

## INDICE

RICORDANDO BRUNO TRENTIN	5
Premessa	7
<i>Renato D'Agostini</i> Uno Stato da reinventare. <i>Intervista a Bruno Trentin (aprile 1995)</i>	9
<i>Adolfo Pepe</i> La lezione di Di Vittorio nel pensiero politico di Trentin	21
<i>Michele Magno</i> Libertà e lavoro	29
<i>Saul Meghnagi</i> A un maestro e un amico	33
ARGOMENTO	37
<i>Richard Hyman</i> In che modo i sindacati possono agire strategicamente?	39
TEMA	
Contrattare beni pubblici nel territorio	63
<i>Cesare Minghini</i> <i>Introduzione.</i> Contrattare la cittadinanza sociale in ambito territoriale	65
<i>Cesare Minghini, Florinda Rinaldini</i> Contrattare la cittadinanza sociale. Nodi critici e questioni aperte a partire da una ricerca empirica	69
<i>Vando Borghi</i> La cittadinanza sociale, tra territorializzazione e contrattualizzazione	87
<i>Cesare Melloni</i> Esperienze di contrattazione territoriale a Bologna	93

<i>Matteo Villa</i>	
Tra contrattazione e progettazione territoriale. Sindacato e nuove forme di governo del <i>welfare</i> locale	97
<i>Giovanna Spolti</i>	
Il territorio come luogo di negoziazione dei diritti: analisi degli accordi territoriali in Piemonte	109
FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO	123
<i>Emilio Franzina</i>	
Immigrazione europea e movimento operaio in Argentina e Brasile fra Ottocento e Novecento	125
TENDENZE	151
<i>Francesco Pirone</i>	
I lavoratori anziani nell'area torinese. Tra ristrutturazione produttiva e marginalizzazione	153
<i>Sergio Bonetti</i>	
La contrattazione dei piani di formazione continua	173

*Ricordando Bruno Trentin*



## Premessa

*Abbiamo raccolto alcuni testi per iniziare una riflessione su Bruno Trentin, scomparso lo scorso 23 agosto, mentre questo numero della rivista era già in via di completamento.*

*Lo abbiamo voluto ricordare con brevi interventi a caldo, riservandoci di tornare successivamente sulla sua figura di dirigente sindacale e intellettuale.*

*La complessità del suo profilo è emersa già nei giorni successivi alla sua scomparsa nei commenti di numerosi osservatori: leader dei metalmeccanici e successivamente segretario generale della Cgil, padre dei consigli dei delegati ma anche della nuova stagione dei diritti post-89, negoziatore rigoroso, e poi protagonista degli accordi con i governi degli anni novanta.*

*Di questa complessità costituiscono un assaggio anche gli interventi che pubblichiamo di seguito, che mostrano le numerose sfaccettature della sua attività.*

*Qualche sottolineatura ulteriore.*

*Sicuramente le tappe della sua esistenza pubblica sono scandite in modo contestuale dalla progressione nelle sue funzioni di dirigente sindacale, ma anche dalla sua ricca e costante elaborazione intellettuale: si va dai contributi all'analisi del neocapitalismo negli anni sessanta (poi pubblicati nell'importante *Da sfruttati a produttori, De Donato*) alle riflessioni critiche sul posto del lavoro nella società post-fordista (che trovano una sistemazione rilevante ne *La città del lavoro, Feltrinelli*).*

*Ma di questo itinerario intellettuale, ricco e vario, danno già conto i contributi che pubblichiamo di seguito.*

*Proprio questa doppia pista – sindacale e culturale – lo rende un protagonista indiscusso, probabilmente l'ultimo per lo spessore del pensiero e per l'influenza pratica, non solo di decisioni critiche, ma anche della formazione, nelle generazioni successive alla sua, di quanti si sono accostati al sindacato come quadri o come ricercatori: siamo un po' tutti figli suoi, e questa è una delle ragioni del grande senso di vuoto che ha lasciato la sua scomparsa.*

*Ripubblichiamo una sua intervista apparsa a metà dello scorso decennio. In essa troviamo una lucida anticipazione della difficile cittadinanza del lavoro nella società post-fordista, le cui difficoltà risalgono però – nella sua interpretazione – agli stessi limiti delle costruzioni ideologiche e normative del dopoguerra. È anche un'intervista che aiuta a ricostruire la peculiarità della sua visione originale – e non comune, non solo in Italia – di socialista centrato sull'idea di progressiva autodeterminazione del lavoro (di «socialista libertario», come rileva giustamente Michele Magno).*

(M.C.)

