manichea contrapposizione tra un popolo idealizzato e depredato ed élite accusate, in quanto tali, di essere complici di una casta che vuole distruggerne l'integrità (etnica, etica, sociale).

L'assunzione di questo «discorso» da parte di movimenti prevalentemente di estrema destra ha, a lungo, alimentato l'idea del populismo come di un «sentimento» ontologicamente reazionario, destinato, almeno nel vecchio continente, a rimanere minoritario. Le previsioni sulle prossime elezioni europee sembrano, viceversa, confermare quanto va sostenendo da tempo la letteratura specialistica che costantemente monitora il fenomeno (Albertazzi, 2012): i partiti populistici si sono ormai stabilmente insediati in Europa<sup>1</sup>, il loro consenso elettorale è crescente<sup>2</sup>, del «discorso» populista sono ormai veicolo formazioni appartenenti ai più svariati colori politici (Reynié, 2013).

### 1.3. *Un populismo di tipo patrimoniale*

Il lessico populista non è più patrimonio esclusivo di leader demagogici che si affidano a una nostalgica riproposizione delle virtù perdute della comunità. A un *ethos populista* sempre più spesso fanno trasversalmente

<sup>1</sup> Se ne contano ormai più di 60.

<sup>2</sup> Come dimostrano i casi ungherese, olandese, greco, belga, austriaco, svizzero e danese.



appello leader, organizzazioni della società civile, formazioni politiche che, attingendo a culture diverse (liberiste, nazionaliste, della sinistra radicale), aggiornano e rideclinano l'antica avversione alle élite. Raffigurate oggi come caste corrotte e incompetenti, oligarchie economico-finanziarie, mediatiche e intellettuali, che traggono profitto dalla globalizzazione senza preoccuparsi dell'impovertimento che questa, specie in tempi di crisi, produce nel resto della popolazione.

L'emergente *neo-populismo europeo* è, insomma, prevalentemente un *populismo di tipo patrimoniale* (Reyniè, 2011) e sociale. Un populismo che si alimenta delle paure che attanagliano oggi gli abitanti del vecchio continente: da un lato, quella di perdere il loro tenore di vita (*patrimonio materiale*), dall'altro, quella di dover rinunciare al loro stile di vita (*patrimonio culturale*).

Questo mix di insicurezza materiale e di destabilizzazione culturale fa sì che il neo-populismo europeo sia potenzialmente in grado di mobilitare tanto le classi sociali più modeste quanto quelle più alte, entrambe impoverite e turbate dall'erosione del proprio patrimonio, ed entrambe portatrici di una domanda di protezione. Un bacino elettorale molto vasto, in quanto la combinazione delle due paure conferisce al discorso neo-populista una base interclassista che lo ammantava, di riflesso, di un'immagine positiva di riconciliazione nazionale.

#### 1.4. Una sfida da «prendere sul serio»

Una sfida assai seria alle classi dirigenti nazionali e dell'Unione. Alla loro capacità di affrontare le inedite fratture del nostro tempo, tenendo fede ai valori europei, al modello europeo di società. Invertendo i ruoli definiti all'indomani della seconda guerra mondiale, i nuovi populistici accreditano se stessi come i paladini della democrazia e del benessere. Se ieri le classi dirigenti potevano sentirsi minacciate dai partiti radicali della destra e della sinistra estrema, che avevano l'obiettivo dichiarato di sovvertire il sistema, oggi sono chiamate a fare i conti con avversari che dichiarano di voler salvare lo stato sociale e la democrazia (Reyniè, 2013).

Un discorso che trova nuova linfa nel rifiuto di larga parte della popolazione avverso l'ineluttabilità dei processi di destrutturazione degli antichi sistemi di protezione sociale. Un discorso irriducibile al postulato, predicato dal *mainstream* ufficiale, che nella crisi non esistono alternative

alle politiche di drastica riduzione della spesa pubblica, alle «riforme strutturali» del mercato del lavoro, all'erosione delle tutele collettive (Cantaro, Losurdo, 2014).

## 2. Il populismo italiano

### 2.1. «Correttismo» vs. populismo

La partita tra questi due opposti «discorsi» è quanto mai aperta, e lo sarà ancora a lungo. Secondo alcuni la crisi economico-finanziaria, le politiche di austerità approntate per farvi fronte, la prolungata recessione che ne è seguita, avrebbero rinsaldato e rinfocolato le istanze di tipo populista. Secondo altri l'allarme è eccessivo. Confortati anche dal recente esito delle elezioni tedesche, si sottolinea la capacità di tenuta di quelle classi dirigenti che non cedono alle sirene della demagogia, portando avanti politiche di riduzione del welfare che accrescono la competitività complessiva del sistema: «riforme strutturali» che, si sostiene, solo governi di grande coalizione e tecnocratici sono in grado di realizzare.

Questa seconda corrente di pensiero si augura che anche la vicenda italiana possa evolvere secondo i dettami del *politicamente corretto europeo* (Tremonti, 2013). Gli apostoli del «correttismo» ritengono, anzi, che alla crisi possa già essere riconosciuto un merito. Quello di aver portato allo scoperto le *fragilità del populismo italiano*. L'Italia, si osserva, è stanca dei *populismi di ogni colore*. E dei leader – non solo Silvio Berlusconi – che li hanno incarnati. Il berlusconismo, l'antiberlusconismo, il grillismo, avrebbero raggiunto il loro acme nelle elezioni del 2013 e, da allora, iniziato a declinare, a esaurire la loro spinta propulsiva. Quella *fabbrica delle illusioni* che è stata l'Italia politica dell'ultimo quarto di secolo si starebbe insomma inceppando (Franco, 2013).

### 2.2. Dissenting opinion

La nostra opinione è alquanto diversa. Noi riteniamo che il «correttismo» sottovaluti le ragioni profonde che nutrono il populismo italiano e che oggi, nel fuoco di una devastante crisi economica e sociale, quelle ragioni trovino più forte alimento. Il relativo declino dei protagonisti della se-

conda Repubblica non deve ingannare. Il populismo italiano costituisce non solo la *forma politica* che ha preso nel nostro paese la crisi delle tradizionali istituzioni della rappresentanza, ma anche il tentativo di fornire una *risposta* a tale crisi: di colmare lo spazio lasciato vuoto dal declino delle grandi narrazioni e dallo smarrimento provocato dalle fratture che *le società liquide e post-ideologiche* pongono alla politica e alla democrazia (Cantaro, 2008).

Se così non fosse non si capirebbe perché il «discorso» populista è diventato la lingua comune della politica italiana. L'allegoria berlusconiana del «teatrino della politica», il «tutti a casa» di Beppe Grillo e, da ultimo, la «rottamazione» di Renzi. Espressioni, tutte e tre, che rimandano a un unico *humus*: da un lato c'è il privilegio, l'inconcludenza e il carrierismo; dall'altro c'è il duro lavoro, il fare, la sofferenza, la normalità.

### 2.3. Un populismo politico

Le differenze tra queste diverse declinazioni del populismo italiano occultano ai nostri occhi ciò che esse profondamente condividono. La rappresentazione della lotta sociale e politica quale proiezione di un *confitto antropologico e morale* presente nelle viscere della nazione, quale continuazione nell'arena pubblica di un ontologico dissidio tra uomini e donne appartenenti a mondi, sistemi di valore, assolutamente inconciliabili. Questa «eticizzazione» dei conflitti sociali alimenta inedite forme di «primitivismo», di cui è inequivocabile manifestazione il ricorso a un lessico preoccupato prevalentemente della dimensione persuasiva e che trascura la dimensione legittimante di tipo simbolico e rituale che il linguaggio, anche quello della politica, ha in passato sempre assolto (Grimaldi, 2011).

Ciò non significa che il populismo italiano non sia un *populismo politico*. Lo è il *populismo radicale* di Berlusconi. Ma lo è anche il *populismo preterintenzionale*<sup>3</sup> dell'antiberlusconismo e quello *viscerale* di Grillo. Relegare il populismo italiano in una dimensione «irrazionale» ed «emozionale» è una forma di autoassoluzione dei cattivi eredi della politica del Novecento. Farvi i conti è la condizione essenziale per non buttare il bambino,

<sup>3</sup> «Rubo» l'aggettivo *preterintenzionale* a Diamanti (2008).

il popolo, e tenersi l'acqua sporca, la demagogia. Insomma, per disporre di una *rappresentazione non populista di popolo* (Tronti, 2012).

### 3. Il berlusconismo

#### 3.1. Un populismo «concreto»

La letteratura specialistica individua il cuore di ogni «discorso» populista nella contrapposizione tra un popolo idealizzato e depredata ed élite accusate di essere complici di una casta che vuole distruggerne l'integrità. Di voler «tradire» il popolo per favorire, magari, gli immigrati. La retorica della difesa dell'integrità del popolo è stata utilizzata nel nostro paese soprattutto dalla Lega. Ma talvolta pure da Forza Italia e, più di recente, dal Movimento 5 Stelle. Anche il populismo italiano si nutre, dunque, di pulsioni etno-nazionaliste, non rifuggendo da un linguaggio rozzo e brutale.

L'enfasi identitaria, l'avversione al diverso (il meridionale, l'immigrato criminale, l'islamico fanatico), non costituiscono tuttavia la cifra prevalente del populismo berlusconiano. Il Cavaliere, anche quando ricorre a immagini forti, non raffigura se stesso quale capo di un populismo rabbioso e primitivo. La dimensione «emozionale» e «impolitica», che pure costituisce una componente non secondaria del suo messaggio, è quasi sempre riclassificata e declinata in termini politici. Si nutre di obiettivi «concreti»: spendibili nel mercato elettorale, nelle istituzioni, nell'attività di governo.

#### 3.2. Un populismo «radicale» e «costituente»

Il suo linguaggio non è diretto a evocare un'indistinta contrapposizione tra popolo ed élite, bensì una specifica avversione nei confronti di precisi avversari. I «comunisti», la Procura milanese, Magistratura democratica, i giornalisti, la Corte costituzionale, il presidente della Repubblica di turno. Forte del vantaggio di riuscire a far giungere i propri messaggi con più rapidità ed efficacia degli altri attori politici, Berlusconi ha costantemente tenuto alto il livello dello scontro e dettato l'agenda degli eventi (Lupo, 2013). La configurazione della politica come una guerra permanente gli ha sempre consentito di tenere il centro della scena, sia quando era in

maggioranza sia quando era all'opposizione. Mentre la capacità di dettare l'agenda ha esaltato l'immagine radicale di uomo del cambiamento e della rottura degli schemi.

Il «radicalismo berlusconiano» si sposa con un populismo altamente politico. Politicamente motivato sin dall'*incipit* con il quale un ventennio fa il Cavaliere annunciava *urbi et orbi* la sua «discesa in campo». Le preoccupazioni aziendali hanno avuto allora, e hanno ancora oggi, un peso certamente non marginale. Ma ciò che fa della sua permanente «discesa in campo» un capolavoro mediatico e politico sono le circostanze e il contesto in cui essa è maturata: è la *narrazione* che il Cavaliere ne ha fornito.

Azzerata con Tangentopoli gran parte della classe dirigente della prima Repubblica, Berlusconi si è candidato a federare le energie smarrite e orfane dell'Italia democristiana, del «popolo» della Lega, della destra neofascista. La nuova situazione – sono parole testuali del «grande comunicatore» – «impone l'unione di tutti, centro e destra», e «questa grande aggregazione» la può fare solo chi «nella vita» ha sempre saputo «creare», «comandare», «farsi amare».

E invero, le elezioni del marzo 1994 costituiscono una sorta di 18 aprile 1948 all'incontrario. Una valanga di voti che allora erano confluiti al centro dalla loro «naturale» collocazione a destra, facevano ora il percorso inverso (Galli della Loggia, 1994). Nei termini della teoria giuridica istituzionalista una sorta di «fatto normativo» e «costituente», un vero e proprio fondamento di legittimazione (della seconda Repubblica).

### ***3.3. La lotta politica come dissidio antropologico***

Il sistema politico l'ha vissuta come una «risorsa» con cui arginare la sua drammatica caduta di rappresentatività; la sua crescente incapacità di costruire autonomamente un campo del conflitto e della decisione. E questa risorsa gliel'ha inaspettatamente offerta l'«odiato» Berlusconi. Nell'ultimo ventennio ogni mattina qualsiasi evento è stato letto secondo l'asse di un inconciliabile dissidio destra berlusconiana/sinistra antiberlusconiana. Sia che si trattasse della riforma della giustizia e della Costituzione sia che si trattasse delle abitudini sessuali del Cavaliere.

Una risorsa che ha certamente avuto il «pregio» di mantenere vivo il ricordo dell'includibile dimensione agonale della politica. Ma all'altissimo

prezzo di scolorire lo specifico e prioritario legame che una *lotta politica autentica* deve mantenere con quelle contrapposizioni ideali e sociali che rendono il conflitto un fattore vitale di crescita della vita comunitaria.

Per l'immaginario berlusconiano la lotta politica è, invece, soprattutto una competizione tra due campi antropologicamente inconciliabili. Da una parte i «comunisti», tutti coloro che vivono di politica e spesa pubblica, il partito delle tasse, dell'invidia sociale, dell'odio. Dall'altra i «liberali», il partito della società civile e del fare, di coloro che credono in un nuovo «miracolo economico», che conoscono il valore dell'amicizia, che amano gli altri e, quindi, il successo, il divertimento, lo spettacolo.

### 3.4. I «vizi» (degli italiani) come «virtù» politica

Per questa ragione il Berlusconi che «scende in politica» è sempre attento a «ribadire che quel campo non lo sente suo» (Follini, 2001). Non soltanto presenta se stesso, in quanto imprenditore, quale alternativa al politico di professione, ma dà vita a una formazione politica alternativa al partito di massa (Lupo, 2013): un partito costruito attorno alla Fininvest (*partito-azienda*) e all'autorità e alla seduzione esercitata dal suo capo (*partito personale*).

Al partito che alimenta la partecipazione civile e la struttura in funzione di un progetto, Berlusconi contrappone «un movimento – dirà nella lettera recapitata nelle case di tutti gli italiani in occasione della campagna elettorale del 2001 – per cittadini che non intendono la politica come un mestiere a vita [...]; un partito dei valori, dei programmi e del fare, che è il contrario dei partiti ideologici, quelli che nascono da un gruppo organizzato di militanti». Il partito di Berlusconi riesce così, meglio e prima degli altri, a emanciparsi dalle organizzazioni burocratiche che venivano associate con la partitocrazia e a proporsi come soggetto nuovo. Lontano dal «teatrino della politica», in permanente antagonismo con i «professionisti della politica».

Il famigerato «contratto con gli italiani» è l'acme di questa rottura semantica con il tradizionale linguaggio della prima Repubblica. Il contraddittorio è cancellato: al suo posto la capacità di «vendere», andando subito al sodo, un sogno. Berlusconi dice agli italiani, anzi, che i loro «sogni» e desideri privati sono tout court la sua politica, la sua priorità nell'azione di governo. È lo sdoganamento, la trasformazione in virtù, di

quei tratti della società italiana a lungo stigmatizzati come negativi dalla «cultura alta»: individualismo, familismo amorale e particolarista.

## 4. L'antiberlusconismo

### 4.1. *Un populismo poco studiato*

In diverse occasioni Berlusconi è stato dato per finito. Nondimeno ne è sempre uscito chiamando all'appello il suo popolo, confermando la profonda sintonia con esso, la sua formidabile leadership, la sua convincente interpretazione della nuova politica (Lupo, 2013). Facendo insomma ricorso alle sue corde predilette: al suo populismo radicale, politico, antropologico. Il berlusconismo ha così alimentato spiriti radicali non solo tra i suoi sostenitori, ma anche nel campo dei suoi avversari. Tuttavia, il *populismo antiberlusconiano* è poco studiato e tematizzato in quanto tale.

Le ragioni di questa rimozione sono molteplici. In primo luogo, la qualificazione di populista è ancora considerata nell'immaginario della «sinistra» un epiteto negativo, un surrogato per non dire apertamente fascista o demagogo. Un anatema lanciato soprattutto verso destra e verso coloro che dichiarano di collocarsi al di fuori del discrimine destra/sinistra. In secondo luogo, in quanto i principali avversari del berlusconismo hanno dato vita a una formazione politica, il Partito democratico, che nelle intenzioni si ripromette di arginare il dilagante populismo della seconda Repubblica. E ciò mantenendo un ancoraggio, sia pur debole, con le culture che hanno fatto la Carta costituzionale e con la struttura della macchina politica dei partiti di massa della prima Repubblica.

### 4.2. *Un populismo preterintenzionale*

Questi tentativi di coniugare innovazione e tradizione sono stati costantemente travolti dalla capacità della *narrazione berlusconiana* di definire il campo e la natura del conflitto tra destra e sinistra. Malgrado il Partito democratico non abbia formalmente iscritto nel suo «programma fondamentale» un dna populista, la sua azione concreta è stata largamente condizionata dall'imperativo di sconfiggere il berlusconismo sul suo stes-

so terreno, quello della *demonizzazione politica e antropologica*. Da qui una sorta di *populismo preterintenzionale*.

Sull'altare dell'obiettivo della chiusura della stagione berlusconiana sono state di volta in volta aggregate tutte le forze dell'antiberlusconismo più radicale (dai «girotondi» a Di Pietro), ma sono state utilizzate anche tutte le «opportunità» offerte dal trasformismo parlamentare. Un sovrapporsi di logiche movimentiste, compromissorie, di apparato, che hanno prodotto l'effetto di leader, eletti, elettori che si accusano vicendevolmente di moderatismo e di tradimento, o, all'opposto, di estremismo e spirito antipolitico (Lupo, 2013).

Sull'altare della «demonizzazione antropologica» si è poi assecondata, come in un gioco degli specchi, la vulgata di *una società civile buona* (la «gente» che si mobilita per la legalità, per la pace, per l'ambiente, che vota centrosinistra) e di *una società civile cattiva* (la gente con uno stile di vita improntato all'etica del successo, alla morale del divertimento, al culto del corpo, che vota centrodestra). Una faziosità «morale» che non ha alcun fondamento sociologico e culturale, foriera di brucianti sconfitte elettorali. Ma che segnala la forza egemonica del *paradigma populista*: la rappresentazione degli avversari politici quale casta malefica, quale concreta incarnazione di una «cattiva etica» da estirpare, più che da sconfiggere.

#### 4.3. Varianti: il populismo giudiziario

Manifestazione estrema del populismo preterintenzionale è il *populismo giudiziario*. L'idea, diffusa in una parte del «popolo di sinistra» e dei media, che alla magistratura, in nome di una presunta legittimazione diretta dell'opinione pubblica, vada affidata la ripulitura morale del campo politico (Amendola, 2013). Il tema è stato sollevato da Luigi Ferrajoli, intellettuale certamente non tenero nei confronti del berlusconismo. All'ultimo congresso di Magistratura democratica, Ferrajoli ha apertamente sottolineato i tratti che accomunano populismo politico e giudiziario, sottolineando i caratteri ancor più perniciosi del secondo: se, infatti, il primo «punta al rafforzamento, sia pure demagogico, del consenso, cioè della fonte di legittimazione che è propria dei poteri politici», il populismo giudiziario introduce una *legittimazione dall'alto*, travalicante qualsiasi circuito democratico-rappresentativo.



#### 4.4. Varianti: il populismo etico

Più intellettualmente accattivante è il *populismo etico*, quel *populismo costituzionale* che annovera tra i suoi più convinti teorici Gustavo Zagrebelsky, e tra i suoi fautori numerosi esponenti e militanti della sinistra radicale e sindacale. Più accattivante in quanto l'avversione del «populismo costituzionale» contro le oligarchie e le caste non è fatta in nome della «fisica» – ossia dell'opinione pubblica, della gente, della società civile – ma in nome della «metafisica»: della «Costituzione più bella del mondo», di un simbolo che giustamente condensa nell'immaginario collettivo le virtù perdute dell'Italia. L'adulazione di un simbolo non è tuttavia meno populista dell'adulazione dichiaratamente populista. Specie se l'adulazione viene separata dal contesto e dalla storia nei quali la Carta fondamentale è nata.

Le virtù politiche che si intendono riabilitare non sono quelle reali che forgiarono, tra aspre divisioni ideologiche e profondi conflitti sociali, i partiti che hanno fatto la Resistenza, la Costituzione, l'Italia moderna e democratica. Bensì le virtù di immaginari cittadini comuni, espropriati della sovranità da oligarchie corrotte e dedite a coprire «interessi materiali, nazionali e internazionali, che ruotano attorno alla politica e la condizionano».

Cosa ci si può aspettare – si chiede retoricamente Zagrebelsky (2013) – «dai partiti, che per definizione fanno coincidere il proprio interesse con quello di tutti?». È solo «dai singoli individui – risponde l'illustre costituzionalista – che ci si può aspettare sacrifici in nome dell'interesse comune». Imboccata la strada dell'esortazione alla moralità privata dei singoli cui sono affidate funzioni pubbliche (Dogliani, 2012), lo scivolamento verso la critica della politica tout court è inevitabile. La legittima critica verso una stagione della storia italiana deborda in *antipolitica*, in eliminazione del campo politico in sé.

## 5. Il grillismo

### 5.1. Un populismo viscerale

Più articolato e differenziato deve essere il giudizio sul Movimento 5 Stelle di Grillo e Casaleggio. È vero che non è l'ex comico ad aver prodotto il grillismo, ma il grillismo già diffuso nella società italiana ad aver

creato il fenomeno. È vero, inoltre, che il grillismo porta a compimento alcuni tratti del populismo italiano. Tuttavia, la radicalizzazione del suo «discorso» segna anche un salto di qualità: siamo di fronte a un *populismo viscerale*. L'intimazione rivolta ai partiti e alla classe dirigente ad arrendersi, perché «tutta e talmente irrimediabilmente inutile che non merita di esistere» (Dogliani, 2012), è il cuore pulsante di questo populismo virulento e rancoroso.

«Voi siete niente» ha gridato, con voce stridula e sdegnata, che ha infiammato gli animi dei suoi colleghi, la «cittadina» Paola Taverna rivolta ai senatori che si apprestavano a votare la fiducia al rinato Governo Letta. Quel «voi siete niente» è una legge antica alla quale il potere è eternamente esposto. L'imperatore delle *Memorie di Adriano* di Marguerite Yourcenar la conosceva bene: «non siamo funzionari dello Stato, non siamo cesari. Aveva ragione quella postulante, che m'ero un giorno rifiutato di ascoltare sino alla fine, quando esclamò che se mi mancava il tempo per darle retta, mi mancava il tempo per regnare». Probabilmente le *Memorie di Adriano* non fanno parte delle letture preferite di Grillo e Casaleggio. Ma i due non faticerebbero a riconoscere nella *lezione di politica* impartita dalla postulante all'imperatore, la stessa profonda disillusione e lo stesso viscerale distanziamento del Movimento nei confronti dei poteri costituiti, di tutti i poteri costituiti.

## 5.2. Un populismo antropologico e patrimoniale

Questa disillusione è declinata nel grillismo nella forma, che già conosciamo, di un *populismo di tipo antropologico*, e in quella, comune ad altri populismi del vecchio continente, di un *populismo di tipo patrimoniale*. Il populismo antropologico si struttura secondo una contrapposizione morale tra un «noi» integro (i «cittadini», i suoi «portavoce») e un «loro» corrotto (le oligarchie dedite al «niente» e alla finzione). Mentre il populismo patrimoniale è chiaramente diretto a intercettare le *paure sociali della crisi*. Quelle – come si è già detto – delle classi che temono di perdere il loro *tenore di vita* e/o il loro *stile di vita*.

Un universo sociale eterogeneo e interclassista. L'esercito dei «perdenti» della globalizzazione, divenuto ancor più numeroso dopo la crisi: piccoli imprenditori e cassaintegrati, disoccupati e pensionati, ma anche tutti quelli che temono gli immigrati «violenti e ubriaconi», che «portano

via il lavoro e i posti negli asili nido» (Salvatori, 2013). Questa «gente che non ce la fa più» – grida a squarciagola quella perfetta incarnazione del «vitalismo» che è Grillo – vuole travolgere, azzerare tutto, vuole lo *tsunami*. Vuole liberarsi, come in ogni vera rivoluzione, dal peso opprimente degli sprechi di mille enti inutili e di tutti i «corpi intermedi mangiasoldi»: banche, partiti, burocrazie.

### 5.3. La mistica della Rete

In perfetta sincronia con l'appello all'*uomo qualunque*, ai suoi problemi quotidiani e ai suoi rancori, Casaleggio fornisce al Movimento i fondamenti di una sorta di *neoumanesimo economico e costituzionale*, che ecletticamente mescola tradizionalismo, pensiero critico, catastrofismo, edonismo, retorica pan-tecnologica, profetismo, post-modernismo. L'ideologo «visionario» propone a «questa gente che non ce la fa più» un modello che mette al centro l'uomo, la qualità della vita, il «piacere di vivere», il tempo libero. Poiché se l'Italia è fallita, se il tasso di crescita mondiale non può proseguire all'infinito in un pianeta di dimensioni e risorse finite, tanto vale «tornare alle origini», «decrescere felicemente», «consumare meno e lavorare meno», disporre di un reddito minimo di cittadinanza e di un sistema di microcredito che consenta di realizzare i propri progetti.

Funzionale a questo *neoumanesimo economico* è il *neoumanesimo costituzionale*. Sin dal 2004 in *Web ergo sum*, per Casaleggio la diffusione della conoscenza, la democrazia diretta, l'abolizione della proprietà intellettuale sono le forze, già in atto, che condurranno al *Nuovo Mondo*. Nel 2011 in *Siamo in guerra. La rete contro i partiti*, le leggi fondamentali del neoumanesimo costituzionale vengono interamente dispiegate e codificate. La Rete, azzerando le dimensioni spaziali e numeriche che avevano reso necessaria la democrazia rappresentativa, ha ripristinato le condizioni primordiali dell'*agorà* nella *polis*, rendendo possibile la restaurazione della democrazia diretta. Internet permette, infatti, che i programmi politici siano scritti da ogni cittadino («uno vale uno»), consente l'accesso istantaneo al processo legislativo, rende i referendum un istituto normale e quotidiano, fa sì che persino le costituzioni possano essere discusse e modificate online (Revelli, 2013).

Ma non è finita. La Rete, nell'immaginario profetico del suo ideologo, è una sorta di «potere costituente inesauribile», la leva di una rivoluzione economica permanente, destinata a liberare i «cittadini» da qualunque

intermediazione non abbia un valore aggiunto. Quando la Rete avrà occupato stabilmente il posto che le spetta scompariranno anche i giornali, «poi verrà il turno delle televisioni, seguite dai libri». E insieme ai «media tradizionali svaniranno gran parte delle strutture gerarchiche che oggi regolano la vita sociale ed economica (le banche, le università, gli ospedali). La rete, con la sua capacità di connettere tutti con tutti, permetterà sempre più di riavvicinare rappresentanti e rappresentati, elettori ed eletti, chi sta nei territori e chi sta nelle istituzioni, consentendo ai primi di controllare, in tempo reale, i secondi, e di dettare i contenuti delle deliberazioni e delle scelte» (Biancalana, 2014).

Musica per le orecchie degli imprenditori italiani che si ritengono, anche legittimamente, abbandonati da istituzioni e politici incompetenti, perseguitati da burocrazie improduttive e corrotte. Ai quali Casaleggio, nel Forum Ambrosetti dello scorso 8 settembre, è andato proprio a raccontare le magnifiche e progressive sorti della disintermediazione indotta dalla Rete. Raccogliendo un significativo apprezzamento per questa legittimazione, in chiave tecnologica, di una risalente diffidenza e avversione verso la politica, l'amministrazione, le istituzioni della rappresentanza.

#### ***5.4. La retorica del populismo digitale***

Le fonti di alimentazione del grillismo sono insomma molteplici. Ma è indubbio che l'ultima «creatura» del populismo italiano si nutra, innanzitutto, delle pulsioni, delle disillusioni e delle macerie lasciate sul terreno dal berlusconismo e dall'antiberlusconismo. Infatti, nessuna delle mirabolanti *promesse della nuova politica* si è realizzata; se non quella, se così si può dire, del drammatico indebolimento e della trasfigurazione delle istituzioni della Repubblica. Il mito di una seconda Repubblica fondata sul protagonismo della società civile, sul merito, sulla competenza, è rimasto tale.

I populismi che hanno demonizzato la vecchia classe politica del secondo dopoguerra e duramente stigmatizzato le «caste» non hanno scalfito le logiche oligarchiche, familistiche e personalistiche della società italiana. Finendo anzi per moltiplicare a dismisura antichi vizi italici, quei «fenomeni morbos» a suo tempo denunciati da Antonio Gramsci: il radicalismo verbale e parolaio, il trasformismo e il qualunquismo, la nascita di partiti personali usa e getta, il localismo, il notabilato, l'affarismo, il corporativismo deterioro. Il grillismo dà voce a questa profonda delusione, e lo fa alzando

esponenzialmente la posta in gioco. Contesta alla radice l'autorità e la credibilità dei protagonisti della seconda Repubblica, li irride, ne stigmatizza comportamenti e intenzioni. Si candida a portare a compimento la rivoluzione promessa un ventennio fa, ritenendo di aver trovato il mezzo adeguato – la Rete – per renderla finalmente reale, permanente e irreversibile.

Le ragioni per dubitare del carattere più democratico, umano, trasparente del *Nuovo Mondo* di Grillo e Casaleggio ovviamente non mancano. La politica del *Nuovo Mondo* è innanzitutto una *politica povera e triste* per chi la pratica. La decisione telematica tende infatti «a cancellare la fase riflessiva e problematica della discussione e a promuovere, viceversa, le pulsioni istintive che letteralmente si esauriscono nella dimensione puntiforme del fatidico *click*» (Revelli, 2013). La politica del *Nuovo Mondo* è una *politica dall'alto*. La macchina del consenso è un tutt'uno con le regole del web e l'agenda delle questioni da sottoporre alle decisioni plebiscitarie del popolo digitale vengono inappellabilmente decise dal capo: alla Rete – ha candidamente confessato Casaleggio – può accedere solo chi ha una reputazione, è perciò uno strumento che possono usare in pochi.

D'altronde, i numeri modesti della partecipazione alle decisioni del «non partito» grillino, così come la dinamica aziendale-autoritaria del funzionamento anche dei gruppi parlamentari, valgono più di ogni altra considerazione. Neanche la retorica del *populismo digitale*, dell'eterno presente del web, della Rete come paradiso dell'orizzontalità assoluta (Amendola, 2013), potranno sottrarsi a lungo alle repliche del principio di realtà. Se non all'altissimo prezzo di far sempre più scivolare il Movimento nella sindrome tipica delle sette. Nella mistica dell'isolamento e nella connessa esaltazione dell'innalzamento continuo del conflitto e della posta in gioco («quando si è soli bisogna puntare verso l'alto, perché ogni incertezza è una sconfitta»).

## 6. La retorica antipopulista

### 6.1. Virtù e limiti dell'antipopulismo

La consapevolezza delle fragilità del populismo italiano è crescente e va salutata positivamente. Essa reca tuttavia con sé dei rischi che abbiamo sin qui solo evocato. Il primo rischio è quello di una *aristocratica nostalgia* per epoche remote, il rimpianto per un passato in cui «la politica era forte e

consapevole». Il secondo rischio è quello della *rimozione* delle ragioni profonde dell'ascesa populista, delle tendenze organiche che hanno prodotto e alimentato la corrente antipolitica e antipartitica sino a farla diventare senso comune, una sorta di «seconda pelle» per tanti nostri concittadini.

Il terzo rischio è quello della *frettolosa liquidazione* del grillismo, proprio mentre un altro campo registra, in parte attonito e in parte entusiasta, l'ascesa dell'ennesimo populismo, quello di Matteo Renzi, che non casualmente si candida oggi a essere il più temibile competitore del Movimento Cinque Stelle<sup>4</sup>. Il quarto rischio, infine, è la sintesi dei precedenti. Attribuire al «napolitanismo», come è avvenuto nella fase più acuta della crisi del berlusconismo e dopo la sconfitta del Pd di Bersani, la capacità di produrre per incanto stabilità politica, stabilità istituzionale, autoriforma del sistema.

## 6.2. Il napolitanismo

Il «napolitanismo» è certamente consapevole della profonda crisi di legittimità della nostra democrazia rappresentativa, della drammatica «perdita di autorità della politica e dei suoi attori principali, i partiti». Le risposte che tuttavia esso appresta per arginare questa caduta di autorità sono diametralmente opposte a quelle del populismo italiano. Quella che sorregge l'azione di Napolitano è plasticamente – nello stile, nel linguaggio del corpo e concretamente nei contenuti che caratterizzano la sua lunga presidenza – una *retorica dichiaratamente e ostentatamente antipopulista*. Un «discorso» che orgogliosamente rivendica le «virtù» della politica e la «nobiltà» delle leadership politiche quando queste assolvono «letteralmente» le loro funzioni di guida (*lead*), senza seguire «l'onda degli umori, delle paure», delle emozioni irrazionali e degli interessi particolaristici (Napolitano, 2013). L'esatto contrario del «discorso» populista, che sublima la «bontà» della relazione diretta tra leader e masse e fa dell'appello al popolo, al di fuori di qualsivoglia vincolo costituzionale, la modalità normale di azione politica, tanto dell'azione di governo quanto della costruzione del conflitto (Antonelli, 2011).

<sup>4</sup> Molti tendono oggi a dimenticare che Grillo ha cambiato la simbologia politica e che tutti gli attori, consapevolmente e inconsapevolmente, si stanno adeguando. Renzi, si è osservato, non sarebbe pensabile senza l'irruzione di Grillo sulla scena politica (Dal Lago, 2013).

### **6.3. La deontologia dell'unità nazionale**

Coloro che imputano a Napolitano di essere andato oltre i confini della Costituzione e di aver trasformato la nostra forma di governo parlamentare in un «presidenzialismo di fatto», non colgono perciò nel segno (Pinelli, 2013). Napolitano ha certamente interpretato in senso attivistico il ruolo, che gli è attribuito dalla Carta fondamentale, di «rappresentante dell'unità nazionale». Ma lo ha fatto, coerentemente con l'etica antipopulista del suo «discorso», in funzione di un rinsaldamento delle istituzioni. Da una parte, perseguendo l'obiettivo del «compattamento e dell'unificazione della maggioranza di governo»; dall'altra, perseguendo l'obiettivo «dell'integrazione e unificazione della comunità nazionale nel suo insieme» (Baldassarre, Mezzanotte, 1985).

Per ciò che concerne il primo versante, il presidente non è mai venuto meno all'obbligo costituzionale di contribuire a ripristinare il normale circuito fiduciario tra Parlamento e governo. E questo anche nelle condizioni eccezionali che hanno portato alla creazione prima di «esecutivi tecnici», poi di esecutivi di «larghe intese» (Ainis, 2013). Mentre, per ciò che concerne il secondo versante, la bussola che ha ispirato la prassi presidenziale è stata quella di porre in atto, in una sfera distinta da quella politica, tutte quelle manifestazioni, atti e prestazioni utili a rilegittimare sentimenti e simboli identificativi di una comune appartenenza degli italiani: la memoria, la patria, la nazione, la Costituzione, l'Europa (Grimaldi, 2011).

### **6.4. Il patriottismo costituzionale**

Il significativo consenso del quale ha goduto il *patriottismo costituzionale* di Napolitano è testimoniato da tutti i sondaggi e dalla scelta, controcorrente ma alla fine rilevatasi vincente, di celebrare la ricorrenza del centocinquantesimo dell'Unità d'Italia. I ripetuti richiami all'identità nazionale, inaugurati già con la presidenza Ciampi, non sono stati vissuti quali prediche retoriche e inutili. E ciò grazie anche alla personalità e alla passione civile del presidente, alla sua capacità di interpretare la tradizione aggiornandola.

Il patriottismo costituzionale non ha tuttavia arginato l'onda populista dell'ultimo ventennio. Mentre i sondaggi registravano l'alto tasso di fidu-

cia per l'istituzione presidenza della Repubblica, gli italiani hanno ripetutamente riempito le urne di voti per formazioni e leader populistici di ogni colore politico. La retorica antipolitica e antipartitica, evidentemente, è qualcosa di profondamente radicato nella politica italiana, e in forme più o meno latenti pervade nell'epoca post-ideologica l'intera società europea. *Hic Rhodus, hic salta*.

## 7. Il renzismo: cambio di fase?

### 7.1. *L'ascesa*

La travolgente ascesa di Matteo Renzi alla guida del Partito democratico è stata letta dalla maggioranza degli osservatori come variante e declinazione del populismo italiano, come una sorta di «cura omeopatica» per battere Berlusconi. Un prodotto estremo della personalizzazione della politica, una forma avanzata di politica-spettacolo, di democrazia del pubblico, di trasformazione della partecipazione in acclamazione (per il popolo) e in séguito (per i gruppi dirigenti) (Galli, 2013).

Quando poi l'ormai ex sindaco di Firenze è approdato alla premiership si è sottolineato come la sua ascesa fosse avvenuta «attraverso un colpo di palazzo [...] attraverso una personalizzazione estrema dell'azione politica, con il sostegno unanime di giornali e televisioni [...] con la retorica del “nuovismo” (la promessa di una “grande riforma” al mese)». Tre eredità – si è sostenuto – che riflettono «il blocco di interessi che il nuovo leader rappresenta. Il ceto medio conservatore dell'Italia profonda, il mondo delle imprese protette dallo Stato, con la rendita immobiliare in testa, la finanza internazionale della City e la sua agenda liberista». Tre eredità che vanno a braccetto con la promessa politica di gestire lo Stato come una città, di gestire il Comune come un'azienda, con meno burocrazia, meno regole, più privatizzazioni» (Sbilanciamoci, 2014).

### 7.2. *Consenso dal basso e consenso dall'alto*

La preoccupazione, tutt'altro che infondata, di queste rappresentazioni è che il «renzismo», più che rovesciare i venti anni di declino economico dell'Italia, finisca per essere il modello per gestirlo. Esistono tuttavia al-



trettante fondate ragioni che suggeriscono che il renzismo non è «ontologicamente» destinato a essere una mera continuazione con altri mezzi del berlusconismo e del grillismo. Come ha giustamente messo in evidenza un osservatore, tutt'altro che tenero con l'ex sindaco di Firenze, il renzismo è il tentativo di ricompattare un variegato mondo di frustrazione e di aspettative, socialmente eterogeneo. Perciò necessita tanto del *consenso dal basso* quanto della formazione dall'alto di una *coalizione di poteri forti* che lo sostenga (Donolo, 2014). Prigioniero, paradossalmente, di entrambi; ma nella machiavellica convinzione che la condizione di «servitore di due padroni» sia oggi l'unica percorribile per ristabilire *libertà e primato della politica*, per emancipare la leadership tanto dalla legittimazione tecnocratica quanto dalla legittimazione populista. Nutrirsi, insomma, di entrambe. Scommettere sulla capacità di includerle e, allo stesso tempo, di trascenderle, ponendo così fine al circolo vizioso che vede alternarsi alla guida del paese governi populistici, prigionieri del consenso elettorale, e governi tecnocratici, prigionieri della legittimazione dall'alto.

### 7.3. Mercati rionali e mercati finanziari

Renzi pone al centro del suo «discorso» l'inderogabile necessità del cambiamento, di voltar pagina con le vecchie oligarchie e di sostituirle con chi ha dalla sua parte il sapore della giovinezza, della novità, della speranza, della vittoria. Con chi è in osmotica sintonia con ciò che quotidianamente e trasversalmente gli italiani sentono, pensano, dicono, gridano ad alta voce: con chi si propone di restituire l'Italia a se stessa. In questo senso il giovane premier coltiva l'ambizione di essere il protagonista di un *cambio di fase*. Il leader che si propone di mettere fine al continuo alternarsi di leader populistici che falliscono alla prova del governo e di leader tecnocratici che falliscono alla prova del consenso.

L'ex sindaco pensa di essere in grado di superare entrambe le prove. Promette di rimanere fedele all'immagine di leader che non rinuncia alla *semplicità politica* di chi parla come il popolo vuol sentire che parli, e alla *solida concretezza* di chi vuol amministrare la nazione come si amministra un territorio. E capovolge gli imperativi del *correttismo* con immagini fulminanti, quale quella, altamente emblematica, che i mercati rionali vengono prima dei mercati finanziari.

#### 7.4. *Populismo «modernizzatore» e «ritorno» della politica*

La «spregiudicatezza» con la quale è giunto a Palazzo Chigi è stata vissuta e interpretata da molti quale un ritorno ad antichi vizi italici. Al tradimento, al trasformismo. Non più il ragazzo che rottama il partito in nome del rinnovamento generazionale, ma il politico cinico che usa il partito per arrivare al potere nel modo più rapido possibile. Non più l'outsider che conquista il Palazzo dal basso, ma il personaggio scelto dall'establishment per ringiovanire il Palazzo. Non più il leader di una sinistra capace di vincere, ma il segretario di un partito che scende a patti con alleati fino a ieri considerati imbarazzanti. Il protagonista, in definitiva, di un colpo di palazzo extraparlamentare, di un'ascesa al potere priva della legittimazione del corpo elettorale.

Queste pur legittime riserve trascurano la capacità di Renzi di rappresentare anche questo delicato passaggio della sua iniziativa come una radicale cesura con un recente passato, nel quale la formazione degli esecutivi è apparsa il frutto di una coltivazione in vitro da parte di questa o quella nomenclatura. Da tempo, si è ricordato, la politica non si tesse più in Parlamento. Da tempo le decisioni e le leggi più rilevanti vengono prese in sedi in grado di influenzare l'opinione pubblica in virtù del loro potere economico, sociale e lobbistico. Una volta a contrastarle non c'era il Parlamento in quanto tale; c'erano i partiti, che erano i luoghi in cui si competeva per la formazione degli indirizzi politici e delle classi dirigenti (Pombeni, 2014).

Renzi ha oggettivamente spargliato le carte, rimettendo parzialmente in piedi questa dialettica. Non ha resuscitato il vecchio partito di massa, ma ha comunque evocato la necessità, dopo la crisi del populismo berlusconiano e dei governi degli «ottimat», di un ritorno a esecutivi politici. La necessità, insomma, di lasciarsi alle spalle l'epoca dei populismi distruttivi e di inaugurare l'epoca di un populismo, a suo modo, «modernizzatore», «creativo», «morbido».

#### 7.5. *Occasionalismo, costruttivismo, revisionismo*

I gesti, gli atti e i simboli che hanno accompagnato la nascita del suo esecutivo testimoniano che questo cambio di fase è nelle corde del premier. Abilità nel cogliere il tempo favorevole, «sacrificando», in nome di obiet-

tivi ambiziosi, coerenza personale o programmatica (*occasionalismo*). Accelerazione e velocizzazione dei processi politici, non fermandosi di fronte all'aleatorietà dell'occasione (*costruttivismo*). Spiazzamento delle vecchie dicotomie destra/sinistra, pubblico/privato e dei rituali della «vecchia politica» progressista (*revisionismo*).

È presto per dire se il giovane leader reggerà alla quotidiana prova degli aspri conflitti che certamente susciterà questa temeraria e ambiziosa cultura politica. Il renzismo al momento è più un potenziale di innovazione che un esito acquisito (Donolo, 2014). Ciò che è certo è che in pochi anni l'ex sindaco di Firenze ha dimostrato di saper costruire un immaginario, un repertorio coerente di segni, gesti, nomi. Nessun leader politico, forse nemmeno Silvio Berlusconi, ha saputo lavorare con tanta attenzione e in così poco tempo sulla dimensione simbolica. Giovinezza, velocità, praticità, irritualità. Il leader sulla Smart che si infila sgommando nel cortile di Palazzo Chigi.

Renzi incarna plasticamente nella sua persona, nel lessico, persino nel linguaggio del corpo, un accurato e accattivante dosaggio di *vitalismo del fare*, di *moderatismo*, di *popolarismo comunicativo* (il «bravo ragazzo») che, da questo punto di vista, lo differenziano nettamente dal populismo aggressivo e antipolitico di Grillo. Una straordinaria capacità, che anche i suoi più intransigenti critici gli riconoscono, di trasmettere un'immagine di dinamismo, di speranza che, anche nella palude italiana, un cambiamento sia possibile. Ci hanno creduto due milioni di elettori Pd che l'hanno scelto nelle primarie. Ci credono molti giovani esasperati dall'immobilità del paese. Ci credono un po' perfino imprese e banche, che potrebbero tornare a investire regalandogli una mini-ripresa dell'economia. Soprattutto mostra di crederci Renzi, che pensa di avere i margini per grandi operazioni – un reddito minimo o un taglio delle tasse – e di poter sfiorare il vincolo del 3 per cento nel rapporto tra deficit pubblico e Pil.

### 7.6. Cambiare verso

Renzi constaterà presto che la strada che ha in mente è cosparsa di numerosi ostacoli. Domestici e non domestici, a cominciare da quelli legati alla rigidità della politica europea, che potrebbe azzerare i suoi margini di manovra. Se questi ostacoli non si accontenterà di aggirarli (di «tirare a campare») e dirà apertamente al paese la posta in gioco dei conflitti, la

sua ascesa a Palazzo Chigi potrebbe effettivamente rappresentare l'alba di un *cambio di fase*. Altrimenti anche il renzismo sarà ricordato come l'ennesima *fabbrica delle illusioni* della storia politica italiana dell'ultimo ventennio. Renzi è il primo a saperlo. O, comunque, sa di non poter contare su una vera luna di miele con l'opinione pubblica, su quell'apertura di credito che si concede un po' a tutti nei primi 100 giorni di governo. Nel suo caso, anche per le aspettative create, il paese non gli farà sconti, pretenderà da lui la stessa velocità di esecuzione che ha dimostrato per arrivare a Palazzo Chigi. Il «velocismo», su cui ha sarcasticamente ironizzato Giovanni Sartori, intercetta una reale e drammatica domanda di far presto che sale da un paese economicamente e socialmente stressato, impaurito dalla prospettiva di un'irreversibile decadenza.

Il Renzi di Palazzo Chigi, insomma, è costretto da subito, per ragioni politiche e non semplicemente per concessione a un *ethos giovanilistico*, a scrivere un'altra storia. A cambiare verso. La sfida più ardua che l'ex sindaco ha di fronte – si è osservato – è costruire «una terza via che sorvoli i modelli oligarchici e personalistici. Per farlo è necessario elaborare una nuova cultura politica attraverso un cambio generazionale. La generazione di politici che ha governato dal 1980 agli anni duemila ha le sue radici negli anni sessanta, nella tradizione del Novecento e della guerra fredda. È inadeguata culturalmente e cognitivamente a guidare l'Italia del futuro. Ma se la cultura del Novecento è insufficiente a interpretare il mondo contemporaneo, la soluzione non può essere il composto prodotto dalla televisione commerciale [...] la leggerezza è una virtù solo se ci sono dei contenuti» (Fabbrini, 2014).

### Riferimenti bibliografici

- Ainis M. (2013), *Quelle critiche al Quirinale*, in *Corriere della Sera*, 22 ottobre.
- Albertazzi D. (2012), *La sfida del populismo alla democrazia liberale*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 1.
- Antonelli F. (2011), *Verso una democrazia multi plebiscitaria?*, in *Società Mutamento Politica*, 2.
- Amendola G. (2013), *Populismo, vero fratello della rappresentanza*, in [www.unino.made.org/populismo-fratello-rappresentanza](http://www.unino.made.org/populismo-fratello-rappresentanza), 6 marzo.
- Baldassarre A., Mezzanotte C. (1985), *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, Bari, Laterza.

- Biancalana C. (2014), *Il populismo nell'era di internet. Retorica e uso del web nel Movimento 5 Stelle*, in *Il Mulino*, 1.
- Cantaro A. (2008), *Democrazia e rappresentanza nell'era post-ideologica*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 3.
- Cantaro A., Losurdo F. (2014), *Il «nuovo» modello sociale europeo. Fine dell'eccezionalismo?*, in corso di pubblicazione in *Rivista delle Politiche Sociali*.
- Dal Lago A. (2013), *Renzi ha paura di Grillo e Grillo ha paura di Renzi*, in *Le Altre Idee*, 13 dicembre.
- Diamanti I. (2008), *1992, Tangentopoli*, in *Novecento Italiano*, Bari-Roma, Laterza.
- Dogliani M. (2012), *Costituzione e virtù politica. Indignazione e sdegno*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 12 novembre.
- Donolo C. (2014), *Le occasioni di Craxi*, in [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info), febbraio.
- Fabbrini S. (2014), *Semestre europeo, chance per l'autonomia*, intervista di S. Casalini in *Corriere del Trentino*, 30 gennaio.
- Follini M. (2001), *I partiti servono ancora?*, in *Il Mulino*, 2.
- Franco M. (2013), *Il falò delle leadership*, in *Corriere della Sera*, 18 agosto.
- Galli C. (2013), *La cura omeopatica Renzi per battere Berlusconi*, in *Europa Quotidiano*, 6 settembre.
- Galli della Loggia E. (1994), *Intervista sulla destra*, a cura di L. Caracciolo, Bari, Laterza.
- Giusto H., Kitching D., Rizzo S. (a cura di) (2013), *The Changing Faces of Populism. Systematic Challengers in Europe and in the U.S*, Roma, Fondazione Italiani-europei.
- Grimaldi S. (2011), *L'Italia nella narrazione del Presidente Napolitano*, in *Comunicazione Politica*, 1.
- Lupo S. (2013), *Antipartiti*, Roma, Donzelli.
- Napolitano G. (2013), *La via maestra*, conversazione con F. Rampini, Milano, Mondadori.
- Pinelli C. (2013), *Napolitano visto dai costituzionalisti*, in *Il Mulino*, 3.
- Pinelli C. (2012), *Governi populistici, governi tecnocratici, governi democratici*, in *Parolechiave*, 1.
- Pombeni P. (2014), *Identità italiana*, in [www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index](http://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index), 20 febbraio.
- Reynié D. (2013), *I populismi del vecchio continente*, in *Aspenia*, 61.
- Reynié D. (2011), *Populismes: la pente fatale*, Parigi, Plon.
- Revelli M. (2013), *Finale di partito*, Torino, Einaudi.
- Salvatori G. (2013), *Gianroberto Casaleggio, sfide e fallimenti di un visionario*, Arezzo, Fuorionda.
- Sbilanciamoci (2014), *L'alba del renzismo*, in [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info), febbraio.
- Tremonti G. (2013), *Europa: i sogni e la troika*, in *Aspenia*, 61.

- Tronti M. (2012), *Populismi senza popolo. Sull'uso del concetto di popolo nei populismi contemporanei (e sul perché provare a salvarlo da questa deriva)*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 1.
- Zagrebelsky G. (2013), *Non è cosa vostra*, manifesto di *Libertà e Giustizia*, in [www.libertaegiustizia.it/2013/06/03/non-e-cosa-vostra-2](http://www.libertaegiustizia.it/2013/06/03/non-e-cosa-vostra-2).

## ABSTRACT

*Qual è il destino della rappresentanza democratica nel secolo che si annuncia come il «secolo antipolitico»? Siamo condannati ad assistere, come avviene da due decenni nel nostro paese, al continuo e inestricabile alternarsi di governi populistici e di governi tecnocratici? Il saggio prova a rispondere a questi interrogativi, analizzando, da una parte, quanto la crisi che ha investito nell'ultimo quinquennio l'Europa abbia ulteriormente logorato l'autorità delle tradizionali istituzioni della rappresentanza (partiti, parlamenti, sindacati), dall'altra, quali siano le chance di successo e le prospettive della risposta populista.*

### REPRESENTATION IN THE POST-IDEOLOGICAL ERA. A FACTORY OF ILLUSIONS?

*What is the fate of the democratic representation? Are we condemned to attend, as it is the case for two decades in our country, to a continuous alternation of populist governments and technocratic governments? The essay tries to answer to these questions by analyzing, on the one hand, how the crisis that hit Europe in the last five years had further weakened the authority of traditional institutions of representation (political parties, parliaments, trade unions). And, on the other, what are the chances of success and prospects of the populist response*



## Società civile, movimenti, democrazia rappresentativa.

### Il populismo nei partiti di sinistra\*

Mario Dogliani\*\*

1. Il populismo è un fenomeno dalla lunga, pluricentenaria storia, e dai molti profili. In queste brevi note prenderò in esame solo quello che si è diffuso in Europa continentale negli ultimi vent'anni, la cui progressiva affermazione è stata accuratamente studiata da Mastropaolo (2005). Populismo e antipolitica sono oggetto di molteplici studi, sempre più frequenti a causa di un clima di crescente preoccupazione: non solo per le accentuate sue manifestazioni nel campo strettamente politico-elettorale, ma per la sua diffusione in campi che ne erano stati esenti (basti pensare all'antiparlamentarismo e all'antipartitismo dilagante nel diritto costituzionale, e al neo-giusnaturalismo antipolitico sempre più diffuso nella teoria del diritto, impegnata a celebrare il ruolo delle giurisdizioni e a ridurre a esso, a discapito di ogni considerazione per il ruolo delle organizzazioni rappresentative e della legislazione, la funzione di attuazione-garanzia dei diritti dei cittadini). I sintomi ultimi di questa crescente preoccupazione sono il timore per le prossime elezioni europee, che si paventano dominate da rancori nazionalistici. Rancori che potrebbero emblematizzarsi in un successo, in Francia, del Front National, in grado di diventare il primo partito.

2. Gli elementi che accomunano questo populismo del XXI secolo nei diversi paesi possono così sommariamente essere sintetizzati:

– il «popolo» è naturalmente buono, ed è oppresso da governanti inetti e rapaci. È questo – della «naturale» bontà del popolo (che può essere

\* Questo testo è in corso di pubblicazione anche sul sito [www.ripensarelasinistra.it](http://www.ripensarelasinistra.it) tra gli atti del convegno *Ripensare la cultura politica della Sinistra*, tenutosi a Roma il 7-8 novembre 2013, e riprende, con parziali modifiche, il mio intervento svolto pochi giorni prima al convegno *Sindacati, partiti e movimenti nella crisi*, tenutosi a Urbino il 24-25 ottobre 2013.

\*\* Mario Dogliani è docente di Diritto costituzionale nell'Università di Torino.

intesa non solo come bontà di sentimenti, sopportazione del fardello dei lavori più pesanti, semplicità di costumi, ma anche come integrità etnica, e conseguentemente, in senso tradizionalistico, etica) – un *topos* che ha caratterizzato la lotta politica in Europa, erompendo con la rivoluzione inglese di metà Seicento (il «popolo di santi» e il re traditore): la sua permanenza dimostra la profondità del fenomeno. Si potrebbe dire che questo *topos* è costitutivo del movimento politico che ha portato alla democrazia, perché quest'ultima presuppone una superiorità non solo numerica, ma anche morale, del *demos* (il volere dei più è, in quanto tale, «giusto»). Su questo punto – il più delicato – torneremo nelle pagine successive;

- la «inettitudine» dei governanti viene presentata nel discorso populista come incapacità di comprendere fatti che, agli occhi di ognuno, in quanto parte del popolo, sono semplici e autoevidenti: è questa la radice dello «sdegnismo» (termine con il quale indichiamo il lato supponente della cosiddetta «indignazione» diffusa e oggetto di esortazione: *indignez-vous*);
- la «rapacità» dei governanti viene identificata non solo con i fatti di corruzione e malcostume, ma considerata intrinseca a tutta la tassazione e a tutta la spesa pubblica: in sostanza a tutti gli interventi pubblici, alla necessità stessa dell'organizzazione statale;
- l'insieme di questi elementi porta necessariamente a considerare desiderabili forme di potere carismatico, perché, data la naturale bontà del popolo ed eliminata la macchina della forma di governo, il potere rappresentativo, sia come potere che rende «presente» il popolo (cioè che rende presente al popolo stesso l'immagine che esso ha di sé) sia come potere che lo rende capace di agire come un soggetto, non potrà fondarsi che sul carisma consistente nella capacità di incarnare quella naturale «bontà».

**3.** A proposito di tale «bontà», occorre ricordare che una corrente di pensiero psicanalitica di origine francese sostiene che nel mondo occidentale è in corso una straordinaria mutazione della struttura psichica degli individui<sup>1</sup>. Dalla struttura antica, plurimillennaria, di tipo nevrotico, e

<sup>1</sup> Basterà ricordare che tale corrente si è sviluppata, a partire dalle riflessioni formulate da Jacques Lacan negli anni sessanta, soprattutto attraverso l'opera di Charles Melman e di altri



dunque oblativa, fondata sull'interiorizzazione della Legge, si starebbe passando a una struttura perversa, e dunque rapace, fondata sulla negazione della Legge e sulla compulsione al godimento. Una situazione nuova, che sembra incidere profondamente sulla possibilità di tenuta del modello culturale presupposto dalle costituzioni democratiche contemporanee. Essa tocca, infatti, la stessa capacità dei soggetti di riconoscersi come «soggetti» a una Legge, seppur autonoma.

Quali che siano le varianti storiche dei processi di formazione degli ordinamenti politico-giuridici, il punto è che la Legge (usiamo d'ora innanzi questo termine per designare l'ordinamento in sé, in tutte le sue componenti anche implicite) presuppone un atteggiamento individuale e collettivo disposto – per usare un'antica terminologia – a stipulare il *pactum unionis* e il *pactum subiectionis*, e a prestarvi fede: cioè a rinunciare a qualcosa della propria libertà, sottomettendosi ai limiti che da tale rinuncia conseguono. Anche il più duro realista, anche chi riduce l'ordine sociale a un cieco equilibrio di forze antagoniste, anche il più intransigente anti-contrattualista non può negare quel che Ferdinand Tönnies ha affermato con fermezza: che «tutte le formazioni sociali sono artefatti di sostanza psichica; il loro concetto sociologico deve perciò essere nello stesso tempo un concetto psicologico», e che dunque la disponibilità all'accettazione del limite e l'interiorizzazione del limite medesimo sono essenziali, giacché nessun ordine sociale ha una consistenza solo «ester-

psicanalisti, anche in dialogo con studiosi di scienze sociali, tra i quali Marcel Gauchet. Il saggio *Kant con Sade* – nel quale si avanzava l'ipotesi della continuità tra la norma morale universale e la filosofia sadiana, e quindi del possibile scivolamento della prima nella seconda, dando luogo a un fantasma (quadro di vita) perverso – è stato pubblicato in Lacan (1966). È di Lacan, inoltre, la formulazione del cosiddetto «discorso del capitalista», «mantenuto attraverso il martellamento di un'ingiunzione a consumare indirizzata al produttore salariato, che è anche il destinatario delle merci prodotte: il consumatore. Il dovere di godere è così esteso dai corpi agli oggetti, dall'uomo merce a ciò che egli produce. [La psicanalisi] dimostra logicamente gli effetti della proclamazione del diritto "individuale" di godere senza freni del "lavoro vivente" e degli oggetti che questo produce. [...] e di questo "diritto" se ne vuole sempre di più, senza accorgersi [...] che il discorso capitalista può pendere nel discorso perverso [...]: il legame sociale, nel suo complesso, si verrebbe a configurare come un legame perverso» (Cathelineau, 1987). È evidente il nesso tra lo stato di natura hobbesiano e il legame sociale perverso sadiano: entrambi configurano un contesto in cui tutti hanno il diritto su tutto. Basterà ricordare Melman (2002, 2009), Melman, Cohen-Levinas, Lalloz (2011), Lebrun (1997, 2007, 2010), Hiltenbrand (2005), Chemama (2007), Recalcati (2010), Fiumanò (2010), Dogliani (1997), Gauchet (1985, 1998, 2002, 2005).

na», una sostanza propria totalmente separata dall'ordinamento psichico dei soggetti.

La tesi dell'avvento di una nuova economia psichica è stata divulgata dal Censis, che l'ha assunta a modello interpretativo della condizione in cui, pochissimi anni fa, versava il nostro paese. Presentando il suo XLIV *Rapporto sulla situazione sociale del paese/2010*, lo riassume con queste parole: «un inconscio collettivo senza più legge, né desiderio. La società slitta sotto un'onda di pulsioni sregolate. Viene meno la fiducia nelle lunghe derive e nell'efficacia delle classi dirigenti. [...] al di là dei fenomeni congiunturali economici e politico-istituzionali dell'anno, adesso occorre una verifica di cosa è diventata la società italiana nelle sue fibre più intime. Perché sorge il dubbio che, anche se ripartisse la marcia dello sviluppo, la nostra società non avrebbe lo spessore e il vigore adeguati alle sfide che dovremo affrontare.

Una società appiattita. Sono evidenti manifestazioni di fragilità sia personali che di massa: comportamenti e atteggiamenti spaesati, indifferenti, cinici, passivamente adattativi, prigionieri delle influenze mediatiche, condannati al presente senza profondità di memoria e futuro. Si sono appiattiti i nostri riferimenti alti e nobili (l'eredità risorgimentale, il laico primato dello Stato, la cultura del riformismo, la fede in uno sviluppo continuato e progressivo), soppiantati dalla delusione per gli esiti del primato del mercato, della verticalizzazione e personalizzazione del potere, del decisionismo di chi governa. E una società appiattita fa franare verso il basso anche il vigore dei soggetti presenti in essa. Una società ad alta soggettività, che aveva costruito una sua cinquantennale storia sulla vitalità, sulla grinta, sul vigore dei soggetti, si ritrova a dover fare i conti proprio con il declino della soggettività, che non basta più quando bisogna giocare su processi che hanno radici e motori fuori della realtà italiana.

Un'onda di pulsioni sregolate. Non riusciamo più a individuare un dispositivo di fondo (centrale o periferico, morale o giuridico) che disciplini comportamenti, atteggiamenti, valori. Si afferma così una “diffusa e inquietante sregolazione pulsionale”, con comportamenti individuali all'impronta di un “egoismo autoreferenziale e narcisistico”: negli episodi di violenza familiare, nel bullismo gratuito, nel gusto apatico di compiere delitti comuni, nella tendenza a facili godimenti sessuali, nella ricerca di un eccesso di stimolazione esterna che supplisca al vuoto interiore del soggetto, nel ricambio febbrile degli oggetti da acquisire e godere, nella ricerca

demenziale di esperienze che sfidano la morte (come il balconing). Siamo una società pericolosamente segnata dal vuoto, visto che a un ciclo storico pieno di interessi e di conflitti sociali si va sostituendo un ciclo segnato dall'annullamento e dalla nirvanizzazione degli interessi e dei conflitti.

#### 4. Il declino parallelo della legge e del desiderio nell'inconscio collettivo.

Bisogna scendere più a fondo nella personalità dei singoli e nella soggettività collettiva per verificare come funziona l'inconscio. Qui si confrontano la legge (l'autorità esterna o interiorizzata) e il desiderio (che esprime il bisogno e la volontà di superare il vuoto acquisendo oggetti e relazioni). Ogni giorno di più il desiderio diventa esangue, indebolito dall'appagamento derivante dalla soddisfazione di desideri covati per decenni (dalla casa di proprietà alle vacanze) o indebolito dal primato dell'offerta di oggetti in realtà mai desiderati (con bambini obbligati a godere giocattoli mai chiesti e adulti al sesto tipo di telefono cellulare). La strategia del rinforzo continuato dell'offerta è uno strumento invincibile nel non dare spazio ai desideri. Così, all'inconscio manca oggi la materia prima su cui lavorare, cioè il desiderio. Al tempo stesso, la desublimazione di archetipi, ideali, figure di riferimento rende labili i riferimenti alla legge (del padre, del dettato religioso, della stessa coscienza). Si vive senza norma, quasi senza individuabili confini della normalità, per cui tutto nella mente dei singoli è aleatorio vagabondaggio, non capace di riferirsi a un solido basamento.

Tornare a desiderare. Di fronte ai duri problemi attuali e all'urgenza di adeguate politiche per rilanciare lo sviluppo, viene meno la fiducia nelle lunghe derive su cui evolve spontaneamente la nostra società. Ancora più improbabile è che si possa contare sulle responsabilità della classe dirigente, sulle leadership partitiche o su un rinnovato impegno degli apparati pubblici. [...] la complessità italiana è essenzialmente complessità culturale. Nella crisi che stiamo attraversando c'è quindi bisogno di messaggi che facciano autocoscienza di massa. Non esistono attualmente in Italia sedi di *autoritas* che potrebbero ridare forza alla "legge". Più utile è il richiamo a un rilancio del desiderio, individuale e collettivo, per andare oltre la soggettività autoreferenziale, per vincere il nichilismo dell'indifferenza generalizzata. Tornare a desiderare è la virtù civile necessaria per riattivare la dinamica di una società troppo appagata e appiattita»<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Il testo del XLIV Rapporto annuale è consultabile in [www.censis.it](http://www.censis.it).

La crisi economica ha modificato questo contesto? Il popolo immiserito dalla riduzione di salari, pensioni e servizi è di nuovo un «buon popolo», dolente sotto le spoliazioni, ma desiderante, che cerca una nuova Legge che dia speranza ai singoli e vigore alla collettività? I sintomi sono contraddittori. L'antipolitica crescente deporrebbe nel senso di un aggravamento della perversione del legame sociale. La fiducia nell'attuale «governo di scopo»<sup>3</sup> deporrebbe invece a favore di una consapevolezza della necessità di uno sforzo collettivo che faccia i conti con la realtà, con gli errori passati, con i limitati margini di manovra politico-economica (duri ed effettivi, per quanto odiosi), cioè con la fatica richiesta dall'uscire, passo a passo, da una situazione di estrema debolezza, molto maggiore – occorre riconoscere senza reticenze – di quella di paesi simili al nostro, quindi imputabile alla *nostra* storia, e non solo al tallone di chi viene imputato di schiacciarcici cinicamente (il che ovviamente non lo assolve dai gravi errori commessi). Se le considerazioni sopra svolte sono vere, e sono comunque autorevolmente sostenute, risulta evidente l'enorme sforzo richiesto a una politica che voglia contrastare il fenomeno della perversione del legame sociale; e le nuove dimensioni richieste da quello che una volta si chiamava «orientamento» delle masse.

5. Come si manifesta oggi il populismo nel nostro paese? Prendendo spunto dalla recente proposta di classificazione di Cantaro<sup>4</sup>, si potrebbe distinguere tra un populismo «classico e politico» (il berlusconismo), un populismo preterintenzionale (l'antiberlusconismo) e un populismo nichilista e anarchico (il grillismo). Soffermiamoci sul secondo.

L'antiberlusconismo è populista nella misura in cui scende sullo stesso terreno del primo: la demonizzazione antropologica, e conseguentemente politica, dell'avversario. Il Partito democratico è nato per contrastare il populismo, collegandosi alle culture fondative della Repubblica e alla storia «dell'Italia migliore». Ma quanto è riuscito a rifiutare il discorso populista e a percorrerne un altro? Se il populismo berlusconiano è «anti-sinistra», «anti-rossi», il populismo anti-berlusconiano – non potendosi rinchiudere, per le sue molteplici matrici, nel populismo di impronta mo-

<sup>3</sup> Il Governo Letta (*n.d.r.*)

<sup>4</sup> *La rappresentanza nell'epoca post-ideologica*, relazione presentata al convegno di Urbino *Sindacati, partiti e movimenti nella crisi* del 24-25 ottobre 2013.

rale – ha cercato la sua politicizzazione in un'impronta antipartitica e anti-istituzionale, considerando partiti e istituzioni come irrimediabilmente compromessi dal berlusconismo stesso. Cos'è, se non populismo, l'accordarsi al coro del rifiuto del finanziamento pubblico dei partiti? e l'utilizzare, come argomento decisivo a favore della riduzione del numero dei parlamentari, dell'abolizione delle Province e del Senato, il fatto che essi «costano»? e il ritornello sul governo che deve nascere dalle «urne» e non dagli «inciuci» di palazzo (così rifiutando la logica stessa del sistema parlamentare)? e il ritornello sulla necessità che la sera delle elezioni si deve conoscere il «vincitore»? e che i governi di grande coalizione, anche ove necessitati dai numeri parlamentari, sono «governi contro natura»? e soprattutto cos'è, se non puro populismo, l'assorbimento di tutti i problemi politici in quello della «comunicazione», intesa come consapevole manipolazione dell'elettorato in un irreal presente (perché posto come dovuto solo alla cattiveria o incapacità, o mancanza di volontà altrui) in vista di un impossibile, prometeico futuro? cos'è, se non puro populismo, affidare a elezioni primarie aperte a chiunque la scelta del proprio segretario politico e dei segretari regionali?

Del populismo antiberlusconiano, i cui tratti sono stati descritti da innumerevoli analisi, è opportuno qui ricordare che ne fanno parte anche il populismo giuridico e quella sua particolare versione che è il populismo costituzionale. Il primo non si esaurisce nel protagonismo giudiziario antagonista, ma trova espressione soprattutto nel disinteresse-disprezzo della cultura giuridica dominante per la politica e per la legge, perché tutta la politica sarebbe dal berlusconismo medesimo irrimediabilmente inquinata, e per la centralità attribuita, di contro, alla giurisdizione, dunque al «sapere» o alla «saggezza» delle corti, nazionali e internazionali. Il secondo si caratterizza come un atteggiamento che, in nome della sacrosanta «bellezza» del disegno costituzionale (e, certo, dell'utilità che un popolo si riconosca in un «dover essere» collettivo, anche lontano), disprezza del tutto la macchina della forma di governo e i protagonisti del suo funzionamento. È una forma di populismo «blanditorio», che propone di «lasciar perdere» (perché evidentemente considerati non urgenti, ma sollecitati solo e soltanto da disegni torbidi e autoritari, o comunque dolosamente regressivi) i problemi del funzionamento della macchina statale, e, invece, di continuare a soddisfarsi della contemplazione dei principi scritti, della letteratura e della giurisprudenza che ne sono state

spremute, e del loro antagonismo con il pessimo stato delle cose, senza minimamente porsi il problema che l'attuazione – l'inveramento – di quei principi richiede una forza capace di applicarli alla società intera, e non solo di ricamarli su casi singoli, come non può che fare la giurisdizione.

Un atteggiamento antipolitico, questo, che ritiene che lo sforzo di contrastare i revisionismi autoritari e oligarchici per far prevalere la buona manutenzione della Costituzione del 1947 – affinché, per quel poco che dipende da essa, possa migliorare il funzionamento del sistema politico e della forma di governo parlamentare – è da considerare, in sé, come una causa persa: per cui l'accettare questo scontro è solo un «prestarsi», da utili idioti, ai disegni eversivi delle forze antidemocratiche (come ha ampiamente dimostrato la discussione che si è svolta intorno alla vicenda dei cosiddetti «35 saggi»). Il populismo costituzionale è dunque blanditorio perché accarezza i principi per suscitare «sdegno» popolare nei confronti delle cose presenti, ma senza criticare le cause aggredibili che producono questo stato di cose e senza sfiorare il discorso sui possibili rimedi.

6. I populismi, come tutte le correnti politiche, sono prodotti da élite, che rappresentano fenomeni sociali col dare a essi quella forma. In quanto tali sono domabili da altre élite, capaci di altri discorsi. Volendo prendere il problema per la gola, nella sua essenza politica, si potrebbe dire che il populismo si riduce in ultima istanza a questo: nel rifiuto di considerare il concorso dei cittadini attraverso i partiti – concorso che si esprime tanto nella cooperazione quanto nel conflitto, secondo le condizioni – come l'unico e insostituibile «principio generatore» della politica nazionale.

Altro principio non è concettualmente pensabile nel contesto di una democrazia moderna. Per opporgliene un altro bisogna uscire dal quadro della sovranità popolare definito dal costituzionalismo pluralistico e avventurarsi nel terreno della legittimazione carismatica. Ed è quello che si sta facendo da quando si è cominciato a dire che i partiti, come fa anche larga parte della cultura di sinistra, sono «stelle fredde», che vediamo ancora, ma che in realtà non ci sono più. E che bisogna dunque pensare di farne a meno.

La campagna mediatica concorde sulla critica al finanziamento pubblico lo dimostra. Le pulsioni presidenzialiste, o semipresidenzialiste, dimo-

strano che la fiducia nella capacità di concorso/ mediazione dei partiti è nulla. Non solo: in quest'incapacità si vede il focolaio della malattia che ha colpito le nostre istituzioni. La parola d'ordine della destra è «mettere in sicurezza le istituzioni dai partiti». E purtroppo fornire la prova controfattuale è difficilissimo. Anche quella che avrebbe potuto fornire l'attuale governo è in gravi difficoltà.

7. Se il principio di sovranità popolare significa sovranità non di un popolo immaginario (com'era nella sovranità nazionale), ma del popolo in carne e ossa – con le sue virtù, i suoi difetti, le sue passioni, ignoranze, superstizioni, ma che non è un'orda allo stato brado, avendo stipulato un patto costituzionale che segna le forme e i limiti della sua sovranità – occorre che le élite non rinneghino mai questa «datità» del popolo reale: dunque la necessità di compromessi, e il principio di realtà, che presiede alla scelta delle linee di condotta, a fronte dell'obiettivo distribuzione delle forze.

Il principio di realtà non rappresenta affatto una resa al machiavellismo. Anzi. Proprio la critica al populismo, della quale il richiamo al principio di realtà è parte, aiuta a configurare con chiarezza il contenuto e la portata della «questione morale», che, in modo solo apparentemente strano, il populismo contemporaneo – ci riferiamo in primis a quello di sinistra – ha lasciato completamente cadere nell'oblio.

Rinviando ad altra sede l'approfondimento della riflessione di Enrico Berlinguer sulla questione morale, qui possiamo limitarci a dire che essa rappresenta l'altra faccia – o, se si vuole, la prima conseguenza – dell'affermazione secondo cui si era esaurita la spinta propulsiva della rivoluzione d'ottobre. Dire questo significava dire che il movimento comunista doveva ricostruire daccapo la propria teoria politica. E se uno dei punti di partenza di questa ricostruzione doveva essere la questione morale, il «daccapo» voleva dire che andava ripresa dalle fondamenta la domanda su cosa dovesse rappresentare la morale nella politica: in altre parole, che si doveva uscire dalla tradizione occidentale e moderna, entro la quale la teoria comunista si era formata, della separazione/alterità tra morale e politica.

Ciò ha una conseguenza importantissima e immediata per il discorso che qui stiamo conducendo. Superare la separazione tra morale e politica – ponendo la «questione morale», cioè la questione di un intollerabile dilagare dell'immoralità – significa ovviamente riunificarle nella morale. Ma

come è possibile dare alla morale una oggettività e una forza tale da renderla «parametro» della politica? Senza riprendere qui i termini di una discussione infinita è sufficiente accennare a uno spiraglio che proprio la critica al populismo consente di aprire. Il successo del populismo non può essere spiegato se non ammettendo che, al netto di tutte le manipolazioni effettuate dai suoi profeti, esso fa riferimento all'esistenza di un nucleo di convincimenti, attese, aspirazioni, modelli di vita buona, che svolge la stessa funzione, occupa lo stesso luogo, di quel nucleo di aspettative, di speranze semplici ed elementari, cui sempre la sinistra ha fatto riferimento definendole come «bisogni popolari», «delle masse», «dei lavoratori».

È dunque necessario ammettere, anzitutto, che la democrazia di massa non può fare a meno di riconoscere una sorta di «morale diffusa», di «visioni del mondo», di «concezioni della vita» che formano il nucleo duro della (possibile) convivenza sociale, e che, in secondo luogo, costituiscono il titolo di nobiltà della democrazia stessa, in quanto forma politica che richiede il loro libero manifestarsi come elemento generatore dell'organizzazione sociale complessiva. E occorre conseguentemente riconoscere, infine, che tale nucleo duro può essere manipolato in funzione antipolitica, antirappresentativa e antidemocratica, per togliere a esso il respiro universalistico che ha e per trasformarlo nel suo contrario: nel fondamento di identità chiuse ed egoiste.

Certo, è compito delle élite democratiche interpretare tale nucleo duro, dare a esso un volto aperto al pluralismo, tracciare i confini del conflitto tra le sue diverse visioni, in modo tale che non si trasformi in un conflitto autodistruttivo. E dunque di sconfiggere le élite populistiche. Non è una morale universale a fondamento metafisico. È una morale che può essere intravista da chi si muove da un punto di vista universalistico.

**8.** In conclusione si potrebbe dire che la domanda fondamentale è: qual è la differenza tra rappresentare e blandire? La differenza attiene alla fase discendente del rapporto di rappresentanza. Mentre quella ascendente consiste nella trasmissione di bisogni, quella discendente consiste in una prestazione d'unità: in primo luogo, la rappresentanza (l'indicazione come possibile) di un modello di società buona in cui i rappresentati si riconoscano; in secondo luogo, la rappresentanza come assunzione di decisioni in nome del rappresentato. Se l'evocazione di un modello di so-



cietà desiderabile è avulso dal principio di realtà, necessariamente si risolve, da un lato, nell'invettiva, dall'altro, nella blandizie dei buoni sentimenti degli sdegnati.

Non abbandonare il principio di realtà non significa rinunciare a presentare affreschi su un futuro desiderabile; ma significa non rimuovere mai, con facili giochi di parole, il problema di come organizzare un piano d'azione orientato a quegli obiettivi e come organizzare un concreto sistema politico costituzionale capace di tendere a realizzare quegli obiettivi.

Se si rimuovono queste domande si rende possibile un discorso facile e superficialmente affascinante. Come si può dire di no a un bel discorso sui diritti e sulle virtù? Questa è la forma più nuova e più insidiosa del populismo di sinistra: siamo buoni e giusti perché condividiamo idee buone e giuste. Il resto non ci interessa perché è il mondo del male, e ne siamo sdegnati.

Quest'atteggiamento quasi sempre si sposa con un'affermata fiducia nella capacità di mobilitazione diffusa e dal basso (confermata da alcuni elementi, come la vivacità dell'associazionismo e del volontariato). Il rischio, dunque, è che la teoria che vede i partiti (tutti i partiti) ormai ridotti a stelle fredde, associata alla retorica della bontà del popolo e della forza intrinseca, autoapplicativa, dei principi e dei diritti pensati per il popolo, generi una visione solo virtuale della politica, disarmata di fronte alla realtà, che alimenta (in modo preterintenzionale) il gioco del populismo vero, che è intrinsecamente autoritario e intrinsecamente negatore del principio della sovranità popolare «concreta», storica.

Il primo «orientamento delle masse» che la sinistra politica e sindacale dovrebbe promuovere è dunque un loro orientamento alla realtà; e il primo orientamento che la sinistra politica e sindacale dovrebbe realizzare su se stessa è un orientamento cognitivo all'invenzione di politiche possibili e ben strumentate.

### Riferimenti bibliografici

- Cathelineau P.C. (1987), *Il liberalismo e il marchese de Sade*, in *L'Eclat du Jour*, 7 [trad. it. (1993), *Nuvole*, 5].  
Chemama R. (2007), *La jouissance, enjeux et paradoxes*, Parigi, Érès.  
Dogliani M. (1997), *Introduzione* a T. Mann, *La legge*, Milano, Baldini & Castoldi.

- Fiumanò M. (2010), *L'inconscio è il sociale. Desiderio e godimento nella contemporaneità*, Milano, Bruno Mondadori.
- Gauchet M. (2005), *La condition politique*, Parigi, Gallimard.
- Gauchet M. (2002), *La démocratie contre elle-même*, Parigi, Gallimard.
- Gauchet M. (1988), *La religion dans la démocratie, parcours de la laïcité*, Parigi, Gallimard.
- Gauchet M. (1985), *Le désenchantement du monde*, Parigi, Gallimard.
- Hiltenbrand J.-P. (2005), *Insatisfaction dans le lien social*, Parigi, Érès.
- Lacan J. (1966), *Écrits*, Parigi, Seuil.
- Lebrun J.-P. (2010), *La condition humaine n'est pas sans conditions*, Parigi, Denoël.
- Lebrun J.-P. (2007), *La perversion ordinaire. Vivre ensemble sans autrui*, Parigi, Denoël.
- Lebrun J.-P. (1997), *Un monde sans limite. Essai pour une clinique psychanalytique du social*, Parigi, Érès.
- Mastropaolo A. (2005), *La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Melman C. (2009), *La nouvelle économie psychique. La façon de penser et de jouir aujourd'hui*, Parigi, Denoël.
- Melman C. (2002), *L'homme sans gravité. Jouir à tout prix*, Parigi, Érès.
- Melman C., Cohen-Levinas D., Lalloz J.-P., (2011), *Discussion avec les philosophes à propos de «La nouvelle économie psychique, la façon de penser et de jouir aujourd'hui»*, in [www.freud-lacan.com](http://www.freud-lacan.com).
- Recalcati M. (2010), *L'uomo senza inconscio*, Milano, Cortina.

## ABSTRACT

*Lo scritto mette in relazione il populismo sviluppatosi in Europa negli ultimi anni non solo con l'acuta crisi dei partiti politici, ma anche con la straordinaria mutazione della struttura psichica degli individui che è in corso nel mondo occidentale (la perversione del legame sociale). Definito il populismo come il rifiuto del fatto che in una democrazia, fondata sul principio della sovranità popolare, l'unico principio generatore della politica nazionale è il concorso/conflitto – come realmente si svolge tra le forze date – dei cittadini tra di loro e attraverso i partiti politici, e dunque che è estranea a tale principio la rappresentanza carismatica della bontà originaria del popolo, vengono ricondotti nell'alveo del populismo anche il neogiunaturalismo e il costituzionalismo fondato sulla retorica dei diritti. Viene infine esaminato il possibile rapporto tra la critica al populismo e la «questione morale», intesa come superamento della distinzione/alterità, tipica del pensiero moderno, tra politica e morale.*

CIVIL SOCIETY, MOVEMENTS, REPRESENTATIVE DEMOCRACY:  
POPULISM IN LEFT PARTIES

*This paper aims to establish a relationship between populism, which developed in the West in the last decades, not only with the crisis which struck political parties, but also with the current extraordinary transformation of the psychic structure of the individuals (the perversion of the social bond). Within democratic regimes, recognizing the sovereignty of the people, politics should be based on cooperation and conflict between citizens and through political parties. Populism rejects such a principle and maintains instead the charismatic representation of the inherent goodness of the people. According to this definition, new natural law theories and constitutionalism, based on the rhetoric of human rights, can be considered a form of populism. Finally, the paper analyzes the relationship between populism and moralism, considering the latter as the overcoming of the distinction, typical of modern thought, between politics and morality.*





## **Le rappresentanze sociali nell'era neo-populista. Organizzare la democrazia per organizzare la rappresentanza**

*Mimmo Carrieri\**

### **1. L'avversione verso l'azione di rappresentanza e il declino dei partiti**

Tutti i soggetti di rappresentanza collettiva appaiono in difficoltà e sotto attacco. Questo fenomeno si presenta come uno dei tratti comuni e caratterizzanti della fase attuale delle democrazie pluraliste nei paesi avanzati. Essi sono pervasi, con varia intensità e diverse declinazioni, dal vento dei populismi, tanto di destra quanto di sinistra, dai nomi mutevoli e cangianti in ciascun paese, ma con obiettivi affini. Conosciamo bene la variante «grillina» o lo spartito berlusconiano, accomunati dall'inclinazione verso decisioni semplici e prese da pochi (qualche volta da uno solo) e dall'avversione verso tutto ciò che è «organizzazione», che porta a dilatare i numeri dei soggetti coinvolti e dei processi attivati. Ma cominciamo anche a entrare in confidenza con la variante di sinistra di questo spirito del tempo<sup>1</sup>.

A ben vedere questa componente popolare e populista, con il richiamo a messaggi semplificati e qualche volta semplicisti, e con la critica a istituzioni troppo criptiche e inefficienti, è sempre esistita storicamente, anche se un po' celata, dentro il dna della sinistra del dopoguerra. Ma all'epoca della «democrazia organizzata» il richiamo populistico serviva a costruire il partito di massa, non a destrutturarlo. Nella versione che ne fornisce attualmente Renzi, neo-premier del centro-sinistra, troviamo invece molti ingredienti in comune con il più tradizionale qualunquismo

\* Mimmo Carrieri è docente di Sociologia economica nell'Università «La Sapienza» di Roma.

<sup>1</sup> Ovviamente esistono differenze tra questi vari fenomeni, che in alcuni casi intercettano anche domande di innovazione e di cambiamento politico. Essi però sono accomunati dal fastidio verso tutti i soggetti collettivi che assicurano un'intermediazione delle domande.

populista. Rivolto a sindacati e Confindustria Renzi dice: «a questo punto chiederò loro cosa hanno fatto per questo paese negli ultimi venti anni. Noi ascolteremo tutti, ma cosa c'è da fare lo sappiamo perfettamente da soli»<sup>2</sup>.

La critica che egli avanza si riferisce a «tutte» le organizzazioni sociali, senza esprimere una vicinanza (o una maggiore ostilità) nei confronti di uno dei due lati del mondo associativo. Dunque nessuna vicinanza alle imprese e agli imprenditori, rivendicata comunque da Berlusconi (che conosce bene la sua platea sociale). Ma nessuna prossimità neppure con i sindacati (come è avvenuto storicamente per il centro-sinistra): la polemica con la Cgil, che è più frontale, serve a oscurare il dato di fondo, che consiste nel considerarli tutti ugualmente disfunzionali. Perché appunto l'ideologia in cui si traduce questo spirito del tempo si sostanzia della critica radicale verso le «grandi» organizzazioni: per loro natura lente, macchinose, incapaci di pervenire a risultati efficaci nella vita sociale, come lascia intendere l'interrogativo concernente «cosa hanno fatto per il paese», che riecheggia la pancia sociale passiva e rivendicativa in cui si incarna prevalentemente il verbo populista.

Questa efficacia nelle «cose» e nelle decisioni sarebbe invece garantita dalle nuove leadership gerarchiche, elitarie e chiaramente orientate in senso «decisionista». A voler essere cattivi, le parole di Renzi riecheggiano – non volutamente, cosa che è peggio – l'approccio teorizzato dalla destra berlusconiana in materia di «dialogo sociale»: confronto con tutti (le parti sociali), ma decisioni ben concentrate nelle mani di pochi (quelli che «sanno» prenderle e sono abilitati a farlo). La logica del «decreto» e il primato della leadership solitaria.

Si delinea, dunque, un chiaro rovesciamento del paradigma con il quale abbiamo a lungo convissuto: che le organizzazioni socio-politiche, proprio perché «grandi» e attente a contemperare vari gruppi e domande, consentono di aiutare a costruire esiti più vicini ai beni comuni o agli interessi generali.

In realtà potremmo ricorrere ad alcune chiavi presenti nelle scienze sociali per spiegare le radici di queste posizioni, ad esempio le tesi sofisticate e nobili che mettono in guardia contro gli eccessi della «densità or-

<sup>2</sup> Queste sono le frasi pronunciate nel corso di una trasmissione televisiva e riportate dal *Corriere della Sera* del 10 marzo 2014.

ganizzativa», che in quanto tali tenderebbero a prevalere o a sovrapporsi rispetto alle esigenze e ai fini sistemici (la versione più ricca è quella che troviamo in Olson, 1984). Ma queste ascendenze sono probabilmente troppo complesse e ingombranti per questa cultura politica, forse sbrigativa, sicuramente assertiva. Che si limita a orecchiare e riecheggiare quelli che sono sentimenti, spesso rozzi e istintivi, largamente diffusi<sup>3</sup>.

Da varie parti, dunque, prende corpo una convergenza che ha come bersaglio le istituzioni tradizionali della democrazia rappresentativa e le organizzazioni «intermedie». In questa vulgata trasversale si condensano il fastidio verso la tecnicità e la complessità del processo decisionale, contro la scarsa rispondenza di cui darebbero prova i diversi rappresentanti verso gli interessi più immediati e verso la volontà epidermica dei rappresentati. Ma soprattutto l'irritazione verso le mediazioni di ogni tipo e i tempi, non sempre agili, che esse richiedono. In questa ottica sono le grandi organizzazioni funzionali a incarnare tutto l'universo dei mali possibili: troppo lente e conservatrici, invischiate inevitabilmente dai tratti peggiori della «legge ferrea delle oligarchie». L'ostilità di questo approccio investe tutto ciò che è strutturato e non espressione dello spontaneismo sociale. Essa riguarda tutto quel processo politico che richiede tempo e fatica, che per questo rinvia alla paziente aggregazione e sintesi dei tanti rivoli delle richieste e degli interessi che pervadono le nostre società.

Così, come effetto e in parallelo, si assiste a uno svuotamento dei soggetti classici della democrazia rappresentativa, che avevano prosperato in una parte del Novecento. Su un versante notiamo la crescita generalizzata, in alcuni casi con picchi preoccupanti, dell'astensionismo elettorale, e in generale la disaffezione e la più ridotta partecipazione alla vita politica (per i dati e i ragionamenti connessi possiamo in questo caso chiamare in causa scienziati sociali non politologi, che analizzano le trasformazioni della «politica nell'era dell'austerità»: si veda Schafer, Streeck, 2013).

Ovviamente sono i partiti l'epicentro di questo terremoto discendente. La crisi dei partiti di massa – specie nella loro versione più nobile, che era il partito di sinistra d'integrazione sociale – si è rovinosamente trasformata nel loro declino. E forse, nel caso italiano, nella loro evapora-

<sup>3</sup> Anche se sono forti le componenti di «manipolazione» di questi atteggiamenti diffusi: si vedano le argomentazioni di Urbinati (2014).

zione, o almeno oscuramento: qui è stato più vistoso il crollo rispetto all'epoca d'oro della «democrazia dei partiti», nell'accezione di Scoppola, che vedeva una sorta di primato europeo nei numeri degli iscritti in capo ai nostri partiti principali.

Non si tratta solo di una questione di numeri associativi, che sono in calo più o meno generalizzato, e qualche volta drammatico, in tutti i paesi avanzati. Ma – come è noto – ha assunto via via consistenza crescente il fenomeno di una mutazione qualitativa nelle funzioni dei partiti. Sempre meno interessati, o capaci, di animare la partecipazione sociale (di qui anche il progressivo ridimensionamento degli iscritti e dello spazio della militanza). E sempre più rivolti, invece, alla selezione del ceto politico e alla gestione delle istituzioni attraverso una struttura capillare e tecnocratica di raccolta del consenso. È il fenomeno che è stato concettualizzato come «cartellizzazione» dei partiti (secondo la proposta ormai consolidata di Katz, Mair, 2006; ma si veda anche l'opera postuma di Mair, 2013, che mostra il declino delle iscrizioni e dell'identificazione politica con i partiti tradizionali).

È questa la frontiera ulteriore e più spregiudicata, situata oltre quella del «partito pigliatutto» concettualizzata in precedenza, che in Italia ha assunto una coloritura precocemente e incautamente poco attenta alla frattura lavorista, con una forte inclinazione a ritenere che essa sia datata e da superare. È quella mutazione che è stata definita di recente (fuori dei canoni tipici della scienza politica: Urbinati, 2014) del «partito spugna», completamente ed esclusivamente (e spesso patologicamente) immerso nelle istituzioni.

Ma c'è un interrogativo su cui soffermarsi. È quest'ondata populista a spiegare la crisi e il declino dei partiti di massa? A questo riguardo appare plausibile rilevare che se il processo discendente è avviato da tempo (almeno dagli anni ottanta), il successo della vulgata populista ne ha aiutato l'estensione e l'intensità. Va detto però che i nuovi *maitres à penser* hanno trovato terreno fertile nelle patologie dei partiti e del sistema politico. Gli ideologi del nuovo corso, che riducono – sulla falsariga di Stella e Rizzo – tutto l'agire politico a «casta», hanno avuto gioco facile. Non solo per le ragioni «etiche», principalmente sbandierate, che hanno portato in primo piano gli sprechi e i costi della politica. Ma per la ragione, meno analizzata, che le culture politiche fondative, uscite indebolite dalla Prima Repubblica, non sono state capaci di rinnovarsi, rianimando un terreno



di partecipazione sociale e offrendo una forte prospettiva, socialmente coinvolgente, ai cittadini italiani.

## **2. La parabola non coincidente dei sindacati**

Ma partiti e sindacati hanno mostrato traiettorie analoghe e una tendenza comune verso il ridimensionamento (sempre ricordando che parliamo, in primis, delle esperienze dell'Europa economicamente avanzata)? Su scala europea sembrerebbe di sì (si veda il ragionamento condotto in Carrieri, 2014). In altri termini, che esista una convergenza verso il basso, tale però da non annullare il dato di fondo che i sindacati, pure indeboliti, restano in generale organizzazioni di «massa» (in qualche caso, come nei paesi nordici, in misura considerevole).

Guardando all'Italia le due parabole non sembrano coincidere del tutto (nonostante che di parabola discendente dei sindacati ne parlasse già Accornero nel 1992). La caduta dei partiti, in termini di numeri e di legittimità sociale, appare assolutamente verticale. I sindacati invece hanno mantenuto dati associativi e, in generale, organizzativi (risorse, apparati, finanze), del tutto rispettabili. In qualche misura incrementati nell'ultimo quindicennio, in sostanziale controtendenza con quanto accade nella stragrande maggioranza degli altri paesi (in questo senso, puramente quantitativo, si veda Crouch, 2012). Le organizzazioni italiane hanno utilizzato il loro crescente pluralismo (più conflittuale e competitivo che in passato) per mettere in campo una grande varietà di azioni e di incentivi per l'adesione. Che si sono rivelati abili tecniche, evolute nel tempo, per mantenere e articolare le loro radici sociali. La sindacalizzazione dei pensionati e l'espansione nell'ambito dei servizi individuali (tentati con meno successo anche da altri sindacati europei) ne sono un emblema significativo. Ma questi sviluppi non hanno prodotto il meccanico predominio di una sindacalizzazione di carattere strumentale. Le nostre organizzazioni hanno anche confermato, nel tesseramento e nelle scelte, larga parte delle identità collettive ereditate dagli anni sessanta e settanta: anzi, un loro limite è probabilmente quello di non averle rinnovate abbastanza.

Avendo fatto questo riconoscimento alla capacità organizzativa camaleontica messa in mostra dai nostri sindacati, appare opportuno chie-

dersi se questa sia (stata) adeguata a fronteggiare il montante populismo e se possiamo considerare sufficiente, anche in prospettiva, lo spirito di adattamento che essi hanno esibito. In relazione al primo aspetto, è possibile dare una risposta sostanzialmente positiva. I sindacati, nel loro insieme, sono stati complessivamente più adeguati di altri attori – anche se forse non del tutto adeguati – a fronteggiare la spinta populista. Quest’ultima si fonda su una forte dimensione di accesso «diretto» e «non mediato» ai processi decisionali, contestando ogni tipo di filtro. Così la competenza ad assumere decisioni da parte di organi tecnici o ristretti (o, come dicevamo, contestando le funzioni stesse delle organizzazioni). Nell’ultimo scorcio di anni questi postulati si sono arricchiti del valore aggiunto della «rete», che funziona come un motore: consente un accesso virtuale alle sedi e l’illusione di poter contare anche a distanza (si vedano, sui nuovi fenomeni e le «sfide alla rappresentanza» che essi pongono, le riflessioni di Urbinati, 2014).

Ora, perché i sindacati risultano meno spiazzati rispetto a questo vento «movimentista»? Una ragione culturale di fondo – una sorta di fattore strutturale – è che la «democrazia sindacale», per sua natura, ha bisogno costantemente di una maggiore vicinanza agli interessi specifici e alla loro articolazione rispetto alla democrazia politica. Questa dimensione, valida per tutti i movimenti sindacali, va integrata con un’importante declinazione tipica solo di alcuni sindacati: l’enfaticizzazione della partecipazione diretta da parte dei lavoratori – qualche volta dei soli «iscritti» – non solo alle azioni collettive, ma anche alle decisioni. Si tratta del filone della «democrazia diretta», dell’appropriazione delle principali scelte sulla condizione di lavoro, che attraversa una parte significativa dei nostri sindacati sin dagli anni del primo dopoguerra.

Se tradizionalmente questo filone era più vicino all’ala «sinistra» del movimento operaio, negli anni sessanta e settanta i suoi fermenti hanno attraversato trasversalmente tutte le confederazioni, fino ad approdare all’elezione dei delegati di reparto (nell’ambito dei Consigli di fabbrica), in relazione alla loro legittimazione diretta sul campo, e quindi comunque sottoposti a una forte revocabilità. In base all’assunto di poter decidere in modo autoregolato dei propri problemi lavorativi, attraverso una radicale voglia di sovvertire l’organizzazione gerarchica del lavoro di impostazione taylor-fordista. La dimensione della delega dunque esisteva, ma entro un contesto di forte partecipazione collettiva, tale da consentire

di orientare l'insieme dei rappresentanti. E si traduceva anche in una critica, più o meno serrata, alla «semplice» democrazia rappresentativa (in numerosi lavori di Trentin, a partire dal più famoso del 1977, si possono trovare i fondamenti, ma anche la relativizzazione, di questa «socializzazione politica» di massa).

In corso d'opera questa tensione verso la democrazia immediata si è stemperata in una più ragionevole e praticabile «democrazia partecipativa», caratterizzata dall'essere non radicalmente alternativa, ma piuttosto integrativa delle forme elettive della democrazia rappresentativa. Quelle esperienze storiche contengono qualcosa in comune con alcune manifestazioni attuali, che si incardinano sulle potenzialità delle decisioni prese attraverso la rete. Il nocciolo è lo stesso: si tratta di minoranze attive che ritengono di essere legittimate a interpretare la volontà di tutti. L'aspetto comune ulteriore consiste nella convinzione, più o meno in buona fede, di perfetta consonanza e rispondenza verso il «vero» orientamento immediato dei rappresentati.

La differenza di fondo appare però duplice: la pretesa universalistica di queste «nuove» minoranze oggi è costruita su un universalismo più fondato, ma cionondimeno solo virtuale, che è quello della enorme diffusività della rete. In realtà anche la rete, come si è configurata finora, appare come una potenzialità integrativa, non sostitutiva rispetto ad altri (se si considera l'ancora alto numero dei «non connessi», messo in evidenza anche dai cantori della «società in rete» come Castells) meccanismi<sup>4</sup>. La seconda differenza, non di poco, è che questa democrazia in rete, agita pur sempre da minoranze, fa coincidere la sua partecipazione con l'esposizione alla rete, ma resta complessivamente passiva e a distanza: tanto più lontana dalle dinamiche vive, dai problemi materiali e dalle relazioni sociali dei luoghi di lavoro (per dire solo una: quella che ci interessa più direttamente).

Nonostante questi problemi e i limiti di questa nuova democrazia «dal

<sup>4</sup> Se è vero che essa ha rivestito quest'ampia portata – di allargamento dei confini della politica in chiave integrativa – in casi come quello delle elezioni presidenziali americane, o in certa misura francesi, pure i numeri e la capacità di coinvolgimento di molte tra queste esperienze non sembrano significativi. Basti ricordare alle poche migliaia che partecipano, con una pretesa di rappresentanza generale, ai diversi momenti di decisione «diretta» attivati dal Movimento 5 Stelle (per una critica di queste applicazioni e, più in generale, dei limiti della democrazia in rete, si veda Florida, 2013; ma anche Urbinati, 2014).

basso», i nostri sindacati hanno giustamente scelto di dialogare con essa, riconducendola entro il recinto più ampio della democrazia sindacale. Il ricorso a procedure di validazione democratica delle scelte sindacali è piuttosto diffuso, se non generalizzato. Esso è praticato negli accordi di piccolo raggio (aziendali), ma anche su larga scala, com'è successo in presenza di intese nazionali o di carattere concertativo nel 1995 sulle pensioni e nel 2007 sull'accordo tripartito in materia di welfare. Questo ricorso, che ha avuto il merito di rendere più attivo e vitale in generale il sindacalismo confederale, è però avvenuto in modo episodico e poco strutturato, basato in larga parte su decisioni contingenti e non su un approccio sistematico o pienamente codificato.

Come è noto, non tutte le confederazioni condividono allo stesso modo l'importanza attribuita a questa *issue*, tradizionalmente più consona al mondo della Cgil e della sinistra sindacale. Eppure esse hanno quasi sempre preso insieme la decisione di allargare all'intera platea dei diretti interessati alcuni oggetti importanti, quando le controversie apparivano governabili e non tali da determinare spaccature o guerre di religione. La ragione di questa disponibilità è da ricondurre a un sano pragmatismo. Tutti i sindacati si rendono conto dell'esigenza di coinvolgere platee generali nel momento in cui la sindacalizzazione riguarda solo un terzo circa dei lavoratori attivi, e comunque uno spicchio minoritario. E inoltre che le decisioni assunte in modo più aperto e coinvolgente producono generalmente l'effetto di rafforzare la legittimità sociale delle stesse organizzazioni (su questi temi si vedano le ipotesi di lavoro contenute in Bacaro, Carrieri, 2011).

Quest'opzione, praticata dai sindacati in modo un po' rapsodico e un po' empirico, ma comunque costantemente, segna anche – questo è un aspetto importante – una cesura rispetto agli orientamenti che hanno preso corpo nello stesso torno di tempo nei partiti politici. Questi ultimi hanno dimostrato un crescente disinteresse verso gli iscritti e l'impegno associativo: lo stesso neonato Partito democratico, dopo una fiammata iniziale, ha progressivamente messo tra parentesi questa dimensione, al punto da contare meno iscritti dei Democratici di sinistra, una delle sue costole originarie. Questo partito si è dunque orientato ad affrontare il nodo del suo deficit di legami con la società facendo ricorso in modo generalizzato allo strumento delle primarie, con alcuni successi di rilievo in occasione soprattutto di eventi nazionali e di elevata portata simbolica

(da ultimo l'ascesa a leader di Renzi). Tale strumento si è però rivelato inappropriato ad assicurare standard accettabili di gestione quotidiana della macchina partitica, in realtà sempre più esautorata a favore della comunicazione diretta del leader o dell'élite dirigente con il «popolo» degli elettori (largamente subentrato agli iscritti e ai militanti). Inoltre, nonostante i successi che abbiamo ricordato, questo meccanismo è stato chiaramente e principalmente tagliato intorno all'esigenza di scegliere «persone» piuttosto che «politiche».

Ovviamente questa distinzione non è nei fatti così assoluta come si presenta nei tipi ideali, ma certo contribuisce a rafforzare la domanda di personalizzazione della politica che nel nostro paese, pure accanto a necessari aspetti fisiologici, si è tradotta in una deriva esasperata e largamente sincronica con gli umori populistici. Dicevamo che rispetto a queste tendenze i nostri sindacati ne hanno messo intenzionalmente in atto altre e di diverso tenore. In primo luogo, l'attenzione verso gli iscritti e la crescita del numero degli aderenti – attraverso le modalità plurali che abbiamo rievocato – resta una bussola costante, anche per buone ragioni materiali. Dall'efficacia di queste politiche di membership dipende una parte rilevante delle possibilità di avere i mezzi necessari a riprodursi delle stesse organizzazioni.

Il fenomeno della personalizzazione delle leadership, inoltre, per quanto abbia preso piede anche nella sfera delle rappresentanze sociali, assume un'evidenza meno dirimpente (anche in virtù delle regole di saggio «auto-contenimento» che limitano la durata temporale dei mandati, tanto in campo sindacale quanto in quello confindustriale). Soprattutto nel caso dei sindacati, il ricorso periodico al coinvolgimento di tutti – lavoratori iscritti e non iscritti, qualche volta anche pensionati – durante svariati passaggi cruciali non riguarda il consenso verso le persone o i gruppi dirigenti. Ma si indirizza in primo luogo verso l'approvazione, o il rifiuto, di scelte di policy: un contratto, o accordi nazionali a scala più larga (intersettoriale, come per quelli di concertazione). In qualche modo questo può essere considerato come un vaccino che immunizza rispetto a difetti peggiori, spingendo piuttosto a misurarsi intorno al merito delle scelte. Questo riduce dunque anche le distorsioni che possono essere associate agli strumenti di accertamento del «voto certificato» dei lavoratori.

Nella fase attuale, il passaggio ulteriore da compiere è quello in direzione di una maggiore istituzionalizzazione e di una maggiore precisazio-

ne di queste procedure di coinvolgimento democratico. In gran misura questo passaggio sembra avvenuto, nelle sue linee di fondo e anche nelle regole operative, grazie agli accordi in materia di rappresentanza che si sono succeduti nel corso degli ultimi anni, a partire dal 2011. In effetti, all'interno di queste intese interconfederali, tradotte da ultimo in un testo unico sulla rappresentanza, emerge con chiarezza un disegno di allargamento, per così dire «governato», delle basi democratiche dell'insediamento sindacale.

In questi testi si registra infatti una doppia evoluzione, che va salutata positivamente. La prima si muove finalmente in direzione di una regolazione della rappresentatività, ancorandola alla misurazione del peso effettivo di ciascun sindacato. La seconda si dipana nel senso di garantire maggiore certezza all'intero sistema di relazioni industriali, assicurando la validità incontestata dei contratti attraverso varie applicazioni del principio maggioritario. Per ottenere la validità dei contratti aziendali si fa riferimento alla maggioranza dei delegati (Rsu o Rsa), in modo eventuale al ricorso a deliberazioni assunte dall'insieme dei lavoratori interessati. Per l'estensione dei contratti nazionali invece diventa obbligatorio, accanto alla verifica che le organizzazioni firmatarie abbiano già ricevuto la maggioranza dei consensi dalla loro base, il ricorso a forme di «consultazione certificata» rivolte a tutta la platea rappresentata (iscritti e non iscritti).

Insomma, in attesa di una piena applicazione di queste intese (di cui è un preludio il testo unico sottoscritto lo scorso gennaio), possediamo dei lineamenti di fondo, in larga misura innovativi, su cui riflettere. Quello che emerge è una combinazione inedita e interessante di strumenti di democrazia rappresentativa e di elementi di democrazia partecipativa. Il ruolo potenziato attribuito ai delegati Rsu nelle decisioni nei luoghi di lavoro – sembrerebbe anche a scapito delle organizzazioni «esterne» – va nella direzione di enfatizzare la prima dimensione, che pare costituire comunque l'architrave di riferimento. Il consenso dell'insieme dei lavoratori, da raccogliere attraverso procedure definite dalle singole categorie, dà poi corpo alla seconda dimensione. Non era scontato che questa apparisse in primo piano con tanta rilevanza per l'approvazione dei contratti nazionali (anche se non si parla mai di referendum): è un segnale di spostamento verso l'alto dell'asticella della democrazia. Nell'insieme tale combinazione appare originale e richiama le aspirazioni di fondo tipiche del movimento sindacale. Gli aspetti di democrazia diretta che emergono

raccogliono una spinta, anche positiva, che viene, sia pure confusamente, dalla società. Ma vengono poi declinati in una chiave di democrazia partecipativa, necessaria, ma nel contempo integrativa, rispetto ai due assi primari: le decisioni delle organizzazioni (e dunque delle loro leadership), il ruolo delle rappresentanze elettive (sulla base di criteri di democrazia delegata).

### **3. È possibile coniugare democrazia dal basso e rappresentanza?**

Abbiamo visto fin qui come i sindacati italiani, in virtù di un percorso peculiare e di un nuovo pacchetto di regole, si siano mostrati più reattivi nel dare risposte verso le domande di maggiore trasparenza e *accountability*, anche quelle che vengono dal lato più scontento e «populista», animato da intenti in prevalenza di protesta. Questo aiuta a spiegare, insieme a brillanti doti e accorgimenti organizzativi, le migliori performance del sindacalismo di casa nostra nei confronti di altre importanti esperienze europee. Risultati che comunque non proteggono i sindacati da buchi importanti in materia di capacità rappresentativa, e neppure dall'aver messo a tacere la sfida che il neo-populismo porta ai soggetti intermedi per ridimensionarli, se non azzerarli.

L'interrogativo da porsi a questo punto diventa un altro. I sindacati italiani hanno fatto abbastanza, ma dovrebbero fare di più, per incamminarsi sulla strada della democrazia diretta (accettando le potenzialità e le tirannie della rete)? Oppure debbono esplorare altre strade per ripensarsi e migliorare il loro rendimento verso le domande dei lavoratori? La tesi che vorrei qui sostenere è che bisogna voltare piuttosto nella seconda direzione di marcia, mirando principalmente verso un riposizionamento strategico.

L'idea di un infinito inseguimento della volontà degli attuali protestatari non mi sembra appropriata, ammesso che sia realizzabile. Essa insiste solo su uno dei corni dell'azione di rappresentanza: quello della rispondenza e della vicinanza agli interessi e agli umori da rappresentare. Ma trascura del tutto la dimensione della responsabilità decisionale, cioè quale contributo danno le organizzazioni a effettuare sintesi accettate e ad assumere decisioni efficaci per il lavoro salariato. Ma questo accade

perché nel codice genetico della democrazia in rete (e dei soggetti che la cavalcano come il Movimento 5 Stelle), in realtà la richiesta di maggiore democrazia non consiste in una proposta di miglioramento dell'azione delle organizzazioni, ma più brutalmente nel loro superamento. La democrazia diretta – in realtà solo presunta – che esse predicano punta nella sostanza ad andare oltre l'esigenza della rappresentanza: è una critica radicale verso ogni risvolto della democrazia rappresentativa (l'affermazione di un senso comune in base al quale «non c'è più bisogno dell'intermediazione organizzata del consenso e della decisione politica»: Urbinati, 2014). L'idea che il nuovo orizzonte sia quello del superamento della democrazia rappresentativa – che spesso ritorna, incontrando oggi numerosi fautori – resta però sostanzialmente illusoria. E si traduce spesso nella sostituzione della «rappresentazione» alla rappresentanza (Floridia, 2013).

Ma proprio per questo alle organizzazioni sociali spetta di mantenere una bussola chiara. Questa non deve consistere nel rifiutare il problema – che esiste – di definire le modalità di una maggiore partecipazione «diretta» o di più forte «vicinanza» agli interessi e alle domande da tutelare. Ma nel rendere più nette e praticabili le opzioni che i sindacati stanno mettendo a punto in questa fase per arricchire la loro offerta democratica, in modo che siano stabilmente istituzionalizzate nel pacchetto di strumenti che essi mettono a disposizione della loro platea di rappresentabili. In questo quadro, l'apertura verso meccanismi di democrazia partecipativa appare fondamentale. Ma non deve fare perdere di vista che essi servono a integrare e correggere la democrazia dei rappresentanti, non a sostituirla. E non possono trasformarsi in surrogato di un'azione di rappresentanza, che deve essere idonea a includere quanti sono attualmente meno rappresentati.

Insomma, bisognerebbe scacciare la tentazione di cedere agli impulsi e alle pulsioni verso quella che è stata definita come «ultrademocrazia» (da un'angolatura decisamente neo-liberale: Schnapper, 2014): la caccia, più o meno velleitaria, a tutti i rivoli delle aspettative e delle rivendicazioni individuali che costellano le nostre società. E lavorare, piuttosto, sull'assetto di una democrazia «con rappresentanza». Avendo anche chiaro che l'inseguimento a tutto il campionario dei malumori corre il rischio di diventare un'inutile fatica di Sisifo, dal momento che le pretese di democrazia diretta si risolvono assai spesso in una «democrazia senza vera par-



tecipazione». Nella quale il cittadino in rete, su basi sostanzialmente individuali e a distanza, si reincarna da lavoratore che si muove attivamente sulla scena pubblica nella specie di un utente e di un «giudice», che valuta le azioni e le decisioni altrui (Urbinati, 2014).