## Uno Stato da reinventare

### *Intervista a Bruno Trentin*

*Renato D'Agostini*

È ormai da molti anni che si parla di riforme istituzionali, di revisione della Costituzione. Già diversi cambiamenti si stanno verificando nei fatti sotto la spinta di eventi interni e internazionali che, anche senza mutare le Carte costituzionali, segnalano la crisi dei tre grandi filoni culturali che si identificano con le società industriali: il liberalismo, il socialismo, il pensiero democratico laico e cattolico. La Costituzione italiana, nata come progetto per il futuro del paese dopo il fascismo, è l'espressione di un compromesso tra questi filoni culturali. Il primo articolo, come noto, recita: «L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro [...]». Si evoca il lavoro, non la proprietà individuale delle Costituzioni liberali né quella collettiva delle costruzioni socialiste.

Cosa significava allora questa formula e soprattutto cosa significa oggi? Domande che rivolgiamo a Bruno Trentin anche perché, proprio quando tutti sembrano d'accordo a celebrare il funerale delle grandi utopie ottocentesche, lui rilancia l'idea di «un'utopia della trasformazione della vita quotidiana [...], della liberazione del lavoro che non aspetti momenti magici o un nuovo corso della storia e che sperimenti sul campo quello che è possibile fare» (*Il coraggio dell'utopia. La sinistra e il sindacato dopo il taylorismo*, intervista di Bruno Ugolini, Milano, Rizzoli, 1995).

Trentin: Quella formula fu il risultato di un compromesso sul cui significato letterale si potrebbero fare molte considerazioni e obiezioni. Prima di tutto sull'ovvietà dell'enunciazione, al di là delle intenzioni: la valorizzazione del ruolo che la classe lavoratrice aveva avuto nella Resistenza e nella guerra di Liberazione e il posto particolare che il mondo del lavoro assumeva nella nuova Costituzione. Ma evidentemente quel «fonda-

\* Renato D'Agostini è direttore di *Rassegna Online* ([www.rassegna.it](http://www.rassegna.it)).

L'intervista è stata pubblicata in *Rassegna Sindacale*, n. 15, aprile 1995.

ta sul lavoro» può significare tutto e niente, perché anche i sistemi più autoritari sono fondati sul lavoro come lo sono i sistemi democratici.

Probabilmente la sinistra pensava di far avanzare una formula diversa, nel senso di una «Repubblica dei lavoratori», e si è arrivati a un compromesso che esprime però, malgrado tutto, nella sua ambiguità, l'incertezza che ha caratterizzato sia il pensiero cristiano-sociale sia il pensiero della sinistra di ispirazione socialista e comunista nei confronti del lavoro e dei suoi rapporti con l'identità sociale dell'individuo. Un lavoro concepito come fatica che nobilita l'individuo, o definito come un rapporto sociale al quale non ci si può sottrarre, dunque come una necessità di un lungo periodo della storia dell'umanità prima di arrivare, magari attraverso l'espropriazione dei mezzi di produzione, a un lavoro maggiormente libero. Un lavoro quindi che deve essere innanzitutto compensato con una giusta mercede, o con l'equo salario, come dice la dottrina sociale cristiana, o che deve in ogni caso remunerare il massimo possibile il suo «costo di riproduzione» per difendere e migliorare le condizioni di vita della classe lavoratrice, come ritenevano i movimenti di ispirazione socialista.

Idee che mostrano una certa convergenza con il capitalismo di Stato del primo Novecento (si pensi a Bismarck). Si pensa al welfare come risposta solidale della società alle ingrate fatiche, ai costi e ai rischi del lavoro: l'infortunio, la malattia, la vecchiaia non assistita.

Il tema del lavoro inteso come fattore di cambiamento, come strumento di autorealizzazione della persona, quale riferimento obiettivo, costante, dei movimenti di emancipazione sociale, e quindi quale obiettivo non rinviabile a un futuro quasi millenario, rimane assolutamente nell'ombra. Infatti non ce n'è traccia nella politica, nella discussione, nella letteratura teorica delle correnti dominanti socialiste, marxiste o cristiane. Non c'è, a parte in alcuni momenti dell'elaborazione del movimento anarchico nel primo dopoguerra.

Questi temi non avevano cittadinanza, se non in termini molto indiretti, sfumati, neanche nell'opera dei costituenti. E infatti gli articoli successivi della Costituzione parlano della proprietà, del suo uso sociale, della partecipazione dei lavoratori alla sua gestione: siamo ancora nel filone dei provvedimenti correttivi del sistema attraverso il reddito o l'avvicinamento alla proprietà e al suo uso sociale.

Da questo punto di vista il carattere indeterminato della formulazione nasconde anche una rimozione rispetto a un problema che pure è stato, in altri tempi e in altri luoghi, al centro di una ricerca di ispirazione cristiana



e da parte marxista e socialista. La formula di compromesso è abbastanza singolare e poteva essere diversa se questo filone, chiamiamolo della liberazione del lavoro o dell'autorealizzazione nel lavoro, non fosse stato completamente rimosso.