Anche nei luoghi di lavoro le nostre ricerche sociali incontrano sempre più un atteggiamento orientato a «contare senza partecipare» (si vedano i dati contenuti in Braga, Carrieri, 2007). Alle organizzazioni si richiede di trovare le modalità per dare una qualche voce alla domanda di contare, ma senza assecondare la passività di limitarsi a premere un pulsante (o ad alzare una mano per un sì o per un no). Ed evitando di scambiare l'agitazione di pochi con la militanza collettiva del passato (anch'essa comunque dei «tanti» e non dei «tutti»), quindi salvandosi dall'abbaglio della democrazia diretta «assoluta» (che costituisce piuttosto un'eredità da rielaborare degli anni della contestazione operaia e studentesca: Urbinati, 2014).

Dunque, meglio organizzare la democrazia per migliorare e organizzare la rappresentanza. Ma continuando a giocare su entrambe le dimensioni e sulla loro positiva ambiguità, come è in generale avvenuto nella storia della democrazia rappresentativa. Per questa ragione i gruppi dirigenti sindacali dovrebbero maggiormente esercitarsi nella costanza delle applicazioni di «democrazia discorsiva», che si costruiscono intorno al dialogo e al confronto abituale, specie in presenza di scelte rilevanti, con i rappresentati, in modo che essi possano partecipare alle scelte in virtù della faticosa costruzione di un'opinione informata e non precostituita. Del resto quest'attitudine non va scoperta perché essa viene già praticata, sia pure in modo discontinuo. La rintracciamo in tanti episodi micro-contrattuali, ma anche davanti a grandi eventi collettivi come le occasioni referendarie – il referendum sulle pensioni del 1995 e il referendum sul protocollo welfare del 2007, già prima richiamate – nelle quali questa pratica è stata largamente adottata (anche se non descritta con queste parole) per formare e interagire con i rappresentati (degli esercizi di «democrazia discorsiva» messi in atto in queste occasioni ha mostrato l'importanza e l'efficacia Baccaro, 2002).

Questo significa che il referendum è la migliore manifestazione o supporto di quest'intelaiatura di una «democrazia partecipata con rappresentanza»? Sicuramente il referendum può, con determinati presupposti, essere uno degli strumenti che aiutano a catalizzare queste condizioni.

Ma non in tutti i casi. Certo non può trattarsi dei referendum del tipo «prendere o lasciare» come quelli voluti da Marchionne in Fiat, che di fatto, proprio nella loro impostazione, riducono larga parte delle possibilità di scelta nelle mani dei lavoratori partecipanti. E non sembrano appropriati a questo scopo neppure i referendum animati da una logica a somma zero (sconfiggere qualcuno), che portano a una sorta di giudizio di dio su un qualche percorso contrattuale o sull'operato di alcuni dirigenti. Anche in questo caso, infatti, prevale l'approccio «abrogativo» rispetto a quello «costruttivo» e «propositivo» che sarebbe più opportuno far maturare.

In questo senso la modalità referendaria, cui comunque sarebbe opportuno ricorrere *cum grano salis* per preservarne la valenza, è quella già ricordata di una variante della democrazia discorsiva. Consistente nella capacità di informare, coinvolgere, far retroagire una parte significativa dei rappresentati intorno a questioni cruciali. Dunque non un semplice scontro tra un sì e un no, ma un esercizio ben curato di «democrazia deliberativa» (alla Elster, 1998), nella quale il voto è il momento conclusivo di un processo effettivamente partecipato. Non c'è chi non veda l'importanza di questa strumentazione partecipativa e il suo affinamento. Ma dobbiamo rammentare che un primo passaggio importante dovrebbe consistere in una generalizzazione dei diritti di eleggere delegati sindacali, cioè di dare pienezza all'idea della democrazia rappresentativa: le Rsu coprono allo stato attuale solo una parte del nostro tessuto produttivo.

Abbiamo dunque sostenuto che i sindacati italiani si stanno avviando verso una combinazione ragionevole di strumenti democratici, tale da supportarne la legittimazione sociale. Ma che questa combinazione, per funzionare al meglio, attende di essere sistemata e praticata in modo più continuo e istituzionalizzato. Cosa possono fare i sindacati per rivitalizzare la loro rappresentanza, dal momento che il loro insediamento si è comunque ristretto e cresce una schiera di poco organizzati o di non organizzati? Questo costituisce uno dei dibattiti più sentiti nei sindacati del mondo avanzato, e anche in Italia questo nodo è davvero di grande importanza, dato il peso delle imprese più piccole e del lavoro instabile, nei quali il sindacato stenta a penetrare.

Qui entriamo in una sfera almeno in parte diversa dalla precedente. Una sfera che richiede non solo strumenti di collegamento con le organizzazioni, dunque la possibilità di partecipare o controllare democrati-

camente le decisioni (la faccia «rispecchiante» della rappresentanza). Ma rinvia anche ai percorsi per accedere ai diritti e alla cittadinanza, per essere dunque inclusi e poter partecipare pienamente all'altra sfera (la faccia della «responsabilità decisionale»).

Una risposta utile, ma non esaustiva, è quella che mette l'accento sull'importanza degli strumenti di mobilitazione e aggregazione dal basso, particolarmente centrati sul territorio come luogo privilegiato di azione e di raccordo. Troviamo quindi esperienze interessanti e tentativi da incoraggiare che riguardano soprattutto, ma non solo, «i giovani e i sindacati dei mille lavori» (si veda Lani, 2013). Il modello di riferimento è quello statunitense dell'*organizing*, basato su iniziative dal basso e ricerca di nuove coalizioni sociali, con lo scopo di invertire il declino del sindacalismo americano. Ma anche applicato e spesso adattato, in realtà con andamenti discontinui, in alcune esperienze europee.

Queste riflessioni, ma anche queste sperimentazioni, sono rilevanti e da incoraggiare. Ma esse appaiono ancora monche dal nostro punto di vista. Viene giustamente messo l'accento sulle iscrizioni e sul rafforzamento organizzativo, che costituiscono una premessa (qualche volta la risultante) del rafforzamento dei sindacati. Ma se il problema resta quello di guadagnare, insieme a dotazioni di tutele almeno minime, accesso stabile ed esteso ai diritti e alla cittadinanza, allora c'è bisogno anche di qualcosa d'altro. La dimensione organizzativa (di cui l'arricchimento democratico è una componente) è importante, ma non sufficiente, se essa non è integrata dalla reinvenzione degli strumenti e delle istituzioni attraverso i quali è possibile dare risposte durevoli a gran parte dei lavoratori. Come la classica contrattazione collettiva, che deve sapientemente mescolare nella nuova fase acquisizioni materiali e tutele qualitative. Ma anche le istituzioni stesse, cui spetta di poter offrire ai lavoratori la prospettiva di una cittadinanza generale, come nell'era fordista hanno costituito il canale della cittadinanza industriale. Dunque ai sindacati non serve solo una nuova azione organizzativa, ma anche una nuova azione istituzionale, in grado di recuperare e reinterpretare alcune delle vecchie istituzioni protettive o di rielaborarne di nuove.

Il rinnovamento dei sindacati, divenuto drammaticamente necessario, per essere efficace è plausibile che debba seguire una pluralità di strade ben amalgamate. Questa è la lezione che viene dai sindacati forti e ben insediati (la cui accumulazione precedente li aiuta in parte anche nella fa-

se delle «vacche magre»). Non bastano acquisizioni in una sola sfera, se non si traducono in risorse di potere a più larga scala (e per fare questo non si può prescindere dalla politica e dallo Stato). La risposta neo-movimentista – l'organizzazione dal basso – si presenta come una necessità nel momento in cui si restringono i confini e la portata dell'azione sindacale. Ma essa non è sufficiente, come evidenzia proprio l'esperienza americana, se non è accompagnata da ricadute istituzionali e dal consolidamento durevole dei risultati ottenuti attraverso un precipitato di regole accettate da tutti.

### Riferimenti bibliografici

- Accornero A. (1992), *La parabola del sindacato*, Bologna, Il Mulino.
- Baccaro L. (2002), *Negotiating the Italian Pension Reform with Unions: Lessons for Corporatist Theory*, in *Industrial and Labor Relations Review*, LV, 3, pp. 413-431.
- Baccaro L., Carrieri M. (2011), *Sindacato, democrazia e rappresentatività. Il caso italiano in prospettiva comparata*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori*, XIII, 2.
- Braga A., Carrieri M. (2007), *Sindacato e delegati*, Roma, Donzelli.
- Carrieri M. (2014), *La stabile instabilità del sindacalismo italiano*, in corso di pubblicazione in *Democrazia e Diritto*.
- Crouch C. (2012), *Il declino delle relazioni industriali nell'odierno capitalismo*, in *Stato e Mercato*, XCIV, 1, pp. 55-76.
- Elster J. (a cura di) (1998), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Floridia A. (2013), *Il mito della democrazia immediata: rappresentazione o rappresentanza?*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori*, XV, 4.
- Katz R., Mair P. (2006), *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito. La nascita del cartel party*, in Bardi L. (a cura di), *Partiti e sistemi di partito*, Bologna, Il Mulino.
- Lani I. (a cura di) (2013), *Organizziamoci*, Roma, Ediesse.
- Mair P. (2013), *Ruling the Void*, Londra-New York, Verso.
- Olson M. (1984), *Ascesa e declino delle nazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Schnapper D. (2014), *L'esprit démocratique des lois*, Parigi, Gallimard.
- Schafer A., Streeck W. (a cura di) (2013), *The Politics in the Age of Austerity*, Cambridge, Polity Press.
- Trentin B. (1997), *Da sfruttati a produttori*, Bari, De Donato.
- Urbinati N. (2014), *Democrazia in diretta*, Milano, Feltrinelli.

## ABSTRACT

*Tutti i soggetti di rappresentanza collettiva sono scossi da una diffusa insoddisfazione di stampo populista, ma anche dall'emergere di nuove reti di auto-organizzazione. Mentre si accentua la crisi sociale dei partiti, i sindacati sembrano in grado di fronteggiare meglio le nuove sfide. Nel caso italiano essi ottengono migliori risultati sul piano della membership, che si consolida nonostante la crisi economica. Essi si sono mostrati anche più sensibili ad allargare strumenti di democrazia, anche partecipativa, come dimostrano i recenti accordi interconfederali (2011-2014). Ma per essere all'altezza della situazione debbono diventare più efficaci sul terreno dell'offerta di rappresentanza per i settori crescenti e meno protetti del mercato del lavoro.*

THE SOCIAL REPRESENTATION IN THE NEO-POPULIST ERA.  
ORGANIZING DEMOCRACY TO ORGANIZE REPRESENTATION

*All subjects of collective representation are facing the problems of social legitimacy. While the social crisis of the parties, especially mass parties, is accentuated, the unions seem better able to cope with the new challenges. Despite the strengthening of the economic crisis, in the Italian case, unions get better results in terms of membership. They have also shown to be more sensitive in broadening democratic instruments, including the participatory ones, as recent Interconfederal Agreements (2011-2014) demonstrate. Large collective organizations, that aspire to be encompassing, must become more effective on offering representation to workers of the growing and least protected sectors of the labor market.*





## **Sindacato, relazioni industriali e rappresentanza nella crisi**

*Piera Campanella\**

### **1. Premessa**

Qualsivoglia riflessione sul tema del sindacato nella crisi dovrebbe partire da un interrogativo generale: cosa vuol dire rappresentare il lavoro nelle democrazie occidentali, in un contesto di economia più integrata a livello internazionale, con una rilevante tendenza alla delocalizzazione della produzione prevalentemente verso i paesi asiatici, con un'elevata concorrenza dei paesi emergenti sui prodotti, con processi di automazione e informatizzazione capaci di trasformare rapidamente i modi di produrre, di lavorare e, dunque, gli stessi mercati del lavoro? (per questo contesto, a proposito del caso statunitense, si veda Comito, 2013). In quale misura tali cambiamenti incidono sulle culture sindacali più sedimentate e sui rapporti tra sindacato e Stato?

### **2. Il contesto generale, ovvero lo stato di salute delle relazioni industriali**

Nessuno dubita che i mutamenti del contesto generale impediscano di leggere la realtà con gli stessi strumenti e approcci del passato, quando le economie erano essenzialmente regolate nell'ambito degli Stati nazione. Emergono tuttavia in letteratura diversi orientamenti, specie quando a venire presa in considerazione è la riflessione sullo stato di salute e sulle prospettive delle relazioni industriali nei cosiddetti paesi avanzati.

Un primo orientamento tende a non enfatizzare il cambiamento, facendo leva su «paradigmi interpretativi basati sul radicamento *path dependent*

\* Piera Campanella è docente di Diritto del lavoro nell'Università «Carlo Bo» di Urbino.

delle istituzioni, sulla loro forte dipendenza dai sentieri intrapresi in precedenza e sulla loro persistenza» (così, ma criticamente, Regalia, 2011, p. 33).

Un secondo orientamento segnala invece un fenomeno di progressivo declino delle relazioni industriali, con una convergenza, in direzione neo-liberista, di sistemi pur tra loro diversi per origine e storia (sui diversi sistemi: La Macchia, 2013). Tale fenomeno sarebbe non tanto effetto dei mutamenti del mercato, quanto il portato di una precisa volontà degli Stati nazionali di alimentare processi di erosione delle relazioni sindacali, a tutto vantaggio del comando manageriale nell'impresa (Baccaro, Howell, 2013). Nel caso italiano la tesi potrebbe trovare conferma nell'art. 8 della legge 148 del 2011, intervenuto a disciplinare una «contrattazione di prossimità» *erga omnes*, legittimata a derogare *in peius* al Ccnl e persino alla legge (Carinci, 2012).

L'anzidetto orientamento è stato ripreso anche da chi, in ambito giuslavoristico, ha parlato di un fenomeno di vera e propria «aziendalizzazione» delle relazioni di lavoro: è come se non fosse più la ragione aziendale a doversi conformare al comando legislativo, ma, al contrario, fosse la legge a doversi adeguare al particolarismo di quella ragione (Bavaro, 2013, p. 213). Un tale punto di vista parrebbe trovare riscontro nella stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che, in nome della libertà di circolazione e di stabilimento, ha riconosciuto a ciascuna impresa la facoltà di selezionare, in ambito comunitario, lo statuto ordinamentale del lavoro a sé più confacente cui assoggettarsi<sup>1</sup>.

Al fondo di una tale tendenza vi sarebbe, secondo i fautori di tale orientamento, una concezione istituzionistica dell'impresa, che vuole l'attività imprenditoriale finalizzata all'interesse comune. L'impresa non sarebbe soggetto la cui libertà (art. 41, comma 1) è limitata dall'utilità sociale (art. 41, comma 2), bensì entità che realizza essa stessa l'utilità sociale, prima di tutto il diritto al lavoro, di cui all'art. 4 Cost.

Un'eco di tale visione parrebbe ravvisarsi in una recente sentenza costituzionale sul «decreto salva-Ilva» (si veda Pascucci, 2013). Il decreto ha superato il vaglio di costituzionalità sulla scorta di un contemperamento tra diritto alla salute (art. 32 Cost.) e diritto al lavoro (art. 4 Cost.): una volta che la libertà di iniziativa economica dell'imprenditore (art. 41, comma 1, Cost.) è strettamente correlata al diritto all'occupazione (art. 4

<sup>1</sup> Corte di Giustizia (1999), *Centros Ltd c. Erhvervs-og Selskabsstyrelsen*, 9 marzo, C-212/97.



Cost.), perché ne consente l'effettiva concretizzazione, in effetti non c'è più una libertà di intrapresa economica (art. 41, comma 1, Cost.) che trova limitazione nella preminente tutela della salute e sicurezza (art. 41, comma 2, Cost.) degli individui, incluso quelli che lavorano. Esistono solo diritti fondamentali della persona e dei prestatori, equiordinati tra loro, da sottoporre a reciproco contemperamento.

La lettura prospettata dai fautori di questo secondo orientamento è suggestiva, ma appare forse troppo netta nelle conclusioni. Più convincente si rivela un terzo orientamento, che pur ammettendo l'esistenza di comuni tendenze a livello europeo – «riduzione dello spazio collettivo classico, in direzione di una sorta di “decollettivizzazione” delle regole in materia di lavoro», marcato dualismo nel mercato del lavoro e nelle protezioni sociali, relazioni industriali chiamate a governare un numero sempre più ridotto di lavoratori e di imprese (Carrieri, Treu, 2013, pp. 9-10) – non trascura, comunque, il peso delle specificità nazionali (vedi Carrieri in questo numero della rivista), osservando, peraltro, che se i trend possono apparire i medesimi, non sempre tali sono gli esiti finali.

Ciò accade proprio a causa delle persistenti peculiarità dei singoli sistemi, capaci ciascuno di reagire «a proprio modo» rispetto a certe spinte comuni. Del resto, nell'ambito di tali «reazioni», è dato talora scorgere i segni di una riconfigurazione – non necessariamente un declino – del ruolo delle parti sociali. È il caso, ad esempio, della Germania, dove le spinte centrifughe interne al modello classico di relazioni sindacali sono state governate tramite un decentramento «controllato dall'alto», che, per quanto problematico, è stato a ogni modo capace di evitare la disgregazione totale del sistema contrattuale, realizzando al tempo stesso incrementi reali di produttività e competitività per le imprese (in tema, di recente, Militello, 2013, p. 413)<sup>2</sup>.

La spinta verso un'erosione dei sistemi di relazioni industriali è comunque innegabile e lo è altrettanto il fatto che un simile fenomeno non trovi argine a livello europeo, perché il progresso sociale dell'Unione si è bloccato da tempo e l'impegno sulle politiche sociali durante la crisi si è

<sup>2</sup> Si veda già nel 2008 il caso eclatante, ricordato anche in letteratura, dell'impresa *Va-cuumschmelze* di Hanau, in Assia, dove la fuoriuscita dell'azienda dal contratto collettivo di settore, tramite «adesione senza vincolo contrattuale» alla relativa associazione datoriale, è stata evitata grazie a uno sciopero di sei giorni e alla conseguente stipulazione di un contratto aziendale contenente deroghe temporanee alle previsioni di quello settoriale (Bispinck, Schulten, 2010, p. 9).

ulteriormente ridotto (Carrieri, Treu, 2013, p. 36). D'altro canto, non è chiaro perché mai gli stessi sindacati nazionali si mostrino così riottosi nel devolvere quote del proprio potere a soggetti sindacali sovranazionali. Ciò non può che indebolire l'azione sindacale in un momento nel quale le prospettive occupazionali dei singoli sono spesso legate a strategie aziendali di respiro sovranazionale, data l'integrazione dei mercati e il crescente peso delle imprese multinazionali (in tema: Regalia, 2009, pp. 97-98). Ci sono, in effetti, alcuni interessanti esempi di contratti collettivi, che istituiscono diritti di informazione e consultazione nelle imprese multinazionali<sup>3</sup> (si veda Gottardi in questo numero della rivista). Pertanto, pur nell'assenza di significative aperture delle istituzioni comunitarie, sarebbe il caso di riprendere la riflessione sul tema, nella consapevolezza che le norme sul dialogo sociale del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea valorizzano l'autonomia collettiva e, insieme alla Carta dei diritti sociali fondamentali, schiudono reali spazi di agibilità in favore di una contrattazione collettiva sovranazionale.

### **3. Lo stato di salute del sindacato in Italia. Specificità**

Ma qual è, invece, lo stato di salute delle organizzazioni collettive? Quali sono le tendenze e le prospettive? Gli studi ci consegnano un quadro europeo problematico o, comunque, in generale trasformazione, con le organizzazioni imprenditoriali classiche attraversate da spinte centrifughe, che le inducono ad avviare processi di ripensamento delle proprie strutture e funzioni nel tentativo di governare complessità, nonché specificità del contesto di riferimento, e i sindacati dei lavoratori interessati da crescenti difficoltà di tenuta associativa, per quanto con differenziazioni significative, specie per i sindacati dei paesi nordici, tuttora attestati su soglie alte di sindacalizzazione. Ciò è dovuto ai vantaggi del cosiddetto sistema Ghent, che coinvolge il sindacato nella gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione (Leonardi, 2005), sebbene, da qualche tempo, anche tale sistema appaia sotto pressione (Kiellberg, 2008).

<sup>3</sup> Si veda ad esempio l'Accordo in materia di anticipazione del cambiamento e dell'evoluzione in Alstom, stipulato con la Federazione europea metalmeccanici (Fem) il 24 febbraio 2011.

Rispetto a questa situazione, il contesto italiano denota tuttavia peculiarità. Ciò è palese se si guarda ai tassi di sindacalizzazione: i sindacati nostrani sono gli unici, insieme a quelli belgi e norvegesi (Carrieri, Treu, 2013, p. 200-ss.), a registrare un rafforzamento associativo nell'ultimo decennio. Sono risultati positivi, benché controbilanciati dal forte acuirsi del conflitto intersindacale, ora persino nell'ambito della stessa sigla confederale, come dimostrano le recenti tensioni tra Fiom e Cgil seguite alla firma del regolamento sulla rappresentatività sindacale.

Simili risultati positivi non si spiegano comunque solo con l'inclusione dei pensionati tra gli iscritti, ma paiono il frutto di un radicamento delle organizzazioni collettive dei lavoratori nel tessuto sociale del paese. Tale radicamento resta solido anche per la capacità inventiva e la duttilità messa in campo dagli organismi di rappresentanza dei lavoratori, con apertura ad attività di servizio, collettivo e individuale, a innovative forme di concertazione locale e di contrattazione sociale territoriale, a nuove strategie di reclutamento dei prestatori fuori dai confini del lavoro subordinato classico (si veda Carrieri, in questo numero della rivista; Cantaro, 2008, p. 22; Regalia, 2006; per alcuni esempi di iniziative di reclutamento: Galetto, 2010).

Pur a fronte di un tale quadro, non mancano tuttavia valutazioni pessimistiche. Così è per chi registra una tendenza continuativa all'erosione della capacità dei sindacati italiani di rappresentare la parte attiva della forza lavoro, specie nel settore privato (Baccaro, Howell, 2013, p. 223), con un dimezzamento dei tesserati occupati nell'industria manifatturiera. Il sindacato finisce, in altri termini, per perdere il suo radicamento e il suo peso proprio nel settore considerato come la sua roccaforte, cercando a questo punto di compensare a ciò «con l'offerta di servizi e con il tentativo di conservare un protagonismo nell'arena politica» (Militello, 2013, p. 408).

La posizione più equilibrata è però probabilmente quella di chi riferisce di un bilancio «in chiaroscuro» per il sindacalismo nostrano (Feltrin, 2008). A una valutazione comparativa la performance italiana permane positiva, grazie a una maggiore tenuta organizzativa, alla vivacità dei servizi sindacali, alla capillarità dell'insediamento territoriale, alla solidità della struttura patrimoniale e degli equilibri finanziari. Tuttavia, il sindacato perde iscritti nel settore privato. Gli alti tassi di sindacalizzazione derivano allora, piuttosto, dalla tenuta nel pubblico impiego, dalla crescita nel commercio, dall'iscrizione esponenziale degli immigrati (per la

portata dirompente della forza lavoro immigrata si veda Pandolfi, in questo numero della rivista).

La difficoltà di nuova sindacalizzazione nell'industria non è un segnale positivo e non lo è neppure, su altro versante, il fatto che l'influenza politica acquisita dal sindacato negli ultimi due decenni del Novecento cominci a declinare. La politica ha ormai un minore bisogno della legittimazione sindacale. Si assiste così «a una graduale contrazione del ruolo» dei soggetti collettivi, «meno considerati in azienda, e meno condizionanti dentro le istituzioni» (Carrieri, Treu, 2013, p. 41).

Evidentemente i numeri non sono tutto. È abbastanza esemplare il caso tedesco, nel quale a numeri associativi non elevati, specie dopo il netto *décalage* seguito alle riforme sulla flessibilità del lavoro, corrisponde comunque un'incidenza sindacale significativa nella sfera pubblica e sociale. Oggi, invece, l'influenza del sindacato italiano nell'arena politica è diminuita (Carrieri, in questo numero della rivista), mentre permangono gli aspetti più deteriori del connubio con la politica sul piano mediatico, della «politica spettacolo» (Terzi, in questo numero della rivista). A tutt'oggi il sistema dei «vasi comunicanti» tra politica e sindacato, con dirigenti sindacali che assumono cariche in partiti politici, non può giovare alle organizzazioni collettive dei lavoratori, perché è innegabile che in questo periodo vi sia stata una confusione di fondo tra pubblico e collettivo. Almeno nelle sue manifestazioni più deteriori, «la convergenza del sistema sindacale e di quello politico» ha avuto anche strascichi di collusione e di immorale consociativismo (Gragnoli, 2013b, p. 5). Tanto meno può giovare alle organizzazioni collettive dei lavoratori la tendenza, purtroppo consolidata, al passaggio di diversi funzionari sindacali nelle fila del management aziendale, magari proprio con incarichi di gestione del personale. Una tale tendenza rischia di offuscare pesantemente la credibilità delle anzidette organizzazioni, alimentando dubbi e sospetti in ordine alla reale genuinità, nonché all'effettività della loro azione di autotutela degli interessi di lavoro.

#### **4. Modelli organizzativi del sindacato italiano. Necessità di mutamenti. Prospettive**

Se la letteratura non è del tutto univoca con riguardo al comune destino delle relazioni industriali nelle democrazie occidentali, e neppure si mo-

stra concorde sullo stato di salute delle organizzazioni sindacali italiane e sull'effettiva capacità di opporre una certa resistenza rispetto ai rilevanti mutamenti di contesto, mostra invece unanimità di vedute sulla necessità di «un rinnovamento strategico e non solo organizzativo del sindacato» (Carrieri, Treu, 2013, p. 104-105). In quale direzione? Non si può rispondere sulla scorta di scelte *tranchantes* tra modelli diversi e persino antitetici: tra sindacato associazione e sindacato movimento, tra sindacato soggetto privatistico e sindacato soggetto politico, tra sindacato conflittuale e sindacato partecipativo. Forse queste categorie vanno riadattate al nuovo contesto, mantenendo un atteggiamento aperto alla discussione, alla contaminazione, alla «sperimentazione consapevole» del nuovo (Regalia, 2009, p. 99).

Se guardiamo alle recenti iniziative di una grande organizzazione come la Cgil, l'attenzione corre al «Piano del lavoro», di cui alla Conferenza di programma del 2013. Si tratta di un documento serio e di ampio respiro, un programma di politica industriale, ispirato al bisogno di una chiara strategia per la creazione di nuovi posti di lavoro, a fronte di una crisi economica «strutturale». È certo meritorio che il sindacato si faccia carico di tale proposta (Tronti, 2013), in sintonia con la sua vocazione di rappresentanza generale della classe lavoratrice. Ed è bene anche che lo faccia recuperando la sua identità storica.

Il Piano del lavoro del 1949-1950 (Turone, 1984, pp. 188-190), da cui quello del 2013 trae ispirazione, rifletteva l'esigenza di un sindacato molto centralizzato, quale la Cgil del tempo, desideroso di acquisire legittimazione proponendosi come forza al servizio della ricostruzione civile e democratica del paese. In effetti il Piano, seppur non diede i risultati auspicati, indicò comunque alcune direttrici importanti per gli anni a venire (nazionalizzazioni, piano edilizio ecc.), sviluppando altresì un'ampia mobilitazione civile, con l'emergere di nuove forme di partecipazione «dal basso».

Ora è lecito chiedersi se il Piano del lavoro del 2013 possa dare frutti analoghi a quelli, pur parziali, del vecchio «Piano Di Vittorio». È lecito chiederselo perché la situazione politica ed economica italiana è oggi assai diversa. Ai tempi i tassi di sindacalizzazione erano in forte crescita e il paese, per quanto prostrato dalla guerra, si trovava all'alba di un boom economico. Erano peraltro periodi storici in cui, all'opposto di quanto ora avviene, le politiche economiche si decidevano internamente, senza soverchie influenze dei mercati e delle istituzioni sovranazionali.

Forse è bene, in questa fase, che il sindacato torni a concentrarsi su se stesso, sulla sua visione strategica, riducendo peraltro la tendenza a inseguire continuamente le emergenze del momento, senza una particolare idea del futuro. V'è da ricostruire un'identità associativa su fondamenta altre da quelle ideologiche (Terzi, in questo numero della rivista). A partire, anzitutto, da una riflessione ponderata sui possibili destinatari dell'azione collettiva, vi sarebbe da investire energie e risorse su forme di «reinsediamento» nei luoghi di lavoro, sia pur con lo sguardo proiettato al territorio. È certo un compito difficile, perché, da un lato, si sconta la diffidenza e la disillusione dei singoli, troppo convinti che i sindacati siano qualcosa di non diverso dalle vecchie e screditate istituzioni politiche, dall'altro, prevalgono orientamenti individualistici, per molti versi enfatizzati dalle condizioni di instabilità e flessibilità del lavoro (Regalia, 2009).

Lo stesso «precariato» mostra una tale molteplicità di situazioni da rendere complessa un'efficace rappresentanza generale e unitaria, nonché una tutela semplicemente giocata sul posto di lavoro. I «precari» sono soggetti di giovane età non avvezzi a esperienze di aggregazione collettiva sul piano politico-sociale. Sono lavoratori a intermittenza, e nel periodo di non lavoro assumono la veste di veri e propri disoccupati. È allora proprio sul territorio che si intercettano simili tipologie di soggetti, alias «il lavoro che non c'è». In una situazione come l'attuale, dove la produzione tende sempre più a spostarsi altrove, le organizzazioni sindacali non possono rappresentare solo chi sta dentro il contesto produttivo. E suona singolare il fatto che il sindacato abbia partecipato così poco a quel dibattito sul «reddito di cittadinanza», tanto caro a una formazione politica oggi di successo, pure tra i giovani. Un intervento sindacale chiarificatore sul punto avrebbe invece giovato al paese.

Se si parte comunque da quel che c'è stato finora, ossia da ciò che il sindacato ha già messo in campo, bisogna ammettere che sono rintracciabili alcuni interessanti esperienze: ad esempio, iniziative di concertazione a livello locale, rispetto al cui sviluppo e consolidamento (anche quanto a esiti concreti) sarebbe d'uopo insistere. Va dato conto, poi, della «contrattazione sociale territoriale», un'esperienza innovativa che, analogamente alla precedente, si muove in direzione di una saldatura tra strumento negoziale e politiche locali.

Le sperimentazioni dunque non mancano, ma il limite è anzitutto quello della frammentazione delle iniziative, spesso frutto «dell'intrapren-

denza – specie all'interno di situazioni locali circoscritte – di singoli individui o di piccoli gruppi di sindacalisti. Di per sé questo non è negativo. [...] il rischio è però che le [...] idee [...] nuove rimangano circoscritte [...], senza diventare stimoli per un'innovazione consapevole di ampio respiro». Cosicché «la linea che ne emerge» rimane «sostanzialmente quella di prima, dando l'impressione che nulla stia cambiando». Si registra, in secondo luogo, «una tendenza diffusa a individuare soluzioni nuove a specifici aspetti dei nuovi problemi aggiungendole alle prassi precedenti, senza» quindi reimpostare il tutto «in un'ottica coerente d'assieme» (Regalia, 2009, p. 97).

Infine, la stessa attuazione delle nuove iniziative mostra più di una criticità. È il caso della «contrattazione sociale territoriale», i cui bilanci segnalano, tra le «ombre», quella di una gestione eccessivamente verticistica del processo, senza alcun reale coinvolgimento degli iscritti alle associazioni sindacali, né dei cittadini e dei gruppi sociali di riferimento (Coppola, 2013, p. 23). Si tratta di un elemento da correggere, benché sia immaginabile l'estrema difficoltà di farlo, data la non scontata propensione delle stesse strutture sindacali e dei singoli dirigenti a mettersi in discussione, combinando peraltro i nuovi compiti con la loro ormai assestata attività quotidiana.

Il tema è comunque presente nel dibattito, non solo all'interno della Cgil, ma della stessa Cisl, ove la riflessione è nel senso che oggi s'impone una drastica revisione del sistema: la confederalità «non può più essere espressa compiutamente solo a livello centralizzato-nazionale, ma deve decentrarsi nel territorio, là dove le persone non solo lavorano ma anche vivono. È lì che le differenze le incontriamo, che possiamo rappresentarle, coalizzarle in un progetto solidale, contrattare efficacemente per difendere le loro condizioni e chance di vita» (Farina, 2012, p. 60).

Se guardiamo invece a quel che offre il panorama comparato, sono in particolare alcune esperienze provenienti dal mondo anglosassone a meritare attenzione. Si tratta di iniziative di rilancio del sindacato, fondate sul modello della *community organizing* (si veda anche Carrieri, in questo numero della rivista). Detto modello si mostra di un certo interesse, siccome diretto a innovare le tecniche e le strategie di proselitismo mediante la promozione di modalità più informali e orizzontali di partecipazione, funzionali a propria volta alla crescita di una leadership «dal basso».

Non si tratta di recepire acriticamente simili iniziative: le conosciamo poco; nascono in un contesto culturale molto diverso da quello italiano; sono espressione di un sindacato ancora più debole del nostro. Tuttavia, se qualcosa esse suggeriscono è proprio quel ritorno alle origini, quel «rendere vitale la funzione di rappresentanza» di cui tanto si parla (Terzi, in questo numero della rivista): si lavora dal basso per progetti concreti, a partire dalle comunità di impresa e da quelle locali, attraverso campagne di sensibilizzazione, precedute da una seria analisi scientifica delle situazioni da aggredire. Simili progetti sono spesso accompagnati dalla costituzione di strutture sindacali diverse da quelle di «apparato»: specifici incubatori, nei quali far maturare pratiche innovative, anche attraverso la creazione di reti finalizzate al coinvolgimento di tutti gli attori del territorio (Coppola, 2013).

## **5. Modelli di azione del sindacato italiano. Necessità di mutamenti e prospettive**

Abbiamo detto fin qui di come il cambiamento dei tempi segnali la necessità di un diverso modo di organizzare e di fare il sindacato, anzitutto di esercitare il proselitismo sindacale. Una riflessione ad hoc si richiede, però, anche riguardo allo strumento principe dell'azione sindacale, ossia il negoziato collettivo.

Sappiamo come questo si sia sviluppato in Italia attorno all'elemento della categoria produttiva, emblematica di un sindacalismo per ramo di industria, tipico del fordismo. È cosa altrettanto nota, però, come tale elemento sia da qualche tempo sotto pressione per effetto dei mutamenti economico-produttivi. Ciò apre il dibattito sulla funzione del contratto nazionale: quella storica, di sottrarre le condizioni di lavoro dalla concorrenza tra imprese del paese, si è indebolita, specie per la crescente integrazione dei mercati a livello sovranazionale, con conseguente venir meno dell'interesse delle stesse imprese, specie quelle più esposte alla pressione competitiva, a seguire regole comuni a livello nazionale.

Al tempo stesso la crisi economica ha riportato all'attenzione il tema del decentramento in termini nuovi, nelle forme delle clausole di deroga, pur a fronte di uno sviluppo quantitativo e qualitativo della contrattazione decentrata che permane tuttora modesto. Ciò si spiega in ragione del



fatto che i sindacati, non avendo la garanzia di negoziare incrementi retributivi legati alla produttività e agli andamenti aziendali nelle piccole e medie imprese, dove non sono presenti, hanno continuato a negoziare tutto il possibile all'interno del Ccnl e in cifra tendenzialmente fissa come da tradizione (Carrieri, Treu, 2013, p. 85).

Non è poi certo edificante, in materia di decentramento, la vicenda relativa alla detassazione del «salario di produttività», su cui tutti i sindacati hanno firmato accordi applicativi, consapevoli dell'effetto di riduzione del carico contributivo e fiscale di queste misure. È un effetto non certo disprezzabile in sé, ma che nulla ha a che vedere con la produttività (Campanella, 2013).

Sul punto occorrerebbe che vi fosse veramente un «cambio di passo», un investimento serio in altra direzione. Si sa, la contrattazione collettiva può molto, ma non può tutto, perché sovente il problema delle imprese italiane riguarda il versante della ricerca e dell'innovazione del prodotto, ovvero risiede nel deficit di internazionalizzazione, nella piccola dimensione, nella scarsa capacità relazionale, nella limitata sensibilità culturale a innovare e ad accrescere le proprie competenze. Tuttavia, il sindacato potrebbe quantomeno provare a recitare un ruolo diverso all'interno di un tale contesto. In particolare, potrebbe accreditarsi come soggetto capace di accompagnare, mediante il negoziato, i processi di trasformazione dell'impresa e per questa via far passare anche suoi temi importanti, ad esempio quelli legati al miglioramento organizzativo e alla stessa sicurezza del lavoro. Per fare questo occorrerebbe, però, che i soggetti collettivi riacquisissero la capacità e il potere di incidere sull'organizzazione del lavoro anche con forme di contrattazione sperimentale, ad esempio quelle di filiera o di sito produttivo (Treu, 2012, pp. 28-ss.), capaci di accompagnare i processi di riorganizzazione dell'impresa.

Un ruolo di questo tipo andrebbe conquistato però da posizioni di forza, tanto più considerato l'esiguo interesse dei datori di lavoro alle relazioni sindacali, vissute il più delle volte solo come un aggravio di tempo e soprattutto di costi. Ciò significa, anzitutto, puntare su iniziative di reinsediamento, che permettano una presenza più capillare nei luoghi di lavoro; poi, tentare di rafforzare il più possibile l'incerta attrezzatura dei negozianti, quindi degli stessi rappresentanti sindacali. La contrattazione di produttività non può prescindere da una seria analisi preventiva dell'organizzazione aziendale, da condurre impresa per impresa. Ciò im-

plica che i rappresentanti sindacali debbono possedere tutti gli strumenti di analisi e l'esperienza necessari a riguardo. Interventi di sostegno a livello locale potrebbero essere progettati dalle stesse strutture sindacali orizzontali, le quali, magari anche con apertura interdisciplinare al mondo della ricerca e dell'università, potrebbero promuovere analisi specifiche, nonché forme di assistenza tecnica e di accompagnamento allo sviluppo di esperienze pilota di contrattazione decentrata, incluso momenti formativi, se necessario, per rafforzare le competenze tecniche dei negoziatori. Si potrebbero cercare sinergie con le stesse amministrazioni locali, spingendole a investire sul tema, specie attraverso la leva dell'incentivo pubblico<sup>4</sup>.

Infine, va considerato che, quanto più s'accresce la spinta verso forme di retribuzione variabile, tanto più lo sviluppo di prassi partecipative diviene centrale per il sindacato (Treu, 2010, p. 656), non solo per poter sottrarre alcune fondamentali scelte aziendali all'unilateralità del comando manageriale, ma anche per poter riaffermare il ruolo del soggetto collettivo sul terreno della dinamica salariale e della stessa organizzazione del lavoro.

Sotto tale profilo, sarebbe auspicabile una riflessione non preconcepita sulla transizione verso più incisive forme di partecipazione sindacale nelle aziende. Ciò nella logica di una naturale evoluzione dei modelli di sindacalismo tradizionalmente invalsi nell'esperienza del nostro paese, alla luce dei rilevanti mutamenti dell'economia, del mercato e dell'impresa (su tali modelli, Giugni, 1997, p. 794-ss.). Del resto, una riflessione aperta sulle forme e le modalità di rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro potrebbe apparire oggi non solo più agevole, dopo la convergenza sul tema a opera della triplice confederale, ma anche doverosa, per il problematico intreccio tra le regole del sistema sindacale e quelle dell'ordinamento giuridico statale, reso viepiù complesso dalla «riformulazione “costituzionale”» dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori (Carinci, 2013, p. 598).

<sup>4</sup> Per un'ipotesi di particolare interesse, si veda la recente proposta di Accordo territoriale «Pordenone, laboratorio per una nuova competitività industriale» dell'Unione industriali della Provincia di Pordenone, su cui Campello, Candotti, Castro, Del Col, Cipolletta, Illy, Treu, 2014.

## **6. Il quadro normativo dopo l'accordo del 31 maggio 2013 e Corte cost. n. 231 del 2013. Criticità e prospettive**

In effetti, dopo la significativa apertura a favore del decentramento contrattuale da parte dei più recenti accordi interconfederali e le contestuali difficoltà in cui s'imbatta il Ccnl, il sindacato italiano versa in una situazione non agevole. Data la diminuzione del tasso di sindacalizzazione nell'impresa privata e le peculiari caratteristiche del tessuto produttivo italiano, dominato dalla piccola impresa, il sindacato fatica a entrare nei luoghi di lavoro. La promozione del decentramento negoziale richiederebbe pertanto un'azione legale di sostegno alla diffusione delle rappresentanze sindacali in azienda. Il quadro normativo sul punto è però tutt'altro che certo e rassicurante (De Mozzi, 2013), anche dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 231 del 2013.

Il nostro ordinamento presenta più di altri una peculiarità: di essere sottratto a regole legali, data l'inattuazione dell'art. 39 Cost. e di apparire, al contempo, molto istituzionalizzato, con il sindacato coinvolto nello svolgimento di importanti funzioni all'interno delle istituzioni pubbliche.

Se si prescinde dall'intromissione «a gamba tesa» dell'art. 8 della legge 148 del 2011 nelle relazioni collettive, è l'art. 19 dello Statuto dei lavoratori a rappresentare tuttora l'intervento normativo principale dello Stato nelle dinamiche sindacali. È stato pensato, in origine, come una norma di sostegno del sindacato confederale nei luoghi di lavoro, siccome titolare di una rappresentatività conquistata storicamente, all'interno di un ordinamento intersindacale ispirato a un modello di pluralismo conflittuale, capace però di autoregolarsi in forza dell'unità di azione sindacale. Il sostegno doveva servire, direttamente, per attribuire al sindacato maggiormente rappresentativo, per il tramite della Rappresentanza sindacale aziendale (Rsa), una serie di diritti sindacali nell'unità produttiva; indirettamente, per consentire al medesimo di acquisire la forza e la legittimazione necessarie nei luoghi di lavoro per stipulare contratti aziendali. Ciò era quanto racchiuso nella vecchia lett. a) dell'art. 19, mentre la lett. b), peraltro declinata sul livello sovra aziendale, costituiva criterio solo residuale.

Le cose cambiano con il referendum, conseguenza peraltro di un'involuzione verticistica del sindacato confederale. Le cose cambiano perché l'art. 19 diventa norma diretta a premiare non necessariamente chi una maggiore rappresentatività l'ha dimostrata a livello sovra-aziendale, ma

anche chi semplicemente è in grado di accreditarsi sul piano della contrattazione d'azienda. Così stando le cose, l'attribuzione di diritti sindacali nei luoghi di lavoro non precede più la contrattazione, ma la segue. Si premia, in altri termini, chi ha già la forza di contrattare nell'impresa, sicché non c'è Rsa ove vi sia un datore di lavoro che rifiuti di sottoscrivere o applicare contratti collettivi.

Si capisce, a questo punto, che la norma diviene ancora più radicalmente espressione di un modello di pluralismo conflittuale, spostando al tempo stesso gli equilibri in favore della parte datoriale, con effetti di erosione della presenza sindacale in azienda, tanto più in un momento come l'attuale, caratterizzato dalla tendenza alla «decollettivizzazione» delle relazioni di lavoro, dal prevalere dell'unilateralità del comando manageriale, dalla difficoltà di immaginare una promozione del sindacato in azienda con mero rinvio a un ordinamento intersindacale capace di autoregolarsi. Una volta venuta meno l'ipotesi di una stabile situazione di unità sindacale, non solo il sistema sindacale mostra difficoltà a trovare equilibri interni, ma forse neppure può più ambire a rivestire i caratteri di un ordinamento in senso proprio (Gagnoli, 2013a), come invece è stato a lungo teorizzato (Giugni, 1960).

Per di più è discutibile che le attuali relazioni industriali possano dirsi ancora ispirate al modello del pluralismo conflittuale o, almeno, così *non* vorrebbero i datori di lavoro, quando insistono sull'esigibilità dei contratti, pretendendo l'apposizione di precise clausole di tregua nel corso del negoziato sindacale. Ora, delle due l'una: gli imprenditori non possono ergersi a paladini del pluralismo conflittuale per rimanere arbitri dell'accesso della Rsa nel luogo di lavoro e, al tempo stesso, chiedere quell'esigibilità dei contratti, che è agli antipodi dell'anzidetto modello.

Le imprese e le loro associazioni dovrebbero piuttosto convincersi della bontà di un sistema minimamente regolato per legge. Oggi il disegno statale dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, di promozione e sostegno di organizzazioni effettivamente rappresentative sul piano dell'ordinamento intersindacale, non esiste più. A ciò però non si è sostituito nessun altro disegno chiaro, perché la norma, così com'è, non esprime una strategia coerente dello Stato. Bisognerebbe allora pretendere che il legislatore riscrisse la disposizione, apprestando le regole necessarie a porre tutte le organizzazioni sindacali nella condizione di ottenere cittadinanza privilegiata nei luoghi di lavoro, se in possesso di requisiti certi e rigorosi.

Corte Cost. n. 231 del 2013, con una pronuncia additiva, ha reinterpretato l'art. 19, consentendo la costituzione di Rsa anche al sindacato che abbia partecipato alla trattativa senza firmare il contratto, così da stemperare l'idea di una rappresentatività dipendente solo dall'accreditamento della controparte. Tuttavia i problemi permangono: da un lato, resta ferma la necessità di un contratto collettivo sottoscritto e applicato in azienda; dall'altra, la questione di una rappresentatività subordinata alla volontà del datore di lavoro è solo spostata «a monte», visto che anche la partecipazione al negoziato (e non solo la sottoscrizione del contratto) è fondata, nel nostro sistema, sul reciproco riconoscimento (Carinci, 2013). Certo, oggi c'è l'accordo unitario sulla rappresentatività del 31 maggio 2013, che stabilisce un obbligo a trattare con organizzazioni minimamente rappresentative. Sappiamo però che il contratto non può tutto a riguardo, stante la sua efficacia limitata sul piano privatistico. Infine, resta fermo che la Rsa è struttura non necessariamente elettiva, mentre le Rsu, le uniche costituite con voto dei lavoratori, trovano a tutt'oggi riconoscimento solo per accordo; ciò non può che rendere oltremodo fragile il nostro sistema di rappresentanza generale.

Come si vede, i problemi sono innumerevoli, suscitano riflessioni serie e aprono scenari difficili. Ve n'è abbastanza per pretendere a gran voce l'intervento del legislatore.

### **Riferimenti bibliografici**

- Baccaro L., Howell C. (2013), *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune in direzione neoliberista*, in Carrieri M., Treu T. (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino, pp. 189-238.
- Bavaro V. (2013), *L'aziendalizzazione nell'ordine giuridico-politico del lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, 2, pp. 213-242.
- Bispinck R., Schulten T. (2010), *Che c'è di nuovo nel sistema tedesco di contrattazione collettiva*, in [www.nuovi-lavori.it/newsletter/article.asp?qid=659&sid=18&printme=1](http://www.nuovi-lavori.it/newsletter/article.asp?qid=659&sid=18&printme=1), pp. 1-11.
- Campanella P. (2013), *Decentramento contrattuale e incentivi retributivi nel quadro delle politiche di sostegno alla produttività del lavoro*, in working paper C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, 185, pp. 1-34.
- Campello L., Candotti P., Castro M., Del Col G., Cipolletta I., Illy R., Treu T. (a cura di) (2014), *Pordenone, laboratorio per una nuova competitività industriale*, gen-

- naio, in [www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/000/899/2014\\_02\\_06\\_-\\_Unindustria.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/000/899/2014_02_06_-_Unindustria.pdf).
- Cantaro A. (2008), *Democrazia e rappresentanza del lavoro. La «narrazione postideologica» e la «narrazione neolaburista»*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, IX, 2, pp. 15-31.
- Carinci F. (2013), *Il buio oltre la siepe: Corte Cost. 23 luglio 2013, n. 231*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4, pp. 899-949.
- Carinci F. (a cura di) (2012), *Contrattazione in deroga. Accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e art. 8 del D.L. n. 138/2011*, Milano, Ipsoa.
- Carrieri M., Treu T. (2013), *Introduzione. Le relazioni industriali italiane ed europee: innovazioni da completare e convergenze da affinare*, in Carrieri M., Treu T. (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino, pp. 7-108.
- Comito V. (2013), *Come cambia il mercato del lavoro negli USA*, in [www.sbilancia.moci.info](http://www.sbilancia.moci.info), 25 ottobre, pp. 1-7.
- Coppola A. (2013), *Lezioni americane. Ovvero come rilanciare il sindacato facendone un movimento sociale*, in Cgil, *Organizzare i non organizzati*, in *Rassegna Sindacale*, supplemento, 12, pp. 17-25.
- De Mozzi B. (2013), *La rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro al tempo della rottura dell'unità sindacale*, in <http://convegnovenezia.files.wordpress.com/2013/10/de-mozzi.pdf>, pp. 1-10.
- Farina G. (2012), *La Fim come sindacato associazione*, in *Sindacalismo*, 17, pp. 49-61.
- Feltrin P. (2008), *Gli iscritti ai sindacati negli ultimi venti anni: un bilancio in chiaroscuro*, in *Italianieuropei*, 5, pp. 1-5.
- Galetto M. (2010), *Italy: Unions' Strategies to Recruit New Groups of Workers*, in [www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0901028s/it0901029](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0901028s/it0901029), pp. 1-9.
- Giugni G. (1997), *Sindacato*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, VII, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, pp. 793-802.
- Giugni G. (1960), *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Milano, Giuffrè.
- Gragnoles E. (2013a), *Esiste ancora un ordinamento intersindacale?*, dattiloscritto, pp. 1-26.
- Gragnoles E. (2013b), *La parabola del contratto collettivo nella società economica italiana*, dattiloscritto, pp. 1-49.
- Kiellberg A. (2008), *Il sistema Ghent in Svezia e i sindacati sotto pressione*, in *Economia & Lavoro*, 3, pp. 129-154.
- La Macchia C. (a cura di) (2013), *Sistemi nazionali di rappresentanza sindacale*, Bormarzo, Albacete.
- Leonardi S. (2005), *Sindacati e welfare state: il sistema Ghent*, in *Italianieuropei*, 3, pp. 1-11.

- Militello G. (2013), *Può il sindacato in una fase recessiva conservare la sua missione innovatrice?*, in Carrieri M., Treu T. (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino, pp. 391-418.
- Pascucci P. (2013), *La salvaguardia dell'occupazione nel decreto «salva Ilva». Diritto alla salute vs diritto al lavoro?*, in *I Working Papers di Olympus*, 27, pp. 1-20.
- Regalia I. (2011), *Riflettendo sul futuro delle relazioni industriali in epoca di globalizzazione*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, XII, 1, pp. 33-50.
- Regalia I. (2009), *Lavoro e sindacato oggi: specificità e relazioni*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, X, 2, pp. 85-103.
- Regalia I. (2006), *Concertazione locale. Note a partire da una ricerca empirica*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, VII, 1, pp. 139-155.
- Treu T. (2012), *Trasformazioni delle imprese: reti di imprese e regolazione del lavoro*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 1, pp. 7-38.
- Tronti L. (2013), *Le utili indicazioni della Cgil*, in [www.ildiariodellavoro.it](http://www.ildiariodellavoro.it), 21 giugno, pp. 1-2.
- Turone S. (1984), *Storia del sindacato in Italia dal 1943 ad oggi*, Bari, Laterza.

## ABSTRACT

*Cosa vuol dire rappresentare il lavoro nelle democrazie occidentali oggi? In quale misura i cambiamenti economico-produttivi incidono sulle culture sindacali e sui rapporti tra Stato e sindacato? Sono questi gli interrogativi da cui parte l'itinerario di ricerca, che, con l'occhio puntato prima al panorama europeo, poi, alle specificità italiane, tenta di tracciare alcune linee di tendenza sullo stato di salute dei sindacati e dei sistemi nazionali di relazioni industriali. Ne deriva un quadro problematico, cui non si sottrae neppure il sindacato nostrano, benché connotato a tutt'oggi da un alto numero di iscritti. In tale situazione i soggetti collettivi dovrebbero mirare a un rinnovamento dell'identità associativa, scommettendo su nuove forme organizzative e di azione, incluso sul terreno della contrattazione decentrata, tuttora poco sviluppato nel Paese, per la fragilità del sistema di rappresentanza sindacale aziendale.*

## TRADE UNIONS, INDUSTRIAL RELATIONS AND REPRESENTATION IN THE CRISIS

*What is the real meaning of representing workers in today western democracies? How the economic changes we are experiencing affect trade unions culture and their relationship with the State? It's from these questions that the research starts, with the atten-*

Piera *Campanella*

*tion concentrated first on the general European picture, then on the Italian peculiarities, trying to sketch out the state of health of trade unions and industrial relations national systems. The Author has found out a situation with some difficulties, even for the Italian trade unions, despite the large number of associates. So the unions should aim at changing their organizational identity, betting on new lines of action and organization, including a strengthening of decentralized collective bargaining, not very well developed in our country due to a feeble system of workers representation at the company level.*





## Le profonde modificazioni nel sistema di relazioni sindacali

*Donata Gottardi\**

### 1. Prime considerazioni di contesto

Se guardiamo alle nostre spalle non possiamo dimenticare il passato glorioso dell'attuazione materiale dell'art. 39 della Costituzione, rivendicata fino agli inizi degli anni ottanta mediante la forza dell'autonomia collettiva, né possiamo dimenticare l'enfasi con la quale era stato accolto il Protocollo del 23 luglio 1993 sugli assetti contrattuali<sup>1</sup>.

L'insieme delle scelte esercitate dalle parti sociali negli anni a partire dal 2011 possono indurre a ipotizzare di essere in presenza di un tentativo di avvicinamento al medesimo modello (Maresca, 2013). Vanno in questa direzione i contenuti dei testi (accordo interconfederale, protocollo, testo unico per quanto riguarda il settore industriale<sup>2</sup>) regolativi sul fronte della rappresentatività sindacale minima e dell'efficacia dei contratti collettivi. Questi stessi documenti, con diversa forza e modalità, sono finalizzati a una pluralità di obiettivi, tra cui la ripresa di unitarietà di azione, l'ampliamento del raggio di operatività dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori e il rilancio delle Rsu.

In dottrina sono già state espresse valutazioni diverse e disponiamo di un fronte articolato di posizioni e di progetti, molti dei quali improntati a un prudente ottimismo, ma forse troppo condizionati da uno sguardo che continua a essere attratto dalla medio-grande impresa industriale, trascurando di considerare la sua costante e forse inarrestabile riduzione di peso nel sistema produttivo del nostro paese.

\* Donata Gottardi è docente di Diritto del lavoro nell'Università di Verona.

<sup>1</sup> In realtà il titolo è molto più ambizioso, essendo dedicato alla politica dei redditi e dell'occupazione, alle politiche del lavoro e al sostegno al sistema produttivo.

<sup>2</sup> Ci si riferisce ovviamente all'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011, al Protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 e, da ultimo, al contestato (in casa Cgil) testo unico sulla rappresentanza, siglato da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil il 10 gennaio 2014.

Resta tuttora problematica l'evoluzione sulle linee parallele binarie dell'eteronomia e dell'autonomia collettiva, in un quadro di relazioni sindacali profondamente mutato, che richiede di essere analizzato con valutazioni sia di processo sia di risultato, necessarie ai fini della comprensione di quali possano essere gli ostacoli che si frappongono al raggiungimento dell'obiettivo condiviso di un sistema regolato.

È opportuno indicare da subito alcune opzioni di fondo, che portano, da un lato, a inquadrare la dimensione nazionale nello spazio giuridico europeo e nel sistema multilivello delle fonti, dall'altro, in ossequio a quella che è forse la caratteristica più autentica e distintiva di questa disciplina, a collegarsi alla realtà, tenendo conto inevitabilmente della crisi economica e finanziaria, della terziarizzazione dell'economia, dell'erosione del lavoro subordinato stabile, del sistema politico e istituzionale.

## 2. Il quadro politico-istituzionale

Da parte dei giuslavoristi non è stato sufficientemente approfondito quanto e come siano cambiate le relazioni industriali e il sistema della rappresentanza sindacale e associativa a fronte del passaggio dalla prima alla seconda (o terza) Repubblica; dello slittamento della funzione legislativa dal Parlamento al governo, sia nella stagione della decretazione d'urgenza sia in quella, talora sovrapposta, della decretazione delegata; del superamento del compromesso istituzionale in favore di un sistema bipolare-maggioritario, ancora in via di definizione, con alternanza tra governi di centro-destra e governi di centro-sinistra, sostituita da governi bipartisan (tecnici e/o di larghe intese).

La crisi economica, finanziaria e istituzionale aggrava il quadro dei rischi: di esautoramento del Parlamento e di deficit di democraticità nei processi legislativi; di rottura della solidarietà interna e di aumento delle disegualianze; di riduzione, se non di vera e propria assenza, di concertazione, derubricata nel migliore dei casi a dialogo sociale, a sua volta derubricato a mera informazione.

Il metodo della concertazione sembra finito nell'oblio: del tutto sparito dal quadro della formazione delle regole in materia di lavoro, travolto da una frenesia riformatrice che fa apparire il confronto desueto e le confederazioni sindacali portatrici di istanze di rigida conservazione.

Ha segnato lo spartiacque la vicenda, che si è consumata al tempo del Governo Monti, della riforma del mercato del lavoro all'insegna della *flexicurity*, come imposta dalle istituzioni europee anche al nostro paese sotto sorveglianza. Alla sintetica bozza di testo di riforma consegnata alle parti sociali ha fatto seguito un'informativa con un ultimativo termine per il confronto. È stato questo l'ultimo momento in cui ci siamo resi conto di quanto la breve consultazione fosse del tutto lontana da una qualsiasi forma di concertazione, sia nel metodo sia nei contenuti. Il seguito è sotto gli occhi di tutti.

Più in generale non sembra esserci sufficiente consapevolezza di quanto la rappresentanza politica sia talmente «pesante» da condizionare e caricare di aspettative e di problemi tutte le rappresentanze, compresa quella sociale e sindacale. Basti ricordare le ripercussioni sul sistema sindacale delle (per noi silenti) riforme costituzionali e istituzionali in atto. A questo si aggiunga che tutti, a partire dai più propensi a un intervento legislativo sulla rappresentanza e sull'efficacia della contrattazione collettiva, sono bene avvertiti delle difficoltà del quadro politico, parlamentare e governativo.

Le esperienze degli altri paesi europei enfatizzano i timori e richiedono una visione d'insieme, che ci fa scoprire un'inattesa crescente uniformità degli assi portanti delle riforme legislative, tra cui, in primis, l'affidamento di pieno potere derogatorio alla contrattazione collettiva aziendale. Si pensi alla riforma della contrattazione collettiva in Spagna, con l'introduzione di ampi poteri di deroga da parte dei livelli inferiori (accordi in *descuelgne*), e alla riforma greca, con un sistema accentuatamente decentrato di flessibilità della contrattazione collettiva, e ungherese, con l'introduzione di un principio di parità tra le parti che incide sulla nozione stessa di diritto del lavoro (Cruz Villallon, 2012, p. 233; Guarriello, 2012, p. 341).

L'analisi e la valutazione di impatto di questi interventi richiedono l'applicazione della migliore tradizione del metodo della comparazione, che impone di tener conto del quadro sistematico dell'ordinamento considerato e non solo del singolo provvedimento. Questo è tanto più importante quando si interviene nei confronti della contrattazione collettiva, che non può essere analizzata come «prodotto» in sé, ma tenendo conto della sua efficacia e del grado di consenso realizzato nei confronti delle modifiche introdotte.

### 3. Il declino dell'industria e la terziarizzazione dell'economia

La ripresa di attenzione alle relazioni sindacali sta avvenendo in coincidenza con un'accelerazione delle difficoltà che incontrano nella realtà le parti sociali (Cella, 2013). La competizione interna tra confederazioni sindacali, conseguente alla mancanza di unità degli ultimi anni, ha prodotto in effetti un elevato mantenimento, se non addirittura incremento, del numero di iscritti, consentendo al sindacato italiano di essere quello quantitativamente più forte nel panorama europeo (Carrieri, 2013).

Tuttavia ne ha depotenziato l'azione e impoverito i già ristretti margini partecipativi esistenti, esponendo ancora di più i lavoratori al ricatto della perdita dell'occupazione e aumentando i margini di passaggio all'individualizzazione delle decisioni, con erosione entropica della stessa nozione di «interesse collettivo» dei lavoratori.

Gli accordi (dell'allora) Fiat a Pomigliano e Mirafiori e l'esito dei referendum tra i lavoratori sono stati sicuramente il momento più evidente del penoso travaglio di chi si è trovato a validare modifiche subite delle regole negoziali avendo di fronte lo spettro della chiusura dello stabilimento. Per altro verso, un accordo in un'impresa sconosciuta ai più e di relativamente piccole dimensioni, come la Pometon<sup>3</sup>, ha attratto l'attenzione degli studiosi di relazioni sindacali<sup>4</sup> per la parte in cui prevede che la sua applicazione avvenga nei confronti o dei lavoratori aderenti ai sindacati stipulanti (in realtà la sola Fim Cisl) o a coloro che sottoscrivono una clausola di adesione individuale, in quanto non iscritti o iscritti a sindacati non stipulanti (la Fiom Cgil). Questa disposizione dell'accordo rompe lo schema finora conosciuto, anche con riferimento alle cosiddette «quote servizio», sia per il livello negoziale in cui si realizza (aziendale e non nazionale), sia per l'ammontare previsto (corrispondente al-

<sup>3</sup> Pometon è un'azienda metalmeccanica veneziana che ha sottoscritto il 14 marzo 2013 un accordo con la sola Fim Cisl di Venezia, senza la Fiom Cgil né la Rsu, pur esistente. L'interesse per la vicenda riguarda scarsamente il merito, che tocca essenzialmente le materie dell'orario e delle turnazioni, della retribuzione variabile e della mensa. L'obiettivo dell'accordo è il congelamento dei benefici contenuti negli accordi aziendali preesistenti e della loro acquisizione progressiva per i neo-assunti.

<sup>4</sup> Sia consentito rinviare a Gottardi (2013). L'accordo è commentato anche da Carrieri e Mariucci, *Il prossimo situazionismo contrattuale: note sul caso Pometon*, di prossima pubblicazione sul *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*.

l'iscrizione sindacale), sia per la richiesta di apposizione di firma all'intesa sindacale (non applicando la regola del silenzio-assenso), sia per l'applicazione anche al lavoratore iscritto al sindacato non firmatario<sup>5</sup>. I termini in cui si è giocata la partita della riduzione del costo del lavoro appaiono tuttavia ancora contenuti nei margini dello stato recente delle relazioni negoziali, e impallidiscono se messi a confronto con quanto avviene in altri casi, primo tra tutti Electrolux, su cui torneremo.

Ai nostri fini è importante qui segnalare quanto diventi sempre più frequente il comportamento imprenditoriale volto a gestire direttamente e unilateralmente i lavoratori, con modalità di erogazione della prestazione lavorativa, quasi sempre coincidenti con l'intensificazione degli orari di lavoro, senza «intermediazione» sindacale, considerata fattore di rigidità e freno alla competitività dell'impresa; salvo ricorrervi quando si tratti di ridurre la prestazione, potendo scaricare sui contratti di solidarietà e sulla cassa integrazione le oscillazioni e la crisi del mercato. E questo anche senza arrivare alla scalata autopromossa al primo livello negoziale come è avvenuto nel caso più estremo, costituito ancora una volta dalla Fiat (Regalia, 2011<sup>6</sup>; Mariucci, 2013).

Si collocano su un piano solo apparentemente distinto le imponenti modificazioni del quadro associazionistico che si stanno realizzando soprattutto nel terziario. Benché scarsamente indagato, è questo il settore che sta diventando, e non solo nel nostro paese, il baricentro occupazionale<sup>7</sup>. Dal punto di vista delle relazioni sindacali, lo spostamento – accelerato ulteriormente dalla crisi – dai settori manifatturieri verso il terziario, comporta l'incremento di importanza per settori ad alta differenziazione e frammentazione interna. Si va dalla grande distribuzione al pulimento, dalle piccole imprese del commercio agli studi professionali, ambiti questi ultimi – per la maggior parte – a bassa copertura sindacale.

Dal lato datoriale si rinvengono modifiche continue del quadro associazionistico, con una crisi di rappresentanza ancora ben lontana dall'as-

<sup>5</sup> Esclusa peraltro proprio dal contratto nazionale per il settore metalmeccanico, come è noto firmato dalla Fim Cisl e non dalla Fiom Cgil, secondo quanto riporta una circolare di Fedemeccanica del 6 marzo 2013.

<sup>6</sup> Che peraltro segnala che «quello della Fiat è sempre stato un caso atipico, e non paradigmatico, delle relazioni industriali in Italia» (p. 38).

<sup>7</sup> Vedi la costante attenzione delle istituzioni europee verso la mobilità transfrontaliera delle attività di servizio.

sestamento. Si pensi all'uscita di Federdistribuzione da Confcommercio, che si è consumata – a quanto risulta – in relazione alla liberalizzazione delle aperture domenicali introdotta dal Governo Monti nel 2011, e che corrisponde a una strategia più ampia di richiesta da parte delle grandi imprese della distribuzione di un aumento continuo di flessibilità, non condivisa dalla base associativa di Confcommercio, costituita prevalentemente da piccoli negozianti.

Non va trascurato quanto la flessibilità richiesta nel mondo della grande distribuzione rilevi sul fronte dell'organizzazione degli orari, con ricadute impressionanti per i lavoratori, soprattutto quelli a tempo parziale. Stiamo parlando di articolazione degli orari su tre turni «spezzati» al giorno, in modo da consentire l'apertura pressoché ininterrotta nel giorno e nella settimana. D'altro canto è questo che avviene anche nell'industria, si pensi al caso Luxottica, dove il prolungamento e il frazionamento dell'orario è stato compensato, mediante contrattazione collettiva, con misure di quello che ormai siamo abituati a chiamare *welfare* aziendale (tutela sanitaria, provvidenze per nidi, canestro della spesa).

Come troppo spesso accade, le liberalizzazioni in nome della concorrenza sembrano produrre il risultato opposto del suo restringimento. Nello specifico questo sta avvenendo nel settore del terziario, con l'indebolimento di quello che potremmo chiamare «negozio di prossimità» e la concentrazione del potere nelle mani di poche grandi imprese commerciali.

La proliferazione dei soggetti datoriali produce inoltre la moltiplicazione dei testi contrattuali, anziché la loro riduzione. Produce altresì una moltiplicazione degli enti bilaterali e dei fondi previdenziali (e sanitari) integrativi, mettendo a rischio, in quanto forme assicurative legate alle risorse incamerate, la loro capacità di erogare servizi (insostenibilità finanziaria).

#### 4. Gli assetti contrattuali e la spinta al decentramento

La dimensione e articolazione del nostro sistema produttivo fa rimanere di fondamentale importanza il livello nazionale del contratto collettivo, nonostante i tentativi crescenti di spostare il baricentro sul livello aziendale e territoriale. Nei settori economici polverizzati e in tutti i contesti aziendali privi di rappresentanza sindacale permane, infatti, l'importanza del ruolo fondamentale di garanzia di una disciplina di base per i lavoratori subordinati.

Rilevare il mantenimento di centralità del Ccnl non significa non cogliere i forti mutamenti in atto, compresi quelli da tempo attesi e non realizzati. Uno di questi ultimi riguarda la crescente inadeguatezza della struttura dei testi contrattuali di livello nazionale, la cui riforma è annunciata da decenni. Mancanza di chiarezza, ridondanza di alcune parti, accentuazione della separatezza del lavoro atipico, richiamo inspiegabile ad alcune (ma solo alcune) disposizioni legislative senza che sia desumibile la motivazione della scelta, sono parte delle critiche che possono essere avanzate. Non va dimenticato che risale al periodo corporativo l'impianto originario degli attuali testi, che si presentano come una stratificazione temporale di istituti, simile a quella formazione alluvionale delle leggi segnalata da Giugni agli inizi degli anni ottanta.

Il secondo profilo riguarda la coincidenza della contrattazione collettiva con l'area del lavoro subordinato, sia pure comprensiva dei suoi aspetti di forte frammentazione e atipicità, per cui si va dalle disposizioni interne ai testi negoziali per quanto riguarda, ad esempio, il lavoro a tempo determinato e il lavoro a tempo parziale, fino alla contrattazione collettiva specifica per il lavoro alle dipendenze di agenzie di lavoro interinale<sup>8</sup>. Mancano tuttavia forme di negoziazione collettive, sia pure evocate dal legislatore degli ultimi anni, per le tipologie lavorative ai confini del lavoro autonomo.

Come terzo e ultimo aspetto per quanto riguarda il livello nazionale, presenta interesse segnalare la vicenda originata dalla presenza di una nuova associazione datoriale, Confimi, che sta iniziando a proiettare i suoi effetti sul livello della contrattazione collettiva nazionale. È così che lo scorso anno è maturata una scelta da sempre messa nel conto, ma che sembrava non potesse più ripresentarsi, dopo l'esperienza della seconda metà degli anni novanta nel settore del tessile-abbigliamento e calzature trevigiano e nell'alberghiero della costiera romagnola, passata alla storia come «contratti truffa». Si ricordi che quell'esperienza è stata superata nel merito dalle decisioni della magistratura e sterilizzata dall'introduzione per via legislativa della nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo.

A valere per le piccole imprese dell'industria metalmeccanica privata,

<sup>8</sup> Da ultimo l'accordo collettivo nazionale, siglato il 19 dicembre 2012, per la categoria delle imprese di somministrazione di lavoro.

sono stati sottoscritti due distinti accordi: uno tra Unionmeccanica-Confapi e Fiom Cgil il 29 luglio 2013 e uno tra Confimi, Fim Cisl e Uilm Uil il 1° ottobre 2013. È significativo leggere il testo del comunicato stampa di Confimi: «la Fiom Cgil è stata invitata a partecipare al tavolo negoziale numerose volte. Liberamente la Fiom Cgil ha deciso di non rispondere ai nostri inviti, come altrettanto liberamente ha deciso di sottoscrivere intese con altre organizzazioni». A differenza dell'esperienza degli anni novanta i due testi divergono, ma non infrangono la protezione contrattuale dei lavoratori. Questo significa che siamo lontani dalla rozza destrutturazione dei diritti, con la conseguenza che siamo probabilmente piombati nella situazione in cui si ha una duplicità di contratti per uno stesso settore, senza vie d'uscita giudiziali; questo in assenza di regole di riferimento sulla loro efficacia e con impatto problematico determinato dalla scacchiera mobile delle affiliazioni sindacali, sia dal lato del datore di lavoro sia dal lato del lavoratore.

Nel contempo si assiste all'intensificazione della spinta al decentramento contrattuale, vista anche come grimaldello che consente quella flessibilità interna allo svolgimento del rapporto di lavoro alle cui porte il nostro legislatore si è, almeno per il momento, fermato, a differenza di quanto è avvenuto in altri paesi del Sud dell'Unione Europea, come la Spagna.

Lo strumento su cui si è concentrata l'attenzione è – come ben noto – l'art. 8 del d.l. 138/2011, convertito con modificazioni nella legge 148/2011. Non si intende qui entrare nel merito della disposizione, se non per ribadire che si aderisce a quella parte della dottrina che ha ampiamente criticato il provvedimento, negandone la funzione promozionale, e per segnalare il rischio di pericolose ricadute sulla contrattazione collettiva, esposta a rilievi di illegittimità, come dimostrano recenti decisioni della Corte di giustizia dell'Unione Europea, in materia, ad esempio, di violazione dei divieti di discriminazioni (soprattutto per età) o delle regole della concorrenza (nel caso tedesco, in materia di pensioni integrative)<sup>9</sup>.

A essere messi in discussione sono i due principi cardine dell'ordinamento giuridico del lavoro, tra loro interconnessi: l'inderogabilità della

<sup>9</sup> Nella decisione *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, C-271/2008 del 15 luglio 2010, la Corte ha rilevato il contrasto della contrattazione collettiva nella procedura di aggiudicazione di contratti relativi a servizi di previdenza complementare ad assegnazione diretta, sia pure le parti sociali avessero individuato soggetti a finalità sociale. Si veda l'analisi tematica svolta da AA.VV. (2012).



disciplina legale e il principio di favore nei confronti del lavoratore contraente debole. Nonostante l'impatto limitato alla sfera della contrattazione collettiva aziendale, la ferita al cuore del diritto del lavoro e delle relazioni sindacali è profonda e altera il sistema delle fonti, mettendo in discussione in radice l'intera materia.

Ed è doveroso tener conto di quanto avviene nella realtà, dove risulta che le deroghe siano ricorrenti e che la magistratura chiamata a valutarne la legittimità, anche in assenza di esplicito richiamo alla disposizione legislativa, tenda a utilizzarla, in quanto disciplina di portata generale. Se è vero, infatti, che le parti sociali hanno deciso di «sterilizzare» la disposizione, impegnandosi a non farvi ricorso, il disposto legislativo rischia tuttavia, con la sua sola presenza, di produrre sull'autonomia contrattuale interferenze indesiderate. La magistratura infatti può, e in alcuni casi già lo ha fatto, applicare la disposizione legislativa in ogni caso di contrattazione aziendale derogatoria, anche se esercitata nell'ambito di un diverso quadro normativo.

L'esempio più significativo viene dal Veneto. Il Tribunale di Venezia, con la sentenza 583 del 24 luglio 2013, ha risolto una controversia insorta a seguito di impugnazione da parte di alcuni lavoratori di un accordo sindacale sottoscritto dalla categoria Funzione pubblica di Cgil, Cisl e Uil. L'intesa prevedeva la riduzione a 34 ore dell'orario di lavoro per i dipendenti di una cooperativa sociale, subentrata in un appalto per l'erogazione di servizi di assistenza domiciliare per conto del Comune di Venezia. La riduzione dell'orario si era resa necessaria per salvaguardare il mantenimento dell'occupazione di tutto il personale utilizzato dal precedente gestore, altrimenti eccedentario rispetto ai fabbisogni effettivi del servizio. Il giudice non si è limitato a rilevare l'esistenza nella normativa sull'orario di lavoro di ampie possibilità di deroga da parte della contrattazione collettiva aziendale, ma si è spinto fino a qualificare il testo negoziale come un «accordo di prossimità» ai sensi dell'art. 8 della legge 148/2011.

Ai nostri fini, inoltre, merita segnalare l'effetto di erosione nei confronti del livello nazionale, ottenuto mediante regole della stessa autonomia collettiva (di vertice). Qui ci si deve limitare a ricordare quanto contenuto nell'Accordo interconfederale sulla produttività<sup>10</sup> (non sotto-

<sup>10</sup> Accordo interconfederale del 21 novembre 2012, *Linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia*.

scritto dalla Cgil) in riferimento alla determinazione dei minimi retributivi, funzione tipica del livello nazionale dai primi concordati di tariffa. L'accordo promuove l'individuazione di «una quota degli aumenti economici» da destinare «alla pattuizione di elementi retributivi da collegarsi a incrementi di produttività e redditività definiti dalla contrattazione di secondo livello». La finalità è esplicita: «beneficiare [...] di congrue e strutturali misure di detassazione e decontribuzione».

Si può arrivare a sostenere che il decentramento contrattuale sia funzionale non solo all'esigenza di aumento della flessibilità rispetto alle esigenze nei singoli e specifici luoghi di lavoro, ma altresì a una sorta di «fai da te» dell'alleggerimento degli oneri fiscali e contributivi, che non si riesce a ottenere per via legislativa.

La più nota partita di quelli che sono considerati i più innovativi contratti aziendali – il cosiddetto *welfare aziendale* – può essere letta anche in questa luce. A sollevare il velo è lo stesso Treu, nella veste di esperto incaricato (assieme ad altri) del tentativo di evitare la fuga di Electrolux, multinazionale svedese degli elettrodomestici, dal nostro paese. Il 18 gennaio 2014, nella sede di Confindustria Pordenone, è stato presentato un documento (*Pordenone laboratorio per una nuova competitività*) che prevede una serie di misure sottoposte, al momento in cui si scrive, alla valutazione delle organizzazioni sindacali. Scrive in un *post*<sup>11</sup> Treu: «la prospettata riduzione del 20 per cento del costo del lavoro per unità di prodotto (Clup) non comporta un equivalente taglio della retribuzione, perché i vantaggi fiscali legati alle misure di welfare e ai premi negoziati possono aumentare (a parità di costo) il valore reale delle retribuzioni, come confermato da altre esperienze aziendali».

La vertenza Electrolux è in pieno svolgimento. Quanto sopra segnalato rappresenta solo una piccola parte e le questioni drammaticamente implicate sono numerose, a partire dal tema della libertà nella mobilità di insediamento delle imprese, attratte dal dumping sociale ed economico, fortemente presente anche all'interno della stessa Unione Europea, e dal gioco spesso truccato degli «aiuti di Stato», in questi casi largamente consentiti dalle istituzioni europee e privi di vincoli sul fronte della salvaguardia dell'occupazione. Tutto questo senza affrontare il tema, che può essere qui solo richiamato, del ruolo delle multinazionali, anche in termi-

<sup>11</sup> *Vi spiego cosa vogliamo fare con l'Electrolux*, in <http://nuvola.corriere.it/2014/01/21>.

ni di acquisizioni di sedi che sono troppo spesso preludio alla loro chiusura, utilizzando ancora una volta la concorrenza per abbatterla.

## 5. Crisi, globalizzazione, politiche di austerità: sindacati e giustizia

Gli aspetti finora evocati lasciano sullo sfondo il superamento dei confini nazionali, ma sarebbe totalmente miope non coglierne le interconnessioni: i diritti fondamentali sono già «oltre» lo Stato; le imprese sono già «oltre» lo Stato. «Il processo di globalizzazione, cioè l'integrazione delle economie di tutto il mondo, ha posto agli Stati-nazione domande nuove, ma allo stesso tempo ha ridotto, per vari aspetti, le loro capacità di dare una risposta a simili domande», dice Stiglitz (2002). E prosegue: «lo Stato-nazione oggi è stretto tra le forze dell'economia globale da una parte e le richieste politiche di decentramento dei poteri dall'altra».

Se è vero che Stati e sindacati vanno considerati «regolatori sociali nazionali» (Giubboni, 2013), ci si deve interrogare su quali margini siano rimasti per la loro azione in un paese come il nostro, stretto tra la compressione delle risorse determinata dalla crisi economica e finanziaria, la riduzione dei margini dei bilanci nazionali imposti dal controllo esercitato dalle istituzioni europee, l'effetto di *levelling down* della globalizzazione sulle conquiste sociali e sindacali, sotto attacco anche dalla prevalenza che sembra tuttora assegnata alle libertà economiche.

Nel quasi completo silenzio dei mezzi di comunicazione, in concomitanza con l'acuirsi delle tensioni sui debiti sovrani dei paesi dell'Europa del Sud, la legge costituzionale 1 del 20 aprile 2012 ha introdotto il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, modificando l'art. 81. Sulle ricadute del vincolo dell'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio la comunità scientifica sta iniziando a occuparsi (preoccuparsi)<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> L'Associazione dei costituzionalisti (Aic) vi ha dedicato l'iniziativa annuale nazionale del 2013, in particolare con le relazioni di Salazar C., *Crisi economica e diritti fondamentali*, e di Mangiameli S., *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, entrambi in [www.associazione-deicostituzionalisti.it](http://www.associazione-deicostituzionalisti.it).

A questo va aggiunto che nell'accordo sulle regole della politica di coesione 2014-2020, raggiunto a fine 2013, è stato previsto il blocco dei fondi europei regionali nei paesi in cui i governi nazionali non rispettano gli impegni di consolidamento finanziario (cosiddetta maxi-condizionalità o condizionalità macro-economica), come scelta volutamente blindata dalla presidenza dello stesso Parlamento europeo e con una pericolosa subordinazione dei finanziamenti alle Regioni alle scelte e alle decisioni del governo nazionale.

Un'analisi della Confederazione europea dei sindacati (*Benchmarking Working Europe 2013*<sup>13</sup>) mette in evidenza quanto le politiche di austerità perseguite dai governi abbiano alterato il panorama della contrattazione collettiva: sia nei contenuti, con diretta pressione sulle retribuzioni, sia sulle procedure, spingendo verso il decentramento. Sempre più numerosi sono gli scritti che illustrano le conseguenze sui diritti collettivi nei paesi europei sottoposti a vigilanza dell'Unione (emblematico lo scritto sulla situazione greca di Zambarloukou, 2012). In altri termini, siamo in presenza di una vera e propria subordinazione gerarchica della spesa sociale degli Stati all'equilibrio di bilancio degli stessi, alterato dalla crisi finanziaria, che ha impatto diretto sulla contrattazione collettiva e sui soggetti sindacali.

L'aggravamento della situazione economica e sociale si lega ai tagli di risorse pubbliche; a propria volta le politiche di austerità si legano agli interventi che affidano competenze «avvelenate» ai soggetti collettivi sul versante delle riduzioni di personale e degli ammortizzatori sociali, nonché sul versante della riduzione di orario e di retribuzione.

Si sta di conseguenza modificando l'approccio sindacale nei confronti della giustizia, confermato dal documento della Ces dell'ottobre 2013, *Contestare le misure di austerità attraverso la via vertenziale*<sup>14</sup>, e nel documento in precedenza citato (*Benchmarking Working Europe 2013*), che titola un apposito paragrafo *Trade Unions say: «see you in Court!»*. Questo avviene a partire dal livello nazionale, dopo il lungo letargo delle impugnazioni per condotta antisindacale, con la presentazione di controversie nelle aule giudiziarie, soprattutto davanti alla Corte costituzionale.

<sup>13</sup> Cui si aggiunge l'analisi, che porta alle medesime conclusioni, di Clauwaert (2012).

<sup>14</sup> Ces, Comitato esecutivo, *Documento di orientamento*, punto 10 all'ordine del giorno, Bruxelles, 22-23 ottobre 2013.

Si inserisce a pieno titolo in questa ripresa<sup>15</sup> il ricorso che ha portato alla decisione della Corte costituzionale 231 del luglio 2013, che avrebbe potuto chiudere la partita e, invece, l'ha riaperta. Si tratta di una decisione ampiamente commentata (Scarponi, 2013; Cella, 2013; Napoli, 2013; Del Punta, 2013; Leccese, 2013), che si iscrive nella tradizione dello sguardo attento alla realtà, come da richiesta del giudice remittente, e che ha colto l'incremento di potere (di ricatto) del datore di lavoro nel sistema negoziale, nonché il mutamento del quadro legislativo (con riferimento inesplicito all'art. 8 della legge 148/2011). La sentenza appare infatti ben avvertita dello spostamento di importanza – nel settore privato, non certo in quello pubblico – dalla contrattazione nazionale a quella aziendale, realizzato secondo logiche che sembrano corrispondere troppo spesso a supina accettazione dell'aumento esponenziale del potere di gestione del datore di lavoro (Bavaro, 2013). In altri termini, interviene sulla disposizione posta all'art. 19 dello Statuto dei diritti dei lavoratori per evitare il rischio di lasciare al datore di lavoro totale autonomia di decisione anche sull'interlocutore sindacale desiderato nei luoghi di lavoro.

La tendenza verso la linea della giustiziabilità dei diritti sindacali è confermata dall'ampio ricorso davanti alle corti costituzionali anche negli altri paesi dell'Unione Europea sottoposti a vigilanza. Il settore dove questo si è verificato e si verifica con tutta evidenza è quello delle amministrazioni pubbliche, dove la pressione avviene nelle forme della riduzione o del congelamento delle retribuzioni.

I provvedimenti di austerità adottati in Portogallo sono stati portati davanti alla Corte suprema nazionale. La decisione più nota è la 187 del 2013 della Corte costituzionale nazionale sulle misure contenute nel Bilancio annuale 2013, consistenti in un piano per la riduzione del deficit pubblico mediante, ad esempio, sospensione per i lavoratori pubblici del pagamento della quattordicesima mensilità e della riduzione delle maggiorazioni per lavoro straordinario (Coelho, Caro de Sousa, 2013, p. 527). Le misure di contenimento della spesa della legge finanziaria sono state dichiarate illegittime per contrasto col principio di uguaglianza. Tra le

<sup>15</sup> Sempre tra le decisioni recenti della Corte è da ricordare la 286 del 4 dicembre 2013 che si iscrive nel filone sempre più dilagante del conflitto di competenze tra Stato e Regioni, dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di leggi della Regione Liguria in materia di ferie dei dipendenti regionali.

misure annullate ricordiamo interventi di riduzione per quanto riguarda le ferie per lavoratori alle dipendenze di amministrazioni pubbliche e il pagamento di contributi previdenziali durante i periodi di malattia. Anche in Spagna si è tentata la strada del ricorso davanti alla Corte suprema, senza peraltro arrivare alla dichiarazione di illegittimità.

Più deludenti sul versante dei diritti collettivi, a differenza di quanto fin dall'origine è avvenuto e tuttora avviene sul versante dei diritti individuali, sono le risposte della Corte di giustizia dell'Unione Europea. Si pensi al caso del Tribunale del lavoro di Oporto, nel procedimento *Sindicato dos Bancários do Norte e altri* (causa C-128/12), risolta il 7 marzo 2013 con la dichiarazione di incompetenza della Corte per estraneità dall'attuazione del diritto dell'Unione Europea.

Conosciamo bene la questione delle competenze escluse dai Trattati e incluse nella Carta dei diritti fondamentali. Conosciamo bene anche le scarse aperture della Corte di giustizia dell'Unione Europea quando si trova al cospetto della contrattazione collettiva. È a partire da *Albany*<sup>16</sup> che la Corte assume una nozione restrittiva di contratto collettivo. È dal completamento del quadrilatero composto dalle sentenze iniziate con *Viking* e *Laval*, e terminate con *Ruffert* e *Granducato di Lussemburgo*, incardinate (tre volte su quattro) sui limiti della direttiva sul distacco transnazionale<sup>17</sup>, che si stanno cercando i rimedi per evitare che i diritti sociali fondamentali, tra cui i diritti di azione sindacale, finiscano per essere pretermessi data la prevalenza attribuita alle libertà economiche di movimento. Finito su un binario morto il tentativo di intervento diretto che, come è noto, assumeva le vesti di una proposta di regolamento del Consiglio «sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi»<sup>18</sup>, si sta

<sup>16</sup> «Deve trattarsi di un contratto normativo che regoli in modo organico» almeno un istituto del rapporto di lavoro (richiamata da Corte costituzionale 231/13).

<sup>17</sup> In realtà, la Corte di giustizia sembra adottare una linea che asseconda maggiormente le determinazioni della contrattazione collettiva, come risulta anche dalla più recente decisione in materia: sentenza Corte di giustizia dell'Unione Europea 7 novembre 2013, causa C-522/12, *Tevfik Isbir*, secondo cui la direttiva «non osta all'integrazione nel salario minimo di elementi retributivi che non modificano il rapporto tra la prestazione, da un lato, e il corrispettivo da quest'ultimo percepito a titolo di retribuzione di tale prestazione, dall'altro», rimandando al giudice del rinvio la verifica.

<sup>18</sup> Il punto principale riguardava il bilanciamento, che assumeva le vesti di pari ordinazione, tra libertà (economiche) e diritti sociali (e sindacali), con un rilancio della contrattazione

ora provando a intervenire con una direttiva esplicativa o di «cooperazione in materia di informazione», chiamata direttiva *Enforcement*<sup>19</sup>, spostando l'attenzione sul controllo, assente qualsiasi tentativo di intervenire sul contemperamento, e arretrando in posizione difensiva<sup>20</sup>.

Più interessante è la fioritura, da leggersi anche come ricerca di alternative, di reclami presso le diverse forme di denuncia di violazione nei confronti dei diritti fondamentali, a livello internazionale ed europeo. In particolare, vanno tenuti presenti i reclami collettivi per violazioni della Carta sociale europea. La procedura è stata introdotta in un Protocollo addizionale alla Carta stessa, entrato in vigore il 1° luglio 1998, con la finalità di aumentare l'attuazione dei diritti in essa previsti. Con questa procedura le parti sociali e le organizzazioni non governative possono rivolgersi al Comitato europeo dei diritti sociali, le cui decisioni non sono vincolanti, ma dichiarative. Tuttavia, oltre al significato simbolico-politico, anche la dichiarazione di non conformità alla Carta può essere la base per la magistratura nazionale per dichiarare illegittima e disapplicare la normativa nazionale coinvolta.

Significativo è il reclamo 85, presentato nel giugno 2012 da due sindacati svedesi che lamentano la lesione della libertà di associazione e il diritto di sciopero a seguito della decisione della Corte di giustizia dell'Unione Europea nel caso *Laval* sopra richiamato. Il ricorso è stato ritenuto ammissibile il 3 luglio 2013, la decisione è arrivata il 5 febbraio 2014<sup>21</sup>. Con 13 voti a 1 è stata deliberata la violazione degli artt. 6 (paragrafo 2 e

europea transnazionale. Attivata la procedura di allerta e verificata l'assenza di sufficiente consenso, la proposta (Monti II) è stata ritirata nel settembre 2012.

<sup>19</sup> Proposta di direttiva concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori – COM(2012) 131 def.

<sup>20</sup> Nell'art. 1, oltre a precisare che la nuova direttiva intende stabilire «un quadro comune generale di disposizioni, misure e meccanismi di controllo», si conferma che l'obiettivo resta quello del «rispetto di un appropriato livello minimo di protezione dei diritti dei lavoratori distaccati [...], facilitare l'esercizio della libertà di prestazione di servizi e creare condizioni di concorrenza leale tra i prestatori di servizi», salvaguardando «l'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti dagli Stati membri e dal diritto dell'Unione» («ivi compreso il diritto o la libertà di sciopero e il diritto o la libertà di intraprendere altre azioni contemplate dalla disciplina delle relazioni industriali negli Stati membri [...], il diritto di negoziare, concludere e applicare accordi collettivi e promuovere azioni collettive secondo le leggi e le prassi nazionali»). Può essere considerata una formula di rito, presente anche in altri testi controversi, come nella direttiva sulla liberalizzazione dei servizi, senza apprezzabile efficacia cogente.

<sup>21</sup> Risoluzione CM/ResChS(2014)1.

4) e 4 della Carta sociale e, all'unanimità, la violazione dell'art. 19 (paragrafo 4) della Carta sociale. Nelle conclusioni viene messa in evidenza la tensione tra l'obbligo di rispettare il diritto dell'Unione Europea e l'obbligo di rispettare la Carta sociale, che mette in una posizione delicata il paese coinvolto. Ne è derivata la costituzione di una commissione da parte del governo svedese con il compito di valutare la situazione che si è venuta a creare a seguito dei cambiamenti alla normativa sul distacco transnazionale dopo la sentenza della Corte di giustizia, secondo quanto richiesto nella risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

Si assiste infine a un rinnovato protagonismo dell'Organizzazione internazionale del lavoro, che da sempre si batte per il rispetto dei diritti di libertà sindacale e di contrattazione collettiva, in realtà in precedenza considerati inequivocabilmente attuati nei paesi dell'Unione Europea e ora rimessi in dubbio.

### **6. Il ruolo sindacale nella crisi: forte nella patologia, debole nella fisiologia**

Il coinvolgimento sindacale avviene sempre di più, se non quasi esclusivamente, sul versante del governo delle crisi e delle ristrutturazioni industriali sia a livello europeo sia a livello nazionale. La maggior parte della contrattazione collettiva decentrata è tuttora fortemente incardinata sulla gestione delle riduzioni di attività, quasi sempre nella fase tardiva in cui si prevedono licenziamenti o loro alternative, che comportano una redistribuzione solidaristica della diminuzione del reddito e/o delle tutele nel rapporto di lavoro. A livello di istituzioni dell'Unione Europea la linea di intervento privilegiata punta a rendere il più stringente possibile la nozione di «informazione in tempo utile», tendendo a garantire quanto meno la tempestività nella trasmissione delle informazioni e a rafforzare il dialogo sociale.

Una proposta da valutare con interesse proviene dal Parlamento europeo, con la risoluzione del 15 gennaio 2013<sup>22</sup>, che reca raccomandazioni

<sup>22</sup> Risoluzione recante raccomandazioni alla Commissione concernenti l'informazione e la consultazione dei lavoratori, l'anticipazione e la gestione delle ristrutturazioni [P/TA(2013)0005].



sui meccanismi di informazione e consultazione dei lavoratori, in particolare per quanto riguarda «l'anticipazione e la gestione delle ristrutturazioni». È noto infatti quanto carenti siano, a livello nazionale, le manifestazioni di concreto interesse al coinvolgimento del sindacato e dei lavoratori nella fase di anticipazione della crisi. Ma è l'intera questione della cosiddetta «democrazia industriale» a essere sottovalutata. Basti pensare a quanto le direttive sui comitati aziendali europei e sul sistema duale nelle società presenti sul mercato siano state trasposte in modo pedissequo e burocratico, attento al versante di diritto commerciale ma non a quello di relazioni industriali.

Tornando al tema delle nuove regole concordate tra le parti sociali, e se si può armonizzare con quanto finora segnalato tra i tanti cambiamenti del sistema di relazioni industriali, mi pare che dovremmo essere molto cauti nel considerare il Protocollo del 2013 con Confindustria, e il quasi gemello con il mondo della cooperazione, come una base di portata generale. Sono numerosi e importanti i settori in cui, ad esempio, i dubbi sulle modalità di calcolo degli iscritti e sulle soglie minime di rappresentatività possono diventare esponenziali. Emblematico in proposito è l'Accordo interconfederale Confimi (nuova articolazione della rappresentanza associativa delle piccole e medie industrie, di cui ci siamo occupati in precedenza) per l'impresa meccanica, Cgil, Cisl e Uil del 1 agosto 2013 sul sistema di relazioni sindacali, che si limita ad affidare a una commissione paritetica la definizione di «regole condivise del sistema di relazioni industriali e contrattuali» e «il sistema bilaterale (nazionale e territoriale) confederale delle piccole e medie imprese e le modalità di erogazione di prestazioni e servizi alle aziende associate e ai lavoratori/ci».

La discussione tutta nazionale sui recenti protocolli e sulla decisione della Corte costituzionale sull'art. 19 dello Statuto dei lavoratori sembra far propendere il termometro delle relazioni industriali verso il bello. Accredita l'idea che l'evoluzione in atto non presenti soluzione di continuità. La stessa «vicenda Fiat» è sotto i riflettori soprattutto per le questioni contrattuali (*upgrading* al primo livello negoziale), ma non in quanto impresa multinazionale e nemmeno, salvo alcuni limitati interventi, in quanto impresa transnazionale europea dotata di comitato aziendale europeo.

Credo, invece, che le difficoltà della riforma costituzionale e dell'intervento legislativo vadano inserite nel contesto e nella realtà, poi proiettate oltre la dimensione nazionale. Credo inoltre che non possiamo

limitarci a guardare all'art. 39 della Costituzione senza aprire contestualmente la riflessione sull'art. 46.

Occorre un coordinamento sistematico con funzioni e ruoli partecipativi (Scarponi, 2013, p. 507). «In un'ottica di medio-lungo periodo, se non si ritiene che sia inevitabile (o preferibile) lasciare sostanzialmente fare al mercato, e ci si pone invece seriamente in una prospettiva di immaginazione progettuale, occorre andare oltre [...] l'idea che ciò che conta è fondamentalmente adoperarsi per salvaguardare quanto si è finora ottenuto, limitandosi a fare gli eventuali cambiamenti che si rendessero a tal fine necessari» (Regalia, 2011, p. 44).

### Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2012), *Contrattazione di prossimità e art. 8 della legge n. 148/2011*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 3, pp. 453-ss.
- Bavaro V. (2013), *Azienda, contratto e sindacato*, Bari, Cacucci.
- Carrieri M. (2013), *I sindacati*, Bologna, Il Mulino.
- Cella G.P. (2013), *Una sentenza sulla rappresentanza sindacale (o del lavoro?)*, in *Lavoro e Diritto*, 4, autunno, pp. 509-520.
- Clauwaert S. (2012), *The Crisis and National Labour Law Reforms: a Mapping Exercise*, working paper 2012.04, Bruxelles, Etui.
- Coelho G., Caro de Sousa P. (2013), «La morte dei mille tagli». *Nota sulla decisione della corte costituzionale portoghese in merito alla legittimità del bilancio annuale 2013*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 139.
- Cruz Villallon J. (2012), *Testo e contesto della riforma spagnola della contrattazione collettiva del 2011*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 134.
- Del Punta R. (2013), *L'art. 19 Statuto dei lavoratori davanti alla Consulta: una pronuncia condivisibile ma interlocutoria*, in *Lavoro e Diritto*, 4, autunno, pp. 527-538.
- Giubboni S. (2013), *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, working paper C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».INT – 100.
- Gottardi D. (2013), *Nota contratto: l'accordo Pometon S.p.a. nello specchio rotto delle relazioni sindacali nel settore metalmeccanico*, in *Lavoro e Diritto*, 2, primavera, pp. 269-282.
- Guarriello F. (2012), *I diritti di contrattazione collettiva in un'economia globalizzata*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 134.
- Leccese V. (2013), *Partecipazione alle trattative, tutela del dissenso e art. 19 dello Statuto dei lavoratori*, in *Lavoro e Diritto*, 4, autunno, pp. 539-558.
- Maresca A. (2013), *Prime osservazioni sul nuovo articolo 19 Stat. lav.: connessioni e disconnessioni sistemiche*, in *Adapt*, L.S. e-Book series, 13.

- Mariucci L. (2013), *Contratto e contrattazione collettiva oggi*, in *Lavoro e Diritto*, 1, inverno, pp. 23-36.
- Napoli M. (2013), *La Corte costituzionale «legifera» sulla Fiom nelle aziende Fiat*, in *Lavoro e Diritto*, 4, autunno, pp. 521-526.
- Regalia I. (2011), *Riflettendo sul futuro delle relazioni industriali in epoca di globalizzazione*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, XIII, 1.
- Scarponi S. (2013), *La sentenza della Corte costituzionale n. 231/2013: la quadratura del cerchio?*, in *Lavoro e Diritto*, 4, autunno, pp. 495-508.
- Stiglitz J.E. (2002), *Globalization and its Discontents*, New York, Norton Paperback.
- Zambarloukou S. (2012), *La crisi economica e le relazioni industriali in Grecia*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 135.

#### ABSTRACT

*Il quadro delle relazioni sindacali nel nostro paese è in profondo mutamento. L'autrice cerca di presentare alcune linee di sviluppo, evidenziando, da un lato, l'impossibilità di limitare l'analisi alla dimensione nazionale e la necessità di inquadramento nello spazio giuridico europeo e nel sistema multilivello delle fonti, dove si segnala un incremento dell'accesso alla giustizia, dall'altro lato, l'esigenza di tener conto dell'impatto derivante dalla crisi economica e finanziaria, dalla terziarizzazione dell'economia, dall'erosione del lavoro subordinato stabile, dai mutamenti nel sistema politico e istituzionale. Le confederazioni sindacali si stanno attivando sul fronte delle regole. Importante sarà evitare un coinvolgimento limitato alla patologia della crisi: riduzioni di personale e abbassamento delle tutele.*

#### THE DEEP CHANGES IN THE SYSTEM OF INDUSTRIAL RELATIONS

*In our country the system of industrial relations is deeply changing. The author reconstructs some of lines of this evolution: she firstly highlights the impossibility of limiting the analysis to the national dimension and the need for framing the topic in the European legal context and in the multi-levelled system of sources, where one can detect an increasing access to justice; secondly, she stresses the importance of considering the impact of the economic and financial crisis, of the tertiarisation of economy, of the decline of stable dependant employment, of the changes in the political and institutional system. Union confederations are taking action as far as rules are concerned. However, an intervention limited to the pathology of the crisis – collective redundancies and lowering of protections – should be avoided.*





## Cosa si può imparare dal populismo

Stefano Visentin\*

### 1. Rappresentanza vs democrazia

Vorrei iniziare con una citazione tratta dal numero 10 dei *Federalist Papers*. Si tratta di un testo scritto da Madison, quasi interamente orientato a mettere in guardia i costituzionalisti statunitensi dal rischio di un'eccessiva apertura democratica. Per frenare la forza dirompente del potere costituente del popolo attivato dal processo rivoluzionario, ridislocandolo all'interno di un sistema politico ordinato, Madison si sofferma sui «mali mortali di cui i governi popolari hanno finito con il perire ovunque», in primis la produzione di «fazioni» (Hamilton, Jay, Madison, 1997, p. 82). Le fazioni non sono facilmente eliminabili, poiché sono inscritte nella natura stessa della società, ovvero nella divisione tra ricchi e poveri, cosicché il solo rimedio consiste nel controllarne e depotenziarne gli effetti, e per far questo «una democrazia pura – intendo, cioè, una società di pochi cittadini, che si adunano e si autogovernano direttamente – non offre alcun rimedio» (Hamilton, Jay, Madison, 1997, p. 85).

Il rimedio va trovato in quella che Madison chiama «repubblica», ovvero in «una forma di governo in cui vige il sistema di rappresentanza», il quale produca un processo di selezione all'interno della cittadinanza di un numero ridotto di individui, «la cui saggezza può meglio intravedere l'interesse reale del paese, il cui patriottismo insieme all'amore di giustizia non sacrificherebbe quell'interesse a considerazioni transitorie o di parte», cosicché diventerebbe possibile «salvaguardarsi dalla confusione della moltitudine» (Hamilton, Jay, Madison, 1997, p. 86). La rappresentanza appare dunque a Madison il filtro necessario attraverso il quale si depurano le passioni smoderate delle fazioni e si costituisce una nuova aristo-

\* Stefano Visentin è ricercatore di Storia delle dottrine politiche nell'Università «Carlo Bo» di Urbino e titolare dell'insegnamento di Pensiero politico della globalizzazione.

crazia del merito e della virtù; in altri termini, è lo strumento con cui si costruisce un popolo unitario e omogeneo, purificato dai suoi elementi anarchici e conflittuali.

Madison introduce così nella repubblica statunitense il processo di selezione dei deputati alle camere parlamentari per via elettiva, una procedura considerata fino ad allora opposta a qualsiasi pratica democratica, sia diretta sia indiretta (infatti, fin dall'antica Grecia la selezione dei governanti in una *polis*, retta dal *demos*, avveniva attraverso l'estrazione a sorte); sarà attraverso questo passaggio teorico di grande rilevanza che l'idea di partecipazione democratica passerà gradualmente dal diritto all'elettorato passivo (a essere eletti, o meglio «scelti» dal caso: quindi collocati su un piano di assoluta uguaglianza con tutti gli altri cittadini) al diritto all'elettorato attivo, ovvero al diritto di scegliere, quindi di farsi rappresentare: di essere autori, e non attori.

## 2. Elitismo vs populismo

Questa introduzione mi permette di ricordare che il binomio democrazia-rappresentanza, al quale il senso comune attribuisce il carattere di sempiternità, cosicché non vi può mai essere l'una senza l'altra, è invece un'acquisizione relativamente recente, e che fino alla fine del XVIII secolo, ma anche per molti autori del secolo successivo, i due principi risultavano contrapposti (Dunn, 2006). Se ora veniamo all'attualità, ormai da almeno un paio di decenni siamo assordati da un mantra ripetuto tanto da illustri politologi quanto dagli articolisti dei principali quotidiani, il quale ci ricorda a ogni piè sospinto che la democrazia (rappresentativa, ma abbiamo visto che l'aggettivo è pleonastico) è profondamente malata; più di recente in molti si sono spinti anche a individuare tale malattia attraverso il nome di populismo.

La ragione di questa nominazione può essere sintetizzata in questo modo: il populismo nega la necessità della mediazione politica, sostituendola con l'idea mostruosa che il popolo possa presentarsi sulla scena della politica come soggetto pienamente costituito, se non addirittura costituente, al di fuori dalle istituzioni rappresentative (*pars pro toto*, Violante, 2010). Questa del populismo come malattia della democrazia è una tesi ampiamente condivisa nel dibattito europeo, che credo meriti qual-

che approfondimento, per capire se da questa «malattia» non si possa anche imparare qualcosa, oltre al principio sempre valido che demonizzare l'avversario può forse servire a serrare le fila in campagna elettorale, ma certo non serve a trovare gli anticorpi adatti a risolvere i problemi che esso pone.

Partirei da questa osservazione: in realtà nessun movimento o partito europeo, a parte il Front National di Le Pen (Genga, 2010), e anche questo in maniera ambivalente, si autodefinisce populista (in realtà in un'intervista del 30 ottobre 2013 anche Beppe Grillo, rispondendo all'accusa dell'ex capo del governo Letta di essere un «populista rabbioso», disse: «certo, siamo rabbiosi verso questi partiti che hanno depredato il paese e si atteggiavano a salvatori. Certo, siamo populisti rabbiosi, e quando avremo la maggioranza cancelleremo dalla storia questa classe politica. Populista rabbioso? Mi piace!»). L'aggettivo di populista è quindi quasi sempre attribuito dall'esterno, con la volontà di segnalare il carattere patologico di un'ideologia o di un movimento politico rispetto al normale funzionamento del sistema democratico: svolge dunque una funzione eminentemente polemica.

Di recente, in realtà, alcune voci si sono levate per mettere in guardia da questo uso polemico del termine, che spesso appare volto a mascherare, se non proprio a distrarre, rispetto alle responsabilità delle élite al governo, in Italia come in Europa. Penso soprattutto ad alcuni interventi di Spinelli (2013) su *Repubblica*, o a un articolo di D'Eramo (2013) apparso l'anno scorso su *Micromega*; entrambi gli autori, pur con accentuazioni molto diverse, hanno sottolineato come spesso l'accusa di populismo indichi il fastidio, se non il disprezzo, dell'élite per la massa, la plebe o come la si voglia chiamare: insomma, il volgo ignorante, che non è in grado di comprendere le ragioni per cui ai tecnici (in un'imitazione patetica dei filosofi di Platone) spetta l'arduo compito di governare, e a lui quello di obbedire, fiducioso nella sapienza dei governanti. Così, sintetizza il filosofo francese Rancière (2007, p. 96) in un testo di alcuni anni fa, populismo diviene «una parola, continuamente salmodiata da tutti gli esperti, per riassumere la spiegazione [del fatto che la massa popolare è la principale colpevole della crisi economica e politica]. In questo termine rientrano tutte le forme di secessione nei confronti del consenso dominante, sia quelle che nascono dall'affermazione democratica sia quelle che nascono dai fanatismi razziali o religiosi. E si cerca di dare a questo insieme

così eterogeneo un unico principio: l'ignoranza degli arretrati, l'attaccamento al passato, al passato dei vantaggi sociali, degli ideali rivoluzionari e della religione dei padri».

In molti interventi che gettano un discredito generalizzato sulla voce popolare sembra dunque riemergere un implicito o forse inconsapevole riferimento alla scuola realista di Ostrogorski, Michels, Schumpeter, Mosca, Pareto, i quali già un secolo fa avevano affermato come il contributo delle classi popolari alla democrazia non possa andare molto al di là della partecipazione alla selezione dei governanti, e come ogni suo intervento aggiuntivo sia piuttosto un elemento di disturbo e di sovraccarico del sistema. Quando Crozier, Huntington e Watanuki (1977) presentarono il rapporto della Trilateral Commission su *La crisi della democrazia* nel 1975, questo è quanto avevano in mente, il fatto cioè che una democrazia ben funzionante non può che essere una democrazia elitista. Insomma, dietro alle lamentazioni contro i populismi odierni sembra talvolta risuonare l'antico adagio del pensiero oligarchico, secondo il quale il popolo – inteso come la massa dei cittadini incolti – non è capace di moderazione (si veda Madison citato all'inizio) né di verità. *Terret, nisi metuat*, dicevano gli antichi: va tenuto nella paura, se non si vuole che sia lui a terrorizzare i saggi governanti.

### 3. Il popolo come perturbante

Con maggiore acribia, quindi prendendo le distanze tanto dalle autodifese dei tecnocrati di ogni latitudine quanto dai rischi di una passione eccessiva a favore delle ambigue modalità di partecipazione delle classi popolari, alcuni studiosi hanno preferito soffermarsi sul carattere sfuggente della definizione stessa di populismo, sulla difficoltà cioè di raccogliere in una serie ordinata e soprattutto non contraddittoria di caratteristiche quello che, di volta in volta, viene definito come movimento o fenomeno populista (si veda ad esempio Diamanti, 2010). L'unico aspetto che sembra costituire la condizione necessaria (ancorché non sempre sufficiente) affinché si possa parlare di populismo è – come ho già segnalato – l'appello al popolo come entità originaria e incorrotta, detentrica di un potere sovrano che una malevola e insuperbita classe dirigente gli ha sottratto con l'inganno, usandolo per finalità di parte, cioè contro il popolo stesso.



In tal senso il populismo è la rivendicazione che mira a far tornare nelle mani del popolo ciò che per definizione gli appartiene, ovvero la sovranità popolare, e nel contempo un atto di accusa verso chi ha esautorato il popolo stesso di questa sua prerogativa.

Il fatto è che per il populismo rimane del tutto imprecisato, nel momento in cui al popolo viene attribuita una «sostanzialità» – sulla quale ha giustamente ironizzato in un recente intervento Scuccimarra (2013) – cosa sia effettivamente il popolo: unione dei produttori, comunità di destino, classe (o insieme delle classi) dei subalterni, etnia o altro ancora. Ed è chiaro che, secondo che gli si attribuisca questa o quella natura, le cose possono cambiare di molto, e il populismo può assumere tratti progressisti (raramente rivoluzionari) o, al contrario, pesantemente xenofobi e reazionari. L'attuale panorama italiano ed europeo è evidentemente orientato perlopiù nella seconda direzione, anche se le cose forse sono più complicate; basta infatti allargare lo sguardo e provare ad andare un po' oltre l'attualità italica, addentrandosi nell'opera di autori non europei come il filosofo argentino Laclau (2008), o come lo storico e politologo indiano Chatterjee (2006), per trovarsi di fronte a tentativi apparentemente sconcertanti (almeno da una prospettiva eurocentrica) di rivalutare il populismo, di leggervi potenzialità per un profondo rinnovamento della politica democratica.

Ma anche a casa nostra esistono voci discordanti, come quella di Tocci (2013), che ha pubblicato nel sito del Centro per la riforma dello Stato un intervento dal titolo *Sinistra senza popolo*, che richiamava proprio la riflessione di Laclau, invitando a ripensare il popolo unendo «la lettura gramsciana del politico come costruttore di egemonia con la radicalità del decostruzionismo postmoderno che coglie l'irriducibile frammentazione». E in effetti, nel suo libro *La ragione populista*, Laclau (2008, p. XXXIII) insiste con forza sul carattere permanente del populismo all'interno non solo della democrazia rappresentativa, ma addirittura del «politico» come tale, nella misura in cui «il populismo è [...] un modo di costruire il politico».

Insomma, forse tornerebbe utile, per una comprensione più articolata del presente, pensare al fenomeno populista che si aggira per l'Europa (e che ristagna in Italia), anziché come malattia congiunturale – e dunque esogena, prodotta cioè da cause esterne: la crisi economica, la globalizzazione, i flussi migratori, piuttosto che le tv di Berlusconi o il blog di Grillo – di un sistema democratico-rappresentativo che finora aveva mar-

ciato a testa alta lungo le vie delle «magnifiche sorti e progressive», come invece l'emergenza di un elemento strutturale delle moderne democrazie rappresentative, che ne ha accompagnato come un fiume carsico la storia nel corso degli ultimi due secoli; o, se si vuole osare di più, come il ritorno di un perturbante che ossessiona i regimi democratici da quando Madison sancì, con il suo intervento nei *Federalist Papers*, il carattere necessariamente (inevitabilmente) rappresentativo della forma di governo dei moderni: *unheimlich*, cioè stranamente familiare per chi prova a pensare a fondo i problemi, se non le aporie costitutive, del dispositivo della rappresentazione in politica (si veda Duso, 2003).