*RS: Però bisogna tornare al momento in cui la Costituzione è stata scritta. Si confrontavano forze reali dietro i diversi modelli: le Costituzioni liberal-democratiche che mettevano al primo posto la proprietà individuale e quelle socialiste che assumevano il principio della proprietà collettiva. La formula adottata non era un compromesso per marcare la distanza tra due concezioni dello Stato?*

Trentin: Ho parlato di ambiguità perché anche gli istituti feudali erano fondati sul diritto di proprietà per sancire un potere, una legittimità anche di carattere giuridico. Ma a differenza di questi, nelle Costituzioni liberali la proprietà è un diritto di libertà, e non appare mai da solo, è la prima fra le libertà dell'individuo, un elemento di identità e la ragione della sua irriducibilità nei confronti dello Stato e delle istituzioni. Questa è la ragione per la quale nelle Costituzioni del socialismo reale non c'è la proprietà collettiva come primo capitolo, ma l'indicazione di uno Stato governato dagli operai e dai contadini che si esprime attraverso una proprietà collettiva. Anche qui, prima ancora che un concetto di proprietà, è affermato un concetto di diritto.

Nella formulazione dell'articolo 1 invece non si esprime un diritto, una titolarità, ad esempio un diritto al lavoro autorealizzante, a un lavoro creativo come diritto della persona. In fondo non sarebbe stato tanto assurdo visto che successivamente si afferma il diritto al lavoro come diritto all'occupazione.

*RS: Così chiarisci i limiti della formulazione dell'articolo 1, ma se si considera il contesto storico, il fronteggiarsi di idee e di forze politiche radicalmente diverse. Cosa significa quel compromesso...*

Trentin: Soprattutto con la dottrina sociale cristiana...

*RS: Certo, e non è proprio questo patto tra culture diverse che dà un carattere programmatico specifico alla nostra Carta costituzionale? Né liberali né socialisti, il mercato da una parte, il lavoro dall'altra e in mezzo uno Stato con una forte potenzialità accentratrice: come non cercare anche qui le ragioni del fallimento della prima Repubblica, se non vogliamo affidare solo al-*

*la guerra fredda e agli equilibri internazionali la responsabilità di una democrazia bloccata e della sua degenerazione?*

Trentin: Non sarei così drastico, non parlerei di fallimento generale, ma di alcuni punti, essenziali, della Costituzione. Bisogna riflettere di più sulla creazione di uno Stato fondato sulle Regioni. Ricordiamo, ed è un fatto molto interessante, che una delle poche grandi battaglie istituzionali della sinistra è stata quella per la creazione delle Regioni.

Non c'è dubbio che la Costituzione rifletteva una notevole improvvisazione nel disegnare uno Stato fondato sulle Regioni e che al di là del riconoscimento formale di queste istituzioni, quando questo ordinamento venne attuato, la sinistra in primo luogo, ma non solo lei, abbandonò la spinta a sperimentare uno Stato decentrato, lo Stato federale. Si ignorò che in tutti gli esperimenti di decentramento politico, e non amministrativo, di uno Stato centralizzato era necessario un disegno, una ridefinizione d'insieme dello Stato e delle sue funzioni nazionali.

Qui vedo un fallimento. Come fu fallimentare l'esperimento dei Consigli di gestione che pure nascevano da un articolo della Costituzione tra i più avanzati rispetto alle altre Carte europee. Ci sono fallimenti e zone d'ombra, d'altra parte la Costituzione è riuscita a inquadrare un regime di tipo parlamentare abbastanza originale, con un ruolo del capo dello Stato che non è assimilabile né al monarca inglese né al presidente della Repubblica francese prima della riforma gollista né al presidente della Repubblica federale tedesca. C'è un ruolo effettivo di ordinamento di equilibrio riconosciuto al capo dello Stato che costituisce una garanzia, solo apparentemente paradossale, del Parlamento nei confronti del potere esecutivo. Non credo che questo tipo di soluzione vada smarrito o semplificato, come vorrebbe chi parla di elezione diretta o del capo dello Stato o del primo ministro. Un'occasione mancata è stata soprattutto l'aver evitato un approfondimento di alcuni filoni più propri del pensiero liberale che sono rimasti sostanzialmente sulla carta. Penso ai diritti individuali. Alla genericità, che condanna all'impotenza, di un diritto al lavoro che si accompagna a una notevole superficialità nella definizione di altri diritti che, anche allora, erano fondamentali nelle Carte costituzionali successive alla seconda guerra mondiale. Vedo nel campo dei diritti, e soprattutto delle regole che possono garantire l'uguaglianza delle opportunità nel loro esercizio, un punto debole, una parte non sufficientemente esplorata, proprio quando attraverso la Carta delle Nazioni Unite una parte dell'Europa aveva compiuto, con la seconda guerra mondiale, un

grande passo avanti nell'elaborazione di quei diritti della persona che dovevano esercitarsi con la tutela e il sostegno effettivo dello Stato. Il concetto dell'azione positiva, a proposito dei diritti inerenti all'emancipazione femminile, viene molto dopo, mentre poteva certamente essere assunto già come uno dei fondamenti della Costituzione. È singolare che in cinquant'anni di vita della Repubblica non ci sia stato nessun emendamento in questo senso. Mentre è proprio in materia di diritti che sono stati approntati i principali emendamenti della Costituzione degli Stati Uniti.