#### 4. La macchina mitologica populista: il caso Grillo

Vorrei provare allora a scavare un po' dentro questa familiarità, prendendo lo spunto da un pensatore che, sebbene non si sia mai interessato direttamente al populismo, ha però scritto pagine folgoranti sulla cultura politica di destra. Mi riferisco a Jesi (2011) e alle sue analisi, che datano la seconda metà degli anni settanta, sulla «macchina mitologica», un sistema di produzione ideologica nella quale egli individua la struttura portante di ogni discorso reazionario. Una delle definizioni più incisive di Jesi (2011, p. 25) a proposito di tale cultura, ripresa da Spengler, è quella di un sistema di «idee senza parole», strutturato attraverso un linguaggio esoterico «fatto di parole tanto spiritualizzate, tanto lontane dal “materialismo”, la loro bestia nera», quindi decontestualizzato e quasi eternizzato. Si consideri, ad esempio, questa citazione di Fabietti, il famoso editore del secolo scorso, passato dall'adesione al socialismo ad adoperarsi per l'indottrinamento fascista: «l'Italia è il nostro paese, tu lo sai. Un grande paese abitato da gente come noi, semplice, sobria, laboriosa. Sono milioni e milioni di persone che si capiscono fra loro, perché parlano la stessa lingua, e dai tempi antichissimi a oggi hanno avuto tutto in comune, specialmente le sventure» (Jesi, 2011, p. 28).

In che senso questo brano, che per molti versi potrebbe essere stato pronunciato da Beppe Grillo, può essere definito come l'espressione di «idee senza parole»? E in che senso il linguaggio populista può venire accolto sotto questa definizione? Io credo che questa frase esprima il tratto più pregnante della retorica populista, ovvero di un linguaggio che è sì in

grado di evocare e di suscitare emozioni, ma che non si articola né permette ulteriori articolazioni o differenziazioni: un linguaggio compatto, omogeneo, privo di qualsiasi possibilità di sviluppo ulteriore: «parole come acqua sorgiva che lava tutto», secondo la definizione data da una lettrice alla prosa di Liala, che Jesi riporta nel suo libro (2011, p. 165). Un simile linguaggio contiene in sé la tesi che sia possibile una palingenesi assoluta, fondata su un'esteriorizzazione dei mali che affliggono il popolo (ad esempio: le cause dell'attuale crisi economica), il quale diviene così portatore esclusivo di un principio di purezza rigeneratrice. Appare così come il discorso populista e quello elitista si collocino sul medesimo piano, quello della semplificazione e del manicheismo morale (il popolo è sempre buono *vs* il popolo è sempre cattivo). La retorica delle «idee senza parole» sembra quindi dominare la scena, coinvolgendo in egual misura leader populistici e seri tecnici.

È possibile però compiere un passaggio ulteriore, che riguarda il rapporto tra il popolo evocato dal populismo e il suo leader. Infatti, il linguaggio unico di un sistema di «idee senza parole» è anche il linguaggio dell'identificazione totale del popolo con il suo capo, dell'adesione incondizionata alla sua parola – e al suo godimento, direbbe una lettura psicanalitica. In questo senso va la tesi di Žižek (2009), secondo la quale il populismo si manifesta come il lato osceno del neoliberalismo, l'invito indicibile al godimento che compensa, ovviamente solo sul piano dell'immaginario, le sofferenze e i sacrifici materiali imposti dalla fine del welfare e del compromesso socialdemocratico: dalla fine della società, per usare le parole della Thatcher. Ora, questo meccanismo di identificazione, di assenza di distanza tra popolo e leader, manifesta un'inquietante analogia proprio con il meccanismo rappresentativo, nella sua forma più pura, nella misura in cui il principio di autorizzazione, assoluto e privo di resto, che è a fondamento del principio della rappresentanza politica senza vincoli di mandato, implica proprio un riconoscimento integrale (a posteriori o, se si vuole, nel tempo del futuro anteriore: «io avrò dato la mia adesione a ciò che il sovrano farà in una determinata situazione») dei rappresentati nelle parole e negli atti del rappresentante. Ma allora, tra la (fittizia) immediatezza del popolo populista e la sua mediazione rappresentativa la differenza è soltanto di grado, e non di essenza; per essere più precisi, il populismo esprime in forma estrema, assoluta, il significato più profondo del principio rappresentativo, ne fa emergere la contraddizione

più propria, cioè l'insopprimibile tensione interna al binomio «democrazia rappresentativa» (a meno di non fare come insegna Madison, ovvero di neutralizzare il nucleo conflittuale presente *ab origine* nella nozione e nella pratica democratica).

Nell'idea del popolo come soggetto unitario e compatto, detentore assoluto della sovranità, è iscritta dunque la possibilità dell'esito populista, e in tal senso il populismo è il perturbante della democrazia rappresentativa, dal momento che la democrazia rappresentativa contiene già in sé quelle aporie che il populismo porta alla piena visibilità. Ma allora, la differenza tra la mediazione artificiale della rappresentanza democratica – al netto cioè di qualsivoglia elemento di presunta naturalità: potremmo definirlo una mediazione «fredda», filtrata da una ragione strumentale – e la mediazione populista, mascherata da immediatezza fusionale del popolo nel nome del leader (quindi una mediazione «calda», emotiva), è una differenza di intensità, piuttosto che di qualità.

## 5. Il popolo come parte

Certamente la storia otto-novecentesca ha conosciuto diverse forme di limitazione o di circoscrizione dell'esercizio del potere assoluto del popolo: in primo luogo la dottrina costituzionalista, che contiene l'esercizio politico della sovranità all'interno di una rete di principi generali e di diritti incompressibili; ma anche il ruolo dei partiti di massa ha svolto una funzione decisiva nel porre limiti alla forza irresistibile della rappresentanza – si pensi soltanto alla concezione kelseniana del partito e della democrazia (Kelsen, 2010). In alcuni momenti storici i partiti di massa hanno saputo, forse persino al di là delle loro intenzioni, introdurre sulla scena politica un elemento di parzialità che ha indebolito, e non rafforzato, come si dice abitualmente, il carattere rappresentativo della democrazia parlamentare, introducendo più o meno surrettiziamente forme di rappresentanza vincolata, quindi tenendo aperto un canale di comunicazione tra rappresentanti e rappresentati, che di fatto problematizzava l'unità del popolo sovrano – spesso, lo ripeto, anche oltre la volontà dei dirigenti di quei partiti. Si trattava di un tentativo, per usare uno slogan, di «democratizzare la democrazia»; tuttavia questa storia sembra ormai finita, come è finito il compromesso fordista tra capitale e classe operaia

(un compromesso peraltro molto particolare, strappato con le lotte di fabbrica e con le battaglie sociali). Oggi la regola democratica, in Italia come in Europa (e in molte altre zone del mondo), è quella che il neoliberismo ha portato in auge: spolticizzazione dell'agire degli individui, ritorno in pompa magna della mediazione tra governanti e governati e del dispositivo di autorizzazione, separazione reale tra i detentori del sapere e delle pratiche di governo e le masse o le moltitudini di espropriati, che si muovono nella società come nello stato di natura hobbesiano. Ma allora, cosa si può imparare dal ritorno del perturbante populismo, dalla sua emergenza apparentemente incontrollabile?

A mio avviso tre cose almeno. La prima è la necessità di riattivare una critica del concetto di rappresentanza, non in nome di una «mitica» immediatezza del popolo come soggetto politico omogeneo e senza resto (quindi strutturalmente escludente), ma, al contrario, per contrapporre nuove modalità di controllo e di vigilanza dei governati sui governanti – a partire quindi dalla consapevolezza che è necessario mantenere una distanza politica, e non morale o antropologica, tra i primi e i secondi –, che occorre pensare e praticare processi di disidentificazione. Su questo punto in realtà esiste già una letteratura importante (solo per fare qualche esempio: Rosanvallon, 2012, nonché i già citati Rancière e Chatterjee) e anche alcune sperimentazioni pratiche, per quanto circoscritte; pertanto non mi soffermerò ulteriormente, se non per osservare che l'uso della rete, come ha già sottolineato Cantaro nel suo intervento, non appare in grado di offrire alcuna scorciatoia miracolosa in questa direzione.

Altri due aspetti mi interessa invece sottolineare: in primo luogo, la necessità di ripensare il significato della razionalità politica non in opposizione alla dimensione dell'immaginario, bensì su un piano di continuità e di contiguità con esso. Infatti, separare drasticamente il piano della ragione da quello delle passioni significa consegnare la prima a un sapere tecnico che rischia sempre di risultare estraneo, se non nemico, delle classi popolari, e le seconde a una dimensione di presunta naturalità che riconduce la lotta politica a un conflitto tra bene e male, in nome di una palingenesi identitaria – di stampo morale, se non addirittura razziale. Di contro, se, come ha scritto Citton (2013) in un libro recente, «ogni democrazia è [anche] una mitocrazia», ovvero non può fare a meno della dimensione immaginativa ed emotiva, occorre recuperare il potere dell'immaginazione in una prospettiva emancipatrice, capace di inventare

nuovi scenari possibili e, soprattutto, universalmente desiderabili. Si tratta di dare parole (cioè materialità e corporeità) alle idee del mito, rovesciando quindi il portato reazionario della macchina mitologica, ad esempio proprio sostenendo la presa di parola dei soggetti subalterni ed emarginati, della parte dei senza parte, *pars pro toto* i migranti, sempre oggetto del discorso altrui e mai protagonisti di un proprio discorso. Su questo aspetto i recenti interventi razzisti di Grillo, ma anche il balbettio dei nostri governanti, testimoniano di una volontà che procede esattamente in senso contrario.

Ma la condizione preliminare alla costruzione di un immaginario collettivo è quella di trasformare la dimensione moralizzatrice e risentita del populismo – il suo carattere fittiziamente di parte – in un elemento di parzialità reale, in grado di costituire il punto d'avvio di un processo di allargamento della conflittualità politica e di un suo radicale riorientamento. Si tratta dunque di ripensare, prima ancora che a un nuovo soggetto ricompositivo, i termini nuovi e concretamente presenti di questa lotta, di questa divisione, di questa parzialità del popolo, del popolo come parte, e non come totalità: quella che Cantaro chiama una *rappresentazione non populista di popolo* non può che passare attraverso questa strettoia, che è al tempo stesso teorica e politica, e che procede ben oltre la retorica dell'interesse generale e della comune appartenenza degli italiani esaltata dal patriottismo costituzionale. Insomma, una posizione, una scelta di parte, che tenga il posto di un'universalità a venire.

### Riferimenti bibliografici

- Chatterjee P. (2006), *Oltre la cittadinanza. La politica dei governati*, Roma, Meltemi.
- Citton Y. (2013), *Mitocrazia. Storytelling e immaginario di sinistra*, Roma, Edizioni Alegre.
- Crozier M., Huntington S.P., Watanuki J. (1977), *La crisi della democrazia: rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, Milano, Franco Angeli.
- D'Eramo M. (2013), *Apologia del populismo*, in *Micromega*, 4, pp. 9-39.
- Diamanti I. (2010), *Populismo: una definizione indefinita per eccesso di definizioni*, in *Italianieuropei*, 4, *Sul populismo* ([www.italianieuropei.it/it/italianieuropei-4-2010/item/1793-populismo-una-definizione-indefinita-per-eccesso-di-definizioni.html](http://www.italianieuropei.it/it/italianieuropei-4-2010/item/1793-populismo-una-definizione-indefinita-per-eccesso-di-definizioni.html)).
- Dunn J. (2006), *Il mito degli uguali. La lunga storia della democrazia*, Milano, Università Bocconi Editore.

- Duso G. (2003), *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli.
- Genga N. (2010), *Populismo alla francese: dal mito del popolo al peopolisme*, in *Democrazia e Diritto*, 3-4, *Il populismo. Soggetti, culture, istituzioni*, pp. 316-348.
- Hamilton A., Jay J., Madison J. (1997), *Il Federalista*, a cura di G. Sacerdoti Mariani, Torino, Giappichelli.
- Jesi F. (2011), *Cultura di destra*, Roma, Nottetempo.
- Kelsen H. (2010), *La democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- Laclau E. (2008), *La ragione populista*, Roma-Bari, Laterza.
- Rancière J. (2007), *L'odio per la democrazia*, Napoli, Cronopio.
- Rosanvallon P. (2012), *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Roma, Castelvecchi.
- Scuccimarra L. (2013), intervento al convegno *Populismo e contro-politica. Rileggere la storia della democrazia*, Pisa, 23 maggio.
- Spinelli B. (2013), *La paura del popolo*, in *Repubblica*, 12 giugno.
- Tocci W. (2013), *Sinistra senza popolo*, in <http://waltertocchi.blogspot.it/2013/05/fino-quando-sinistra-senza-popolo.html>.
- Violante L. (2010), *Appunti per un'analisi del populismo giuridico*, in *Democrazia e Diritto*, 3-4, *Il populismo. Soggetti, culture, istituzioni*, pp. 107-125.
- Žižek S. (2009), *In difesa delle cause perse*, Roma, Ponte alle Grazie.

## ABSTRACT

*Il presente intervento si articola in tre parti. La prima discute il carattere elitista di molte critiche alla nozione di populismo, che spesso intendono legittimare il potere delle oligarchie che governano l'Europa, negando alle classi subalterne qualsiasi consapevolezza politica; la seconda, invece, sviluppa una critica della retorica populista, in particolare della definizione di popolo come entit  incorrotta e indivisa, mostrandone la contiguit  con l'idea di popolo che   alla base del dispositivo della rappresentanza democratica. Infine, le conclusioni cercano di individuare alcuni aspetti politicamente produttivi nella ripresa della discussione sul populismo, a partire dalla necessit  di ripensare il concetto di popolo non come totalit , bens  come parzialit .*

## WHAT CAN BE LEARNED FROM POPULISM

*The present essay is organized in three sections. The first one aims to discuss the elitist character of several criticisms to the idea of populism, since they are often addressed to legitimize the authority of oligarchies which rule the EU, while denying at the same*

*time any political consciousness to the subaltern classes; the second one develops a critical reading of populist rhetoric, especially focusing on the definition of people (popolo) as an uncorrupted and undivided unity, and showing the affinity between such a definition and the idea of people as the main theoretical support for the conception of representative democracy. Finally, the conclusion attempts to extract some politically relevant elements which are potentially present within the contemporary discussion on populism, starting from the necessity to reactivate an idea of people as a partiality, rather than as an uncontradictory totality.*





## La crisi della rappresentanza e il dispositivo di esclusione

*Alessandro Pandolfi\**

1. «Di fronte al perdurare della crisi più grave degli ultimi centoventi anni» (De Cecco, 2013, p. XIV) e sottoposta al fuoco incrociato del risentimento populista e delle retoriche tecnocratiche neoliberiste, in Europa la crisi della rappresentanza è in una fase di pericoloso deterioramento. La rappresentanza è considerata un istituto costoso, lento e inefficiente a fronte di forme e strumenti di governance più adeguati ed efficaci; è ritenuta incapace di dare espressione ai bisogni e alle istanze dei cittadini ed è per questo cronicamente esposta alla corruzione; è giudicata una forma politica pericolosa se veicola pulsioni scioviniste o neopopulismi in versioni video carismatiche o, da ultimo, plebiscitario telematiche (Crouch, 2003; Rancière, 2007b). Come ha osservato Balibar, al fondo della svalutazione di questa o di quella istituzione e funzione rappresentativa risulta squalificato il «principio stesso della rappresentanza», cioè la disposizione da parte dei cittadini a delegare il loro potere a rappresentanti «ai diversi livelli istituzionali in cui si concretizza il bisogno di una funzione pubblica» (Balibar, 2012, pp. 152-154). C'è tuttavia un ambito nei confronti del quale le rappresentanze (le istituzioni legislative e gli organi di governo dell'Unione Europea, gli esecutivi e i parlamenti nazionali, gli enti locali, l'amministrazione, comunitaria, statale e periferica, le funzioni pubbliche, ecc.) hanno agito con solerzia e continuità. Si tratta della produzione legislativa e amministrativa che alimenta il dispositivo di esclusione che concerne gli immigrati provenienti da paesi non comunitari, matrice di tutte le esclusioni, comprese le espulsioni che recentemente hanno riguardato i cittadini comunitari soggiornanti in altri Stati dell'Unione (Margiotta, 2014).

\* Alessandro Pandolfi è docente di Storia delle dottrine politiche nell'Università «Carlo Bo» di Urbino.

Sul tema dell'esclusione le scienze sociali hanno da tempo profuso un grande impegno scientifico (Dal Lago, 1999; Sassen, 1999; Procacci, 2003; Elias, Scotson, 2004; Castel, 2008; Zamperini, 2010; Checchi, 2012). Per precisarne la declinazione che è al centro di questo contributo è bene puntualizzare alcune considerazioni d'ordine generale. L'esclusione è innanzi tutto un fattore costitutivo e ordinativo di qualsiasi sistema sociale (Foucault, 1998, pp. 69-ss.). Secondo Foucault l'esclusione è un *dispositivo*: un complesso eterogeneo di istituzioni, discorsi, strutture architettoniche, leggi, norme, regole, enunciati scientifici e filosofici, retoriche politiche, morali e religiose. Nel mondo moderno l'esclusione ha una natura microfisica: mobilita numerosi attori che attivano relazioni di potere e trasmettono discorsi e parole d'ordine attraverso la società, le istituzioni e gli individui. L'esclusione è una condizione di soggettivazione: gli individui normali e i cittadini sono costituiti e si costituiscono indirettamente tramite l'oggettivazione e i trattamenti riservati ai delinquenti, agli anormali, agli stranieri. Infine, l'esclusione opera attraverso una logica differenziale (gli esclusi vengono classificati in termini più o meno specifici) sino alla produzione di una sorta di grado zero, per Foucault i folli e gli anormali, oggetto «dei quattro sistemi di esclusione comuni a tutte le società», ossia il lavoro, la famiglia, la parola e il gioco. Oggi, possiamo ben dire che il posto dei folli è occupato dai migranti. I migranti sono esclusi in termini differenziali (con modalità ed effetti differenti) dal lavoro, dal discorso e dalla presa di parola, dal gioco e dal diritto di formare e sciogliere vincoli familiari: «negli anni settanta, le donne provenienti dal subcontinente indiano che si recavano in Inghilterra per fare visita ai mariti o ai fidanzati erano sottoposte a “test di verginità” all'aeroporto di Heathrow. Oggi, in molti paesi, le donne che entrano come familiari a carico non hanno diritto alla residenza come previsto e potrebbero rischiare l'espulsione se divorziano» (Castles, Miller, 2012, p. 64).

Seconda considerazione: nei diversi sistemi nazionali del mercato del lavoro e nelle differenti epoche della storia del capitalismo, l'importazione e l'utilizzo di lavoro esogeno sono stati fattori ordinari del funzionamento globale del mercato. Mentre nel mercato interno la domanda è determinata dalle variabili del salario e dalle opportunità di impiego (offerta di lavoro), per quanto riguarda il lavoro migrante la domanda è condizionata da visti, permessi di soggiorno, regolamentazioni più o meno restrittive che si possono tramutare in esclusione, emarginazione,

espulsioni. In particolare, nell'epoca del modo di produzione fordista, caratterizzato dalla regolazione keynesiana sovraordinata da quello che Balibar e Castel chiamano lo Stato nazional-sociale, l'afflusso permanente di manodopera esogena disciplinata da una normativa speciale, in deroga ai diritti dei lavoratori e dei cittadini autoctoni, ha costituito un elemento di stabilizzazione del mercato del lavoro e del sistema politico. La segmentazione e l'etnicizzazione del mercato del lavoro determinate dalla presenza del lavoro migrante ha assicurato «i lavoratori nazionali dal rischio di ricadere più in basso nella scala della divisione del lavoro» (Moulier-Boutang, 2002, pp. 71-79). Infine, terza e ultima considerazione. Nei riguardi del mercato del lavoro fordista, lo Stato nazional-sociale ha agito come punto di riferimento normativo ed esecutivo dei processi di esclusione: «l'esclusione è la forma stessa della forma nazione, che si materializza attraverso l'accesso ineguale a certi beni o a certi diritti a seconda che si sia nazionali o stranieri, appartenenti o meno alla comunità» (Balibar, 2004, p. 57). La rappresentanza ha svolto un ruolo chiave nella gestione dell'esclusione, dal momento che quest'ultima «costituisce una clausola implicita di questa rappresentanza o delega di potere» (Balibar, 2012, pp. 103-104).

Per inquadrare il rapporto vigente tra crisi della rappresentanza e esclusione occorre mettere in evidenza i grandi mutamenti intercorsi tra i contenuti di queste considerazioni e la realtà contemporanea. In primo luogo, il dispositivo di esclusione, specie in materia di immigrazione, è attualmente caratterizzato da una notevole sofisticazione. Accanto a retoriche e proclami improntati a consolidare l'immagine delle fortezze (dell'Europa e dei singoli Stati) e volti a rassicurare l'opinione pubblica sull'inflessibilità dei controlli e della repressione, le rappresentanze politiche varano misure legislative (sanatorie, allargamento dei flussi ecc.) di segno opposto. L'altra faccia del dispositivo di esclusione è l'«inclusione differenziale» messa in opera da filtraggi, congegni di apertura e chiusura selettiva, compresa la produzione legislativa e amministrativa della clandestinizzazione come strumento di integrazione dei migranti nelle pieghe e zone d'ombra del mercato del lavoro (Mezzadra, 2006, pp. 182-183). Il dispositivo dell'esclusione selettiva e dell'inclusione differenziale è un esempio operativo di ciò che Deleuze ha definito «controllo», un'organizzazione del potere flessibile che assume forme sempre diverse «come una modellatura auto-deformante, che si modifica continua-

mente, da un istante all'altro, o come un setaccio le cui maglie cambiano da un punto all'altro» (Deleuze, 2000, pp. 234-241). Nel dispositivo di esclusione sono concatenati prerogative legislative, poteri decisionali, funzioni amministrative, corpi di polizia, sovranazionali e nazionali, nonché ne sono coinvolti attori pubblici e privati. Il dispositivo di esclusione è ancorato alla rappresentazione dei movimenti migratori come dei flussi che si possono chiudere e aprire con atti legislativi, misure amministrative e azioni di polizia. L'immagine dei flussi è connessa a un determinismo economicistico secondo cui i comportamenti dei migranti sarebbero meccanicamente provocati da fattori di spinta e di attrazione (*push and pull*) operanti rispettivamente nei paesi di origine, logorati da povertà e guerre, e nelle aree di immigrazione in cui c'è offerta di lavoro. Questa impostazione, condivisa da policy makers e dalle rappresentanze di tutti gli orientamenti politici, non è la soluzione al problema dei movimenti migratori, bensì «è all'origine di molti problemi di natura politica e sociale» (Castles, Miller, 2012, p. 57). Le logiche e le ragioni delle migrazioni, irriducibili a queste presunte regolarità, si intrecciano dando luogo a configurazioni che minacciano i piani e gli obiettivi delle governance sovranazionali e statuali. Infine, il dispositivo di esclusione comprende altri registri (tecniche specifiche di controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine, discriminazioni razziste e sessiste, politiche penali particolarmente dure, incarcerazioni massicce, detenzioni amministrative nei centri di identificazione ed espulsione sparsi in tutta Europa, rimpatri, respingimenti, ecc.) altrettanto organici al suo funzionamento. Lo scopo di questa strumentazione è, anche in questo caso, la creazione di effetti differenziali ottenuti mediante contrapposizioni costruite ad hoc tra parti della popolazione migrante, categorizzate come laboriose e meritevoli di integrazione, emarginate, pericolose o inclini a delinquere, in virtù di predisposizioni culturali eventualmente rinforzate da tratti somatici identificativi e distintivi (Sbraccia, 2013, pp. 84-ss.). Questi registri del dispositivo di esclusione formano il terreno di applicazione di ciò che Castel ha chiamato esclusione negativa: la trasformazione di una differenza, sovradeterminata da accentuazioni che non hanno alcun fondamento, in un deficit che segna il suo portatore con una tara quasi indelebile (Castel, 2008).

In Europa, l'afflusso di forza lavoro nei paesi di immigrazione non svolge più il ruolo di ammortizzatore che assicurava in epoca fordista. La

crescita continua dei movimenti migratori nell'economia globale è correlata a un nuovo paradigma economico in cui il mercato del lavoro non è più compartimentato in modo tale da attribuire al lavoro migrante una funzione di puntello per la stabilità dello statuto dell'impiego, in alcuni momenti del pieno impiego, dei lavoratori nazionali. Nell'occhio del ciclone della crisi finanziaria globale, il lavoro dei migranti radicalizza la flessibilità, la mobilità e soprattutto la precarietà che caratterizzano tutto il lavoro subordinato, esposto alle dinamiche della concorrenza e cioè all'unica legge che governa il mercato del lavoro. I migranti, costantemente minacciati dall'esclusione, si muovono in un continuo via vai tra i labili confini che separano regolarità e irregolarità amministrativa, occupazione temporanea, sottoccupazione e disoccupazione, mercati legali e illegali. I migranti vivono in una condizione che anticipa ciò che capita sempre più spesso a tutti i lavoratori subordinati. In questa chiave, le riforme del lavoro varate in Europa negli ultimi vent'anni sono il rovescio delle legislazioni sull'immigrazione approvate, a prescindere dal colore politico, dalle rappresentanze parlamentari dei singoli Stati e dai più alti livelli esecutivi dell'Unione.

Il dispositivo di esclusione va infine iscritto nella prospettiva di un profondo mutamento politico. Si tratta, per parafrasare ancora i ragionamenti di Castel e di Balibar, del dissolvimento dello Stato nazionale sociale che ha caratterizzato, soprattutto in Europa, la storia della seconda metà del Novecento. Lo Stato nazionale-sociale ha potuto assicurare il godimento di un modello di cittadinanza inclusiva ancorata ai diritti sociali e ai servizi del welfare novecentesco nei limiti del quadro geografico e simbolico del territorio nazionale e nella misura in cui lo Stato conservava il controllo sui principali parametri economici (Marshall, 2002; Castel, 2004, pp. 33-ss.; Balibar, 2012, pp. 129-ss.). Su entrambi i fronti, quello della sovranità economica e della sovranità sui confini territoriali, lo Stato nazionale-sociale ha subito drastici ridimensionamenti, con il conseguente riposizionamento entro un mutato quadro di rapporti di potere in cui si incrociano livelli globali, continentali e regionali. I cambiamenti morfologici e politici dei confini indotti dai processi di globalizzazione e dall'impatto delle migrazioni hanno simultaneamente messo in questione l'autonomia degli spazi giuridici nazionali, la sedentarietà come caratterizzazione fondamentale della popolazione e l'identificazione tra cittadinanza e nazionalità (Rigo, 2007). Alla luce di queste mutazioni, la

sovranità esclusiva degli Stati sui confini, una prerogativa attualmente delegata o perlomeno coordinata con altri poteri sovranazionali, è la prima linea di azione del dispositivo di esclusione. La sovranità sui confini è chiamata a contenere la spinta transnazionale dei movimenti migratori da cui nascono spazi sociali, connessioni culturali, una nuova cartografia alternativa a quella istituzionale e, di conseguenza, tracce, indicazioni e contenuti di nuove figure della cittadinanza e della rappresentanza.

A questo riguardo, le rappresentanze parlamentari e gli esecutivi che legiferano in materia di immigrazione sono costretti dalla natura multiforme dei movimenti migratori ad attivare una deterritorializzazione dei confini e della sovranità. Per un verso, i confini territoriali subiscono una sorta di interiorizzazione che li ripiega nello spazio che essi dovrebbero circoscrivere, identificandosi con gli status giuridici e amministrativi dei migranti indicativi delle biografie che li caratterizzano nei loro spostamenti: «nella misura in cui i mezzi e le direzioni delle migrazioni contemporanee attraverso i confini aumentano drammaticamente – turismo, affari, studio, legami familiari – può non essere possibile intercettare i migranti illegali al confine, poiché essi non sono illegali in quel momento. Per certi aspetti l'intero territorio nazionale è ora trattato come un'estesa zona di confine» (Walters, 2004, p. 70). I confini perimetrano zone di eccezione interne al territorio cui è attribuita una extraterritorialità giuridica, come nel caso dei centri di detenzione amministrativa per i migranti in attesa di espulsione e di accertamento dell'identità. Per altro verso, le frontiere vengono esternalizzate tramite accordi internazionali con cui sono dislocate, al di fuori del territorio nazionale, nei paesi di origine o di transito dei migranti. La condizione giuridica e amministrativa dei non cittadini è determinata dall'attraversamento legale o illegale di un intreccio di confini che, come si è sommariamente visto, sono irriducibili alla fisicità delle frontiere e alla stessa dicotomia interno/esterno. Confini, sovranità, status giuridico dei migranti si intramano nel dispositivo di esclusione e nelle leggi che lo attivano.

2. Perché le legislazioni e le politiche dell'esclusione nei riguardi dell'immigrazione mobilitano con tale sistematicità e continuità tutti i livelli e le figure della rappresentanza, nonostante una crisi senza precedenti che ne ha intaccato la forma? L'indicazione che in tal senso propone Balibar è

che «la presenza degli stranieri sia all'interno sia all'esterno o attraverso le frontiere dell'Unione Europea e dei singoli Stati non è meno necessaria alla loro legittimazione di quella della volontà popolare» (Balibar, 2010, p. 328). Questa affermazione va intesa, in primo luogo, alla luce del fatto che la rappresentanza è fondata su un «patto di sicurezza» con cui i rappresentanti si impegnano a garantire la sicurezza dei cittadini contro minacce e pericoli, esterni e interni, che mettono a repentaglio le loro persone, i loro beni e i loro diritti. Nel contesto delle politiche contemporanee in materia di immigrazione i termini del patto di sicurezza sembrano essersi invertiti. Non è l'esistenza obiettiva del pericolo a rafforzare la fiducia dei cittadini nella tutela esercitata dai rappresentanti, ma è la produzione massiccia e invasiva delle misure immunitarie, discriminatorie e repressive nei confronti dei non cittadini a costruire l'immagine del pericolo (Mosconi, 2010, p. 91). L'immigrazione chiama inoltre in causa la rappresentatività della rappresentanza, ovvero la ragione per cui i cittadini hanno il dovere di obbedire alle deliberazioni dei rappresentanti. Secondo il principio di rappresentatività, la legge, anche la più discriminatoria, «prende forma, viene cioè prodotta dall'assemblea dei rappresentanti [...] la legge come comando determinato viene dall'alto, prodotto dai rappresentanti e richiede obbedienza in ragione della forma politica che per volontà di tutti si è costituita» (Duso, 1999, p. 208). I rappresentanti sono rappresentanti di tutto il corpo politico la cui unità viene letteralmente prodotta dalla rappresentanza (Duso, 2003, p. 85). Il teorema di Hobbes illustra in termini ancora paradigmatici il fondamento del vincolo di obbedienza alla sovranità rappresentativa: i cittadini obbediscono in quanto sono gli autori delle deliberazioni prese dai loro rappresentanti, che hanno ricevuto in tal senso un'esplicita autorizzazione.

Dunque sempre responsabili, sia perché obbediscono ai provvedimenti sia perché vi acconsentono, ma anche nel caso in cui si oppongono o resistono, specialmente se in gioco ci sono le deliberazioni, come quelle in materia di immigrazione, che riguardano i fondamenti della cittadinanza, cioè il genere di comunità cui tutti, i rappresentanti e i rappresentati, appartengono. L'immigrazione mette così a nudo, senza infingimenti, il paradosso della democrazia rappresentativa, il fatto cioè che in democrazia la legittimità del potere consiste nel dovere di obbedienza alle leggi legittimamente volute dai rappresentanti di tutti i cittadini e, in uguale misura, nella libertà di contestare, resistere e persino disobbedire alle leggi, e que-

sto in nome della stessa democrazia rappresentativa. La democrazia, scrive Balibar citando Weber, è una forma di dominio caratterizzata dall'inerenza tra legittimità e illegittimità: «un dominio che, in quanto tale, non può escludere la disobbedienza (o le cui leggi hanno altrettante possibilità di essere obbedite sfidate, discusse, trasformate) è per definizione illegittimo» (Balibar, 2012, p. 126). L'inerenza tra legittimità e illegittimità si palesa con grande nettezza a proposito delle statuizioni della rappresentanza in materia di immigrazione: «questa è la ragione per cui le iniziative militanti, che diventano eventualmente atti di resistenza o di disobbedienza civile, che cercano di impedire allo Stato di ridurre gli stranieri nella condizione di merci o di oggetti usa e getta o in quella di nemici pubblici sono a tutti gli effetti degli atti di preservazione della legittimità dello Stato» (Balibar, 2010, p. 328).

Dopo aver visto ciò che la rappresentanza produce per governare i processi migratori, vale a dire il dispositivo di esclusione selettiva/inclusione differenziale; dopo aver visto che l'immigrazione sollecita un impegno integrale da parte delle rappresentanze perché il suo impatto ne mette in gioco i fondamenti; vediamo ora il modo di agire dei poteri e delle funzioni rappresentative nei confronti dei fenomeni migratori e nei riguardi della presenza degli stranieri. Nel volume dedicato alla cittadinanza, Balibar scrive che «la partecipazione degli uni alla esclusione degli altri è raramente diretta, ma piuttosto essenzialmente indiretta, delegata in qualche modo alle istituzioni della cittadinanza» (Balibar, 2012, p. 103). La rappresentanza garantisce l'interposizione della legge nei riguardi della perniciosa eventualità di un'esclusione diretta. Talvolta, però, la volontà di partecipazione degli uni all'esclusione degli altri esercita una pressione così forte da impedire alla rappresentanza di mantenere una misura di distacco dalla volontà che è chiamata a rappresentare. Questa volontà, scrive Rancière ne *Il Disaccordo*, si avvale di una contrapposizione tra l'unità della comunità e gli altri, la cui esclusione è costitutiva per sostenere l'unità e omogeneità del popolo, per quanto fittizie possano essere. Senza la rappresentanza, il doppio movimento del riconoscimento di una comunità frammentata in un punto di identificazione, e la discriminazione degli altri a sostegno di quella operazione, sarebbe impossibile. La legge prodotta dalla rappresentanza stabilisce le regole di integrazione e di esclusione, categorizza e distingue tipologie di individui, fa entrare il particolare nella dimensione dell'universale. La legge depotenzia e a un tem-



po legittima ciò che Rancière chiama il sentimento: un groviglio di pulsioni – razzismo, sessismo, classismo – che vive di amalgama, che si nutre di impasti. Lo fa in modo sottile e ambivalente: anche la legge unifica, ma concettualmente, ad esempio sintetizzando nell'«introvabile oggetto immigrato» eventualmente «irregolare» i casi eterogenei che il sentimento unifica sotto altri registri: «delinquenti, prostitute, parassiti, clandestini, schiavi». La legge non può perdere del tutto il contatto con il sentimento, così come il rappresentante non può sciogliere completamente i legami con il rappresentato. Il principio della rappresentanza «è stabilire la commutabilità permanente dell'Uno della legge con l'Uno del sentimento che definisce l'essere insieme». I contenuti del sentimento devono essere assimilati dalla legge che li commuta in schemi e fattispecie: «la circolazione di alcuni operatori di conversione, come “clandestino”, che unisce la figura dello straniero a quella del delinquente, costruisce lo schema che offre alla legge un oggetto simile a quello del sentimento: la figura del molteplice in eccesso, e che si riproduce senza regole». Il buco nero del sentimento, dice Rancière, è un contrassegno degli immigrati che non può essere sopportato e che la rappresentanza è chiamata a commutare: la natura non numerabile e l'essere senza parte di uno sciame «che non la smette mai di riprodursi. I più antichi giuristi romani avevano inventato un nome ad hoc: *proletarii*, coloro che non fanno altro che riprodurre la loro molteplicità e che, per questa stessa ragione, non meritano di essere contati» (Rancière, 2007, pp. 131-132).

Quest'ultima rappresentazione, che fa da ponte tra sentimento e legge, è simmetrica e complementare all'immagine, anch'essa condivisa dal «comune sentire» e dalle leggi, dell'unità del popolo, con il corredo di proiezioni identificative (lingua, radicamento territoriale, religione, valori, storia, usi e costumi). A complemento della trasparenza del popolo, effetto ottico generato da una poderosa macchina mediatica della registrazione/produzione statistico sondaggistica dell'opinione, c'è la nuda visibilità dell'altro – degli stranieri ridotti a una mera esistenza generica, rinchiusi nei Centri di detenzione ed espulsione, stipati nelle imbarcazioni o sepolti a migliaia nei cimiteri subacquei del Mediterraneo. Di questa esistenza generica parlava Arendt a proposito del trattamento riservato agli apolidi e ai rifugiati negli anni trenta del Novecento, lugubre anticipazione delle tragedie successive, ma anche di ciò che accade quotidianamente sui territori e i mari sottoposti alla sovranità delle democrazie

contemporanee a seguito delle deliberazioni di rappresentanti liberamente eletti dai cittadini: «il paradosso è che la perdita dei diritti umani coincide con la trasformazione in uomo generico – senza professione, senza cittadinanza, senza una opinione, senza un’attività con cui identificarsi e specificarsi – e in individuo generico, rappresentante nient’altro che la propria diversità assolutamente unica, spogliata di ogni significato perché privata dell’espressione e dell’azione in un mondo comune» (Arendt, 1999, p. 418).

**3.** Le migrazioni, sottolinea Sandro Mezzadra, «sono un fatto sociale totale [...] trasformano i mercati del lavoro, il discorso pubblico, le norme giuridiche e sociali, i sistemi di appartenenza, le identità, le forme del dominio e di classe, i rapporti di genere» (Mezzadra, 2006, p. 196). Pensare l’esperienza migratoria, oltre che rivelare i modi in cui una società rappresenta se stessa, significa pensare lo Stato, in primis, la rappresentanza come nucleo valoriale e fonte di legittimazione della democrazia (Sayad, 1996, p. 10). Questo assunto, in certe circostanze, è stato compreso dalle istituzioni rappresentative come il Parlamento europeo, che ha votato numerose risoluzioni a favore di un allargamento della rappresentanza locale, nazionale ed europea ai cittadini non comunitari. L’opposizione all’interno del Consiglio d’Europa, organo rappresentativo degli interessi degli Stati, ha quasi sempre vanificato queste iniziative (Castles, Miller, p. 320). Sono peraltro in molti, in Europa, ad aver compreso che le istituzioni rappresentative possono rinnovarsi soprattutto a opera di chi – l’altro, lo straniero, le differenze culturali – si trova solo apparentemente all’esterno del loro cerchio. L’alterità non preesiste alla definizione della cittadinanza, come vorrebbe la logica dell’esclusione, ma la costituisce; allo stesso modo, la rappresentanza deve alle pratiche di trasfigurazione e di trasvalutazione di cui sono protagonisti gli stranieri, i migranti e gli outsider le innovazioni più significative (Isin, 2002, pp. 282-283). In altre parole, i migranti potrebbero avere sulla rappresentanza un effetto altrettanto dirompente di quello esercitato dal movimento operaio e dal movimento per l’emancipazione femminile tra il XIX e il XX secolo. Di fronte a questa prospettiva, la chiusura della rappresentanza su codici identitari e la conseguente regolamentazione repressiva del fenomeno migratorio provocano, per un’inevitabile eterogenesi dei fini, una situazione di più estesa deregolamentazione (mercati illegali,

ipersfruttamento del lavoro, mercato nero degli alloggi, tratta di umani) caratterizzata da crescente insicurizzazione e ingovernabilità (Mosconi, 2010, p. 89).

La rappresentanza riceve dall'esperienza migrante, in particolare dalle lotte civili, politiche e sindacali dei migranti, di coloro che spesso sono «senza parte» (Rancière), potenti propulsioni e importanti motivi di riqualificazione. Spinta dalle innovazioni che vengono dall'esperienza migrante, la rappresentanza potrebbe animare un processo costituente di nuovi diritti, nuovi poteri e visioni del mondo. E questo a partire dalle coordinate che caratterizzano l'esperienza migratoria: in primo luogo i diritti umani. Le lotte e la presenza stessa dei migranti nella nostra vita declinano i diritti umani come diritti dei singoli a un'esistenza immediatamente politica, come rivendicazioni di un diritto universale e immediato alla politica che riqualifica per tutti, dunque non solo per i migranti, i significati della libertà e dell'uguaglianza (Balibar, 2010, p. 72) La traduzione immediatamente politica dei diritti fondamentali delle persone è suscitata dalle condizioni che caratterizzano l'esperienza migrante, innanzi tutto, dalla dialettica tra mobilità e sedentarietà. Da un lato, nel nostro tempo, la mobilità è un rapporto che ingloba la società intera allo stesso titolo del lavoro con cui per molti aspetti si identifica. Dall'altro, la mobilità è diventata il più potente, ambito e temuto fattore di stratificazione economica e sociale, nonché il criterio e l'effetto del godimento o del diniego dei diritti fondamentali. I migranti sono sistematicamente affetti dalla mobilità in quanto sono sottoposti, talvolta contemporaneamente, alle sue dissimmetrie (rilascio di passaporti e visti che consentono il passaggio di determinate frontiere in un senso e non in un altro), alla repressione pura e semplice del diritto di circolazione e al doppio vincolo costituito dalla mobilità forzata, spesso a rischio della vita, e dall'immobilità coatta (come nel caso dei richiedenti asilo e dei rifugiati, obbligati dai trattati a restare a tempo indeterminato nel primo paese europeo in cui hanno messo piede). Da queste peculiarità della condizione migrante possono sorgere nuove figure dei diritti di residenza e di circolazione (collegate, ad esempio, allo sviluppo di istituzioni educative e di formazione transnazionali). In altri termini, occorre introdurre negli ordinamenti comunitari e nazionali misure in grado di ottemperare incoercibili esigenze di mobilità, compensate da opportunità di rilocalizzazione e di residenza infrastrutturate da diritti e doveri civili, sociali e politici,

che si tratti di imposte, di servizi, della possibilità di agire la rappresentanza in senso attivo e passivo.

Dall'azione delle rappresentanze politiche, sindacali, istituzionali, capaci di assumere queste responsabilità potrebbe delinearsi un inedito profilo della cittadinanza. Il contributo dei migranti allo sviluppo delle società deve essere garantito da un presidio istituzionale costituito da un diritto di cittadinanza allargato, anche oltre lo *jus soli*, sino a comprendere la continuità della residenza. «Queste ipotesi, da una parte neutralizzano il legame tra cittadinanza sociale e appartenenza nazionale, dall'altra ricollocano in un quadro più vasto i diritti di rappresentanza e di partecipazione alla vita pubblica acquisiti per nascita o per naturalizzazione» (Balibar, 2004, pp. 82-83). Dal tratto drammaticamente più marcato della condizione lavorativa dei migranti, la precarietà, si ricava un'indicazione valevole per tutto il lavoro subordinato: un nuovo ordine di diritti sociali e garanzie di reddito, disancorati dallo statuto dell'impiego e dalla nazionalità, trasferiti alla persona e indicizzati alla flessibilità, intermittenza e irregolarità che caratterizzano il mercato del lavoro (Castel, 2004, pp. 77-78). In sintesi, dall'esperienza dei migranti provengono sperimentazioni sociali e contenuti culturali convertibili in patrimonio comune. A questo riguardo, non è in questione una rappresentanza dei migranti e degli stranieri né una concessione dall'alto di diritti e opportunità. Si tratta piuttosto di costruire una rappresentanza radicalmente nuova, transnazionale, transculturale e a un tempo attiva in sede locale, in cui iniziano a cadere barriere, in cui si sperimentano commistioni culturali, si producono nuove configurazioni dei beni comuni, in cui si concretizzano soggettivazioni che apportano trasformazioni importanti nella vita pubblica in termini di capacità di discorso, di azione, di proposizione e progettazione politica. La rappresentanza è dunque il banco di prova di quanto le società contemporanee sono ancora in grado di far evolvere davvero la democrazia di fronte a una delle ingiunzioni più grandi del nostro tempo: «l'unica conclusione sembra risiedere nell'allargamento della partecipazione politica ai gruppi immigrati, che potrebbe significare una riconsiderazione della cittadinanza in forma e contenuto, scollegandola da idee di omogeneità etnica o assimilazione culturale [...]. I paesi di immigrazione potrebbero aver bisogno di riesaminare cosa significhi appartenere alle loro società. I modelli monoculturali e assimilazionisti d'identità nazionale non sono più adatti per far fronte alla nuova situazione. Gli immi-

grati potrebbero essere in grado di dare uno speciale contributo allo sviluppo di nuove forme di identità» (Castles, Miller, 2012, pp. 345).

## Bibliografia

- Arendt H. (1996), *Le origini del totalitarismo*, Milano, Edizioni di Comunità.
- Balibar E. (2004), *Noi cittadini d'Europa? Le frontiere, lo stato, il popolo*, Roma, Manifestolibri.
- Balibar E. (2010), *La proposition de l'égaliberté: essais politiques, 1989-2009*, Parigi, Presses universitaires de France.
- Balibar E. (2012), *Cittadinanza*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Castel R. (2004), *L'insicurezza sociale: che significa essere protetti?*, Torino, Einaudi.
- Castel R. (2008), *La discriminazione negativa. Cittadini o indigeni?*, Verona, Ombre corte.
- Castles S., Miller M. (2012), *L'era delle migrazioni: popoli in movimento nel mondo contemporaneo*, Bologna, Odoja.
- Checchi D. (a cura di) (2012), *Diseguaglianze diverse*, Bologna, Il Mulino.
- Crouch C. (2003), *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza.
- Dal Lago A. (1999), *Non-persone: l'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli.
- De Cecco M. (2013), *Ma cos'è questa crisi: l'Italia, l'Europa e la seconda globalizzazione (2007-2013)*, Roma, Donzelli.
- Deleuze G. (2000), *Pourparler*, Macerata, Quodlibet.
- Duso G. (1999), *La logica del potere. Storia concettuale come filosofia politica*, Roma, Carocci.
- Duso G. (2003), *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli.
- Elias N., Scotson J.L. (2004), *Strategie dell'esclusione*, Bologna, Il Mulino.
- Foucault M. (1998), *Archivio Foucault 3*, a cura di A. Pandolfi, Milano, Feltrinelli.
- Insin E. (2002), *Being Political: Genealogies of Citizenship*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Margiotta C. (2014), *La chiamavano Europa... Cittadinanza e libera circolazione in tempi di crisi*, in [www.euronomade.info](http://www.euronomade.info).
- Marshall T.H. (2002), *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza.
- Mezzadra S. (2006), *Diritto di fuga: migrazioni, cittadinanza, globalizzazione*, Verona, Ombre corte.
- Mezzadra S., Ricciardi M. (a cura di) (2013), *Movimenti indisciplinati: migrazioni, migranti e discipline scientifiche*, Verona, Ombre corte.

- Mosconi G. (2010), *La sicurezza dell'insicurezza. Retoriche e torsioni della legislazione italiana*, in *Studi sulla questione criminale*, V, 2, pp. 75-99.
- Moulier-Boutang Y. (2002), *Dalla schiavitù al lavoro salariato*, Roma, Manifestolibri.
- Procacci G. (2003), *Underclass e esclusione sociale nel dibattito odierno sulla povertà*, in Borghi V. (a cura di), *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, Milano, Franco Angeli, pp. 85-104.
- Rancière J. (2007a), *Il disaccordo: politica e filosofia*, Roma, Meltemi.
- Rancière J. (2007b), *L'odio per la democrazia*, Napoli, Cronopio.
- Rigo E. (2007), *Europa di confine: trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*, Roma, Meltemi.
- Sassen S. (1999), *Migranti, coloni, rifugiati: dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Milano, Feltrinelli.
- Sayad A. (1996), *La doppia pena del migrante. Riflessioni sul pensiero di Stato*, in *aut-aut*, 275, pp. 8-16.
- Sbraccia A. (2013), *Immigrazione e criminalità*, Mezzadra, Ricciardi, *op. cit.*
- Walters W. (2013), *Welcome to Schengenland. Per un'analisi critica dei nuovi confini europei*, in Mezzadra, Ricciardi, *op. cit.*
- Zamperini A. (2010), *L'ostracismo: essere esclusi, respinti e ignorati*, Torino, Einaudi.

#### ABSTRACT

*L'argomento del testo è la contraddizione tra la superproduzione, in Europa, di norme giuridiche, penali e amministrative in materia di immigrazione, e la crisi senza precedenti delle istituzioni e delle funzioni rappresentative. Questa contraddizione, di cui si descrivono schematicamente le ragioni, da un lato rappresenta uno dei grandi limiti della democrazia contemporanea, dall'altro sottende straordinarie potenzialità di trasformazione politica e culturale.*

#### THE CRISIS OF REPRESENTATION AND THE EXCLUSION DEVICE

*The topic of the text is the contradiction in Europe between the overproduction of legal, criminal and administrative norms on immigration and the unprecedented crisis of institutions and of their representative functions. This contradiction, whose reasons are schematically described, on the one hand represents one of the major limitations of contemporary democracy, on the other side, underlies the extraordinary potential of political and cultural transformation.*

CONFRONTO

*Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*

di Emmanuele Pavolini, Ugo Ascoli,

Maria Luisa Mirabile

[Il Mulino, 2013]







## Il welfare aziendale tra integrazione e sostituzione del welfare pubblico

Maria Cristina Cimaglia\*

Il volume affronta il tema del welfare aziendale, oggetto ormai da anni di studi accademici, ricerche empiriche, dibattiti fra le parti sociali e attenzioni mediatiche. E lo fa non tralasciando alcuno di questi ambiti, ma anzi raccogliendo da ciascuno, oltre che dalle ricerche condotte proprio ai fini dello studio presentato, elementi utili a una riflessione sul tema che, fin dalle pagine iniziali, sottintende la volontà degli autori di tener conto della complessità e molteplicità di aspetti che caratterizzano il welfare aziendale.

Un sistema così ampio e variegato che difficilmente può essere ricondotto a categorie definitorie unitarie, come ben evidenzia il volume, per analizzare il quale gli autori partono dalla categorizzazione di Titmuss del 1958 (p. 11), che distingueva fra: «*social welfare*, e cioè le prestazioni assicurate dallo Stato; *fiscal welfare*, e cioè interventi effettuati sempre dallo Stato attraverso il sistema fiscale (con forme di detassazione, incentivi ecc., per favorire l'acquisto di prestazioni sociali); *occupational welfare*», cioè quell'insieme di prestazioni sociali erogate dalle aziende ai propri lavoratori in virtù del contratto di lavoro. I quesiti cui lo studio intende rispondere sono tre: quali forme assumono queste *provision* di welfare; quali sono i motivi che spingono i diversi attori a introdurre tali strumenti; quali potrebbero essere le conseguenze di cambiamenti portati da queste misure di welfare rispetto al welfare pubblico e alla struttura delle diseguaglianze in Italia<sup>1</sup>.

\* Maria Cristina Cimaglia è dottore di ricerca in Diritto del lavoro.

<sup>1</sup> La ricerca ha fatto ricorso a vari tipi di dati e metodologie di indagine (p. 47), comprendenti raccolta ed elaborazione di documentazione inerente contratti collettivi di categoria, fondi sanitari e pensioni complementari; sono state realizzate interviste a testimoni privilegiati ed è stata condotta un'analisi quantitativa a partire dalle rielaborazioni sui microdati e sulle informazioni contenute in diverse banche dati, ed è stata effettuata una *survey* ad hoc su un campione di grandi aziende operanti in Italia.

In particolar modo il volume «si occupa [...] di come in Italia si siano sviluppate forme di welfare occupazionale à la Titmuss, quale ruolo giochino tali forme rispetto al più generale sistema di protezione sociale e quali effetti sulla cittadinanza sociale tutto ciò implichi e potrebbe comportare in futuro» (p. 13). Il paradigma che fa da filo conduttore al volume e che induce a una valutazione degli effetti dell'*occupational welfare* sul *social welfare*, è la lettura del primo alla luce di quanto questo possa – se non adeguatamente gestito – erodere il secondo, con il rischio di perpetuare diseguaglianze sociali o crearne. Prima di evidenziare come il percorso di ricerca affronti questo paradigma, appare doveroso rilevare che l'approccio seguito non si fonda su una dicotomia secca fra *social* e *occupational welfare*, cioè come se l'uno o l'altro fossero due modelli alternativi; piuttosto l'obiettivo è verificare quanto il secondo sia integrativo o complementare (o rischi di divenire sostitutivo) al primo, soprattutto quanto la complementarità eccessiva possa generare diseguaglianze non giustificate.

Ma c'è un invitato di pietra che accompagna le riflessioni e le analisi dei ricercatori: il *retranchement* in atto da parte dello Stato (e del pubblico in generale) nelle prestazioni di welfare, dovuto al continuo restringimento della spesa pubblica, con tagli proprio in materia di previdenza, sanità e assistenza. E qui già si introduce un altro snodo fondamentale affrontato dai ricercatori. Perché parlare di *occupational welfare* significa parlare di welfare a favore degli occupati, anzi, spesso di alcune specifiche tipologie di occupati. Se si considera che l'*occupational welfare* deriva spesso da forme di promozione legislativa, che utilizzano la leva fiscale, va da sé che ci muoviamo in una forma ibridata dal *fiscal welfare*, con il rischio di far avanzare i diritti sociali di partecipazione lavorativa (peraltro solo per alcune forme/settori di lavoro) a scapito dei diritti sociali di cittadinanza. Qui si rinviene uno degli stimoli più interessanti che un giurista può trarre da un'indagine interdisciplinare che adotta metodi di indagine sociologici e statistici, poiché dalle risultanze di queste analisi quali-quantitative può trarre «di fatto» indicatori utili a valutare la compatibilità non solo formale, ma soprattutto sostanziale, del quadro giuridico attuale in materia con il dettato costituzionale, a partire dall'art. 38 della Costituzione su cui si fonda il nostro sistema di previdenza e assistenza sociale e dall'art. 32 che sancisce la tutela della salute quale diritto fondamentale, nonché interesse della collettività.

Come evidenziano i curatori nell'introduzione (p. 14), il volume riporta i risultati di una ricerca empirica, il cui impianto è stato impostato su due assi. «Da un lato si è voluto evitare un approccio aprioristico (e ideologizzante) di giudizio sulla positività o negatività intrinseca del welfare occupazionale, cercando, invece, di metterne in risalto, a partire dalle risultanze delle indagini empiriche [...] compiute *dagli autori* (corsivo mio), i punti di forza, quelli di debolezza, i trade off che comporta e, soprattutto, come il suo funzionamento concreto e i suoi effetti vadano fortemente inquadrati all'interno del contesto socio-economico e di policy italiano. Dall'altro, proprio *per tali ragioni, si è* (corsivo mio) scavato in modo tale da far meglio emergere i legami fra tematiche che in genere vengono studiate e affrontate in maniera più separata: le relazioni industriali, le scelte di impresa, le politiche pubbliche, in particolare quelle di welfare». E questo è sicuramente uno degli aspetti più interessanti del metodo di ricerca utilizzato, perché riesce a restituire la complessità di un fenomeno non schematizzabile in processi dualistici (pubblico-privato, datori di lavoro-sindacati, centralizzazione-decentramento), ma nel quale, invece, l'intreccio fra i diversi attori è schematizzabile idealmente con reti, a vari livelli e con densità diverse.

Gli esempi più interessanti sono dati dalle forme di welfare come i nidi aziendali o le forme di assistenza per la non autosufficienza. Come mettono in evidenza gli studi di caso (Colombo, Neri e Pavolini), ridurre gli «attori» protagonisti del welfare aziendale ad aziende e sindacati è spesso parziale. Se si considera che molte provvidenze sono rappresentate da benefit di vario tipo, in quanto agevolate dalla normativa del Testo unico sui redditi, o che alcune pratiche di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro sono finanziate dalla normativa in materia o, ancora, che alcune prestazioni sono frutto di una cooperazione – anche interaziendale – con enti locali e soggetti del no profit (come il caso del Consorzio nido industria Vallesina, riportato nel volume), ci si rende conto della complessità nel definire in modo netto attori coinvolti, ruolo svolto e dinamiche di relazione. Gli interventi più complessi e originali si rinvergono, come mostra lo studio di caso, in quelle aziende o settori in cui le competenze proprie dei diversi attori in gioco svolgono un ruolo importante (senza tradursi in misure-fotocopia di altre aziende). È il caso del settore bancario e assicurativo che ha sviluppato forme particolari di previdenza complementare, o del settore chimico-farmaceutico sul ver-

sante dei fondi sanitari. Spesso sono le esigenze peculiari di produttività a determinare il tipo di intervento (come nel caso dei nidi aziendali o delle ludoteche nei settori manifatturieri o turistici). O ancora, quando alcuni soggetti agiscono come «intermediari della fiducia» (nel caso riportato nel libro, una cooperativa sociale) nel facilitare la messa in atto di misure per soddisfare esigenze dei lavoratori e delle aziende.

Ma, come si evince sempre da questa parte della ricerca, fondamentale diventa anche l'apporto di conoscenze e competenze dei singoli o dei gruppi, dalla loro capacità di scambiare informazioni (nel volume si fa riferimento alle community fra responsabili delle risorse umane e manager) o di avvalersi di consulenti, che siano anch'essi esperti su queste materie. In questo si rinviene sicuramente l'elemento di forza delle esperienze di eccellenza, ma che costituisce al tempo stesso il punto di forte rischio, quindi di debolezza, dei sistemi di welfare aziendale se li leggiamo non come *best practices* da esaminare, ma come possibili modelli da generalizzare. Perché se ci si illude che il modello possa essere generalizzato solo «copiando» testi contrattuali, statuti, accordi, contratti e polizze assicurative o, come negli ultimi anni tende a fare il legislatore, estendendo *ex lege* istituti giuridici elaborati dalla contrattazione collettiva in specifici settori su determinate materie (si pensi al sostegno al reddito affidato agli enti bilaterali, generalizzando l'esperienza del settore artigiano, che mal si adatta ad esempio ai settori del commercio e del turismo), si rischia di dar vita a misure inefficaci (nella migliore delle ipotesi) o persino controproducenti per altri settori.

Questo aspetto è ben evidenziato nel capitolo di Leonardi e Ciarini, dedicato al ruolo che gli enti bilaterali rivestono nel welfare occupazionale, con l'obiettivo di mettere a fuoco il nesso fra relazioni industriali e protezione sociale, per il tramite del welfare contrattuale. Nel ripercorrere l'evoluzione della normativa legislativa e contrattuale, gli autori mettono in evidenza l'espansione del ruolo della bilateralità nel fornire prestazioni di welfare di diverso tipo, da quelle pensionistiche e sanitarie a quelle più recenti e sempre più rilevanti di sostegno al reddito, fino ad altre misure a favore dei lavoratori. Uno sviluppo dettato dalla maturità dei sistemi di relazioni industriali e dall'intervento promozionale del legislatore, che però può risentire delle dinamiche che più in generale si determinano nella contrattazione collettiva, come nel caso di accordi separati. Sul welfare aziendale, invece, lo spaccato che emerge – e che trova

poi ulteriori approfondimenti nel corso della ricerca – è più complesso, perché in molti casi questo è dato da iniziative unilaterali dei datori di lavoro che riecheggiano un po' iniziative imprenditoriali dell'inizio del secolo scorso, con il rischio di depotenziamento dell'azione sindacale. Come mostra l'indagine quantitativa di Pavolini e Carrera, il ruolo del sindacato è significativo nelle dinamiche che portano a contrattare il welfare aziendale, anche se più che il tasso di sindacalizzazione è la frequenza annuale degli incontri a misurare la capacità del sindacato «di porre questioni, in parte a prescindere dalla loro forza, misurata in termini di adesioni». In altri termini, «il ruolo del sindacato sembra rilevante, anche se occorre inquadralo in un contesto di effettiva difficoltà contrattuale generale: il sindacato riesce a promuovere, plasmare e influenzare le modalità di introduzione di forme di welfare in azienda, dentro, però, un quadro che vede spesso le imprese quali attori che intendono sempre più tale insieme di prestazioni quale strumento rilevante di gestione delle risorse umane e di moderazione salariale» (p. 202).

Se c'è un dato trasversale a tutte le indagini presentate nel volume, è che il welfare aziendale viene utilizzato per far fronte alle dinamiche salariali su cui, stante la crisi attuale, non vi è molta possibilità di negoziazione. Anche questo mostra un dato rilevante, ovvero il ruolo che il pubblico, inteso come soggetto che può agevolare queste dinamiche dal punto di vista contributivo o fiscale, può svolgere nel favorire e promuovere il welfare aziendale. Ma questo dato, che emerge con nettezza dallo studio, non può non imporre alcune riflessioni. Le forme di agevolazione concesse dal pubblico rappresentano risorse tolte alla collettività, mentre le ricerche condotte dagli autori evidenziano fin troppo bene quante siano le variabili e le dinamiche che incidono sulla possibilità e capacità di sviluppare forme di welfare aziendale. Nelle conclusioni al volume si tirano le fila dei dualismi che emergono dalle ricerche (Nord-Sud, insider-outsider, alte professionalità-basse professionalità, settori con *expertise* e settori privi di *expertise*). Il welfare diviene nuovo oggetto negoziale, ma svolge anche la funzione di secondo pilastro per far fronte a nuovi rischi sociali. Un «welfare mix» sostenuto in parte dal soggetto pubblico ai vari livelli.

Se questi sono gli effetti che hanno la loro causa non unicamente da dinamiche aziendali, ma da più complessi sistemi di intervento che vanno dalle politiche statali a quelle locali, non ci si può non interrogare se in questo modo non si rischino di perpetuare, o peggio incrementare,

quelle forme di disagio economico e sociale che la Repubblica dovrebbe invece rimuovere.

Le diverse indagini sui numerosi aspetti del welfare aziendale (enti bilaterali, pensione integrativa e assistenza sanitaria) mostrano come il problema di fondo sia l'apporto che queste prestazioni danno rispetto al welfare pubblico. Negli enti bilaterali si pone il problema di uniformità territoriale e di convergenza fra categorie e settori, intesa come adeguamento delle prestazioni, mentre il quadro che pare si stia delineando a seguito della riforma Fornero conduce a una parificazione verso il basso. Nella previdenza complementare, come mostra l'indagine di Natali e Stamati, gli spazi di solidarietà si restringono, mentre i diritti e gli obblighi previdenziali tendono a essere determinati da caratteristiche che solo in minima parte sono frutto di scelte individuali, perché incidono la dimensione d'impresa, il settore, la carriera, l'età. Così come altro problema evidenziato riguarda gli autonomi, impossibilitati a poter scegliere i fondi di categoria e a dover ricorrere solo al mercato profit. Con il risultato che «il connubio tra previdenza pubblica e integrativa appare tutt'altro che 'complementare' e piuttosto volto a riprodurre e amplificare, nella fase di quiescenza, le vulnerabilità e i rischi già sofferti durante la vita lavorativa».

Nei fondi sanitari, analizzati da Pavolini, Neri, Cecconi e Fioretti, si evidenzia un dato sconcertante, che ha la sua causa nel processo di maggiore onerosità della sanità pubblica (e, a mio avviso, del peggioramento complessivo delle prestazioni soprattutto in relazione ai tempi di attesa) e che induce i cittadini ad avvalersi di quella privata, facendo lievitare il ricorso ai fondi sanitari, strutturati per un sistema integrativo e non complementare o sostitutivo di quello pubblico. In altri termini, il lento deterioramento della sanità pubblica, ancorché non dovesse tradursi in una sua privatizzazione, comunque rischia di innescare oggi il timer di una bomba a orologeria che, nel medio periodo, colpirà i fondi integrativi determinandone la crisi.

La ricerca condotta e curata da Pavolini, Ascoli e Mirabile inanella, chiudendo il cerchio, tutti gli aspetti di criticità e debolezza del welfare aziendale e i suoi possibili e rischiosi effetti acutizzanti le disuguaglianze sociali. E proprio per questo fornisce spunti di riflessione importanti per intervenire su questi fronti e trasformare, invece, il welfare aziendale in un valido strumento di soddisfacimento dei bisogni dei lavoratori, come

dimostra di essere in molte esperienze e realtà, anche storiche. La responsabilità grava, evidentemente, sulle parti sociali ma, come ben si evince dalle ricerche, anche sui *policy makers* ai diversi livelli. Il welfare aziendale non è un «tesoretto aggiuntivo» svincolato dalle dinamiche economiche e sociali complessive a vantaggio dei lavoratori. Soprattutto nella fase attuale è oggetto di negoziato per supplire all'impossibilità di agire sulle leve salariali, e sta divenendo sempre più sostitutivo di un welfare state che ridimensiona i suoi interventi o che presenta, come nella sanità, un costante e lento deterioramento. Ed è degli effetti di questo stato di cose, efficacemente evidenziati dagli autori, che i *policy makers* sono responsabili.

Un'ultima considerazione va riservata alle suggestioni che il volume offre a chi lo legge con le lenti del giurista. Si è già detto in precedenza come le risultanze delle ricerche pongano dubbi sulla compatibilità del sistema di welfare aziendale con il dettato sostanziale della nostra Costituzione (materiale), soprattutto quando con interventi di finanza pubblica lo Stato omette di svolgere una funzione di ricalibratura del sistema, acuendo le diseguaglianze sociali. Questo suggerisce indubbiamente interessanti e nuove piste di ricerca per il giurista, a cominciare dall'esigenza di un metodo giuridico che tragga dalla multidisciplinarietà strumenti ed elementi utili a «orientare» l'interpretazione.







## Il welfare aziendale come Giano bifronte

Paolo Rossi\*

Il tema del welfare aziendale sta ricevendo in Italia un'attenzione sempre maggiore, sia in ambito accademico sia a livello istituzionale e imprenditoriale. Prova ne è la pubblicazione, nel giro di soli due anni, di alcuni importanti contributi: il volume curato da Cristiano Gori (2012), un numero monografico della *Rivista delle Politiche Sociali* (2012), il primo rapporto di ricerca dell'iniziativa «Secondo welfare» curato da Franca Maino e Maurizio Ferrera (2012). Questi testi si affiancano alla più ampia (sebbene non vastissima) letteratura maturata a livello europeo. Il libro curato da Emmanuele Pavolini, Ugo Ascoli e Maria Luisa Mirabile costituisce un ulteriore e significativo passo in avanti nello studio di questo fenomeno e nella sua rappresentazione.

Questo volume si distingue per una serie di aspetti. In primo luogo, l'ampiezza e l'articolazione dell'analisi proposta. Il testo inquadra le molteplici declinazioni attraverso le quali il welfare aziendale può prendere forma, approfondendone due importanti componenti: la previdenza integrativa e i fondi sanitari. Oltre a ciò, il volume propone un'analisi molto dettagliata della diffusione delle varie forme di welfare aziendale, attraverso l'analisi di dati quantitativi e la presentazione di alcuni studi di caso. Un secondo elemento distintivo del volume risiede nella presentazione di una specifica chiave di lettura, utile per comprendere le dinamiche che orientano esperienze assai eterogenee tra loro. Il libro evidenzia infatti l'incastro che si può intravedere tra la diffusione del welfare aziendale e l'evoluzione del sistema di relazioni industriali, sia a livello istituzionale sia nell'ambito delle dinamiche di contrattazione decentrata.

Occorre sottolineare, infine, come il libro affronti questo tema senza pregiudiziali ideologiche né forzature enfatiche. Le riflessioni proposte

\* Paolo Rossi è ricercatore in Sociologia dell'organizzazione nell'Università di Milano-Bicocca.

poggiano sempre sull'analisi di dati empirici, dei quali si offrono letture da diverse angolature. Il welfare aziendale viene esaminato come un fenomeno emergente che, per certi versi, trova la propria ragion d'essere nella congiuntura che lega alcuni limiti strutturali del nostro sistema di welfare (in particolare nella capacità di risposta ai nuovi rischi sociali) alla riconfigurazione delle dinamiche di contrattazione aziendale imposta dalla crisi. D'altra parte, questo fenomeno rischia di acuire e rendere ancora più vistosi i limiti dell'attuale assetto del sistema di welfare, producendo ulteriore differenziazione e discriminazioni. Di conseguenza, il welfare aziendale si presenta, come illustrato nel capitolo conclusivo, come un *Giano bifronte*, la cui complessità non consente letture affrettate o viziate da semplificazioni retoriche.

Prima di entrare nel merito dell'analisi del libro è bene spendere qualche parola sulle ragioni che motivano l'interesse verso questo tema. Peraltro, l'individuazione delle tendenze che alimentano la diffusione delle esperienze di welfare aziendale è uno dei passaggi più articolati e rilevanti del volume: da questo punto di vista, il contributo di *Tempi moderni* è quello di illustrare approfonditamente la collocazione del welfare aziendale nell'evoluzione del sistema di welfare italiano, offrendo inoltre uno sguardo comparativo rispetto alle tendenze in atto negli altri paesi dell'Europa Occidentale.

Nello specifico contesto italiano, la diffusione del welfare aziendale è riconducibile a tre fattori principali. Il primo di questi ha natura politica: i governi che si sono succeduti dagli anni novanta in poi hanno progressivamente ridotto gli investimenti nei servizi sanitari e rivisto (nel verso di un inasprimento) i meccanismi redistributivi che sono alla base del sistema previdenziale. Queste scelte si possono comprendere considerando l'esigenza (che ha assunto i tratti di una vera e propria urgenza negli anni più recenti) di ridurre il debito pubblico, alla quale i governi hanno risposto adottando come logica d'azione la riduzione della spesa pubblica. Peraltro questa tendenza è coerente con l'approccio neo-liberista, che promuove un ridimensionamento del ruolo dello Stato nella fornitura di servizi di welfare. In chiave istituzionale, il welfare aziendale si insinua in questo scenario come opportunità di parziale riconfigurazione delle dinamiche di finanziamento di alcuni servizi di welfare. Le conseguenze di questa scelta non sono però indifferenti, perché esse ledono inevitabilmente alcuni principi fondativi dei moderni sistemi di welfare, come l'u-

niversalità dell'accesso ai servizi e l'equità dei trattamenti che si possono ricevere; su di esse si ritornerà in seguito.

Il secondo fattore che spiega la diffusione delle esperienze di welfare aziendale inquadra l'interesse che le aziende che ne sono promotrici possono avere per esse. In termini molto sintetici, ciò che emerge dalle varie analisi presentate nel testo è che la fornitura di servizi di welfare aziendale è una carta che le imprese possono giocare per perseguire obiettivi di moderazione salariale. L'introduzione, a seguito di un percorso di contrattazione, di interventi di welfare finanziati (in parte o per intero) dall'azienda è per l'azienda stessa più conveniente rispetto alla concessione di un aumento salariale di importo analogo. Ciò si spiega anche considerando le agevolazioni fiscali che favoriscono l'introduzione di questi interventi: essi rappresentano un evidente elemento di congiuntura tra interessi imprenditoriali e logiche d'azione istituzionali. Accanto a ciò, il welfare aziendale assume anche connotati più premiali e rispondenti a esigenze di valorizzazione delle risorse umane. Infatti, i dati esaminati nel volume mostrano come numerose aziende introducano interventi di welfare (accesso a fondi sanitari, percorsi formativi, piani previdenziali integrativi, opportunità di conciliazione di turni e orari rispetto a esigenze personali e familiari) come forma di fidelizzazione dei propri dipendenti, nonché come incentivazioni per il conseguimento di obiettivi di produzione.

Infine, il terzo fattore che aiuta a comprendere la diffusione e l'interesse per il welfare aziendale si ritrova nel ruolo giocato dalle forze sindacali. La premessa per comprendere questo passaggio è la constatazione di un fenomeno di contrazione dei tassi di sindacalizzazione: si tratta di una tendenza che accomuna diversi paesi europei e che in Italia comporta l'erosione di una delle basi di presenza del sindacato in azienda più estesa e consolidata (nel confronto con altri paesi europei). Questo fenomeno si accompagna, come anticipato, a una progressiva ridefinizione delle dinamiche di contrattazione e delle poste in gioco. Se da un lato si segnala come la contrattazione assuma sempre più frequentemente tratti «concessivi» e sia superata da azioni unilaterali da parte delle aziende, dall'altro si denota come le forze sindacali stiano cercando di acquisire una nuova valenza: questa si delinea nel tentativo di porsi non solo come soggetti che agiscono per la tutela dei diritti dei lavoratori, ma anche come soggetti che possono offrire servizi ai lavoratori e alla cittadinanza (p. 257). In questa prospettiva il welfare aziendale e, in particolare, il ruolo

che gli enti bilaterali assumono al riguardo, divengono vettori trainanti per una simile evoluzione.

### 1. Welfare aziendale: uno, nessuno o centomila?

Una delle questioni che si pongono nel parlare di welfare aziendale è la notevole eterogeneità sia della natura degli interventi che si possono qualificare con questa categoria sia delle dinamiche di regolazione, contrattazione ed erogazione dei medesimi interventi. Da questo punto di vista il volume offre una serie di spunti chiarificatori. Una distinzione primaria viene compiuta sul piano definitorio, distinguendo tra welfare contrattuale e welfare aziendale propriamente detto (p. 43). Nel primo rientrano gli interventi di natura non salariale a favore dei lavoratori, stabiliti a seguito di accordi intrapresi a livello di normativa nazionale o di contrattazione categoriale. Viceversa, il welfare aziendale (inteso qui in una dimensione più circoscritta) include quegli interventi concordati attraverso accordi interaziendali o tramite la contrattazione di gruppo, nonché a livello di contrattazione aziendale. Inoltre, nella categoria del welfare aziendale rientrano, secondo gli autori, anche le iniziative promosse unilateralmente dalle aziende, senza una contrattazione con le controparti sindacali.

Questa classificazione aiuta a orientarsi rispetto alla portata delle iniziative di welfare e alla loro fonte. La rappresentazione della natura degli interventi di welfare è più complessa, stante la loro eterogeneità sia in termini sostanziali sia nelle condizioni di accesso. D'altra parte, il valore di un medesimo intervento (ad esempio, la copertura delle spese sanitarie) può variare se esso viene esteso a tutti i dipendenti di un'azienda, oppure viene riservato a una fascia selezionata di essi. Il volume si concentra, in primo luogo, sull'analisi di due delle aree nelle quali si addensano molti interventi di welfare aziendale: la previdenza integrativa e i fondi sanitari. In entrambi i casi, ciò che colpisce è l'estrema differenziazione dell'offerta e della regolazione dell'accesso agli interventi proposti.

La logica di fondo, espressamente perseguita perlomeno nel campo della previdenza, è quella di costruire un sistema multi-pilastro, secondo una logica di complementarità tra previdenza pubblica e integrativa, anche a fronte del drastico contenimento della spesa pensionistica pubblica operato dagli ultimi governi. L'adesione alle forme di previdenza integra-

tiva (sia nel quadro di accordi contrattuali sia mediante l'offerta dei fondi privati individuali) è stata per ora insoddisfacente per l'affermazione di un sistema multi-pilastro adeguato alle esigenze dei futuri pensionati (questo vale in particolare per le generazioni più giovani). L'impressione è che la previdenza integrativa, anziché assumere un ruolo complementare rispetto alla previdenza pubblica, inasprisca la segmentazione tra i soggetti più tutelati e quelli meno tutelati: le dimensioni di differenziazione sembrano peraltro aumentare, andando oltre la consolidata dicotomia tra lavoratori dipendenti e lavoratori che vivono condizioni di maggiore precarietà. Difatti, l'accesso e la «generosità» delle condizioni previste dai fondi integrativi dipendono da una molteplicità di variabili (il settore, la dimensione aziendale, l'area geografica e così via).

La questione della complementarità e il significato con il quale si deve intendere questo concetto è al centro anche delle riflessioni in merito ai fondi sanitari. La logica vorrebbe che, in un sistema a vocazione sostanzialmente universalista (quale quello costruito in Italia con la promulgazione della legge 833 del 1978), gli interventi di welfare aziendale in materia siano declinati nel verso di una integrazione migliorativa dell'offerta pubblica. Ciò che viene rilevato, invece, è il carattere di complementarità che molti interventi di welfare aziendale di natura sanitaria stanno assumendo, nonché il fatto che gli stessi interventi rischiano talvolta di porsi come sostitutivi rispetto a un'offerta pubblica sempre più sofferente a causa dei tagli alla spesa. Si tratta di una deriva non imputabile direttamente al welfare aziendale: il problema di fondo è, casomai, l'inadeguatezza del servizio sanitario nazionale, in particolare la progressiva riconfigurazione (oltre che contrazione) delle sue fonti di finanziamento.

La decisione presa dal governo nel 2012 di innalzare i ticket sanitari e di estenderne l'applicazione a un numero sempre più ampio di prestazioni costituisce un chiaro segnale di questa tendenza, che mina radicalmente il carattere di accessibilità e universalità delle prestazioni offerte dal servizio sanitario nazionale. Una simile tendenza, da un lato, valorizza ulteriormente le prestazioni sanitarie incluse nelle soluzioni di welfare aziendale, qualificandone la valenza nella dialettica della contrattazione tra aziende, sindacati e lavoratori. D'altro lato, questa trasfigurazione (da servizi accessori e integrativi a servizi che valgono come sostitutivi dell'offerta della sanità pubblica) sovraccarica i fondi sanitari che devono veicolare le prestazioni concordate, pregiudicandone paradossalmente la

sostenibilità economica. La saturazione dell'offerta rischia infatti di prefigurare l'introduzione di condizioni d'accesso ai fondi sanitari più restrittive e/o più onerose per i lavoratori.

Il welfare aziendale non si compone tuttavia esclusivamente di prestazioni di natura previdenziale e sanitaria. Gli interventi più innovativi e più discontinui con la tradizione sono quelli inerenti la conciliazione tra lavoro e vita familiare, i bisogni di cura delle persone non autosufficienti e la formazione dei lavoratori. Si tratta di temi che corrispondono ai nuovi rischi sociali, rispetto ai quali l'offerta tradizionale di welfare è più sguarnita e fatica maggiormente ad aggiornarsi. Da questo punto di vista, il welfare aziendale appare più nitidamente come uno dei canali attraverso i quali implementare soluzioni innovative ed effettivamente integrative. Tuttavia, l'esposizione a questi nuovi rischi sociali non è un'esclusiva dei lavoratori che possono beneficiare di un sostegno aziendale al riguardo. Il problema dell'uguaglianza dei lavoratori (e dei cittadini) emerge dunque ancor più chiaramente in simili ambiti, nei quali il welfare pubblico è particolarmente debole. In merito, è interessante notare il carattere innovativo di alcune esperienze riportate nel testo, come nel campo degli asili nido: vi sono aziende che, anche agendo in una logica di gruppo, hanno promosso la costituzione di strutture destinate ai figli dei propri dipendenti, destinando altresì una quota di posti ai figli di altri cittadini (dando al Comune la responsabilità della loro assegnazione). Si tratta di un esempio interessante di integrazione territoriale del welfare aziendale, che ne attenua il carattere privatistico e mutualistico, delineando una sua declinazione di natura più solidaristica.

## 2. La versione italiana

Una delle chiavi di lettura proposte trasversalmente dai vari capitoli del libro è il tentativo di valutare la diffusione del welfare aziendale nel nostro paese, confrontandolo con la situazione degli altri paesi dell'Europa Occidentale. Si tratta di una sfida ambiziosa, che deve tener conto di tre difficoltà principali: in primo luogo, l'esiguità dei dati disponibili (sul piano quantitativo nonché nella reperibilità di studi di caso che possano essere minimamente confrontati); in secondo luogo, la difformità delle esperienze e degli interventi che permettano di individuare unità di analisi suffi-

cientemente omogenee. Questa seconda difficoltà è direttamente riconducibile a un terzo fattore, vale a dire la diversa configurazione e le altrettanto differenti dinamiche di evoluzione dei sistemi di welfare nazionali nei quali il welfare aziendale si colloca e prende forma e significato. Quest'ultimo aspetto, oltre a inquadrare una delle prospettive di ricerca più interessanti, permette anche di chiamare in causa il tema della varietà dei capitalismi. Uno degli obiettivi che si pone il testo è quello di comprendere il ruolo che il welfare aziendale sta agendo nella ridefinizione sia nei diversi regimi di welfare nazionali sia, più complessivamente, negli assetti istituzionali che danno forma ai differenti modelli di capitalismo.

Le risposte a questi interrogativi sono, come prevedibile, assai articolate. Gli spunti forniti dall'analisi di diverse banche dati offrono innanzitutto una visione in chiaroscuro della diffusione del welfare aziendale in Italia rispetto a quanto sta accadendo nel resto d'Europa. Negli ultimi due decenni gli interventi di welfare aziendale, nella loro pluralità, hanno conosciuto una vivace crescita. Nonostante ciò, la diffusione dell'offerta di welfare aziendale pone tuttora l'Italia in una posizione di arretratezza nel confronto con gli altri paesi dell'Europa Occidentale. Questo dato assume una salienza particolare perché l'Italia non denota, come avviene ad esempio nei paesi scandinavi o, seppur in misura minore, in Francia e Germania, elevati livelli di spesa pubblica per i servizi di welfare (in particolare nel campo della sanità, dell'assistenza per persone non autosufficienti e per la conciliazione). Il risultato complessivo è un quadro di debolezza congiunto: una bassa diffusione del welfare aziendale che si colloca in un contesto nel quale l'offerta pubblica di welfare (specialmente nel campo sociale e sanitario) risulta essere inadeguata alle crescenti esigenze assistenziali.

L'interazione tra welfare pubblico e aziendale va inoltre valutata in considerazione di un'ulteriore tendenza che caratterizza il contesto italiano: la progressiva territorializzazione dei processi di gestione ed erogazione dei servizi sanitari e socio-assistenziali (su scala regionale per quanto riguarda i primi e comunale per i secondi). Questo fenomeno ha acuito le differenziazioni territoriali nell'offerta e nelle possibilità di accesso a questi servizi. La debolezza del welfare pubblico in questi settori risulta dunque assai più marcata nel Mezzogiorno: a fronte di ciò, gli interventi di welfare aziendale (già di per sé disomogeneamente distribuiti) non sono sufficienti a riequilibrare le carenze più gravi che si riscontrano in diverse aree del paese.

Il profilo complessivo della diffusione del welfare aziendale in Italia ri-

sente poi di una molteplicità di motivi di differenziazione. Le variabili che segnano più profondamente le discrepanze sono essenzialmente tre: in primo luogo, la tipologia di contratto di lavoro. La maggior parte degli interventi sono riservati a lavoratori che hanno un contratto a tempo indeterminato, escludendo tutti coloro che hanno contratti di tipo «non standard». A ciò si associa il fatto che i lavoratori indipendenti (professionisti, commercianti, piccoli imprenditori) sono altrettanto poco coperti dai benefici del welfare aziendale. Una seconda variabile che assume un ruolo rilevante è la qualifica lavorativa: gli interventi destinati a chi occupa posizioni apicali sembrano essere più diffusi e generosi rispetto a quelli riservati ai lavoratori dipendenti che non hanno ruoli dirigenziali. Una terza variabile, oltre alla già citata questione del contesto territoriale, è la dimensione aziendale: in un paese che, come l'Italia, vede la prevalenza di imprese di piccole e medie dimensioni, non è confortante rilevare come il welfare aziendale sia offerto prevalentemente da imprese di medio-grandi dimensioni. Le esperienze promosse da imprese di piccole e medie dimensioni (anche attraverso accordi inter-aziendali) non mancano, e il volume ne illustra esempi molto promettenti; tuttavia, il dato di fondo è una sostanziale difficoltà delle piccole e medie imprese a organizzare e sostenere interventi di questa natura.

### 3. Tempi moderni?

Per concludere questa riflessione, è utile riprendere il titolo del libro, *Tempi moderni*. Si tratta, evidentemente, di un titolo che contiene una sottile vena ironica e provocatoria, che sollecita una serie di considerazioni sulla diffusione che il welfare aziendale sta conoscendo e, al contempo, sulle implicazioni che questo percorso può avere rispetto alla più complessiva evoluzione del sistema di welfare. L'ironia sottesa nel titolo del volume è tuttavia amara. D'altra parte, la lettura del testo non può che rinforzare la convinzione che il welfare aziendale, per quanto sia un fenomeno tuttora emergente e dai tratti sfuggenti, rischi di contribuire a far «sbiadire» alcuni dei principi sulla base dei quali si era sviluppata la modernizzazione del nostro sistema di welfare: l'universalità dell'accesso ai servizi, l'equità della loro distribuzione, l'uniformità della loro consistenza ed erogazione.



La traiettoria di diffusione del welfare aziendale alimenta così una molteplicità di timori e perplessità rispetto agli effetti che il suo consolidamento potrà produrre sia a livello istituzionale (ossia nelle scelte di *policy* dei governi) sia nella dialettica della contrattazione aziendale (a livello centrale e decentrato). L'ipotesi che il welfare aziendale venga assunto, più o meno esplicitamente, come opportunità per compensare la contrazione sostanziale dell'offerta di welfare pubblico rimarca il rischio di un'accentuazione delle disparità tra i lavoratori che possono godere di maggiori tutele della propria condizione occupazionale (i cosiddetti *insiders*) e coloro che invece sono privi di analoghe tutele (gli *outsiders*). Come già detto, questa riflessione vale principalmente se si considerano le differenze tra lavoratori dipendenti (con contratto a tempo indeterminato) e lavoratori precari e/o autonomi.

Questa preoccupazione diviene ancor più seria se si considerano gli attuali livelli dei tassi di disoccupazione, in particolare i tassi di disoccupazione giovanile. Anche per quanto detto in precedenza, si deve constatare come le giovani generazioni possano beneficiare solo marginalmente delle potenzialità del welfare aziendale. Ciò costituisce un fattore di disparità e squilibrio strutturale a livello sociale che mina le fondamenta del patto generazionale su cui si fonda un sistema di welfare, in particolare nell'ambito delle politiche previdenziali e sanitarie.

Sotto molti aspetti, i tempi moderni prefigurati dalla diffusione del welfare aziendale sembrano quindi paradossalmente assumere i tratti di un arretramento e di un declino rispetto agli obiettivi e ai presupposti del sistema di welfare che, con tutte le sue criticità, sinora era stato costruito. I segni di questo declino si possono riconoscere considerando diversi indicatori: la crescente frammentazione dell'offerta di servizi e prestazioni (in particolare in campo sanitario); l'intensificazione delle cause di differenziazione nell'accesso e nella disponibilità dei medesimi servizi (oltre che di altri interventi, quali quelli inerenti la conciliazione e la formazione); la residualità che il welfare pubblico tende progressivamente ad assumere (specialmente nelle risposte ai nuovi rischi sociali, come la conciliazione e i bisogni di cura per persone non autosufficienti).

Sul fronte sindacale, l'avanzata del welfare aziendale impone indubbiamente una rimodulazione di molte pratiche e logiche di azione. Molti attori ne sono consapevoli e hanno da tempo provveduto ad «attrezzarsi» per affrontare le richieste emergenti (da parte sia datoriale sia lavorativa).

In alcuni casi, ad esempio nella previdenza integrativa per i lavoratori delle pubbliche amministrazioni, persistono forti difficoltà nell'allineamento a queste nuove tendenze e nella strutturazione di proposte che accolgano il favore dei lavoratori. Altrove, come nel caso della formazione, i sindacati, grazie al ruolo degli enti bilaterali, hanno invece saputo rispondere più prontamente ai sempre più intensi bisogni di aggiornamento e formazione continua. Anche su questo versante la «modernizzazione» viaggia dunque con ritmi e traiettorie diverse: i ritardi che derivano dall'inazione, al pari degli scatti prodotti dall'accelerazione più o meno improvvisa di alcune scelte (come la recente riforma pensionistica), generano tuttavia solchi che possono avere gravi conseguenze nel lungo periodo.

In estrema sintesi, il volume di Pavolini, Ascoli e Mirabile offre una rappresentazione articolata e approfondita del welfare aziendale in Italia, evidenziandone le potenzialità, ma denunciandone altrettanto chiaramente i limiti e le conseguenze di una sua enfaticizzazione. La «modernità» di cui il welfare aziendale sembra essere vettore è un fenomeno a più facce, sia perché essa si presenta con intrinseci elementi di contraddittorietà e ambivalenza sia perché le esperienze di altri paesi europei indicano la possibilità di traiettorie di modernizzazione alternative, seppur costruite con i medesimi strumenti. Le istituzioni, le figure politiche, gli attori imprenditoriali, le forze sindacali nonché il mondo della ricerca devono necessariamente essere coscienti delle molteplici implicazioni che questo fenomeno presenta, senza assumerne pregiudizialmente visioni avversative o, viceversa, rappresentarlo come una sorta di panacea alla crisi del welfare state.

### Riferimenti bibliografici

- Gori C. (a cura di) (2012), *L'alternativa al pubblico? Le forme organizzate di finanziamento privato nel welfare sociale*, Milano, Franco Angeli.
- La Rivista delle Politiche Sociali (2012), *Welfare contrattuale e aziendale. Dimensioni e dinamiche in Italia e in Europa*, 3.
- Maino F., Ferrera M. (a cura di) (2013), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

CONFRONTO

*Le facce della formazione sindacale*





## **Premessa**

### **La formazione sindacale tra continuità e discontinuità. Il caso della Cgil e della Cisl**

*Adolfo Braga\**

La formazione muta al mutare della struttura e della cultura organizzativa (Braga, 2008). In questo senso l'ipotesi guida delle due interviste rivolte a Bruno Roscani (Cgil) e Bruno Manghi (Cisl), che i *Quaderni* ospitano in questo numero, con l'intento di non limitarsi a descrivere solo le caratteristiche delle attività formative delle due centrali sindacali, ma anche di evidenziare i legami con la struttura organizzativa del sindacato, i suoi processi interni e le logiche del suo agire.

Analizzare, dunque, la formazione sindacale configurata nei due contesti considerati, senza mai trascurare il dato che le singole organizzazioni sindacali (non solo Cgil e Cisl) si basano su valori diversi, hanno culture organizzative e dinamiche interne spesso molto differenti. Certo la Cgil e la Cisl, anche sul versante della formazione sindacale, sono organizzazioni con più storia, su cui vi è maggiore disponibilità di materiale che le documentino e analizzino.

I *Quaderni* hanno più volte ospitato il tema della formazione sindacale con consapevolezza, che vuol dire automaticamente muoversi su un campo d'indagine molto ampio, tenuto conto che le confederazioni sindacali si articolano su diversi livelli: quello orizzontale (ovvero territoriale) e quello verticale (ovvero le diverse categorie dei lavoratori).

L'unità di questi due livelli è rappresentata dal centro confederale nazionale, che può essere considerato a tutti gli effetti come un terzo livello. A ognuno di questi tre livelli vengono realizzate, seppure con declinazioni organizzative e progettuali diverse, attività formative autonome. Ai fini di questo lavoro la scelta è stata quella di concentrarsi su due perso-

\* Adolfo Braga è responsabile dell'Area Formazione sindacale dell'Associazione Bruno Trentin-Isf-Ires, docente di Turismo sostenibile, progettazione del tempo libero, competenze emergenti e occupazione nel turismo nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Teramo.

naggi autorevoli che meglio hanno interpretato il livello confederale sul lavoro realizzato dalla formazione nelle rispettive scuole sindacali.

Le attività formative svolte da queste strutture sono solo una parte di quelle delle due organizzazioni, sapendo però che l'andamento della formazione confederale è in qualche modo rappresentativo del clima organizzativo. In genere il centro confederale, per la sua natura, dovrebbe costantemente essere un centro di raccolta delle informazioni relative alle attività di tutti i livelli dell'organizzazione. Non limitarsi a descrivere la formazione confederale, ma analizzare come le attività formative svolte dalle altre strutture possano essere descritte nei documenti e nel dibattito confederale.

Con queste due testimonianze è stato possibile raccogliere le impressioni di carattere più generale sulla formazione sindacale, per mettere a fuoco le linee dell'evoluzione della formazione sindacale in Cisl e in Cgil, con l'individuazione di alcuni temi e problemi più interessanti nel rapporto tra queste e le due organizzazioni.

Prima ancora di dare conto dei due colloqui realizzati da Francesco Lauria con Bruno Manghi e da Adolfo Braga con Bruno Roscani, e alla proposta di domande per queste interviste, è mia intenzione partire da alcune criticità organizzative che i sindacati italiani non sono in grado di superare concretamente. Si registrano resistenze che dimostrano il perché queste organizzazioni facciano fatica a rinnovarsi. Tali resistenze si muovono su una tastiera che va da quelle generazionali a quelle culturali, a quelle finanziarie.

Un quesito, spesso formalmente affrontato ma sostanzialmente sempre eluso, è quello relativo alla definizione di una specifica strategia per la formazione di nuovi quadri. Più nello specifico: come possono le organizzazioni sindacali avere una politica dei quadri coordinata centralmente? Da questo punto di vista è utile sottolineare le differenze rispetto alla politica dei quadri della Cgil e della Cisl, motivo di questo contributo.

Di sfondo a questo quesito rimane una questione poco affrontata nel dibattito interno ai sindacati, che rimanda all'eventualità di considerare se sia possibile fare strada a una generazione nuova di quadri senza un movimento sociale che faccia riferimento al rapporto tra cambiamento organizzativo, politica dei quadri e cambiamenti sociali nel lavoro. La convinzione di chi scrive è che la definizione di questo rapporto aiuta la costruzione delle competenze dei nuovi quadri e dei saperi sindacali.

L'ultimo aspetto connesso a queste problematiche, estremamente delicato da affrontare, è quello che si interroga su quali debbano essere i criteri organizzativi con i quali vengono selezionati e scelti i dirigenti sindacali. Il dibattito sullo sviluppo delle risorse umane nei sindacati richiede l'introduzione di contenuti innovativi per diffonderli in queste particolari forme organizzative. Le stesse, nel passato, hanno fortemente sfruttato le leve tradizionali della socializzazione naturale, introducendo in esse i contenuti di innovazione. Lo sviluppo di azioni consapevoli di politica dei quadri, caratterizzate dalla capacità di introdurre innovazioni organizzative e innovazioni nelle competenze dei sindacalisti, è quanto è avvenuto nel passato, con alterne vicende, sia per la Cgil sia per la Cisl.

La conversazione di Francesco Lauria con Bruno Manghi, figura finemente intellettuale non solo del pensiero formativo, ma anche di quello organizzativo, dà conto di una chiave di lettura della storia (importante) della formazione nella Cisl.

Anche la Cgil ha una storia su questo versante, seppure caratterizzata da alti e bassi, non sempre coerenti con le caratteristiche qualitative e numeriche della Cgil. Negli anni passati, spesso coincidenti con momenti congressuali e/o con altri legati alle conferenze d'organizzazione, si sono attuate alcune decisioni che hanno trovato compimento con progetti speciali di formazione per i delegati o per il gruppo dirigente.

Spesso queste scelte indirizzate a politiche formative (con alterne fortune) si sono configurate come specifici obiettivi organizzativi, evitando pericolosi dispendi di energie nei processi di innovazione che tendono a svilupparsi in maniera più *random*, ovvero più legati alla spontaneità delle varie realtà organizzative o delle varie persone. L'intenzionalità di alcuni progetti formativi favorisce i processi che considerano gli stessi come uno degli strumenti nell'ambito dell'organizzazione. Solo il consolidamento di queste convinzioni dovrebbe indurre le organizzazioni sindacali a sviluppare costantemente azioni di politica dei quadri sempre più intenzionali e sempre meno casuali.

Il contributo chiesto a Bruno Roscani, figura storica sul versante della formazione sindacale della Cgil, è quello di aiutarci a comprendere «come si sono formati i sindacalisti nel passato». Nelle analisi sinora realizzate, anche attraverso i *Quaderni*, si è consolidato il convincimento che i sindacalisti si sono formati principalmente attraverso l'esperienza, la «gavetta» e gli affiancamenti informali, ovvero attraverso quella che si definisce

formazione naturale. Nel tempo questo convincimento si è modificato e, pur confermando che la formazione sul campo è una risorsa, oggi risulta fortemente limitato, in quanto favorisce la continuità nell'organizzazione e non il cambiamento. Per realizzare concretamente processi di cambiamento bisogna intervenire sulle dinamiche che si creano con la formazione naturale, rafforzandole attraverso azioni di formazione intenzionale, ben agganciate alle realtà operative e alle dinamiche di socializzazione naturali presenti nell'organizzazione, affinché utilizzino questi canali, modificandoli nel contenuto.

Nello specifico della Cgil, quando la stessa ha messo in campo progetti di formazione collettiva si sono raggiunti importanti risultati, perché è entrata in gioco la straordinaria capacità di tutta l'organizzazione di identificare e legittimare questi progetti attraverso una pratica organizzativa, attraverso forme di integrazione tra i vari attori, che possono dare gambe a progetti di un'azione collettiva di valenza nazionale ad alto contenuto valoriale. Nell'esperienza della Cisl, pur non presentandosi come progetti di formazione collettiva, la sua volontà organizzativa è implicita.

Per la Cgil questi progetti non sempre hanno trovato vita facile, per la difficoltà di dare un equilibrio a un sistema – quello della formazione sindacale – estremamente sproporzionato: categorie nazionali e regionali confederali presenti con proprie offerte formative (in alcuni casi serie, ricche e coerenti) e altre strutture sindacali scarsamente abituate alle pratiche della formazione sindacale. Spesso questo contrasto ha provocato reazioni che la moderna sociologia etichetta come «nevrosi organizzative» (Kets de Vries, 2001).

Un miracolo organizzativo (ovvero una vera pratica di integrazione organizzativa) si può conseguire solo se si è in grado di varare un progetto universalmente condiviso e, soprattutto, di realizzarlo.

Il problema che è stato posto ai due intervistati, pur nella parziale differenziazione delle domande poste e nelle diversità di fondo delle due organizzazioni sindacali, è quello di una riflessione che, pur auspicando una continuità con il passato e sperando in nuovi eventi formativi di successo, ci aiuti a comprendere come creare nuovamente condizioni culturali e organizzative che possano permettere la realizzazione di nuovi progetti intenzionali. Il filo conduttore che ha ispirato le due interviste ha permesso di individuare alcune affinità concettuali e alcune differenze



rilevanti, che aiutano nella comprensione di due organizzazioni importanti nella storia del sindacalismo confederale italiano.

Roscani mette in giusta considerazione il periodo della Cgil unitaria, con l'intento di dimostrare che eravamo di fronte a un sindacalismo antifascista che in quella fase delicatissima fa un salto di qualità, ponendo al centro l'emancipazione del lavoro attraverso il modello «orizzontale/confederale», capace di garantire i valori progressisti previsti dalla Costituzione repubblicana.

Il dirigente della formazione sindacale della Cgil sostiene che, per questa fase storica, ci sia un forte intreccio tra la formazione politico/partitica e quella sindacale. Intreccio che contribuisce al cambiamento radicale dell'asse culturale italiano. Significative le conquiste del prolungamento dell'obbligo scolastico negli anni sessanta e delle 150 ore (argomento che sarà preso in considerazione in modo specifico anche nell'intervista a Manghi).

Il cuore del problema che Roscani mette nella giusta evidenza (richiamato in più parti dell'intervista) è quello del modello educativo, inizialmente riferito a quello della Cgil unitaria. Secondo il nostro intervistato il modello venne messo in crisi dalla scissione, dalla successiva costituzione della Cisl e dalla sconfitta alla Fiat, che porta a una riflessione critica in Cgil.

Roscani non trascura la sua riflessione su quello che veniva definito il «modello contrattuale centralizzato», non in grado di entrare in sintonia con le nuove implicazioni legate alle trasformazioni dell'organizzazione del lavoro. Per la Cisl probabilmente un'esasperazione della contrattazione decentrata, che rischia di sfociare in un sindacalismo aziendalistico. Secondo le considerazioni di Roscani, al mutare del modello contrattuale muta automaticamente la funzione educativa del sindacato, che non è in grado, per quella fase, di realizzare una politica dei quadri proprio per l'avanzare dello sviluppo capitalistico e dei profondi assetti economici.

La rottura dell'unità sindacale segna anche la fine della stagione della promozione dei quadri dirigenti sindacali, perché la formazione non riesce a essere innovativa rispetto ai modi di essere dell'organizzazione. Quello che avviene in quel periodo si ripeterà automaticamente tutte le volte che si succederanno le crisi, consentendo un'interazione tra diversi fattori che concorrono alle modifiche delle strategie del sindacato.

Il binomio tra sapere «naturale» e sapere «intenzionale» (Susi, 1994),

secondo l'allora direttore della scuola di Ariccia, trova compimento nel rigore progettuale che metteva in evidenza il valore sociale del lavoro. Proprio nella scuola si realizzava (e può ancora realizzarsi) l'obiettivo di rendere la formazione una risorsa per l'organizzazione, in quanto baricentro di un sistema formativo articolato.

La programmazione formativa deve contemplare una politica dei quadri che comporti modalità di selezione del gruppo dirigente che si affianchi a quella tradizionale, ma consideri anche la valorizzazione delle migliori intelligenze e professionalità. Richiama l'ambizione di Trentin, che non si sarebbe limitato a una scuola centrale italiana, aspirando a una formazione sindacale europea.

Lo spaccato che emerge dall'intervista a Bruno Manghi rende subito l'idea che per la Cisl la formazione si qualificava per continuità e coerenza sia sul versante degli investimenti sui sindacalisti a tempo pieno sia per gli attivisti e delegati, caratterizzandosi per il prevalere della contrattazione sulla legge e per il rifiuto della regolazione costituzionale dell'art. 39 rispetto al sindacato. Con questi presupposti diventa inevitabile la costituzione del centro studi di Firenze, con il compito della formazione di secondo livello, della dirigenza sindacale e dei contrattualismi.

È molto interessante quando Manghi denuncia alcune distorsioni formative che possono manifestarsi con eccessi metodologici e una sacralità esagerata delle forme a discapito dei contenuti trasmessi. Questa anomalia, però, poteva essere superata dal confronto tra formatori e dirigenti sindacali. I formatori, tra l'altro, per la Cisl costituiscono un nucleo di professionisti delle attività formative interni all'organizzazione. Quest'ambizione si è sempre alimentata anche in Cgil, ma con alterne fortune. Le strutture sindacali in grado di fare molta e buona formazione in genere hanno anche generato nuclei di formatori con caratteristiche simili a quelli della Cisl. Questa crescita e autonomia ha rappresentato sicuramente un arricchimento del sistema formativo della Cgil; il limite è dato dal fatto che spesso si sono generati conflitti laddove i formatori avevano più le caratteristiche di dirigenti politici, capaci di saper organizzare la formazione ed essere più in sintonia con le esigenze politiche dell'organizzazione.

Sul piano metodologico la Cisl sperimenta negli anni alcune evoluzioni, ma il filo conduttore era la diffusione della democrazia con metodi partecipativi e il confronto, tali da agevolare la libertà nella manifestazio-

ne delle opinioni. Nella storia della formazione sindacale della Cisl non si annovera solo l'esperienza del centro studi di Firenze, ma anche quella al Sud, con la scuola di Taranto e altre piccole esperienze.

Sulla formazione unitaria Manghi mette in evidenza un aspetto che era presente anche in Cgil, ovvero che l'unità poteva anche essere sperimentata attraverso la via formativa. Scommessa non realizzata perché, secondo Manghi, il timore era quello di perdere un patrimonio molto peculiare, dunque una propria identità organizzativa.

Sicuramente sull'esperienza delle 150 ore ci fu un impegno del sindacato tutto, che consentì il coinvolgimento di tantissimi lavoratori per la loro emancipazione e per realizzare il ponte tra scuola e lavoro e fra fabbrica e società.

Certamente la formazione della Cisl vanta una grande tradizione della formazione sindacale nei rapporti internazionali. Non da ultimo, Manghi ricorda che nella Cisl non si è mai trascurato il rapporto tra ricerca e formazione, e quello con tutti gli intellettuali che avevano a cuore il sindacato come oggetto di studio, anche con quelli eterodossi rispetto alla Cisl. Sul futuro della formazione, a prescindere dalle oggettive difficoltà, Manghi sottolinea che, a differenza della formazione aziendale, la chiave di volta è data nel sindacato dal fatto che la formazione non è un obbligo, ma un investimento volontario.

In definitiva, il tema della crisi dei sistemi educativi delle organizzazioni sindacali – intendendo con questi, di norma, i sistemi educativi formali, istituzionali – tenta di assumere da tempo un posto di rilievo nel quadro che afferma il nesso con il dibattito sociale ed economico.

Secondo gli intervistati, nel dopoguerra questo dibattito ha attraversato alcune fasi salienti, per alcuni versi tra loro antitetiche, che hanno particolarmente contribuito a enfatizzare e a porre sotto una nuova luce il discorso sui problemi educativi nel sindacato. Esse, in estrema sintesi, hanno, per un verso, fatto comprendere il problema dell'educazione e dello sviluppo della cultura come fattore di primo piano dello sviluppo economico, per altro verso i costi per la formazione vista come spesa eminentemente produttiva, mentre i progetti formativi collettivi visti come fattori socialmente coinvolgenti.

In considerazione di quanto è accaduto in questi anni nella formazione sindacale, prescindendo dalle diverse crisi che si sono andate determinando, si possono mettere in evidenza alcuni fondamentali elementi di

novità, certamente valutabili in chiave positiva. I problemi della formazione sindacale, tradizionale oggetto di riflessione di ristretti gruppi di specialisti, si sono andati sempre più configurando come oggetto di una riflessione vasta e generalizzata. Quest'ampliamento ha portato alla messa a regime della Formazione formatori, oggi compito istituzionale dell'Associazione Bruno Trentin ed esperienza consolidata del centro studi Cisl di Firenze.



**Lo spazio della formazione  
nelle strategie organizzative della Cgil**  
*Conversazione con Bruno Roscani*  
a cura di Adolfo Braga

*Quali sono le esperienze di formazione sindacale che, secondo il tuo punto di vista, nella storia della Cgil hanno realmente innovato, e come queste esperienze possono risultare utili in un'analogia tra passato e presente?*

Una rapida riflessione sulla storia della fondazione della Cgil unitaria scaturita dal Patto di Roma<sup>1</sup>: non si trattò di una riconnessione meccanica – dopo la rottura del sindacalismo fascista – alle concezioni sindacali (di matrice socialista, cattolica o anarcosindacalista) della precedente fase politico-sociale liberaldemocratica. Si compie un salto di qualità: il sindacalismo antifascista, nella sua concezione di «sistema», mette nelle sue finalità strategiche l'emancipazione del lavoro.

Nelle sue politiche rivendicative, inoltre, ribadisce l'obiettivo dell'egualianza sociale e del solidarismo, confermando la sua base di forza sociale, protagonista fondamentale del paese nella fase della ricostruzione dopo le devastazioni della guerra. Con l'organizzazione che si caratterizza come modello «orizzontale/confederale» dei lavoratori, risulta essere l'unica forma capace di porre quei valori nel cuore dell'assetto sociale, politico e istituzionale del paese. Valori che si collocano pienamente, divenendone al tempo stesso i principali motori, nel quadro progressista della Costituzione repubblicana.

<sup>1</sup> Il Patto di Roma fu firmato il 9 giugno 1944 da Giuseppe Di Vittorio per il Pci e Achille Grandi per la Dc; non poté firmarlo invece il socialista Bruno Buozzi, che pure aveva partecipato alle trattative per la sua preparazione, perché – arrestato dai tedeschi – fu al momento della loro fuga da Roma prelevato dal carcere e fucilato tra la notte del 3 e la mattina del 4 giugno 1944, insieme ad altri 13 prigionieri, in località La Storta, sulla via Cassia, a pochi chilometri da Roma (eccidio di La Storta). Il Patto di Roma fu l'accordo tra gli esponenti sindacali dei maggiori partiti italiani che costituiva formalmente la Cgil unitaria. Esso dette rilievo all'unità di tutti i lavoratori italiani indipendentemente dalle opinioni politiche e dalle credenze religiose, costituendo una vittoria significativa per la politica di cooperazione tra i partiti antifascisti.

Ne consegue la rottura profonda della precedente base formativa ed educativa dei lavoratori, dando vita a un percorso necessario a fondare processi formativi e di educazione ai nuovi valori della Cgil unitaria, con un compito immenso di funzione pedagogica democratica. In quella fase vengono percorse due strade formative, una che si avvale dell'accordo tra Buozzi e Mazzini sulle Commissioni interne per intraprendere una grande opera di formazione (autoformazione) sindacale sul lavoro, nella quale vengono spese le esperienze di donne e uomini che provengono dalla lotta partigiana e dall'antifascismo militante, sia all'interno dei luoghi di lavoro sia dalle strutture sindacali orizzontali (Camere del lavoro e Leghe territoriali operaie, bracciantili e mezzadrili). La seconda strada è quella prettamente della formazione sindacale, che non poteva ancora basarsi sulla complementarità tra formazione informale e quella di tipo formale. Questa complementarità avrebbe richiesto anche la collaborazione di formatori «esterni» al luogo di lavoro. Ne risultava un vincolo sul piano statutario previsto nelle organizzazioni di categoria dell'industria e del lavoro agricolo. Il quadro attivo e dirigente di ogni livello «doveva appartenere», salvo rare eccezioni (ossia doveva lavorare in fabbrica, negli uffici o nei campi), alla stessa categoria.

Ciò che la formazione sindacale invece incrocia, in quella fase della Cgil unitaria, è l'estesa, contemporanea e collaterale formazione politico/partitica. Non una strana forma di «concorrenza», ma una proficua osmosi di formazione democratica. Un'alfabetizzazione alla democrazia e ai valori costituzionali repubblicani. Un'alfabetizzazione democratica di fronte allo scenario del dilagante analfabetismo formale e a una lingua non ancora «unificata» della popolazione e dei lavoratori italiani. Scenario con il quale la Cgil fa i conti, rivendicando un cambiamento radicale dell'asse culturale della scuola italiana, sino al risultato riformatore del prolungamento dell'obbligo scolastico negli anni sessanta e alla conquista contrattuale dei lavoratori dell'industria del diritto allo studio delle 150 ore. Si è messo in risalto per le 150 ore il loro carattere dirompente sulla scuola italiana, grazie alla scelta faticosa (contro le ipotesi di «scuola operaia» separata dal restante sistema formativo) di portare i lavoratori al livello della scuola media. Si è detto poco, invece, di come le 150 ore sono state, nei fatti, universalizzate, divenendo così diritto comune allo studio di tutti, uomini e donne. Un primo mattone per l'edificio, ancora tutto da costruire, della formazione permanente lungo tutto l'arco della vita.

Questo modello educativo/formativo della Cgil unitaria viene frantumato su due fronti. Quello della scissione, con la nascita di un modello di organizzazione sindacale, la Cisl, che mantenendosi saldamente nel quadro dei valori della Costituzione, volge i suoi obiettivi (principali) di politica sindacale di contrasto con l'arma della contrattazione – a partire dai livelli aziendali – ai processi di sviluppo capitalistico che si stavano impetuosamente affermando. Il modello della formazione della Cisl si innesta, come ramo «moderno», sulle radici dei tradizionali modelli di formazione delle Acli (associazione di lavoratori cattolici che svolgeva importantissime funzioni parasindacali) e dell'Azione cattolica.