*RS: Ma non si poteva pensare allora al lavoro come diritto di autorealizzazione della persona...*

Trentin: Certamente, e per questo non parlo di fallimento...

*RS: Ed è un fatto che, malgrado un progetto costituzionale che non si limita all'enunciazione dei diritti fondamentali, che delinea un sistema democratico, si afferma uno Stato che assume una forte funzione centrale e dirigistica nell'economia e nella società...*

Trentin: Dirigistica e assistenziale. Credo che il compromesso fu raggiunto fra un'idea di «Repubblica dei lavoratori» e quella di una Repubblica ispirata alla rivalutazione etica del lavoro. Certamente non si pose allora il tema del lavoro come identità della persona, di un lavoro che andava liberato da elementi di coercizione, di soffocamento delle potenzialità della persona.

*RS: Eppure c'è un paradosso: tu hai notato come la cultura cristiano-sociale abbia dato un'impronta molto forte alla Carta costituzionale e tanto più, guardando retrospettivamente fino alla caduta del socialismo reale, questa cultura avrebbe dovuto dimostrarsi vincente. Dopotutto l'idea di libere associazioni che si pongono tra l'individuo e lo Stato, e che valorizzano i fini sociali dell'economia, prefigura uno Stato diverso dallo Stato «arbitro» dei liberali e dallo Stato dirigista. Invece abbiamo assistito alla degenerazione dello Stato e persino alla scomparsa del partito cattolico.*

Trentin: Avrei qualche dubbio. Prima di tutto perché la cultura sociale dominante nella Democrazia cristiana, una delle forze presenti nella Costituente, aveva una forte ispirazione corporativa. Non dimentichiamo che prima della Costituzione c'è stata la diatriba sul destino del sindacalismo post-fascista dove la Democrazia cristiana in modo compatto, attraverso Gronchi e De Gasperi, sosteneva la tesi del sindacato unico che ereditava le funzioni

statuali che aveva ricevuto durante il fascismo. Non si voleva rompere quel meccanismo, la solidità e la legittimazione che esso garantiva al sindacato in un regime di transizione. È stato un merito non piccolo di uomini come Di Vittorio l'essersi battuto contro l'ipotesi del sindacato unico, sia pure organizzato in correnti, l'aver sostenuto l'idea di una associazione libera e volontaria e aperta all'ipotesi di un pluralismo sindacale.

Non si può quindi parlare di un prevalente ruolo democristiano, il loro pensiero ha dovuto comporsi con altri tipi di ispirazione. Ad esempio sul ruolo delle associazioni, sul ruolo dei partiti, sull'autonomia delle associazioni dallo Stato. Il che non ha impedito che continuasse ad alimentarsi una concezione nei rapporti tra associazioni e Stato di tipo molto particolare nel campo cattolico. Associazioni che acquisivano legittimità dal riconoscimento statale. È un fatto che la Costituzione ha sancito il principio dell'organizzazione sindacale libera, un principio che contrastava con il neocorporativismo democristiano. Allo stesso tempo hanno pesato orientamenti del pensiero cattolico che venivano ad esempio dall'esperienza del «personalismo» di alcune correnti di pensiero dei cattolici francesi (penso a Rossetti), orientamenti che si ritrovano in quelle parti della Costituzione dove si pongono limiti all'uso della proprietà, la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese.

Credo invece che ci fosse una sostanziale sintonia sulla concezione del lavoro con le correnti di ispirazione socialista, che non si ponevano certamente l'obiettivo di una costituzione socialista (nessuno ha mai proposto l'espropriazione dei mezzi di produzione). Conviveva nelle diverse culture una concezione del lavoro come sofferenza nobilitante che andava risarcita e tutelata attraverso una politica sociale che, nella versione democristiana, è diventata assistenzialismo. E cioè lo Stato assistenziale, più che lo Stato del benessere creatore d'occupazione. Il tema dell'umanizzazione del lavoro, che pure ha circolato anche a livello istituzionale nella Repubblica federale tedesca, era assente in Italia.