In secondo luogo, quello della sconfitta (la prima) alla Fiat, che porta a una riflessione critica in Cgil, con incidenze immediate in Fiom, in quanto entrambe convinte di un modello contrattuale «centralizzato», che però risultava scarsamente corrispondente alla diversificazione profonda dell'organizzazione del lavoro che si stava attuando nelle fabbriche. Queste nuove evoluzioni hanno un'immediata ricaduta sulla politica salariale. Le posizioni del modello «centralizzato» hanno scarsa corrispondenza con la produttività, che sempre più diventa la ripartizione primaria del reddito. All'autocritica della Cgil si affianca la criticità per la Cisl sulla sua linea contrattualistica decentrata a livello aziendale, che implica un pericolo di «sindacalismo aziendalistico». A questo proposito è significativa l'esperienza di Rapelli, scarsamente connessa agli obiettivi di sviluppo sociale ed economico complessivo.

Per la Cgil (e per tutti i suoi sindacati di categoria) si doveva correre ai ripari, ripensando il suo modello sindacale, i suoi obiettivi di politica contrattuale e salariale, per verificare la capacità di tenuta del modello confederale che deteneva la «primazia» in ogni campo, compreso quello squisitamente contrattuale, sulle organizzazioni di categoria. A questo riguardo vanno ricordate le ripetute «tregue salariali», promosse dalla Cgil per sorreggere politiche di solidarietà con i lavoratori del pubblico impiego, dei pensionati, dell'ampio settore del lavoro mezzadrile.

L'incidenza del modello influiva anche su quella che veniva chiamata la sufficienza delle Commissioni interne a «tenere il passo» di fronte alle innovazioni tecnologiche e dell'organizzazione del lavoro. Infatti, con la rottura dell'unità sindacale, queste prime importanti forme di rappresentanza si erano ridotte a misurare prevalentemente la forza (concorrenziale) delle singole organizzazioni sindacali fra i lavoratori in azienda,

mentre il «potere» di contrattazione stava passando alle Sezioni sindacali aziendali della Cgil e alle Rappresentanze sindacali aziendali della Cisl, cui si aggiunsero i Cdd della Uil.

Finisce la felice stagione della promozione dei quadri dirigenti sindacali, provenienti da esperienze lavorative di operai e lavoratori di alta qualifica e specializzazione professionale. Insomma, il crollo del modello di formazione/educazione della Cgil è conseguenza di una profonda crisi del modello di sindacato, delle sue strategie e delle sue politiche di fronte all'incalzare dello sviluppo capitalistico, e dei profondi mutamenti dell'assetto economico e sociale del paese. Il che significa che il processo formativo finalizzato alla politica dei quadri, se non riesce a concludere la sua funzione di innovazione sui modi d'essere dell'organizzazione, entra in una crisi profonda, cessando di essere una reale risorsa dell'organizzazione.

In questa breve ricostruzione storica, che ci aiuta nel lavoro di confronto parallelo, è fondamentale passare in rassegna alcuni eventi significativi della vita politico-sindacale della Cgil e le conseguenti ricadute formative, per mettere in risalto altre crisi che si sono succedute in seguito a quelle già richiamate.

Un primo aspetto rimanda all'affermazione dell'autonomia del sindacato e del definitivo superamento della concezione della «cinghia di trasmissione». Sono significativi due episodi: il voto di astensione di Novella, espresso in solitario contrasto con il voto del Pci, e l'intervento di Foa in Parlamento sulla politica della programmazione democratica del governo di centro-sinistra. La politica organizzativa di Novella punta su due obiettivi: l'incompatibilità tra incarichi sindacali e di partito, la spinta al processo di unità sindacale. Quest'ultimo intendimento sfocia nel purtroppo dimenticato documento intitolato *Le premesse di valore*, che rappresentava lo sforzo conclusivo di un intenso lavoro di confronto unitario che vide protagonisti, appunto, Novella e Foa, Storti e Viglianesi. Quel documento riconobbe come base dell'unità sindacale i valori della Costituzione, fondamenti dell'autonomia e della politicità del più grande protagonista sociale del paese costituito dal sindacato unitario.

Un altro aspetto è quello che rimanda alla frantumazione del lavoro specializzato, caratteristica proprio della nuova organizzazione del lavoro ford/taylorista, che porta sulla scena sindacale una figura nuova di dirigente: il delegato di fabbrica e di luogo di lavoro. Questa scelta scaturisce



dalla prima forma di ricomposizione del lavoro, costituita dall'intuizione del «gruppo omogeneo». Il percorso del movimento sindacale confederale in questa direzione si intravede attraverso il superamento delle prove delle lotte contro le politiche imprenditoriali, che fanno perno sulle «relazioni umane», che si sono spinte sino a giungere alle politiche di *job evaluation*.

Il parallelismo con questi eventi ci consente di comprendere anche lo sviluppo della formazione sindacale unitaria tra Cgil, Cisl e Uil, che corre lungo l'asse dell'affermazione dei diritti dei lavoratori sanciti dalla legge e della definizione della rappresentanza esclusiva delle maggiori «organizzazioni confederali».

Ma questa formazione unitaria deve misurarsi con una fase di politica sindacale che fa i conti con il dualismo che vive la figura del delegato e del dirigente sindacale. Il primo aspetto di questo dualismo è quello che considera la «militanza di transizione» del militante sindacale, che si misura con le complesse politiche di contrattazione in azienda. È questa la fase in cui si può accostare la figura del delegato alla formula «emblematica» del P/h (produzione su orario), che sa formarsi e misurarsi su temi più vasti. «Sa e insegna» (Bertinotti, 1994) sollecita l'auspicio che qualsiasi operaio deve essere aiutato a «saper fare». La declinazione in chiave di specifica abilità da possedere anche nel caso delle più sofisticate formule negoziali (dal cottimo al P/h), in modo che possano essere sottoposte a verifiche semplici.

Il secondo aspetto del sopra richiamato dualismo è quello che chiama in causa la figura della «militanza di movimento», che punta sulla richiesta di potere, di controllo e di cambiamento della «produzione, e quindi della società».

Con questi presupposti, la formazione corre contraddittoriamente su questi due binari, rompendo il tradizionale schema di formazione dei dirigenti per un sindacato che non potrà raggiungere mai la configurazione del «sindacato dei consigli» (confederazione dei consigli). Questa contraddizione non viene sciolta neppure adottando, come volle Lama, la formula statutaria che riconosceva la struttura «unitaria» (per definizione) dei Consigli dei delegati come struttura di base della Cgil. Nei fatti il percorso unitario si era interrotto.

Un terzo aspetto richiama la seconda sconfitta alla Fiat, che riapre la crisi del sindacato, talmente grave che produce i suoi effetti ancora oggi.

Una crisi profonda, che ha inciso sul piano della ricomposizione del lavoro e dello sviluppo innovativo del sistema produttivo e sociale. Non mancarono tentativi di andare oltre le ragioni di questa crisi: dalla «rifondazione» della Cgil di Pizzinato agli sforzi di analisi e di impianto di una nuova strategia complessiva proposta da Trentin, sino alla battaglia del sindacato dei diritti di Cofferati.

In sostanza, ogni fase di crisi ha portato profonde innovazioni nella politica e nella struttura della formazione sindacale. I fabbisogni formativi si sono modificati in ognuna di queste fasi. E si sono modificati i modelli di offerta formativa e della sua finalizzazione. Ciò che penso è che occorra svolgere un'attenta analisi di come hanno interagito i fattori di modificazione delle strategie del sindacato, del modello contrattuale, delle strutture organizzative e della politica dei quadri sul sistema formativo.

*Le esperienze che tu ricordi erano caratterizzate dalla presenza di persone adulte, sempre costantemente super impegnate e fortemente disabituata ad attività di studio, che come sindacalisti dovevano fare i conti con l'esigenza di aggiornarsi su alcune tematiche imprescindibili nel mestiere sindacale? Ovvero con saperi che non potevano essere solo enunciati o derivati dall'esperienza sul campo, ma andavano anche studiati? Ritieni importanti i luoghi fisici dove poter studiare?*

Il fenomeno che tu indichi è tipico della prima fase della formazione sindacale, quella che ho chiamato della «alfabetizzazione» sindacal-democratica. Con la precisazione che quei sindacalisti che dovevano fare i conti con l'esigenza di aggiornarsi su tematiche specifiche di natura sindacale avevano una difficoltà in più, molto diffusa tra di loro, quella di essere buoni oratori, ma cattivi scrittori. La formazione teneva conto di questa difficoltà, fornendo elementi di conoscenza e di capacità a svolgere per iscritto appunti, riassunti, note, relazioni, articoli. Ma, attenzione, ci si imbatteva spesso in quadri di grande spessore politico e professionale. Ricordo la presenza nei corsi sindacali di membri molto colti dei Consigli di gestione, degli stessi operai «specializzati», il fior fiore operaio, che sapevano bene maneggiare gli strumenti del mestiere sindacale, sino a padroneggiare e a intervenire sugli strumenti operativi neo-mutualistici integrativi previdenziali e sanitari.

La questione dei luoghi in cui svolgere l'attività di formazione è stata sempre una «spina» per il sindacato, sino a configurare per la Cgil un si-

stema formativo da svolgere entro una cornice architettonica. A tal punto sofisticata sino a progettare il centro della scuola sindacale di Ariccia in due moduli architettonici diversi e contrapposti (così diversi che lasciavano «smarriti» i partecipanti ai corsi). Mentre le altre scuole di Impruneta, di Santa Venerina, di Ca' Vecchia, di Meina, di Genova, avevano la caratteristica di luoghi raccolti, buoni per lo studio.

Per quanto riguarda la scuola Cisl di Taranto (situata a ridosso del grande stabilimento Italsider e con materiali di costruzione prevalentemente in ferro e cemento), ebbi l'occasione di visitarla, in sostituzione di Lama impegnato in altre attività, il giorno della sua inaugurazione. Da subito mi apparve come uno strano monolite «ferro, vetro e cemento». Forse ero rimasto molto impressionato della visita al grandioso centro siderurgico di Taranto, visita che avevo compiuto, insieme a Claudio Napoleoni, docente indimenticabile del quinto corso Svimez sul sistema di equilibrio economico generale e sulla pianificazione. Questa visita vide la presenza di tutti gli altri allievi di questo corso. Che, tra l'altro, erano tutti ultralaureati tranne me, ammesso al corso dopo aver superato un esame selettivo svolto da Napoleoni e Novacco.

*Tu sei stato direttore del centro studi di Ariccia. Quali, tra gli strumenti di formazione utilizzati nella scuola, sono stati quelli più innovativi sul versante della valutazione dei saperi acquisiti?*

Tra i tanti voglio ricordare i risultati del «lavoro di gruppo», l'acquisizione dello svolgimento della «dinamica di gruppo», di come si forma la funzione leaderistica e di quella della leadership da contrastare o da mettere su binari positivi. Più in generale, e per semplificare, a ogni livello di formazione l'obiettivo da raggiungere era quello di dotare il quadro dirigente delle capacità di «tenere» una riunione, un'assemblea, una conferenza, un corso di studio. Tanto che è entrato nel linguaggio comune, sia sindacale sia partitico, dire «chi va a tenere la riunione? l'assemblea?». Significava essere capaci di compilare e svolgere una relazione, suscitare e animare il confronto e il dibattito, infine di saper fare sintesi.

*Nell'esperienza della tua direzione della scuola sindacale, ricordi particolari progetti che hanno creato un'armonia tra il sapere naturale (acquisito sul campo con l'esperienza) e il sapere intenzionale (agevolato con il trasferimento di conoscenze su saperi istituzionali specificatamente individuati per il mestiere sindacale)?*

Tra sapere «naturale» e sapere «intenzionale», che veniva raccolto in un progetto formativo, si colloca il ricordo del corso che programmaticamente aveva come obiettivo lo svolgimento della sequenza: come produrre, cosa produrre, dove produrre, per chi produrre, sino a configurare il valore sociale, oltre che salariale e professionale, del lavoro, la sua capacità di controllo sociale. Il «come produrre», come capacità di controllo/confitto/contrattazione dei quattro elementi che lo costituiscono: il tempo di lavoro, la cadenza e il ritmo del lavoro, il controllo delle tecnologie, le capacità e la valorizzazione delle professionalità; i quattro cardini dell'organizzazione del lavoro. Il «dove produrre», come analisi dell'ambiente, dei rischi, della sicurezza; il «cosa produrre», come capacità di intervento sulle innovazioni di prodotto; il «per chi produrre», come sollecitazioni a forme di consumo pubbliche/collettive.

*Che ruolo hanno avuto i formatori per agevolare la realizzazione di progetti innovativi?*

Da considerare che tra i «formatori» usuali dei corsi Cgil, ad Ariccia e non solo, contavamo su Federico Caffè e i suoi allievi: Mario Tiberi, Roberto Schiattarella, Claudio De Vincenti, e poi su Mariano D'Antonio, Pietro Barcellona, Aris Accornero, Salvatore d'Albergo, Stefano Patriarca, Bruno Maggi, Saul Meghnagi, Francesco Susi, Lidia Menapace, Claudio Napoleoni con i suoi utilissimi consigli. Ne dimentico qualcuno, certo, Renato Brunetta. Attenzione, però: la collaborazione (gratuita) di tutti non era di carattere casuale, rientrava invece come collaborazione anche alla progettazione del corso. Quando Foa pose il problema che non si poteva proseguire sulla richiesta di collaborazione senza un compenso, la segreteria della Cgil decise un modesto contributo. Il proponente, Foa, disse che il compenso dovuto doveva essere pari al salario orario del terzo livello metalmeccanico. Ricordo che Caffè rifiutò di accettare, la sua era collaborazione dovuta. Se contavamo sulla collaborazione nei corsi di formazione di questo eminente gruppo di «formatori», che altro dire, se non aggiungere a quei docenti i nomi di grandi sindacalisti: Foa, Trentin, Idomeno Barbadoro, Di Gioia, Pontacolone. Da non dimenticare i dirigenti formatori delle scuole del sistema integrato formativo della Cgil, sistema da me promosso con la collaborazione di tutti i formatori.

*Hai mai avuto la sensazione o la preoccupazione che i formatori fossero influenzati da approcci metodologici legati più ad affinità con alcuni esperti che a vere convinzioni teoriche?*

Non ho mai avuto questa preoccupazione, io avevo sempre accolto positivamente la «concorrenza» di impostazione formativa tra le diverse scuole, soprattutto tra quella di Ariccia e la sede della formazione di Ca' Vecchia. Piuttosto, io ho vissuto con molto interesse i rapporti con altre scuole: quelli con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, quelli con la scuola dell'Eni, con la scuola di partito di Frattocchie. Molte volte fui chiamato a svolgere in quelle sedi «lezioni» sulla programmazione formativa della nostra scuola e su temi specifici di politica sindacale della Cgil. La scuola di Ariccia godeva allora di grande prestigio e grande stima.

*Nel 1991 la scuola di Ariccia viene chiusa, e ritorna il dilemma se la Cgil debba avere a livello nazionale un ufficio confederale che si occupi di formazione, lasciando alle strutture categoriali e confederali territoriali l'autonomia nella gestione della formazione sindacale. Quale è stato, secondo il tuo punto di vista, il vero motivo della chiusura della scuola? Era entrata in crisi l'idea di un'offerta formativa forte proposta a livello nazionale confederale?*

La chiusura della scuola di Ariccia si riconnette con le difficoltà e la crisi del modello sindacale, non ancora capace di ricomporre la frantumazione del lavoro e riacquisire la capacità di intervento nei processi economici, sociali e politici, sul piano interno e internazionale, della globalizzazione. Ma se la Cgil vuole riprendere il cammino di considerare la formazione come una risorsa dell'organizzazione, allora la scuola di Ariccia può assumere una funzione importante, come punto centrale di un sistema formativo articolato, ma che ha bisogno di un coordinamento e di una capacità di integrazione, di una scuola «guida» e di «intelligenze» di formatori esperti.

*Puoi raccontare come hai vissuto in prima persona le articolazioni presenti nelle diverse strutture della formazione sindacale?*

Durante la mia direzione della scuola mi sono trovato in una «strana» situazione, con l'arrivo al Dipartimento di organizzazione di Rinaldo Scheda, che riveste la funzione di responsabile della formazione Cgil. Grande sindacalista, rimosso dal suo incarico; utilizza il nuovo incarico

come arma di una polemica più o meno esplicita al gruppo dirigente della Cgil. La sua logica si esplicita con un apprezzamento, quasi esclusivo, della formazione sul lavoro: «è soltanto la lotta che forgia i dirigenti. A cosa servono gli esperti e i formatori?». Con questi presupposti era implicito nel mio ruolo far fronte per parare gli effetti negativi di questa presenza. Consentimi una citazione dal mio libro *Compagni così* (Roscani, 2008), nella quale metto in evidenza l'atteggiamento riprovevole (e riprovato) di Scheda di fronte all'uscita, nell'affollato corso estivo di fine anni ottanta, della denuncia di un gruppo di dirigenti sindacali gay della Sicilia di discriminazioni e omofobia. Fortunatamente la sua posizione avversa ai gay fu respinta dall'assemblea dei corsisti, e da lì la questione omosessuale entrò nell'agenda dei problemi da risolvere nei gruppi dirigenti della Cgil.

*Sei stato protagonista di esperienze unitarie Cgil, Cisl e Uil di formazione ai tempi dell'unità sindacale?*

Sì, di molte. Ricordo con particolare interesse le mie esperienze delle attività unitarie della scuola Cisl di Taranto, della Cgil di Ariccia e dei centri Uil sulla litoranea romana e vicino Noto, in Sicilia. Le disparità si avvertivano in modo evidente sulla lettura del fabbisogno formativo, sulla progettazione didattica, sulla valutazione, ma erano disparità stimolanti e ci ricordavano sempre «da dove», da quali culture diverse, queste differenze provenivano. In queste occasioni ho incontrato Manghi e Gatti (dirigente della formazione Uil), e altri della Cisl che provenivano dalle scuole Acli. Ho frequentato, in altre occasioni e in veste di membro dell'Ufficio studi della Cgil, la scuola Cisl di Fiesole, la «vera scuola» centrale e storica della Cisl. Ero interlocutore di Piero Bassetti sulla questione della nascita delle Regioni; ma le differenze di impostazioni erano grandi, a partire dalle titubanze della Cisl sul processo di costruzione istituzionale delle Regioni e sui loro poteri, ma anche in Cgil non mancavano preoccupazioni e posizioni diverse.

*Volendo riflettere sui temi della politica dei quadri, un primo aspetto cruciale riguarda le soluzioni su come far crescere oggi i quadri, come immaginare forme inedite di selezione di nuovi quadri. Per quella che è la tua conoscenza delle dinamiche organizzative della Cgil, pensi che oggi servano strumenti nuovi rispetto al passato?*

Sono necessari strumenti nuovi se si vogliono raggiungere quegli obiettivi che tu indichi. Ne specifico uno che finalmente dovrebbe farci

superare gli errori di impostazione e di comportamento che in passato sono stati compiuti dal movimento sindacale, in particolare dalla Cgil. Mi riferisco alla posizione passiva assunta di fronte a tutti i progetti di «programmazione formativa» che storicamente ci sono stati presentati: il progetto Mattioli sulla programmazione dello sviluppo del sistema scolastico e della formazione, presentato negli anni della programmazione democratica; il progetto presentato da Guidi (Confindustria) e Ranieri (Cgil) sulla programmazione della formazione delle nuove figure professionali, nella fase della ristrutturazione industriale e dei servizi (dopo la sconfitta Fiat degli anni ottanta); il Rapporto sul futuro della formazione in Italia del 2009, presentato da De Rita; da ultimo, la programmazione dell'assetto formativo professionale e scolastico, proposto con il *Quaderno bianco* di Fabrizio Barca ed Emanuele Barbieri all'epoca del ministero della Pubblica istruzione diretto da Fioroni. Quei rapporti «parlavano» anche per noi, parlavano di come si doveva e poteva sviluppare la formazione formale e professionale, parlavano cioè di come elevare la base formativa generale su cui innestare quella sindacale.

Ebbene, malgrado siano stati mancati quei traguardi, il sindacato (la Cgil in particolare) può e deve misurarsi con la necessità di una lettura puntuale dei bisogni formativi attuali dei lavoratori e della formulazione di una «programmazione formativa» (quali e quanti) dei nuovi quadri sindacali, che contempli anche modalità selettive che siano complementari a quelle tradizionali (come l'esperienza sul lavoro). Sul lato dell'offerta c'è da chiamare a raccolta le migliori intelligenze e professionalità.

*Per dare un contributo per il futuro della formazione sindacale e per quella che è la tua conoscenza dell'attuale assetto [compresenza di un Ufficio formazione confederale in Cgil, costituzione dell'Associazione Bruno Trentin (con compiti esclusivi sull'alta formazione, sulla formazione formatori e sulla tenuta del libretto formativo), una buona presenza di strutture formative sindacali sia di categorie nazionali sia di confederazioni regionali, e assenza totale in tante altre strutture], che nesso deve realizzarsi tra sindacato e formazione?*

Non sono pienamente d'accordo sull'attuale configurazione dell'assetto che ha assunto la formazione della Cgil. Dell'idea di formazione che aveva in mente Trentin, non della sua associazione, riprenderei il suo «sogno» della scuola (o del centro di formazione) sindacale europea. «Sogno» parzialmente realizzato e poi svanito in Umbria. È mai possibile

che la Ces non avverta questa necessità? E noi possiamo limitarci a considerare il problema della crisi dei sistemi formativi sindacali italiani come problema esclusivamente e «provincialmente» nostro? Quell'idea di Trentin va ripresa, perché più che di «alta formazione» ci dovremmo interessare del problema «orizzontale/spaziale» alla formazione sindacale europea. Per il resto, sono dell'avviso che il processo di formazione debba e possa riprendere, a partire dai luoghi di lavoro. Processo implicito all'attuale regolamentazione della rappresentanza sindacale e dei suoi delegati, in grado di essere d'aiuto alle azioni conseguenti. A partire da queste basi, far ripartire un lungo cammino per la ricostruzione di un sistema integrato di formazione che abbia però una sua «testa» nella scuola di Ariccia.





**Il tentativo di una pratica di «libertà».**  
**La formazione sindacale nella Cisl**  
***Conversazione con Bruno Manghi***  
*a cura di Francesco Lauria\**

*La Cisl e la formazione: un tema fondamentale fin dagli esordi della libera Cgil, che ha attraversato nei vari decenni l'evoluzione della confederazione e delle sue categorie. Puoi raccontarci la tua visione sulla «formazione» sindacale in Cisl fin dalle origini?*

La formazione è uno dei temi, forse il tema in assoluto, che è più caratterizzato in Cisl da una forte continuità. La storia della Cisl ha avuto certamente evoluzioni anche molto marcate, ma sulla formazione c'è una continuità straordinaria. È un tratto che si fonda sull'importanza che la formazione riveste per l'agire non solo del sindacalista a tempo pieno, ma anche dell'attivista sindacale e del delegato aziendale.

Come ben ha ricordato Guido Baglioni (2011) in un suo recente libro, dobbiamo distinguere diversi livelli di formazione in Cisl, ma non possiamo dimenticare i famosi corsi di tre giorni (o meglio di tre sere) che, a tappeto, venivano svolti fin dagli inizi per comunicare e raccontare i fondamenti basilari della concezione sindacale cislina. Certo, era una formazione di base, sui principi più che sulle tecniche della contrattazione, in parte standardizzata, ma che aveva un'importanza centrale in un'Italia degli anni cinquanta in cui il «sindacato libero» muoveva i primi passi.

Nel corso degli anni cinquanta l'ossatura dei dirigenti di base che ha permesso alla Cisl di esistere e di svilupparsi era composta di commissari interni e operatori non più giovani, una prima linea che fu formata gradualmente alla concezione sindacale «cislina delle origini» di Pastore e Romani, che si basava sul prevalere della contrattazione sulla legge e sul rifiuto della regolazione costituzionale dell'art. 39 rispetto al sindacato.

L'innovazione di Pastore e Romani non era scontata, né assimilabile senza difficoltà in quel contesto temporale, pertanto la formazione, a ogni livello, assumeva un valore associativo e politico di assoluta preminenza. Occorreva infatti indicare una «linea» su cosa fosse il sindacato

\* Francesco Lauria è responsabile dell'Area europea del centro studi nazionale Cisl di Firenze.

moderno, quale dovesse essere il suo rapporto con la politica, quali dovessero essere i contenuti, le modalità e le regole della contrattazione, quale il comportamento sui luoghi di lavoro, in un percorso di fondazione della Cisl in cui ci volle almeno un decennio per radicare completamente le federazioni di categoria. La radicale libertà associativa, in particolare, era un elemento allora per nulla scontato.

Subito dopo la formazione di base dei quadri fu conseguente l'idea della costituzione del centro studi di Firenze. Occorreva un luogo per la formazione di secondo livello, della dirigenza sindacale e dei contrattualisti. Firenze nacque e si radicò con questo preciso compito.

*Oltre al centro studi di Firenze, quali furono gli strumenti della formazione in Cisl agli inizi e nei decenni successivi?*

Uno degli strumenti che, nel sindacato, fu proprio della Cisl è quello dei campi scuola residenziali. Essi rappresentarono immediatamente momenti molto importanti per l'organizzazione, per i quali la Cisl è debitrice in particolare all'Azione cattolica, da cui si mutuaronò le metodologie di formazione attraverso il lavoro nei piccoli gruppi.

Pertanto la Cisl praticò una duplice strategia per la formazione: da un lato la formazione per la dirigenza, con il ruolo di Mario Romani e di Vincenzo Saba, dall'altro la formazione diffusa, che permetteva a tutti di essere protagonisti, di imparare e di confrontarsi. Era una strategia duplice, ma con un'ispirazione comune e con aspetti molto interessanti sul fronte partecipativo. Se oggi è scontata una formazione molto «circolare» e attraverso il lavoro di gruppo, allora non lo era assolutamente. Quest'ispirazione va al di là della pura metodologia formativa, incrociandosi con il tema della partecipazione e della libera discussione, della democrazia deliberativa nell'associazione, per dirla in termini cislini.

Certo, nei decenni successivi ci sono state alcune distorsioni: la formazione, nel momento della sua massima espansione, ha portato ad alcuni eccessi metodologici e a una sacralità eccessiva delle forme a discapito dei contenuti trasmessi. Ma questi eccessi sono sempre stati in Cisl tempestivamente corretti, grazie anche alla discussione aperta fra formatori e dirigenti sindacali.

*Diciamo qualcosa in più sui formatori all'interno della Cisl...*

La Cisl, per svolgere la formazione, ha da sempre sviluppato un nucleo di professionisti delle attività formative interno all'organizzazione. Questi

formatori hanno avuto un'importanza fondamentale, ma non va dimenticato che non ci si fermò mai a un'autosufficienza autoreferenziale e si aprirono i corsi anche a tecnici esterni che operavano nelle aziende, come nel mondo della cultura o all'interno delle università. Il tema è centrale: la formazione si progetta «in casa», ma si deve aprire all'esterno.

Un altro elemento tipico della Cisl, presente in tempi successivi, dagli anni settanta, è l'allargamento del gruppo dei formatori a figure che non sono formatori a tempo pieno. Si tratta di sindacalisti che si preparano e dedicano alcune settimane all'anno a realizzare e supportare la formazione sindacale. È un'idea molto interessante, che potrebbe essere praticata anche in molte aziende: evita un eccesso di delega esterna, permettendo di partecipare al «fatto formativo» anche a persone che sono attive principalmente su altri piani. Si creano reti tra questi formatori che finiscono, nella maggior parte dei casi, anche per svolgere in maniera migliore il loro lavoro prettamente sindacale.

*Quali furono, più nel dettaglio, le influenze su questo tipo di dinamiche e metodologie?*

Se pensiamo alla Cisl delle origini, l'impostazione – che definirei «severa» – della formazione, che aveva nel centro studi di Firenze il proprio modello principale, prevedeva, in tempi di non elevata scolarizzazione dei quadri sindacali, anche dei dirigenti, l'accostamento a libri e documenti, l'ascolto delle lezioni, l'insegnamento della tecnica nel prendere appunti, colloquio di esame e svolgimento di tesine in forme simili a quelle di un itinerario accademico. Si trattava di un'azione volta a trasformare persone che venivano direttamente dal mondo del lavoro, per le quali era importante essere introdotte in un percorso di studio «classico».

Ma lo ribadisco: la formazione in Cisl, fin dai primi anni, non fu solo questo. La metodologia della discussione per gruppi si diffuse sin dai primi campi scuola, con una forte influenza delle esperienze illuminate del mondo cattolico francese che si erano diffuse in Italia già dagli anni cinquanta, a partire dall'Azione cattolica, passando, soprattutto in Piemonte, per le esperienze della Gioventù operaia cristiana. Attraverso la vicenda delle *Maisons Nouves*, questo filone del cattolicesimo francese sviluppa il lavoro attraverso i «circoli», privilegiando le discussioni di gruppo e tra gruppi.

Passando agli anni settanta, nella Cisl i formatori sperimentarono metodologie più complesse: il formatore diviene non solo colui che «possiede» la metodologia, ma che la condivide e organizza l'apprendimento.

Negli anni novanta e duemila vengono poi implementate altre metodologie di apprendimento, la cui origini sono collocabili soprattutto in America Latina, in particolare di apprendimento cooperativo<sup>1</sup>.

Il filo conduttore, a eccezione della formazione «classica», non è puramente metodologico, ma politico-sindacale. Tutti hanno la parola e non soltanto uno: la formazione è cellula di un organismo realmente democratico. Mi riferisco ad esempio, durante gli anni sessanta, ai cosiddetti club, molto diffusi oltralpe. Penso al club Jean Moulene o al circolo Tocqueville: l'obiettivo era rifondare la democrazia con i metodi partecipativi e il confronto. Non va sottovalutato il rapporto tra apprendimento tradizionale e cooperativo nella Cisl: era importante, per i sindacalisti, anche imparare a redigere un rapporto, dar conto di una lettura, sviluppare approfondite analisi sul campo. È questa doppia dimensione a far risaltare un dato interessante: il valore di una grande libertà nella manifestazione delle opinioni che però si sviluppava sulla base di un progetto organico.

*Puoi raccontarci come hai vissuto le tue esperienze in prima persona nella formazione sindacale?*

Io ho vissuto fin da molto presto i campi scuola, in particolare quelli organizzati dalla Fim. Erano momenti molto belli, un po' «di battaglia», in cui si incanalava una fortissima energia che ci veniva donata dalla realtà dei posti di lavoro, anche molto prima del Sessantotto. Ma la formazione aveva una sua severità. Penso a Pierre Carniti, che ogni tanto mi chiamava all'università, insieme a Giancarlo Lizzeri, Pippo Ranci, talvolta anche Romano Prodi.

Alla formazione veniva dedicato il lunedì mattina, oppure venivano sfruttati i «momenti morti» dell'attività sindacale, che allora era molto concentrata al primo mattino, nelle ore del pranzo e la sera, a chiusura dei turni. Laddove, tra un manifesto e un incontro di contrattazione, si aprivano degli spazi, questi venivano immediatamente utilizzati per la formazione. Tutti i lunedì, in una sede milanese non sindacale, una scuola per assistenti sociali, Pierre Carniti organizzava una mattinata di lezione su vari temi che svolgevano a turno i suoi operatori. Mi ricordo

<sup>1</sup> In particolare ci si riferisce al filone dell'«approccio critico» all'educazione degli adulti, a opera soprattutto di Paulo Freire e Ivan Illich, precursori di una visione dell'apprendimento come diritto di cittadinanza e fattori dell'importanza dei processi di apprendimento non formali per la «coscientizzazione» degli adulti.

di aver assistito a una lezione sul cottimo, ma anche a una sui temi fiscali: era l'epoca in cui si passava dalla tassazione precedente all'imposta sul valore aggiunto. Un tema d'attualità, che occorreva padroneggiare bene.

Il centro studi di Firenze era molto frequentato, anch'io venivo chiamato per tenere qualche lezione o ad ascoltare i seminari organizzati da Vincenzo Saba. C'era un'impronta, a Firenze, che allora mi creava un po' di fastidio, ma che poi ho apprezzato. Era abbastanza forte la formalità: uno stile voluto da Romani e che, a volte, appariva spiccatamente aulico, almeno a uno come me. Ho capito poi che per un operaio, un contadino, che venivano a Firenze perché selezionati, anche lo stile più formale dava il senso della grande responsabilità cui erano chiamati. Anche perché l'organizzazione faceva un investimento sulle persone in vista delle responsabilità che avrebbero assunto nella vita pubblica e sindacale.

*Parliamo di un tema anch'esso «mitico», e ora forse un po' dimenticato: la formazione Cisl nel Mezzogiorno.*

A un certo punto – ero in segreteria alla Cisl di Milano – Luigi Macario mi chiama e mi dice: «avremmo pensato con Carniti che bisogna fare qualcosa nel Sud, tu ci staresti?». Era la fine del 1977. Presi questa proposta come una grande avventura, come poi effettivamente fu. L'obiettivo era istituire una scuola per i quadri del Mezzogiorno (quadri militanti, attivisti ecc.), che però avesse anche una dimensione di riflessione e di studio. Riprendere quello che la Cisl aveva già fatto: il «piano Sud» della confederazione venti anni prima. Era il momento di rifare l'esperienza nelle nuove condizioni del dualismo italiano, come si manifestava nel corso degli anni settanta.

Gli investimenti industriali al Sud erano già stati fatti, ma la situazione era insoddisfacente. In un primo momento si pensò a Napoli, era già stata individuata una villa, su un colle. Una situazione logistica simile a Firenze. Michele Viscardi, segretario della Cisl di Napoli, ci sostenne, ma poi vi furono perplessità tra le categorie e il timore di un'eccessiva ingerenza confederale sul territorio. Quando la delega sul Sud passò a Carniti, che di lì a breve sarebbe diventato segretario generale della Cisl, egli si rivolse a due persone: il primo fu il suo fedelissimo grande leader operaio all'Italsider di Taranto, Mimmo D'Andria, che fu subito convinto di aprire il centro a Taranto. Ma per Taranto ci volevano tempo e denaro, e si decise prima per una sperimentazione. Il secondo artefice dell'avventura

del centro di formazione per il Sud fu un altro grande amico di Carniti, Luigino Caracciolo, allora segretario di Cosenza.

Scesi d'inverno a Cosenza, analizzammo i posti possibili con Caracciolo e Michele Salvino, finché, dopo averne scartati alcuni (in particolare i luoghi balneari), alla fine si scelse un paesino nella pre-Sila, Spezzano Piccolo, ristrutturando un albergo. Ricordo i due gestori, Umberto e Gemma, la rimessa riadattata ad aula, le stanze e gli uffici, molto spartani. Cominciò la grande, bellissima avventura. Nell'aprile del 1978 – ricordo che nevicava – ho inaugurato il primo corso, e di lì si è continuato. In ogni corso che svolgevamo al Sud chiamavamo sempre due o tre dei partecipanti del Nord, per costruire una relazione positiva e duratura anche tra le persone.

*Non c'era il problema di replicare il centro studi di Firenze?*

No, non esisteva alcun problema. Firenze aveva il suo corso lungo, molto strutturato, mentre noi facevamo una formazione, certo residenziale, ma più «leggera», al massimo di una o due settimane. Io giravo, con i miei assistenti, tutto il Sud. Si andava in vari luoghi, si conosceva la gente, si visitavano le unioni sindacali alla ricerca di ragazzi in gamba da coinvolgere. Si aprì un rapporto con le università meridionali, in particolare Cosenza e Bari, con giovani docenti che ci apparivano interessanti.

La lettura Cisl dominava le tematiche, ma ci occupavamo molto anche di una lettura più ampia del Mezzogiorno, anche attraverso un recupero della memoria. Vincenzo Saba ci servì a ricostruire cos'era stata la Cisl nel Sud, poi conoscemmo personalità uniche come l'ex sindaco di Grassano, Ambrico, che realizzò il volume della ricerca parametrica sulla miseria. Una storia multiforme, di testimoni, persone comuni, antropologi. Alcune volte siamo andati a delle feste di paese perché bisognava riscoprire le radici culturali parzialmente dimenticate, penso alla Madonna del Pollino di Apolsi. Andavamo a vedere cosa rimaneva, e per certi aspetti rimaneva molto, della ritualità popolare del Sud. Si leggevano poi i romanzi del Sud, si chiamavano gli autori meridionali, penso ad esempio a Saverio Strati: questa è la cronaca di anni davvero eccezionali.

*Tra Spezzano e Taranto però, anche da un punto di vista dell'immaginario, la piccola Sila rispetto al grande insediamento industriale, con tutto quello che ne comporta, ci fu un salto notevole...*

Questo salto faceva parte della nostra elaborazione culturale, che realizzammo anche con l'aiuto di alcuni segretari meridionali di allora, come Luigi Cocilovo e il mio vice direttore Pino Acocella. Ci domandavamo, a parte i pochi grandi stabilimenti industriali, cosa rappresentasse il sindacalismo meridionale. Era un sindacalismo popolare, non poteva essere altro. Poi avvenne il terremoto del 1980 e ci demmo molto da fare per realizzare corsi e attività per i «ragazzi del terremoto», per fare di loro un punto di riferimento nelle rispettive comunità.

*Quando si realizzò lo spostamento a Taranto?*

Negli anni ottanta. Il centro era certo più strutturato e accogliente, ma il modello fu confermato. C'erano più assistenti, si svolgevano molti corsi, anche con le categorie. Coinvolgemmo alcune categorie molto gelose dei loro processi formativi, penso ai postali, agli alimentaristi o a molti dirigenti dell'allora Fisba. Ovviamente il centro a Taranto era più costoso e complesso, e se ne cominciò a risentire. Carniti mi volle a Roma nel periodo preparatorio del grande scontro sulla scala mobile, e io lasciai il centro in ottime mani, al mio vice Solinas che divenne direttore, tornando comunque molto spesso a Taranto.

*Il motivo della chiusura dell'esperienza fu prettamente economico o si esaurì anche il bisogno formativo?*

Certo il dato economico fu determinante: era difficile far funzionare economicamente Firenze e Taranto insieme. Ma il vero motivo fu che a Taranto mancò un obiettivo. Si era sperato che diventasse un punto di riferimento per una «coalizione» del sindacalismo meridionale che lo riconoscesse come la «propria scuola». Questo non avvenne. Ogni regione si comportò autonomamente, il centro era visto come un investimento confederale, non proprio. L'esperienza non ha camminato anche perché, a parte Sergio D'Antoni che era già a Roma, non c'era al Sud una leadership sufficientemente autorevole che convincesse i campani a stare con i pugliesi, i pugliesi con i siciliani, i siciliani con i calabresi e con i sardi.

*Rifacciamo ora un salto all'indietro nel tempo e proviamo a dire qualcosa sulle esperienze unitarie di formazione di Cgil, Cisl e Uil ai tempi dell'unità sindacale.*

Le prime vere esperienze unitarie di formazione partirono, a cavallo degli anni sessanta e settanta, dal basso e dal territorio. Ovviamente le speri-

mentarono soprattutto le categorie industriali: metalmeccanici, ma anche chimici, tessili, alimentaristi. Queste esperienze unitarie di base si focalizzavano sugli elementi fondanti del mestiere sindacale. Si trattò in realtà di una stagione abbastanza breve: l'unità sindacale si burocratizzò presto e, fatte salve le esperienze delle 150 ore con i lavoratori, non si assistette a un vero fiorire della formazione unitaria. Anche la concezione del ruolo della formazione nello schema politico della Cgil, rispetto a quello della Cisl, era diversa, direi meno centrale. L'altro problema pratico era che, anche in tempi di tensione unitaria, molto frequentemente i corsi di formazione congiunti diventavano impropriamente luogo di confronto politico tra dirigenti.

Ci furono però significative eccezioni positive: i corsi settoriali in alcuni ambiti specifici, penso ad esempio all'elettromeccanica pesante, oppure a tutto il filone molto importante sulla salute e sicurezza, intesa in senso ampio. Partendo unitariamente dalle categorie dell'industria si era installata una relazione molto ricca con tecnici e studiosi legati alle cliniche sul lavoro. Quest'aspetto non si fermò alla formazione, ma contaminò positivamente anche la contrattazione di categoria.

Va poi ricordato che ogni territorio aveva le proprie peculiarità, sarebbe troppo lungo parlarne. Una cosa mi sento di dirla: la formazione sindacale «pura» è stata meno unitaria di altre esperienze (penso alle 150 ore, ma anche a molte vicende vertenziali dell'epoca). Anche noi che nella Cisl eravamo i più favorevoli all'unità sindacale, avevamo alcune prudenze, temendo di perdere un patrimonio peculiare.

*Proviamo a dire qualcosa di più allora sull'esperienza unitaria delle 150 ore per il diritto allo studio<sup>2</sup>.*

Quello delle 150 ore, insieme all'apporto sindacale nell'educazione e formazione degli adulti, è uno dei temi «rimossi» della memoria sindacale. Le 150 ore realizzarono, almeno per alcuni anni, una peculiare scommessa nella rinegoziazione collettiva della risorsa tempo, una scommessa in grado di ridefinire, anche nel lavoro, nel pieno del Novecento taylorista, i canoni del benessere materialistico e produttivista. Ma furono an-

<sup>2</sup> La sperimentazione delle 150 ore per il diritto allo studio prese avvio nell'ambito del contratto di lavoro dei metalmeccanici siglato nell'aprile 1973, consentendo la fruizione di un massimo di 150 ore di permessi retribuiti con il fine di favorire la crescita dei lavoratori, una loro migliore partecipazione alla vita sociale, oltre che il conseguimento del titolo di scuola media inferiore. Si veda, in particolare, la prefazione di Manghi a Lauria (2012).



che una grande scommessa del movimento operaio (coadiuvato dai sindacati degli insegnanti medi) sulla democratizzazione della scuola. Non è un caso che grande influenza sul movimento di emancipazione delle 150 ore ebbe un testo come *Lettera a una professoressa* di don Lorenzo Milani e dei ragazzi della Scuola di Barbiana.

Quando, nel 1974-1975, si raggiunse la piena operatività dell'esperienza, i sindacati si impegnarono a fondo in questo ritorno a scuola di centinaia di migliaia di lavoratori e lavoratrici per almeno un decennio. Si entrò anche nelle aule universitarie, si fecero sperimentazioni professionali, si mobilitò un'intera generazione di insegnanti.

*Quali furono le ragioni del successo di questa scommessa sindacale?*

La scommessa fu vinta quasi ovunque anche perché la motivazione soggettiva dei lavoratori era quasi sempre quella di emanciparsi, di apprendere, talvolta addirittura di mettersi alla pari dei propri figli che studiavano. L'idea che guidava quest'innovazione contrattuale era quella di costruire un ponte fra scuola e lavoro, fra fabbrica e società. L'intuizione era di attuare queste novità nel diritto allo studio all'interno delle istituzioni scolastiche, producendo cambiamenti nella tradizionale burocrazia scolastica e sollecitando occasioni di ammodernamento con proposte concrete.

Nel primo decennio di applicazione delle nuove norme contrattuali sul diritto allo studio si registrò una significativa apertura sia delle scuole dell'obbligo sia della fascia superiore del post-obbligo e dell'università, soprattutto per iniziativa di docenti che organizzavano gratuitamente corsi di recupero dell'obbligo e di acculturamento su varie tematiche, concordate con i gruppi di allievi. Anche le strutture scolastiche erano messe a disposizione con grande liberalità. Nel corso degli anni settanta quasi tutti i contratti nazionali di categoria hanno acquisito le 150 ore di permessi retribuiti per lo studio.

Ogni lavoratore che era stato privato dell'istruzione di base doveva poter acquisire tutti gli strumenti culturali indispensabili alla propria autonomia culturale, attraverso un processo di emancipazione dalla marginalità sociale che aveva prodotto anche la marginalità culturale. Allo stesso tempo, i lavoratori dovevano poter confrontare collettivamente e mettere insieme le conoscenze tecniche, professionali e scientifiche che derivavano loro dall'esperienza di lavoro, per sviluppare una comprensione più ampia e organica del processo produttivo e delle forze sociali che lo de-

terminavano. Le 150 ore, in sintesi, rappresentarono in Italia e in Europa la più grande esperienza di massa di educazione degli adulti mai praticata.

*Se pensiamo a una «storia nella storia», quella dei metalmeccanici nella Cisl, non possiamo dimenticare il «Romitorio» di Amelia.*

Torniamo ai primissimi anni ottanta, non siamo ancora alla liquidazione della Flm, ma ormai dobbiamo prendere atto che l'unità organica è fallita. La Fim teme, da un parte, di perdere le proprie caratteristiche, dall'altra, deve ricostruirsi anche organizzativamente. La formazione ha un ruolo importante: il Romitorio, in Umbria, diventa una sorta di «cenacolo» per operatori e militanti. Anche il nome scelto è significativo. La peculiarità è quella di reggersi su un pilastro: quello dell'accoglienza, sul modello vissuto nella Cittadella di Assisi, che ebbe una grande importanza nella vita sociale italiana, non solo per i credenti.

Il Romitorio, gestito da Guido de Guidi, accoglieva intellettuali come Federico Caffè, Fausto Vicarelli. Era il luogo in cui si poteva invereare la passione della Fim di ascoltare e incontrare menti, persone, in un'ottica di apertura e pluralismo. Questo ha rappresentato il Romitorio, anche se non dimenticherei altre esperienze. Penso a un'importante stagione, nella seconda metà degli anni settanta, in cui presso la sede della Fondazione Seveso, nella villa di Mirabellino, nel parco di Monza, la Cisl di Milano svolse un'intensissima attività formativa, introducendo al sindacato moltissimi nuovi quadri e operatori. Tra questi allievi c'era Fiorella Ghilardotti, che anni dopo diverrà presidente della Regione Lombardia.

*Un altro tema da non sottovalutare è il ruolo della formazione sindacale nei rapporti internazionali.*

È un tema trasversale a Cgil, Cisl e Uil. In particolare per la Cisl, ogni volta che l'organizzazione si muove, dalla Polonia al Cile, dal Brasile alla Spagna, al Mozambico, più recentemente alla Birmania, la prima proposta portata avanti è proprio quella di cooperare nella formazione sindacale. Significativa, nei primi anni ottanta, è stata l'esperienza della scuola sindacale di Belo Horizonte, per la quale, in un Brasile che usciva lentamente da una dura dittatura militare e dove la Fiat si installava massicciamente, si mobilitarono migliaia di metalmeccanici italiani. Non si possono dimenticare figure di «sindacalisti dei due mondi» come Enrico Giusti e Alberto Tridente, o la fondazione dell'Iscos, l'organizzazione non governativa della Cisl. Una sto-

ria molto bella è legata alle esperienze in Colombia, Costa Rica e in tutta l'America Centrale portate avanti con la sezione della Cisl internazionale che organizzava i sindacati dell'America Latina e dei Caraibi. Altre esperienze significative furono quelle legate al filone del «teatro dell'oppresso» o anche l'inserimento nei corsi più lunghi di inusuali esperienze di meditazione.

*Un altro tema da affrontare è quello del rapporto tra intellettuali e sindacato, e tra formazione e ricerca.*

È un'esperienza molto antica. Penso alle riviste: in casa Cisl, ad esempio, è impressionante la ricchezza dei periodici sindacali fino alla metà degli anni novanta. Si trattava di periodici molto aperti all'apporto di intellettuali, accademici e no. Citerei, fra gli altri, *Dibattito Sindacale*, *Prospettiva Sindacale*, *Progetto*, *Contrattazione*. Pensiamo poi alle analisi e ai dibattiti sul fenomeno industriale o alle discussioni sulla programmazione economica. Rispetto al rapporto tra formazione e ricerca citerei almeno l'apporto, fin dagli anni cinquanta, presso il centro studi di Firenze, di intellettuali anche eterodossi rispetto alla Cisl come Gino Giugni, Federico Mancini, Franco Archibugi. Una relazione con il mondo intellettuale molto libera. Eravamo così «sicuri» della nostra casa che non ci chiudevamo in essa: centinaia di studiosi hanno incontrato, o anche solo sfiorato, il sindacato nel corso dei decenni.

*A metà degli anni duemila hai fatto ritorno a Firenze, come direttore, esercitando quindi responsabilità in epoche molto diverse nei centri studi Cisl. Che fili rossi trarre, quale riflessione sul rapporto fra sindacato e futuro, e tra sindacato e formazione?*

Data la mia età, la cosa che resta impressa maggiormente sono le persone, cioè i volti, le storie, gli incontri, anche qualche scontro. È un impatto umano bellissimo, che racchiude anche la dimensione della convivialità. Io ho in testa questo affresco. Possiamo aggiungere che la formazione resiste, come richiesta, al di là delle congiunture, perché fa parte di un processo umano per cui tantissime persone desiderano entrare nei meccanismi dell'apprendimento. Questo aspetto, nel sindacato, nella Cisl, è molto forte. La gente ama, in un ambiente amico, mettersi alla prova, imparare qualcosa, se tutto ciò ovviamente non avviene in maniera opprimente.

*Quali riflessioni, quindi, sul futuro?*

La formazione ha successo soprattutto perché, in particolare nel sindacato, non è strettamente un obbligo, ma un investimento volontario.

La formazione, da adulti, è anche «fatica», si può dire che costituisca un tesoro umano e professionale inesauribile. Un aspetto più problematico è quanto la formazione sia realmente collegata alle politiche organizzative. Ovviamente io ho vissuto il momento della formazione nella prima fase, in cui la Cisl si afferma, poi la grande espansione del sindacalismo. Oggi il momento è diverso, più difficile.

La formazione rischia di creare nelle persone attese che non si verificano: è la grande questione della gestione dell'apparato sindacale. Mentre la formazione di chi in azienda vuole restarci, perché ad esempio è una Rsu stimata, ha meno problemi, la formazione di chi sta per diventare sindacalista a tempo pieno (o è già a tempo pieno) è molto delicata, se non è accompagnata da una politica di gestione e sviluppo del personale sindacale adatta.

Un altro tema molto complesso è legato allo sviluppo e all'utilizzo, dai primi anni duemila, dei fondi interprofessionali. Non ho nulla in contrario, ma è bene non farsi travolgere da una retorica un po' vuota dell'Unione Europea sull'occupabilità e su una società della conoscenza troppo proclamata e troppo poco realizzata. In questo momento di crisi, anche di risorse, per il sindacato, ci troviamo quindi di fronte a una sfida complicata e non priva di insidie, ma anche molto stimolante e foriera di nuove prospettive.

### Riferimenti bibliografici

- Baglioni G. (2011), *La lunga marcia della Cisl. 1950-2000*, Bologna, Il Mulino.
- Bertinotti F. (1994), *La Camera dei Lavori*, Roma, Ediesse.
- Braga A. (2008), *L'idea di un «nuovo sistema formativo» (1989-1993)*, in Meghnagi S. (a cura di), *Cento anni di educazione alla democrazia. Il caso della Cgil*, Roma, Ediesse.
- Kets de Vries M.F.R. (2001), *L'organizzazione irrazionale. La dimensione nascosta dei comportamenti organizzativi*, Milano, Raffaello Cortina Editore.
- Lauria F. (2012), *Le 150 ore per il diritto allo studio. Analisi, memorie, echi di una straordinaria esperienza sindacale*, Roma, Edizioni Lavoro.
- Roscani B. (2008), *Compagni così. Lampi di memoria per un post-diario*, Roma, Ediesse.
- Susi F. (1994), *La formazione nell'organizzazione. Il caso del sindacato*, Roma, Anicia.

TENDENZE





**Tattiche, abitudini e strategie  
nella contrattazione collettiva**  
**Una testimonianza\***  
*Mario Ricciardi\*\**

**1. Un esordio (quasi) per caso**

Una quindicina d'anni fa, per una di quelle vicende della vita che succedono (quasi) per caso, mi è capitato di intraprendere l'esperienza di negoziatore sindacale. Sul finire degli anni novanta del secolo scorso, un collega più anziano e autorevole fu chiamato a far parte del comitato direttivo dell'Agenzia che stipula, in rappresentanza delle pubbliche amministrazioni, i contratti collettivi di lavoro del pubblico impiego, l'Aran. Un giorno mi chiese se ero disponibile a collaborare come consulente dell'Agenzia. Io avevo un'idea molto vaga di quello che ciò avrebbe comportato, ma mi sentivo stimolato dalla nuova avventura e assentii. Del resto, sapevo che i contratti di collaborazione all'Aran avevano durata breve, di tre mesi in tre mesi, e pensavo che se la cosa non avesse funzionato avrei potuto facilmente rinunciare.

Allora non potevo immaginare che l'avventura sarebbe durata per 12 anni, dal 1998 al 2009, occupando, di fatto, una parte molto importante del mio tempo. Un anno e mezzo dopo l'inizio della mia consulenza il collega si dimise dal comitato direttivo, io fui nominato al suo posto, così la vicenda, iniziata per caso e senza vera consapevolezza, si fece seria e impegnativa: ogni settimana partivo per Roma il martedì, dopo aver fatto lezione in università (che mi aveva regolarmente autorizzato a svolgere questo ulteriore incarico), per rientrare a casa di solito il giovedì sera, ma non mancarono occasioni in cui il soggiorno durò per buona parte della

\* Dedico questo scritto alla memoria di Gianni Garofalo. Ci trovammo a essere controparti nella trattativa per la stipulazione del contratto per il comparto università, all'inizio dello scorso decennio: trovarci ai due lati opposti del tavolo ci aveva abbastanza divertito, ma prendemmo la trattativa entrambi molto sul serio. Anche grazie a Gianni quello è stato uno dei migliori contratti del settore pubblico.

\*\* Mario Ricciardi è docente di Relazioni industriali nell'università di Bologna.

settimana, in qualche caso anche la domenica, e con non infrequenti veglie notturne: ma di questo parleremo più avanti.

Dopo avere concluso, ormai quattro anni or sono, quell'esperienza, mi è capitato più volte di occuparmi di lavoro pubblico, ma non avevo mai provato a riflettere sul «mestiere» del negoziatore. L'occasione per farlo si è presentata di recente, preparando un seminario universitario sulla contrattazione collettiva. In quell'occasione ho scritto, quasi di getto, alcune pagine, pensando di destinarle a una circolazione limitata ai miei studenti. Chi le ha lette mi ha però invitato a farle conoscere a un pubblico più vasto, ed è questa la ragione per cui, vincendo una certa ritrosia, ho deciso di dare alle stampe questa testimonianza, in una versione più stringata rispetto al paper iniziale.

## 2. Mandanti e alleati: attenzione al fuoco amico

Chi svolge attività negoziale a livelli elevati normalmente è un rappresentante. Non è, cioè, né un datore di lavoro né un lavoratore dipendente. Di solito è un dirigente di un'organizzazione di imprenditori o un dirigente sindacale: in entrambi i casi può aver lavorato nel settore i cui lavoratori rappresenta (ma non è detto), ma in ogni caso da parecchio tempo non è più «in produzione», come si dice, ma è un rappresentante (sindacalista) di professione.

Accade così anche nel settore in cui mi trovavo a operare io. L'Aran è un'Agenzia relativamente piccola, ma con un compito assai vasto, quello di rappresentare tutte le pubbliche amministrazioni, che sono diverse migliaia, sparse dalla Valle d'Aosta alla Calabria, con oltre tre milioni di addetti.

A capo dell'Agenzia vi è un comitato composto da cinque persone, tre delle quali nominate dal governo e due dagli organismi che raggruppano le autonomie locali. Sono persone dalle più varie provenienze, che sono, o dovrebbero essere, esperti di relazioni industriali. Nel comitato direttivo vi sono stati, nei vent'anni della sua esistenza, docenti universitari, dirigenti pubblici, qualche manager proveniente dall'impresa privata, dirigenti delle autonomie locali.