*RS: La sinistra subiva quella cultura del progresso tecnico-scientifico, come processo inarrestabile, che poneva il lavoro come un fattore da razionalizzare più che da liberare.*

Trentin: È da discutere se la subiva o se piuttosto non era diventata sua da molti decenni. Era la cultura della Seconda e della Terza internazionale. Già dalla prima guerra mondiale il patto tra le forze socialiste e i governi di allo-

ra, le cosiddette «unioni sacre», era sottoscritto in nome non solo di un valore di difesa nazionale ma per obiettivi di socializzazione del lavoro, di ordinamento militare del lavoro come condizione di progresso.

*RS: E si apre lo spazio alla teoria e alla pratica del taylorismo e del fordismo. La questione della proprietà, della socializzazione dei mezzi di produzione scompare, lo stesso ruolo del diritto di proprietà sembra finire in secondo piano nelle società moderne. Ma allora quale può essere il nuovo cardine di un patto costituzionale?*

Trentin: Bisogna ripartire dal 1789. La Rivoluzione francese non è terminata. Bisogna partire dai diritti delle persone, poter vivere in modo associato per esercitare questi diritti e poter gestire in modo associato una proprietà. Facendo i conti con una semplificazione fuorviante anche rispetto al marxismo che parlava di socializzazione dei mezzi di produzione sopravvalutando probabilmente gli effetti – ma in ogni caso di socializzazione e non di proprietà statale. C'è stata un'involuzione concettuale, prima ancora che pratica, nell'identificare la socializzazione con una delega allo Stato, come entità sovrastante, del potere di gestire il lavoro degli uomini. La sinistra, vedendo crollare gli esperimenti del socialismo reale, non ha fatto i conti con il loro fondamento, che non era la socializzazione ma l'espropriazione statale dei mezzi di produzione tanto al capitalista quanto all'operaio.

Questo non vuol dire che il concetto di socializzazione della proprietà – che pure resta un'illusione quando con essa si pensa di sopprimere automaticamente l'alienazione e l'oppressione del lavoro salariato – sia da espungere come il demone. Le forme di attività in cooperativa, sanamente intese, dovrebbero rispondere proprio a questo obiettivo.

*RS: Certamente i diritti rimangono il centro di ogni patto costituzionale. La Costituzione italiana nasce da una situazione storica contrassegnata appunto dalla negazione di diritti fondamentali, ma nasce anche nel momento della massima espansione del fordismo-taylorismo, cioè di una visione rigida di «razionalizzazione» del lavoro e di espansione massima dei consumi dentro una visione gerarchica della società e dello Stato. Di fronte ai grandi mutamenti di questi anni non si ripropongono, assieme, i temi dei diritti, del lavoro e dello Stato?*

Trentin: Non a caso la cultura tayloristica vive sul dogma della *one best way*, dell'unica soluzione ottimale per organizzare gli uomini, i saperi, di dividere i poteri nell'amministrazione dello Stato, nell'organizzazione del lavoro.

ro e persino nella produzione della cultura. Bisogna partire dalla consapevolezza che c'è stata questa forte egemonia della cultura fordista e taylorista. Un'egemonia che sembrava ogni volta comprovata dai fatti, dai risultati. Un'egemonia su tutta la cultura della sinistra.

Questo ha certamente segnato anche il terreno della contesa nella stesura della Costituzione. Era veramente comune a una vasta area culturale, da quella cristiana a quella marxista, una concezione del lavoro organizzabile su basi certe o almeno obbligate per un lungo periodo della storia dell'umanità. Anche le teorie psicologiche che hanno dominato questi ultimi cinquanta, sessant'anni, erano segnate dall'egemonia fordista-taylorista così come, non a caso, le due guerre mondiali sono stati i due momenti in cui questa cultura ha realizzato un salto di qualità nella sua capacità di espansione. Il fordismo entra in Italia e in Francia con la prima guerra mondiale, e dopo la seconda diventa un sistema generalizzato di organizzazione non solo dell'industria ma dell'intera società.

Ripensare oggi il lavoro, ripensare lo Stato, vuol dire in un certo senso ripartire da zero. Ripensare il lavoro vuol dire fornire, anche attraverso la Costituzione, gli strumenti affinché gli individui, prima ancora che le collettività e le masse, si impadroniscano di determinate risorse, in primo luogo della conoscenza, per riconquistare la possibilità di esercitare una serie di altri diritti fondamentali, compreso quello della partecipazione alla determinazione del loro lavoro e quello della fruizione dei suoi risultati.

Per lo Stato vale lo stesso ragionamento. Nel momento in cui non c'è un «solo modo giusto» di funzionare dello Stato è molto pericoloso scindere la tematica della riforma istituzionale dal tema della riforma amministrativa, cioè dell'organizzazione del lavoro nello Stato. È un problema di grande dimensione costituzionale ed è impossibile ripensare al carattere decentrato dello Stato in un'ipotesi federalista senza ridefinire i compiti dello Stato nazionale. Tutte le costruzioni di tipo federale, a eccezione di quella tedesca che si è ricostruita all'indomani di una sconfitta su un modello determinato dalle potenze vincitrici, il processo di riconoscimento degli Stati autonomi rispetto alla Federazione ha attivato un vero e proprio lavoro di elaborazione costituzionale per ridefinire i diritti e le responsabilità dello Stato federale. Non si può immaginare il federalismo come un puro decentramento di poteri, in realtà c'è un mutamento qualitativo dei poteri, sia delle Regioni sia dello Stato federale, che va ridefinito. Mi pare ci sia nella discussione attuale una grande carenza, si pensa di attribuire determinati poteri alle Regioni di-

scutando molto sul loro numero senza sapere che questa diversa distribuzione di competenze pone la necessità di definire come queste competenze vengono regolate sulla base di principi, diritti e regole comuni. Il decentramento fiscale dello Stato presuppone una nuova legislazione fiscale federale che stabilisca il carattere dell'imposta e la modalità di prelievo come regole uguali per tutte le Regioni, indipendenti dalla natura della singola imposta. Si impone la difesa dei diritti del contribuente, nei confronti dell'amministrazione, secondo regole comuni. Il decentramento dell'istruzione presuppone la riscrittura delle regole generali e dei principi fondanti di un'istruzione laica e pluralista in tutto il paese.

Ci sono problemi giganteschi di riforma organizzativa che hanno tutti dignità costituzionale come l'organizzazione del lavoro nell'amministrazione centrale e locale (chi la decide e come viene realizzata?) e come l'organizzazione del lavoro delle assemblee rappresentative. Non è poca cosa sapere se le Commissioni parlamentari avranno di regola un potere deliberante, se si riduce di molto il ricorso alla pratica assembleare nella discussione delle leggi, se e in quale misura una delle due Camere ha un potere di controllo molto esteso, come avviene negli Stati Uniti, dove si costituiscono commissioni di controllo con due o tre senatori che esercitano un contropotere effettivo sulla pubblica amministrazione.

*RS: Torniamo al lavoro. Taylorismo e fordismo potrebbero essere simbolizzati dal cronometro e dall'espressione «tempo libero». Oggi più che di orario di lavoro non si dovrebbe parlare di organizzazione del tempo? E più che di tempo libero, espressione nata appunto con il fordismo per identificare il luogo dei consumi, non si dovrebbe pensare al ciclo della vita delle persone?*

Trentin: Certo, penso al progressivo superamento delle barriere teoriche e pratiche che sono dietro la definizione dei diversi tipi di lavoro o di attività umane, che pure sono state fondamentali per concettualizzare le implicazioni della divisione del lavoro nella società moderna; l'opera, che definisce il compimento di un lavoro e il possesso della sua oggettivizzazione, l'attività non finalizzata alla remunerazione, il lavoro subordinato, il lavoro autonomo o libero. Sono diverse definizioni che tentano di stare dietro a una società che impone, invece, diverse modulazioni dei tempi e consente il passaggio da un lavoro subordinato all'opera, all'attività culturale, sociale o politica. Il passaggio dal lavoro subalterno al lavoro relativamente autonomo. Anche la questione del tempo rientra allora come e-

lemento di liberazione effettiva del lavoro. Cioè un tempo che non è soltanto sottratto al lavoro ma utilizzabile per altri tipi di attività. Solo così si può parlare di un lavoro che consenta alle persone (senza sognare) di realizzare se stesse.

*RS: IL sindacato dei diritti è allora il passaggio dall'idea che si sintetizzava nella formula «dalla fabbrica allo Stato» a un nuovo rapporto tra il lavoro, così inteso, e la società civile?*

Trentin: Esattamente.

*RS: È possibile immaginare la trasformazione del lavoro. Ma è meno semplice vedere nella realtà di tutti i giorni i segni tangibili di un cambiamento, di un'utopia realistica.*

Trentin: È possibile immaginare, ma è anche possibile vedere esperienze concrete di questo processo di trasformazione consapevole del lavoro. Ritrovando anche intuizioni lontane nella storia perché ci sono sempre stati tentativi, esperienze di collettività di persone, non ci si è mai limitati a predicare cambiamenti per i millenni futuri.

C'è un rapporto tra le comunità utopiche, anarchiche degli inizi dell'Ottocento, tra le comunità di lavoro in Inghilterra, negli Stati Uniti per sperimentare un nuovo modo di lavorare e vivere insieme socializzando alcuni mezzi di produzione come puro strumento di autogoverno sul posto di lavoro. Questo filone non si è mai interrotto anche nei tempi più recenti. Si potrebbe parlare di Saturn, un'esperienza della General Motors, non di una fabbrica qualsiasi. Si è tentato di dirigere una fabbrica a cominciare dal progetto, dal modello di prodotto, dall'architettura industriale per arrivare all'organizzazione del lavoro, alla politica di mercato, a quella dei prezzi, all'attività di servizio.