La nomina del comitato direttivo – come abbiamo detto – è riservata in parte al governo in parte alle autonomie locali. Ciò significa, naturalmente, che a ficcarci il naso sono i partiti, prima di tutto i partiti di go-



verno, anche se per un certo periodo vi fu un accordo di fatto in base al quale uno o due posti andavano anche all'opposizione. Che questo fosse il meccanismo è in qualche modo fisiologico, trattandosi di nomine appunto politiche, sia pure sottoposte ad alcuni criteri di competenza definiti dalla legge. Del resto, fare contratti nel settore pubblico è un compito che ha evidenti ripercussioni politiche e ricadute nell'ambito del *decision making* pubblico: considerato il mix di competenza tecnica e affidabilità necessari per districarsi in questo mondo complesso, è tutt'altro che scandaloso che la politica ci metta lo zampino.

Tuttavia, il problema dell'efficacia dei comportamenti del rappresentante dei datori di lavoro non è riconducibile soltanto alla storia personale (sulla quale la tendenza dei giornali è di introdurre coloriture maliziose, ma quasi sempre inesatte) dei soggetti nominati per rappresentarli. Il problema è invece quello del rapporto tra rappresentati e rappresentanti: questo tema non riguarda soltanto il settore pubblico, nel quale peraltro la questione si presenta con connotati specifici, ma più in generale il ruolo dei rappresentanti nelle trattative sindacali di qualunque settore.

Come abbiamo già detto, ai tavoli delle trattative siedono normalmente dei rappresentanti. Il loro ruolo si svolge dunque sulla base di un mandato che i datori di lavoro hanno loro conferito. Può essere un mandato formalizzato, come nel caso degli atti d'indirizzo del settore pubblico, oppure informale, come accade nel settore privato. Può essere un mandato più o meno generico, ma è necessario fin dall'inizio che il rappresentante sia perfettamente conscio dei limiti del proprio mandato, ovvero sia di quelli che i suoi rappresentati considerano i confini oltre i quali non si può andare, e di quelli che sono da considerare gli obiettivi prioritari. Naturalmente la tattica negoziale fa sì che entrambe le parti si presentino alla trattativa «sparando» richieste molto più ambiziose di quelle che sanno realisticamente di poter ottenere, ma in realtà il solo modo per poter iniziare e condurre una trattativa in modo efficiente ed efficace è quello di sapere fin dalle prime battute dove si vuole andare a parare, e ancora meglio, che gli obiettivi essenziali siano condivisi, o ancor meglio definiti assieme, per ciascuna delle parti del tavolo di trattativa, da rappresentanti e rappresentati. Occorre sapere che anche le controparti hanno quasi certamente definito un recinto di obiettivi non negoziabili, quelli che bisogna in ogni caso «portare a casa».

Il fatto è che questa chiarezza d'intenti spesso non c'è. Le ragioni per

cui sovente capita di iniziare una trattativa abbastanza al buio è che spesso i datori di lavoro non sono d'accordo tra loro sugli obiettivi che vogliono raggiungere (ad esempio si dividono tra «falchi» e «colombe»), oppure non hanno la percezione esatta di ciò che è realisticamente possibile ottenere, oppure esiste una differenza di valutazione sulle modalità di conduzione della trattativa tra i rappresentanti, che sono professionisti della trattativa, e i rappresentati, che pensano di avere (ed effettivamente hanno) l'ultima parola. Il caso peggiore – che si è effettivamente verificato non poche volte nella mia esperienza all'Aran – è quando i datori di lavoro vogliono utilizzare i negoziatori come «carne da cannone» da mandare allo sbaraglio nello scontro con le controparti, per poi intervenire loro nella trattativa e prendersi il merito della conclusione, magari concedendo in extremis ciò che avevano tassativamente detto ai rappresentanti di non concedere.

Quello che ogni buon negoziatore deve fare, ancor prima di sedersi al tavolo delle trattative con le controparti, è farsi un'idea molto precisa delle caratteristiche di coloro che va a rappresentare, della loro affidabilità e del loro grado di lealtà, stringendo patti chiari fin dall'inizio per evitare scavalcamenti e fuoco amico. È capitato a me, durante una difficile trattativa per il contratto della sanità, di assistere a dichiarazioni giornalistiche di assessori regionali della sanità che aprivano alle richieste sindacali, mentre la delegazione trattante era impegnata in un braccio di ferro con le stesse organizzazioni sindacali al tavolo delle trattative. Oppure, nel caso opposto, di aprire una trattativa sul contratto del comparto scuola in base a indicazioni del tutto generiche, per poi venire chiamato a rapporto dal ministro ed essere rudemente invitato a chiedere alle controparti sindacali cose che tutti sapevano non essere assolutamente possibile ottenere. Per assistere poi a un'inversione di 360 gradi del ministero quando apparve chiaro che la tensione sociale provocata dallo stallo della trattativa stava trasformandosi in un problema per il governo.

In realtà, quando si inizia e si gestisce una trattativa bisognerebbe sapere bene, sia i rappresentanti sia i rappresentati, fino a che punto si possono sostenere comportamenti rigidi su posizioni che si sa essere insostenibili. È noto che, di fronte a comportamenti di chiusura al tavolo delle trattative, i sindacati tendono a un certo punto ad andare a fare pressione, attraverso scioperi e manifestazioni, direttamente su coloro che ritengono essere i responsabili del comportamento imprenditoriale.

Chi conduce le trattative deve capire quale è la capacità di resistenza di costoro. È una resistenza che si misura in una minaccia di perdita di voti nel settore pubblico e di perdita di produzione nel settore privato. Se questa capacità di resistenza è debole, meglio non insistere e alleggerire la tensione con qualche concessione.

Va detto, ovviamente, che le cose stanno nella maniera descritta quando il sindacato è forte e rappresentativo, e vi è un certo equilibrio tra le parti nelle trattative. In una fase di crisi, o se l'obiettivo della parte datoriale non è quello di stipulare un contratto, ma di bloccare le relazioni contrattuali e ridimensionare drasticamente il ruolo dei sindacati, come è accaduto negli ultimi tempi nel settore pubblico e non solo, le cose vanno diversamente: il ruolo del negoziatore e del negoziato diventano allora di pura facciata. Le relazioni industriali lasciano vuoto il terreno nel quale dilaga la politica, e questo è un altro film, con altri protagonisti.

### **3. La «squadra»: colleghi e aiutanti**

Non si contratta da soli: a misurarsi al tavolo delle trattative c'è una delegazione, con un capo e un gruppo più o meno numeroso di collaboratori. Nel mio caso i collaboratori erano alcuni dirigenti generali della pubblica amministrazione, un numero variabile di dirigenti non generali e alcuni funzionari, per lo più laureati, alcuni in possesso di abilitazioni professionali. Una squadra non numerosissima, spesso impegnata a fronteggiare delegazioni di quattro o cinque volte più grandi di parte sindacale. Ma il numero, una volta sorpassata una certa soglia, non è importante: non siamo a un incontro di calcio, e comunque contano di più tecnica, coesione e doti individuali.

Verrò subito a parlare della squadra delle trattative, ma prima devo fare qualche accenno sulla squadra che guidava tutta la macchina della parte datoriale, cioè il comitato direttivo dell'Aran. Composto – come ho ricordato – da cinque persone, di diversa estrazione professionale, territoriale, culturale. Nei miei 12 anni di Aran ho incrociato nel comitato direttivo una decina di colleghi e tre presidenti. Si è trattato di persone che, più o meno direttamente, già si conoscevano tra loro, almeno di fama, facendo parte del circuito, tutto sommato abbastanza ristretto, degli esperti e degli operatori delle relazioni industriali.

Naturalmente anche nel microcosmo di un comitato direttivo composto di cinque persone possono verificarsi, e di fatto si verificano, dinamiche competitive. Chiudere un contratto con successo e con l'approvazione dei propri «mandanti»; introdurre nel contratto di propria competenza qualche istituto innovativo, che magari fa da battistrada per altri contratti; risparmiare (se si è rappresentanti di parte datoriale) un po' di risorse economiche rispetto a quelle inizialmente stanziato: sono tutte «medaglie» che ciascuno desidera appuntarsi sul petto, e che possono, magari, essere utili per una riconferma nel mandato successivo. Tuttavia, al di là di una moderata competitività, prevale comunque lo spirito di squadra, rafforzato dalla comune consapevolezza di essere una sorta di cittadella assediata dalle controparti, e talvolta, ancora di più, dai propri rappresentati: per cui ogni frattura interna diventerebbe un segnale di debolezza che il gruppo, nel suo insieme, non può e non vuole permettersi.

Costruire lo spirito di squadra, importantissimo nel rapporto con i pari, è altresì fondamentale nel rapporto con i propri collaboratori. Nel caso dell'Aran i collaboratori hanno storie professionali frutto di una seria selezione, come i dirigenti generali, e anche i dirigenti semplici provenienti da ministeri e pubbliche amministrazioni. È questo il caso in cui chi ha responsabilità di leadership di un gruppo di negozianti non sceglie i suoi collaboratori, ma se li trova già bell'e pronti. Diverso è il caso di chi può scegliersi la squadra. In entrambi i casi, tuttavia, è essenziale far capire fin dall'inizio l'importanza di collaborare per ottenere un risultato che alla fine può essere soddisfacente per tutti.

Innanzitutto è necessario che chi ha la responsabilità di guidare il gruppo conosca storia e caratteristiche dei collaboratori, allo stesso modo si faccia conoscere da loro. La trasparenza e la reciproca conoscenza sono fondamentali per lavorare assieme in modo produttivo. In secondo luogo, è opportuno che il leader abbia ben chiari fin dall'inizio gli obiettivi da raggiungere, e li condivida, se non con tutto il gruppo, almeno con i suoi più stretti collaboratori. È evidente che nella conduzione di una trattativa vi sono informazioni che devono restare riservate, ed è compito del leader non essere inutilmente segreto o diffidente in maniera maniacale, ma anche sapere esattamente quali informazioni passare e a chi. È fondamentale poi essere capaci di trascinare i collaboratori dando l'esempio: una trattativa è un processo faticoso, che può diventare complesso sul piano psicologico, ma anche nervoso e perfino fisico, come

quando gli incontri si moltiplicano, il confronto diventa aspro e si è impegnati in orari che vanno oltre il normale impegno lavorativo.

L'attività del negoziatore non è fatta di routine, ma dell'alternarsi disordinato di periodi anche molto intensi, intervallati da periodi più o meno lunghi di relativa quiete. Il leader deve essere sempre il più informato e preparato su tutti i temi argomento della trattativa, ma deve essere anche in grado di distribuire i compiti, assegnare ai vari collaboratori l'attività istruttoria sui diversi aspetti giuridici ed economici del negoziato, lasciando al momento giusto che anche altri componenti della delegazione trattante assumano ruoli da protagonisti e si assumano responsabilità, in modo che, alla fine, gli onori (e gli oneri) della conclusione siano sentiti come propri da tutti i partecipanti.

Non è sempre facile ottenere dal gruppo il massimo sforzo. Capita di avere a che fare talvolta con collaboratori capaci, ma da troppo tempo inseriti nei rapporti negoziali negli stessi settori e con le stesse controparti, quindi carichi d'esperienza ma fin troppo convinti di avere «in pugno» le trattative, o, al contrario, catapultati nel mondo della negoziazione dopo esperienze professionali di tutt'altro tipo, quindi bisognosi di un adeguato periodo di esperienza concreta per diventare effettivamente operativi. Nel primo caso si può pensare che una certa rotazione negli incarichi sia opportuna per evitare la cristallizzazione delle esperienze, ma il secondo caso dimostra che tale rotazione deve essere compiuta *cum grano salis*. Quella necessaria per raggiungere il miglior risultato è un'alchimia difficile, nella quale bisogna dosare adeguatamente pazienza e decisione.

#### 4. Le controparti

Se è necessario conoscere a fondo i propri rappresentati e i propri collaboratori, altrettanto (se non più) necessario è, per il negoziatore delle relazioni industriali, conoscere le proprie controparti. Le considerazioni che seguiranno riguardano ovviamente la conoscenza della controparte sindacale, poiché nascono dall'esperienza di un rappresentante dei datori di lavoro, ma possono benissimo essere applicate, *mutatis mutandis*, alla controparte datoriale.

Conoscere la controparte significa, innanzitutto, conoscerne la storia e

le strategie. La conoscenza della storia sindacale può apparire pleonastica a un osservatore superficiale, che ritenga importante conoscere le tattiche e gli obiettivi attuali piuttosto che la tanta acqua passata sotto i ponti della storia recente del nostro paese. Invece non è così. I comportamenti dei sindacati italiani risentono in realtà dell'imprinting delle loro origini, e avvenimenti anche di tempi ormai passati sono fondamentali per capirne le strategie e le dinamiche odierne. Conoscere le diverse traiettorie della storia dei sindacati che agiscono sul proscenio delle relazioni industriali è fondamentale per poterne capire, e in qualche misura perfino prevederne, i comportamenti.

Naturalmente ciò non è vero sempre e comunque. Accanto alla storia e alle caratteristiche «macro» delle confederazioni sindacali, non bisogna dimenticare che le federazioni delle varie categorie aderenti alle singole confederazioni possono avere comportamenti anche notevolmente diversi tra loro. Per dirla in modo molto generico e approssimativo, bisogna notare che anche all'interno della stessa confederazione sindacale vi sono organizzazioni di categoria «falco» e altre «colomba»: la conoscenza delle dinamiche interne alle confederazioni sindacali, delle propensioni e della storia contrattuale di ciascuna di esse non è meno importante, per il negoziatore, della conoscenza della storia sindacale generale.

Una volta appurate le caratteristiche di scenario delle controparti, è naturalmente fondamentale sapere chi si ha concretamente davanti, dall'altra parte del tavolo, ovvero sia la provenienza professionale, le propensioni, l'eventuale appartenenza politica. Quando si contratta a livello nazionale, ma la stessa cosa si può dire, in parte, per ogni negoziato, si hanno davanti persone con la loro psicologia, il loro carattere, i loro pregi e difetti. Soprattutto quando si contratta a livelli elevati è sempre bene ricordare che i leader delle organizzazioni sindacali, e in qualche misura anche la corona di negozianti che li circonda, è il risultato di un processo di selezione che ha avuto diversi passaggi e diversi livelli: non si diventa leader sindacali senza aver passato una dura selezione, prima nei luoghi di lavoro, poi a livello territoriale, infine nazionale. Quale che ne sia l'età, si tratta di persone che hanno vinto congressi, superato concorrenti, fatto alleanze, oltrepassato conflitti, e che, quale che sia l'altruistica dedizione ai rappresentati che essi posseggono e vogliono trasmettere, si tratta comunque di «vecchie volpi» che hanno fatto carriera e intendono continuare a farla.

Mai sottovalutarli, insomma, ma tenere presente quali possono essere le motivazioni che hanno, che sono certamente quelle di rappresentare al meglio i lavoratori (almeno quelli iscritti al sindacato), ma sono quasi certamente anche quelle di apparire particolarmente bravi e abili, per riaffermare la loro leadership nell'organizzazione e guadagnare punti nei confronti dei possibili competitori e/o dei leader delle altre organizzazioni, o anche semplicemente per sconfiggere gli avversari interni al prossimo congresso.

La conoscenza delle controparti è necessaria anche per interpretare correttamente i «giochi» negoziali. Spesso le delegazioni al tavolo delle trattative sono costruite in modo molto mirato. Vi sono di solito gli esperti dei singoli temi negoziali: l'esperto dei calcoli salariali, quello che conosce nei dettagli la normativa dei precedenti contratti, quello che sa tutto della legislazione riguardante il settore. Ma talvolta vi sono anche tattiche più sottili, come la presenza nella delegazione del membro che ha il compito di tenere un atteggiamento più aggressivo, cercando di mettere a disagio la controparte, e di quello che ha invece il compito di mediare e raffreddare il clima negoziale: come nel vecchio «gioco del poliziotto buono e del poliziotto cattivo». Naturalmente il buon negoziatore è colui che non cade nelle trappole della controparte, che non si fa imbrogliare né intimidire, ma è in grado di controbattere a tono e nel merito a ogni richiesta, avendo ben chiari gli obiettivi, finali e intermedi, che vuole raggiungere, mantenendo sempre un buon grado di freddezza e di razionalità in ogni situazione.

È sempre fondamentale analizzare con attenzione le piattaforme sindacali, cioè il più o meno ampio, ma generalmente lungo, elenco di richieste che i sindacati presentano all'inizio delle trattative. La lettura è di solito molto istruttiva: leggendole si può avere un'idea di tutto, o quasi tutto, il *cabier des doléances* che i sindacati hanno raccolto in decine o centinaia di assemblee tenute in giro per il paese, nei luoghi di lavoro e fuori. Si tratta spesso di richieste abbastanza affastellate: il compito della controparte è quello di distinguere quelle fatte per riempire la piattaforma o per dare soddisfazione a qualche categoria di lavoratori rappresentati, o semplicemente per aumentare la pressione verso la controparte, da quelle che sono le vere priorità, le richieste che il sindacato ritiene più importanti e prioritarie, e quelle che considera irrinunciabili, ovverosia quelle senza aver ottenuto le quali non potrebbe decentemente ripresentarsi

davanti ai lavoratori nelle assemblee, che di solito seguono la chiusura del contratto, senza subire contestazioni o rischiare addirittura di vedersi bocciare il contratto. È fondamentale capire da subito quali di queste richieste essenziali possono essere compatibili con le risorse a disposizione e le esigenze della parte che si rappresenta, e quali possono essere le ragioni di scambio con le esigenze che si devono rappresentare.

Anche a questo proposito occorre tenere conto del fatto che i sindacati non sono tutti uguali. Innanzitutto perché spesso rappresentano settori lavorativi non omogenei (ad esempio, soprattutto impiegati o soprattutto operai; oppure, come accade nel pubblico impiego, componenti diverse della forza lavoro, ad esempio soprattutto insegnanti o personale tecnico, medici o infermieri, ricercatori o personale amministrativo). Ovviamente i sindacati tendono a rappresentare con più forza le rivendicazioni dei settori di forza lavoro più numerosi e/o sindacalmente più attivi. Ogni sindacato tende in realtà a essere «pigliatutto», cioè a cercare di catturare la rappresentanza di tutti i vari segmenti della categoria nella quale opera (ad esempio, la scuola o la sanità). Ma ogni sindacato, alla fine, è consapevole di dover innanzitutto rappresentare le istanze dei lavoratori che costituiscono la parte maggioritaria e/o più attiva (che di solito è anche quella più rappresentata nella delegazione trattante) della sua base associativa, pur senza rinunciare a incursioni anche tra i settori meno numerosi e meno rappresentati, oppure rappresentati da altri sindacati.

## 5. Il negoziato

Ogni negoziato ha la sua storia, ed è impossibile fornire una sorta di manuale di comportamento con validità generale, tanto diverse sono le condizioni di contesto, i protagonisti, gli imprevisti che si verificano e si sommano in ogni trattativa. Chi scrive ha trascorso 12 anni conducendo una ventina di trattative, tra accordi intercompartimentali e rinnovi di contratti nazionali (nei comparti della scuola, della sanità, dell'università e della ricerca). Pur trattandosi di comparti appartenenti tutti al pubblico impiego, e pur essendo relativamente omogeneo il gruppo delle controparti, ogni trattativa ha avuto una sua storia, incomparabile con le altre e con le precedenti. È possibile dunque soltanto fare alcune osservazioni nate dall'esperienza, senza alcuna ambizione di essere ricette con valore generale.



### **5.1. Uniti o divisi**

Un primo dato che nasce dall'esperienza è che in Italia esiste un pronunciato pluralismo sindacale, il che significa non soltanto che vi sono molti sindacati (nel pubblico impiego molti sindacati autonomi, oltre alle tre confederazioni più grandi), ma che tra essi vi è una forte competizione e spesso strategie e concezioni del «mestiere» sindacale molto diverse. Ciò non significa, naturalmente, che il negoziatore di parte datoriale si trovi sempre davanti a una controparte divisa o rissosa al suo interno: ciò che capita più spesso è che i sindacati, prima ancora di sedere al tavolo delle trattative, cerchino una mediazione tra le rivendicazioni che stanno a cuore a ciascuno di essi, provando naturalmente a portare a casa il più possibile, presentando, almeno all'inizio, richieste che sono la somma di tutte le richieste di ciascuno di essi, ma trovando comunque un accordo di massima sugli obiettivi che considerano più importanti e che consentiranno loro di presentarsi alla «platea» di iscritti e simpatizzanti come vincitori, non come sconfitti.

Ci si può chiedere se sia meglio avere di fronte una controparte compatta o divisa, e come è opportuno comportarsi nell'uno e nell'altro caso. L'esperienza di chi scrive è che, in generale, è preferibile avere davanti una controparte unitaria. Quando le controparti sono rissose al loro interno tendono ad alzare il tiro delle richieste per scavalcare gli altri partner, a ricorrere più spesso al conflitto, rendono più difficile raggiungere accordi e fare buoni contratti.

Il compito del buon negoziatore è, almeno fino a un certo punto, verificare quanto le diverse richieste che provengono dalla controparte siano compatibili tra loro e con le proprie possibilità ed esigenze. Naturalmente, se la controparte è irrimediabilmente divisa si pone a un certo punto l'esigenza per il negoziatore di decidere la chiusura del contratto con quei sindacati disponibili a trovare un accordo. Una volta esperito ogni tentativo di mettere insieme il massimo numero di interlocutori possibile su un'ipotesi di accordo che accolga le rivendicazioni accettabili e metta nero su bianco le condizioni che il datore di lavoro ritiene irrinunciabili, occorre chiudere con i sindacati disponibili. Si tratta comunque di una decisione delicata e difficile.

Nel settore pubblico è molto d'aiuto la norma che prevede che comunque il contratto vada firmato con sindacati rappresentativi della mag-

gioranza dei lavoratori, mentre nel privato non è ancora così, almeno finché non entreranno effettivamente in vigore i recenti accordi interconfederali sulla rappresentatività. A dettare la soluzione possono essere varie considerazioni, escludendo qui quella (che pure si verifica sempre più spesso nell'attuale clima delle relazioni industriali) che il datore di lavoro voglia appositamente tener fuori qualche organizzazione dalla firma del contratto, con la volontà di isolarla per indebolirla. In realtà, quando si verificano casi in cui si pone il problema di chiudere un contratto sapendo che vi è una o più organizzazioni sindacali dissenzienti, e messo in atto ogni tentativo possibile per recuperarne il consenso, la valutazione che spetta al negoziatore è, da un lato, considerare quali sarebbero i costi in termini di conflittualità da parte dei sindacati disposti alla sottoscrizione che si dovrebbero sopportare non chiudendo l'accordo, dall'altro, anche quali sarebbero i costi in termini di conflittualità e di eventuale contenzioso successivo, anche giudiziario, da parte del sindacato o dei sindacati dissenzienti. A ciò consegue, da un lato, che la presenza di sindacati dissenzienti richiede una particolare attenzione e un particolare scrupolo nel concludere un accordo che sia attaccabile il meno possibile, sia dal punto di vista tecnico sia di quello del merito, dall'altro, a fare in modo che il dissenso sia circoscritto all'episodio contrattuale in questione, valutando con attenzione i rischi che la rottura con organizzazioni che abbiano un buon grado di rappresentatività può presentare nel lungo periodo.

## ***5.2. Contatti formali e informali***

Una trattativa si articola sempre in una pluralità di riunioni. Da quelle iniziali, nelle quali le parti devono prima di tutto studiarsi, ascoltare con attenzione le richieste della controparte, cercare di chiarire eventuali punti oscuri, valutare i costi e i vincoli che ciascuna di esse comporta. A quelle successive, in cui comincia la schermaglia nella quale ciascuna parte interviene per illustrare cosa pensa delle richieste della controparte e per sostenere la ragionevolezza delle proprie, fino alla fase finale, nella quale di solito la rappresentanza datoriale presenta una bozza di possibile accordo, nella quale sono contenute le richieste sindacali che considera accettabili.

Per arrivare alla fase finale occorre un'attenta valutazione dei temi messi sul tappeto: tale valutazione si svolge in parte negli incontri formali, che hanno cadenza variabile, diventando man mano più ravvicinati

quando la trattativa si avvia verso la conclusione, che di solito consiste in un'unica, lunga riunione non stop. Tuttavia gli incontri formali, pur avendo il pregio di svolgersi in modo trasparente, diventano spesso occasione, se non di propaganda, quanto meno per dimostrare alla propria platea di rappresentati la fedeltà ai mandati ricevuti e il modo deciso di affermare le ragioni della propria base: ciò tanto più quanto più frammentata è la delegazione sindacale, e vi sono quindi forti motivazioni per affermare la propria identità anche al tavolo delle trattative. Sovente, insomma, le trattative ufficiali si rivelano poco adatte, da sole, a operare quelle mediazioni che pure sono necessarie per raggiungere un accordo.

Le trattative si svolgono quindi anche in una serie di incontri riservati, colloqui con singole delegazioni, telefonate, nel corso delle quali si prospettano mediazioni, si sondano le intenzioni delle controparti, si svelano, almeno in parte, anche quelle intenzioni che non è opportuno rivelare del tutto in riunioni ufficiali. Il vantaggio è quello di potersi parlare senza quel sovraccarico di rigidità che è tipico delle riunioni ufficiali, il rischio è quello di creare equivoci, voci incontrollate (la controparte mi ha detto...), gelosie tra chi è stato consultato e chi no.

C'è comunque un comportamento che va sempre tenuto nelle trattative, sia quelle formali sia quelle informali, ed è la linearità e la buona fede che devono ispirare i propri comportamenti e che bisogna sempre pretendere dalle controparti. Non bisogna tenere comportamenti contraddittori, confezionare trappole, dire e disdire. Allo stesso tempo bisogna chiarire con nettezza alle controparti che non possono «giocare» con la buona fede e la pazienza di chi siede di fronte a loro. Meglio non convocare una riunione o annullarne una già fissata se non si è sicuri del comportamento che si deve tenere, delle aperture o delle chiusure che si vogliono presentare alla controparte. Durante la fase finale di una trattativa mi capitò di notare che le controparti, probabilmente per dissensi al loro interno, stavano contraddicendo gli accordi presi fino a quel momento. All'una di notte interruppi la trattativa, dicendo che non mi sarei ripresentato finché non avessero tenuto fede alla parola data.

### ***5.3. Le scadenze e i tempi della trattativa***

Una delle cose che sovente vengono imputate alle trattative sindacali è di essere lunghe, a volte interminabili. Certo, a chi guarda le cose dall'ester-

no, magari in attesa di un aumento di stipendio o di qualche norma che lo avvantaggi (o lo svantaggi) in qualsiasi modo, il tempo che mediamente si impiega per confezionare un contratto può apparire troppo lungo, e spesso lo è. Le ragioni possono essere molto diverse. La ragione più comune è la distanza troppo ampia tra le richieste dei sindacati e la disponibilità dei datori di lavoro. Nella mia esperienza di negoziatore ho visto però anche altre ragioni che, almeno nel settore pubblico, allungano i tempi.

In particolare nel settore pubblico, più indirettamente e debolmente in quello privato, le trattative sono spesso influenzate dagli avvenimenti politici: questo non solo nel senso che la presenza di un governo «amico» dei sindacati rende più veloci le trattative (ma non è detto), e che accade all'inverso con un governo ostile. Quale che sia il quadro politico in vigore, a influenzare l'andamento dei negoziati può essere, ad esempio, una crisi di governo: mi è capitato di vedere sindacati premere per chiudere in fretta una trattativa perché ritenevano che il governo che si stava formando avrebbe avuto un atteggiamento per loro più sfavorevole, ad esempio più avaro rispetto alle risorse disponibili per aumentare i salari o, all'opposto, a tenere aperta la trattativa se le previsioni andavano nel senso contrario.

In ogni caso, il refrain che i sindacati dicono sempre al tavolo delle trattative, e che io ho sentito ripetere fino allo sfinimento, è: fare presto, chiudere subito il contratto, perché i lavoratori hanno bisogno di aumenti di salario. Tale richiesta sarebbe del tutto comprensibile e condivisibile, soprattutto quando la dinamica dei prezzi è molto vivace, se una delle ragioni della lentezza delle trattative non fosse talvolta proprio la tenacia dei sindacati a insistere su richieste che sanno che non verranno accettate, che servono loro per testimoniare alla base la durezza nel rappresentarne le istanze, ma che fa perdere inutilmente tempo. La parte datoriale, dal canto suo, può non avere fretta nel chiudere le trattative per allontanare il momento in cui decorreranno gli aumenti, o perché ritiene che, mantenendo un atteggiamento di chiusura nei confronti della controparte, alla fine saranno i sindacati a dover moderare le loro pretese.

Logica vorrebbe che una trattativa debba durare non un'ora di meno né un'ora di più del tempo necessario, senza inutili perdite di tempo, ma anche senza affrettare oltre il ragionevole, per trovare un'intesa su tutti i punti in discussione, cercando nei limiti del possibile di non lasciare questioni irrisolte, ma anche di non creare, per la fretta di concludere, norme incerte o poco chiare, che sono inevitabilmente all'origine di un successi-

vo contenzioso di conflitti e/o di strascichi in sede giudiziale. Ciò non sempre è possibile, e talvolta l'ambiguità di alcune clausole può apparire il male minore a parti negoziali ormai stanche: ma si tratta quasi sempre di un boomerang.

#### ***5.4. Modi e riti del negoziato***

Ogni negoziato fa storia a sé, lo abbiamo già sottolineato. Vi sono tuttavia alcune modalità e riti che ho rilevato in quasi tutte le trattative, che in parte ho già descritto nelle pagine precedenti. La trattativa si apre di solito con il reciproco tentativo delle parti di colpevolizzare l'altra, per avere il vantaggio dell'attaccante, per dire così. Il sindacato incomincia lamentando le difficili condizioni dei lavoratori rappresentati, facendo esempi cui naturalmente attribuisce valore generale circa i pessimi comportamenti dei datori di lavoro nei confronti dei lavoratori. Un copione più o meno simile, anche se a parti invertite, viene di solito recitata dalla parte datoriale, che sottolinea i vincoli finanziari, la difficoltà della situazione economica, le necessità di modernizzare, riorganizzare e quant'altro. Naturalmente non si vuole dire qui che si tratti di discorsi inutili, ma sono argomenti per lo più ben noti a chi sta intorno al tavolo, che normalmente non se ne lascia impressionare, soprattutto se ripetuti più volte, ma che servono invece a rivolgersi ai propri rappresentati e a preparare il terreno alla trattativa vera e propria.

Comincia a questo punto la parte centrale del negoziato, quella nella quale si passa dalle parole ai fatti. È la delegazione datoriale ad assumersi il compito di elaborare una prima bozza dell'accordo. Normalmente si comincia con un documento che parte dai capitoli più neutri e meno suscettibili di contrasto, per poi addentrarsi negli aspetti più controversi. Secondo i tempi che le parti intendono dare alla trattativa, questi documenti possono essere sfornati con maggiore o minore rapidità. Inoltre la parte datoriale può rendere più o meno veloce il negoziato sfornando bozze con contenuti che si avvicinano o restano lontane dalle richieste sindacali. Le trattative giungono a un certo punto all'elaborazione di un documento che comprende più o meno tutti i temi in discussione, tranne quelli che la parte datoriale vuole affidare all'ultima parte del negoziato, la cosiddetta «non stop». Il metodo che si adotta in questa fase è di solito quello degli emendamenti alla bozza: il sindacato propone emendamenti al testo, la parte datoriale li accetta o meno.

Si arriva a questo punto a un documento molto vicino alla conclusione. Le parti decidono di iniziare l'ultimo miglio del percorso, un tratto di strada che ai sindacati e anche alla parte datoriale piace rivestire di un'aura eroica, quella della cosiddetta «nottata» di trattative. Si comincia la trattativa nel pomeriggio, dopo aver limato il testo da presentare al tavolo lo si comincia a esaminare dalla a alla zeta, cercando di trovare un accordo sui singoli punti che, di passaggio in passaggio, vengono «licenziati» come stesura definitiva. La trattativa va avanti per ore, soprattutto quando l'accordo da raggiungere è vasto e articolato: passa il tempo, ci si inoltra nella notte, il duello tra le parti si gioca sulla reciproca resistenza e lucidità, finché, con l'arrivo dell'alba, si raggiunge l'accordo o si ratifica una rottura che, a quel punto, diventa poi difficile riparare. Le trattative che vanno avanti per molte ore sono, da un lato, una necessità per costringere le parti a cercare con tutte le proprie forze un accordo, dall'altro, determinano spesso testi contrattuali che portano errori e incertezze tecniche cui è possibile riparare soltanto più tardi, in un lavoro di «ripulitura», così si chiama, del testo contrattuale.

La nottata di trattative è un rito molto faticoso. Chi scrive conserva memoria di una trattativa durata 18 ore filate per la firma di un contratto nazionale della scuola, al termine della quale, dopo una notte intera, le delegazioni negoziali furono convocate a Palazzo Chigi per celebrare l'avvenuta intesa. Ci presentammo alle dieci del mattino: il presidente del Consiglio dell'epoca, i segretari generali delle confederazioni, il ministro dell'Istruzione erano perfettamente riposati e in forma, mentre noi, reduci da un pomeriggio e una notte in bianco, sembravamo un gruppo di naufraghi scampati a un disastro.

## 6. Valutare le conseguenze

L'attività del negoziatore può essere affrontata in diversi modi e da diversi punti di vista. C'è il negoziatore professionale freddo e apparentemente distaccato, che affronta ogni trattativa con approccio meramente tecnico, come si affronta qualsiasi altro compito lavorativo. C'è, all'opposto, il negoziatore passionale, che si identifica fortemente con gli obiettivi da perseguire e considera il suo lavoro poco meno che una missione.

Quale che sia l'approccio e il carattere del negoziatore, si tratta di un

lavoro faticoso e logorante. È un lavoro che difficilmente si può reggere per un'intera vita lavorativa, infatti da entrambe le parti del tavolo i negoziatori tendono a fare carriera passando ad altre attività, magari collocate nel backstage della contrattazione, ma non direttamente impegnate nei negoziati. Tuttavia, le ragioni per cui l'attività di negoziatore, pur essendo molto interessante, occupa spesso (ed è bene che occupi) soltanto una parte della vita lavorativa, sono anche altre e più complesse.

Al termine di una trattativa si stipula un accordo che prevede diritti e obblighi per entrambe le parti del tavolo, per lavoratori e datori di lavoro. È certamente una soddisfazione vedere, alla fine di una lunga trattativa, i risultati del proprio lavoro messi nero su bianco, e può perfino determinare una sensazione di potere, nei primi momenti, il fatto di sapere che le cose scritte in quel testo determineranno per alcuni anni la vita lavorativa di migliaia di persone.

Tuttavia ogni accordo è un compromesso, più o meno accettabile, ma di solito abbastanza distante da quello che ciascuna parte al tavolo delle trattative voleva ottenere. Spesso ci si rende conto che i propri rappresentanti, pur nell'immediato contenti per la conclusione delle trattative, sono comunque insoddisfatti del risultato. Ancora più spesso, e tanto più se si è abituati a guardare le cose nel loro dipanarsi storico e nella prospettiva lunga, si è portati a chiedersi se il risultato ottenuto valesse davvero l'intenso sforzo compiuto. Per mantenere un buon grado di autostima bisogna convincersi del fatto che in una società complessa e pluralista gli effetti degli accordi sono apprezzabili solo nel lungo termine, e che comunque fare negoziati e accordi è un bene in sé, perché abbassa la temperatura del conflitto sociale, valorizzando invece la partecipazione e il consenso, e corroborando la democrazia.

Si tratta di un equilibrio psicologico difficile da mantenere per un lungo periodo. La cosa diventa estremamente difficile se si verifica un netto dissenso con le strategie perseguite dai soggetti che si devono rappresentare nel negoziato. Perfino il negoziatore freddamente professionale deve sentir correre un brivido nella schiena quando vede, ad esempio, che il datore di lavoro intende perseguire una linea che punta all'eliminazione dell'interlocutore, svuotando così il significato stesso del mestiere negoziale. Ecco: quando il negoziatore capisce che le strategie di chi gli conferisce il mandato sono tali da fargli perdere ogni autonoma funzione, all'interno del compito di rappresentanza, per ridurlo a un inerte

fantoccio nelle mani del mandante, è ora che lasci un'attività che può essere molto bella, a condizione di saperla lasciare finché si è in tempo.

#### ABSTRACT

*Il saggio illustra alcuni aspetti dell'esperienza dell'autore come negoziatore nell'ambito delle relazioni industriali del settore pubblico. In particolare, esamina i rapporti tra il negoziatore e gli imprenditori, i collaboratori e i sindacalisti. Inoltre illustra alcuni aspetti del processo negoziale e le procedure formali e informali della contrattazione collettiva in Italia. Nella prima parte del saggio si esaminano le caratteristiche dei datori di lavoro e i loro rapporti con i negoziatori, non sempre caratterizzato dalla collaborazione. Successivamente si analizzano le caratteristiche dei rappresentati sindacali, le loro strategie, la composizione delle delegazioni al tavolo delle trattative. L'autore sottolinea la necessità che il leader della delegazione conosca bene tutti gli aspetti del negoziato, sia leale e pretenda dagli interlocutori un comportamento leale.*

#### TACTICS, USUAL PROCEDURES AND STRATEGY IN THE COLLECTIVE BARGAINING

*The essay illustrates the experience of the author when he was entrusted with the task of negotiator in the field of industrial relations in the public sector. In particular, it illustrates the relations between the negotiator and the employers, collaborators and trade unionists. Finally it explains some aspects of the negotiating practice and formal and informal procedures of the collective bargaining in Italy. In the first part of the essay the author examines some typical features of the Italian entrepreneurs and of their unstable relations with negotiators. After that the author stresses the importance for the leader to have an in-depth knowledge of the negotiation and to be loyal, expecting a fair behaviour from his opposite party.*





## L'Osservatorio trentino sui diritti sociali del lavoro

*Alberto Mattei\**

L'Osservatorio trentino sui diritti sociali del lavoro ([www.dirittisociali.trentino.it](http://www.dirittisociali.trentino.it)) è lo strumento di diffusione del progetto di ricerca su *L'evoluzione delle fonti dell'Unione Europea in materia sociale: gli effetti giuridico-istituzionali a livello nazionale e provinciale, con particolare riferimento alla Provincia autonoma di Trento*. L'Osservatorio, in termini generali, contiene documentazione e materiale relativo alle intese sottoscritte dalla contrattazione collettiva territoriale e non solo; alla giurisprudenza di merito in materia di lavoro, in particolare quella emessa dai giudici del lavoro dei Tribunali di Trento e di Rovereto e dalla Corte di appello di Trento; alla legislazione giuslavoristica nazionale, aggiornata alle più recenti modifiche; ai contributi della dottrina del diritto del lavoro, laddove accessibile dal mondo della rete.

Più in particolare, la documentazione presente è suddivisa secondo un criterio di fonti di provenienza: le fonti di provenienza «verticale», in particolare prendendo a riferimento la dimensione normativa internazionale, dell'Unione Europea, nazionale e subnazionale; e «orizzontale», con riguardo alle fonti legislative, della contrattazione collettiva (nazionale e decentrata), quelle giurisprudenziali e della dottrina giuslavoristica.

Nel suo complesso l'oggetto d'indagine ricomprende, *ordinando* assieme fonti di natura verticale e orizzontale, la sezione di documentazione che è costituita da: il diritto del lavoro dell'Unione Europea (con particolare riguardo al lavoro atipico, al diritto antidiscriminatorio e alla tutela per le persone con disabilità), i diritti sociali di welfare (con riferimento ad assistenza, previdenza e politiche attive); le buone pratiche territoriali; le intese contrattuali e concertative sottoscritte; la giurisprudenza trentina. In questo senso, il riordino della materia sociale, tramite un continuo

\* Alberto Mattei è assegnista di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università di Trento.

aggiornamento dell'Osservatorio<sup>1</sup>, consente di mettere in prima evidenza l'evoluzione delle fonti, dando così apertura e conoscibilità ai diritti sociali del lavoro.

Le fasi con cui si arriva a individuare tali diritti sono: una prima fase di *monitoraggio* della materia, tramite raccolta anche all'interno della rete internet del materiale normativo; in seconda battuta, il grado di *conoscibilità* che il portale offre una volta monitorata la materia; in terzo luogo, *l'indagine* che viene compiuta nella sezione di analisi dell'Osservatorio. Nella sua articolazione, il monitoraggio prevede ulteriormente alcune sottofasi: il reperimento della documentazione che può venire – come detto – effettuato in rete, ma non solo<sup>2</sup>; l'elaborazione interna, ossia la sistematizzazione in singole schede; quella più immediata, la divulgazione pubblica, nel senso della libera consultabilità dell'Osservatorio a chiunque interessato (a titolo di esempio: operatore, studioso, studente).

La raccolta del materiale non viene compiuta in termini quantitativi, ma mira qualitativamente a mettere a disposizione dell'utente un «contenitore conoscitivo» di circa 500 documenti al termine della ricerca, tale che possa favorire conclusioni di sintesi sul materiale normativo monitorato. In via ulteriore, l'elaborazione interna del materiale prevede la collocazione della scheda all'interno della sezione di documentazione; l'ordine e la sistematizzazione; la gradualità dell'inserimento, che è stata compiuta e viene effettuata dal momento della messa online del portale<sup>3</sup>; e, non secondario, la ricerca interna che mira a essere più semplice possibile.

Il rischio che corre il monitoraggio, infatti, è risultare non agilmente «governato» dall'utente: per queste ragioni sono stati apportati strumenti di ricerca interni che favoriscono il recupero del materiale (ricerca per parole chiave, cronologica, per filtri e ricerca libera, oltre alle due sezioni di documentazione e di analisi, già menzionate). Inoltre, favorendo la divulgazione aperta e pubblica, l'Osservatorio consente, da un lato, l'inter-

<sup>1</sup> Al 15 febbraio 2014 sono inseriti 442 documenti.

<sup>2</sup> È il caso della giurisprudenza trentina che, di intesa con l'amministrazione giudiziaria dei tribunali trentini, viene direttamente recuperata nelle cancellerie delle Sezioni Lavoro.

<sup>3</sup> A partire dalla fine del 2012 l'Osservatorio è operativo. Tramite il Google Analytics è stato verificato che in più di anno di operatività, anche in virtù delle diverse sedi in cui è stato presentato il portale, circa 16 mila «visitatori unici» hanno preso visione dell'Osservatorio (dato aggiornato al 15 febbraio 2014).

operabilità con il comitato scientifico<sup>4</sup> che è stato costituito, dall'altro, uno scambio di prassi tra gli *stakeholders*, in particolare dal mondo delle organizzazioni sindacali territoriali, che si interfacciano con l'osservatorio e favoriscono l'inserimento dei documenti.

Tuttavia, a monte di tale elaborazione vi è la consapevolezza della problematica, sempre più attuale, riguardante la comprensibilità delle norme, esemplificabile, com'è stato osservato a suo tempo nel commentare il progetto di «Codice dei lavori»<sup>5</sup>, nella complessità della ricerca della norma, nella eterogeneità delle fonti, nella verifica della sua collocazione nel sistema e dell'oscurità del suo contenuto.

A valle del materiale monitorato e divulgato è stato possibile prendere in esame e valutare casi pratici, da far confluire nella sezione d'analisi del portale. Da un lato, infatti, l'analisi empirico-applicativa del monitoraggio si combina all'analisi teorico-concettuale, giuridicamente intesa; è il caso, ad esempio, del lavoro a termine, che rientra in un fronte, in un processo di decentramento regolativo contrattuale, come avvenuto nelle esperienze di sottoscrizione di intese di prossimità, ai sensi del discusso art. 8 del d.l. 138 del 2011<sup>6</sup> che introduce il «sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità». Dall'altro lato, assieme all'accenramento regolativo giurisprudenziale che ha visto coinvolte, su piano «verticale», la giurisprudenza di merito, quella nazionale e quella europea, con riferimento alla *vexata quaestio* dell'utilizzo reiterato dei contratti a termine nel settore scuola.

<sup>4</sup> L'Osservatorio ha come componenti del Comitato scientifico direttivo i docenti dell'Università di Trento: la prof.ssa Stefania Scarponi (coordinatrice), il prof. Giorgio Bolego, il prof. Riccardo Salomone; e il dott. Sergio Vergari, dirigente del Servizio Lavoro della Provincia autonoma di Trento. Componenti del Comitato scientifico consultivo sono i magistrati della Corte di appello di Trento e dei Tribunali di Trento e Rovereto, assieme alla Consigliera di parità della Provincia autonoma di Trento, alla dirigente generale e al presidente dell'Agenzia del lavoro della Provincia autonoma di Trento: la dott.ssa Patrizia Collino della Corte di appello; il dott. Giorgio Flaim e il dott. Roberto Beghini del Tribunale di Trento; il dott. Michele Cuccaro del Tribunale di Rovereto; l'avv. Eleonora Stenico, Consigliera di parità della Provincia; la dott.ssa Antonella Chiusole e il prof. Michele Colasanto, rispettivamente dirigente generale e presidente dell'Agenzia del lavoro della Provincia autonoma di Trento.

<sup>5</sup> Mazzotta (2001, p. 543); per analoghe considerazioni, si veda Zoli (2012, p. 75).

<sup>6</sup> In proposito, il dibattito in dottrina: gli studiosi che si sono cimentati nel fascicolo, curato da B. Veneziani, della *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale* (2012). Ulteriori contributi richiamati sono presenti alla seguente pagina dell'Osservatorio: [www.dirittisociali.trentino.it/?p=2238](http://www.dirittisociali.trentino.it/?p=2238).

## Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2012), *Il tema: contrattazione di prossimità e art. 8 della legge n. 148/2011*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 3.
- Mazzotta O. (2001), *È conoscibile il diritto del lavoro? Il Codice dei lavori di Marcello Pedrazzoli, ovvero cosa può fare la scienza giuridica per la conoscibilità delle norme*, in *Lavoro e Diritto*, 4, p. 543.
- Zoli C. (2012), *Il periodo trentino e la sua eredità*, in Nogler L., Corazza L. (a cura di), *Risistemare il diritto del lavoro. Liber amicorum Marcello Pedrazzoli*, Milano, Franco Angeli, p. 75.

## ABSTRACT

*Il monitoraggio e l'analisi dell'evoluzione delle fonti dell'Unione europea in materia sociale rappresentano due aspetti a partire dal quale si è sviluppato e implementato l'Osservatorio trentino sui diritti sociali del lavoro. Il portale è uno strumento di monitoraggio, elaborazione e divulgazione della ricerca sul tema dell'evoluzione delle fonti dell'Unione Europea in materia sociale e le ricadute giuridico-istituzionali a livello nazionale e provinciale, con particolare riferimento al contesto trentino. All'interno del portale viene monitorata e analizzata anche la contrattazione collettiva decentrata e le intese concertative sottoscritte a livello territoriale.*

## THE TRENINO LABOUR SOCIAL RIGHTS OBSERVATORY

*The monitoring and analysis of the evolution of sources of the European Union represent two aspects from which it has developed and implemented the Trentino Social Labour Rights Observatory. The site is a tool for monitoring, processing and the dissemination of research on the topic of the evolution of the sources of the European Union from a social point of view, and the legal and institutional implications at national and provincial levels, with particular reference to the context of Trentino. Within the site, the decentralized collective bargaining and consultation agreements signed in the regional level are also monitored and analyzed.*

n. 2/2013 [54]

ARGOMENTO. Un patto faustiano con il neoliberismo? - Ascesa e caduta dei patti sociali nella Repubblica d'Irlanda di *Roland Erne, Vincenzo Maccarrone*

TEMA. Contrattazione e produttività - *Presentazione*. Cambiare la posta in gioco per rilanciare la contrattazione di *Mimmo Carrieri* - Contrattazione, dinamica salariale e produttività: ripensare obiettivi e metodi di *Davide Antonioli, Paolo Pini* - Quali politiche per il rilancio della produttività di *Marcello Messori* - Un assetto della contrattazione equilibrato e dinamico di *Elena Lattuada* - Come ridisegnare le relazioni tra le parti di *Pierangelo Albini, Giulio de Caprariis* - La presunta oggettività della misurazione della produttività di *Antonio Focillo* - Contrattazione e patto sociale. Un richiamo ai fondamenti di *Sebastiano Fadda* - Le ragioni strutturali che giustificano la contrattazione nazionale di *Paolo Leon* - Piani, non solo premi di *Anna M. Ponzellini* - Per un Patto di produttività e crescita in termini di produttività programmata? di *Nicola Acocella* - Basta nuove regole centrali, agiamo a livello locale di *Piergiorgio Caprioli* - Produttività del lavoro e contrattazione collettiva di *Rocco Palombella*

CONFRONTO. *I sindacati. Tra le conquiste del passato e il futuro da costruire* di Mimmo Carrieri [il Mulino, 2012]

I «nuovi» dilemmi del sindacato di *Francesco Sinopoli* - No ai fraintendimenti riguardo alla battaglia in difesa dell'art. 18 di *Sergio Cofferati* - Postilla. Per continuare a discutere di *Mimmo Carrieri*

TENDENZE. Lezioni americane. Riattivare il territorio per costruire il sindacato di *Alessandro Coppola* - Il delegato sindacale come «termometro» sociale del cambiamento di *Davide Dazzi*

n. 3/2013 [55]

ANALISI. L'accordo sulla Rappresentanza del 31 maggio 2013 - Il superamento dell'in-certa rappresentanza. Intervista a Vincenzo Scudiere a cura di *Adolfo Braga* - Una cornice ancora più necessaria di *Mimmo Carrieri* - Un verdetto della Consulta sulla legalità costituzionale di *Umberto Romagnoli* - Le regole delle relazioni industriali: test per l'autoriforma di *Tiziano Treu*

ARGOMENTO. L'impatto della governance europea sui salari e sulla contrattazione collettiva di *Thorsten Schulten, Torsten Müller* - L'impresa socialmente responsabile e il suo governo *multi-stakeholder*. Un modello di impresa per il sindacato e la politica democratica di *Lorenzo Sacconi*

TEMA. Contrattazione transnazionale - Globalizzazione, sindacati e contrattazione transnazionale di *Salvo Leonardi* - La dimensione poliedrica ed emergente delle relazioni di lavoro di *Edoardo Ales* - Dialogo sociale settoriale e accordi transnazionali d'impresa di *Anna Alaimo* - Gli accordi transnazionali d'impresa sulle ristrutturazioni a livello di Unione Europea di *Isabel da Costa, Udo Rehfeldt* - Le procedure di controllo degli accordi quadro di *Stefania Scarponi* - La necessità di una rappresentanza collettiva dei lavoratori nell'ordinamento giuridico comunitario di *Giorgio Verrecchia* - L'implementazione della Carta globale dei rapporti di lavoro in Volkswagen di *Volker Telljohann* - Come promuovere la negoziazione con le imprese multinazionali di *Marco Cilento, Luca Visentini* - Ricostruire la solidarietà in Europa. Note a margine del volume di Silvana Sciarra «L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi» di *Giuseppe Bronzini*

CONFRONTO. *Precari. La nuova classe esplosiva* di Guy Standing [il Mulino, 2012]

La svalutazione del lavoro e lo spettro del precariato di *Marcello Pedaci* - Il precariato e il diritto al conflitto di *Emanuele Toscano*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Il «secolo breve» dei principali partiti di sinistra e la crisi precoce della democrazia parlamentare in Italia: 1945-1992 di *Adolfo Pepe*

n. 4/2013 [56]

ARGOMENTO. Il nuovo modello di governance economica dell'Unione monetaria europea e il suo impatto sulle politiche sociali di *Christophe Degryse, Maria Jepsen, Philippe Pochet*

TEMA. La ricerca di nuove reti di rappresentanza - Il mito della «democrazia immediata»: rappresentazione o rappresentanza? di *Antonio Florida* - Modelli di rappresentanza sindacale nella società post-industriale. Come i sindacati si stanno riorganizzando per rappresentare i lavoratori non standard di *Maria Concetta Ambra* - L'adozione delle strategie di *organizing* in Olanda tra tradizione e innovazione di *Stefania Marino, Heather Connolly e Miguel Martínez Lucio* - Le strategie di rilancio organizzativo in Germania di *Lisa Dorigatti* - Nuove forme di autorganizzazione in Italia di *Andrea Ciarini, Daniele Di Nunzio, Claudia Pratelli* - Un nuovo conflitto di classe? Le lotte contro le crisi aziendali di *Loris Caruso*

TENDENZE. Gianni Garofalo e i «ragazzi di corso d'Italia» (Riflessioni per un nuovo sindacato) di *Amos Andreoni*

CONFRONTO. *Le trasformazioni del lavoro. Modelli e tendenze nel capitalismo globale* di Serafino Negrelli [Laterza, 2013]

Come cambia il lavoro tra crescente intraprendenza e nuove insoddisfazioni di *Gian Carlo Cerruti* - La metamorfosi del lavoro nella società della conoscenza di *Vincenzo Fortunato*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Il settantesimo della Resistenza in Italia 1943-1945.

1. Il settantesimo anniversario della Resistenza di *Edmondo Montali* - 2. La deportazione operaia, 1943-1945 di *Edmondo Montali* - 3. Gli scioperi operai, 1943-1944 di *Adolfo Pepe* - 4. Giovani e Resistenza di *Maria Paola Del Rossi* - 5. Donne, guerra, antifascismo, Resistenza di *Maria Paola Del Rossi*

n. 1/2014 [57]

TEMA. Rappresentare i lavoratori non standard - Presentazione. La varietà delle esperienze e i loro possibili impatti di *Enrico Pugliese* - Varietà delle forme di rappresentanza di cittadini e lavoratori: verso un'analisi internazionale e comparata di *Bianca Beccalli, Guglielmo Meardi, Marco Bacio* - Quali strategie per la rappresentanza del lavoro non standard? di *Fabrizio Pirro* - Precarietà lavorativa e rappresentanza nella sanità. Il caso del Lazio

di *Francesco Gagliardi e Marco Accorinti* - La disoccupazione in cerca di rappresentanza: i disoccupati organizzati di Napoli di *Stefano Boffo, Enrica Morlicchio, Augusto Cocorullo* - La rappresentanza dei lavoratori non standard: il caso delle attività esternalizzate dagli enti locali a Napoli di *Valentina Joffre, Giustina Orientale Caputo, Francesco Pirone, Enrico Rebergiani* - Immigrati e sindacato tra protezione e rappresentanza di *Maurizio Ambrosini, Deborah De Luca, Sonia Pozzani* - Le organizzazioni sociali e i giovani professionisti nell'area milanese di *Enzo Mingione, Alberta Andreotti, David Benassi, Paolo Borghi, Guido Cavalca, Ivana Fellini* - Frammentazione e individualizzazione della domanda di tutela. L'esperienza dei giovani professionisti nel milanese di *Enzo Mingione, Alberta Andreotti, David Benassi, Paolo Borghi, Guido Cavalca, Ivana Fellini*

ARGOMENTO. Il lavoro precario e le strutture sindacali. Le strategie adottate dai sindacati italiani e spagnoli di *Fabio De Franceschi, Valeria Pulignano, Luis Ortiz*

TENDENZE. La lunga marcia delle 150 ore di *Saul Meghnagi*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. La partecipazione dei lavoratori in Italia.

Introduzione di *Adolfo Pepe* - 1. Esperienze di democrazia industriale in Italia nel primo e nel secondo dopoguerra di *Giuseppe Amari* - 2. La partecipazione: nuovo protagonismo o vecchia tendenza? di *Adolfo Braga* - 3. L'esperienza dei Consigli di gestione all'Olivetti di *Maria Paola Del Rossi* - 4. La partecipazione aziendale in Italia nel secondo dopoguerra di *Maria Paola Del Rossi, Edmondo Montali* - 5. Mutamenti organizzativi e partecipazione operaia di *Franco Farina* - 6. La partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'impresa nel diritto dell'Unione Europea di *Pietro Gargiulo*