È solo un esempio rispetto a tante altre esperienze parziali che indicano una strada percorribile inevitabilmente attraverso una continua verifica delle prove e degli errori. Sono tutte forme di organizzazione del lavoro che spezzano, sia pure parzialmente e per un momento soltanto, il monopolio del sapere, che socializzano cioè quel vero strumento di dominio che è la conoscenza, molto più della proprietà materiale dei mezzi di produzione o del capitale sociale. Sono esperienze che consentono una pluralità di funzioni nella vita lavorativa e quindi una conoscenza e un dominio sul proprio lavoro.



Propongo di concentrare l'attenzione intanto su questo microcosmo: il lavoro subordinato in un dato luogo, un dato servizio, una data fabbrica o amministrazione, e partendo da qui sperimentare le strade che possono essere più generalizzabili per organizzare la vita, oltre che il lavoro. Ci sono anche in Italia tentativi, ancora elementari, parziali. Bisogna organizzare, dove non c'è, il lavoro per gruppi, mettere al primo posto nelle piattaforme contrattuali la formazione e il suo governo, la diffusione dell'informazione. È necessario che lo Stato promuova la sperimentazione di nuove forme di lavoro di cui nessuno possiede una ricetta preconfezionata.

*RS: Si potrebbe obiettare che tutto questo appare possibile solo grazie alla lungimiranza di qualche impresa o alla capacità di iniziativa autonoma volontaria, di singole persone.*

Trentin: Tutto questo rappresenta un costo, un costo sociale, come per ogni sperimentazione. Anche il taylorismo ha avuto un costo notevole, non solo umano ma economico. Quando si tratta di rivoluzionare un vecchio modo di produrre, gli sprechi, gli errori hanno un costo rilevante. Quando si deve fare violenza alle routine, alle tradizioni, c'è un costo sociale e umano. Anche un'attenzione del carattere ripetitivo e oppressivo del lavoro ha un costo enorme perché non si tratta di sperimentare solo su giovani di sedici, diciotto anni, ma anche su uomini che hanno ormai assunto un atavismo di mestiere, del vecchio modo di lavorare e di non decidere.

Qui vedo un ruolo fondamentale dello Stato, quello della promozione al posto della pianificazione. Lo Stato ha uno strumento formidabile, il controllo della domanda pubblica come elemento di orientamento degli investimenti e di conseguenza della ricerca e della sperimentazione anche in materia organizzativa. Credo che siamo nella situazione assolutamente originale, mai verificatasi in queste dimensioni, in cui il lavoro consapevole, il lavoro informato, il lavoro intelligente rappresentano la principale risorsa non solo per i paesi che non hanno materie prime ma anche per quelli che hanno materie prime e tecnologie progredite. Ormai la competizione diventa qualcosa di diverso dalla guerra selvaggia dei prezzi: è più ricco quel paese che ha più lavoro informato, intelligente e capace di decidere. È una straordinaria opportunità che deve trovare sanzioni di carattere istituzionale. Basti pensare al campo dell'educazione, alla formazione e all'istruzione come priorità. Ecco, per fare una battuta, dovremmo poter dire oggi: l'Italia è una repubblica fondata sull'istruzione obbligatoria fino a venticinque anni.

*RS: Allora né lo Stato arbitro dei liberali né lo Stato gestore, ma lo Stato promotore. Ma l'idea dello Stato incorpora una cultura del potere che attraversa tutti i sistemi, federali o non. Lo Stato promotore, per sfuggire a una logica gerarchica, non deve essere anche Stato delle autonomie e dell'autogoverno a partire, appunto, dal lavoro e dalla società civile?*

Trentin: Sì, la struttura statale deve offrire opportunità alle comunità locali e agli individui. In questo modo può esercitare la sua funzione di orientamento. Ma uno Stato federale presuppone la definizione di principi condivisi, di regole del gioco.

*RS: Tutti sentono il bisogno di riformulare le regole del gioco, qualcuno vorrebbe riscrivere la Costituzione, si discute di nominare un'assemblea costituente. E c'è anche il timore che rimettere in gioco il testo costituzionale possa portare a un'involuzione anche sul piano dei diritti fondamentali. Che fare allora?*

Trentin: Rischi ci sono. Credo che la via più saggia sarebbe quella degli emendamenti adottata molto empiricamente negli Stati Uniti. Senza angosce sulle parti che si possono toccare e quelle intangibili. Credo che anche la prima parte della Costituzione possa essere rivisitata. Senza la pretesa di una revisione globale...

*RS: Che disconoscerebbe la storia, l'origine di questa Repubblica democratica...*

Trentin: Certamente. Emendamenti per aggiungere e correggere: l'accentuazione del carattere federale del sistema istituzionale italiano, la definizione dei compiti e delle funzioni delle assemblee elettive, il riconoscimento di diritti, a partire dal diritto al lavoro come autorealizzazione dell'individuo.

## La lezione di Di Vittorio nel pensiero politico di Trentin

Adolfo Pepe

Nel documentario su Giuseppe Di Vittorio che i registi Francesca Del Sette e Carlo Lizzani hanno realizzato in occasione del cinquantésimo anniversario dalla scomparsa del grande sindacalista di Cerignola, c'è una frase di Vittorio Foa che colpisce per la sua umanità e profondità: «Noi eravamo completamente differenti l'uno dall'altro, Trentin, Lama e io, ma noi amavamo tutti e tre terribilmente la figura di Di Vittorio. Noi eravamo pieni di amore verso di lui, di affetto e di ammirazione, pur essendo molto diversi tra noi».

Foa aveva da tempo manifestato tutto il suo attaccamento per Di Vittorio. Nel 1991, quando aveva pubblicato l'autobiografia *Il Cavallo e la Torre*, lo aveva definito «il mio solo maestro di politica» (Torino, Einaudi, p. 195). Ugualmente Luciano Lama, nel 1977, nel ventennale dalla morte di Peppino, aveva rilasciato a Fabrizio D'Agostini una lunga intervista (*La Cgil di Di Vittorio*, Bari, De Donato, 1977) nella quale lo aveva raffigurato come «l'uomo che di più ha contribuito alla formazione della mia personalità, del mio modo di essere e di militare nel sindacato e nel partito» (p. 283).

Oggi, a poche settimane dalla sua drammatica scomparsa, ci piace ricordare Bruno Trentin partendo dal suo forte legame con Di Vittorio, certamente il personaggio che, insieme a tanti altri di diversa estrazione politica (il papà Silvio, Norberto Bobbio, Riccardo Lombardi, Pietro Ingrao), ma forse più di tutti, ha lasciato tracce indelebili nella sua formazione politico-sindacale e intellettuale.

A tale proposito, vorremmo soffermarci su due scritti poco noti di Trentin, apparsi a pochi anni di distanza l'uno dall'altro, in una fase cruciale della storia non solo del sindacato ma dell'intera sinistra, non solo italiana ma internazionale. Ci riferiamo all'articolo *Il sindacato dei diritti*,

\* Adolfo Pepe è direttore della Fondazione Giuseppe Di Vittorio.

pubblicato sul numero zero della *Nuova Rassegna Sindacale* il 4 gennaio 1988, proprio all'inizio di un anno che lo avrebbe visto assumere la carica di segretario generale della Cgil; e alla toccante testimonianza che egli fece a Roma nel dicembre 1992, in un convegno organizzato in occasione del centenario della nascita di Di Vittorio (*Autonomia, solidarietà e protagonismo dei lavoratori: il messaggio morale di Giuseppe Di Vittorio*, in *Giuseppe Di Vittorio. Le ragioni del sindacato nella costruzione della democrazia*, a cura di Pietro Neglie, Roma, Ediesse, 1993).

Nel primo articolo il ragionamento partiva dalla concezione che Di Vittorio aveva del sindacato «come associazione aperta al pluralismo e che ha una funzione liberatoria, di contestazione insopprimibile all'interno di qualsiasi regime sociale». Da qui derivava l'importanza di un insegnamento fondato su due pilastri: «l'autonomia del sindacato sia in Italia che nei paesi del socialismo reale» (la lezione di Di Vittorio sui fatti di Ungheria era sempre presente nelle riflessioni di Trentin, come appare nella sua ultima matura riflessione del 2006 in occasione del convegno della Fondazione Di Vittorio) e «un'idea del sindacato come soggetto politico autonomo, che fuoriesce, appunto, da ogni divisione dei compiti fra sé e il partito o fra l'azione nel sociale e l'autonomia del politico». Una «statura politica e intellettuale», dunque, che si era manifestata in tutto il suo spessore nel 1949, con il lancio del Piano del lavoro, e nel 1955, in occasione dell'autocritica sul modello organizzativo e contrattuale centralizzato della confederazione. A trenta anni di distanza dalla morte, di fronte a una società politica ed economica completamente diversa, che aveva inevitabilmente annacquato alcune delle intuizioni più feconde del sindacalista pugliese, occorreva compiere lo sforzo di recuperare le sue «categorie di ricerca», dalle quali partire (o meglio, sulle quali ritornare) per tessere «il nuovo patto di solidarietà imperniato sul lavoro».

Nella testimonianza del 1992 la riflessione politica lasciava un maggiore spazio alla dimensione umana del personaggio Di Vittorio, alla «sua straordinaria curiosità per il mondo che cambia», al suo linguaggio che «anche quando diventava crudo e brutale [aveva] un'autenticità sconvolgente, che probabilmente noi abbiamo perduto», alla sua capacità «in ogni momento [di] mettersi in questione, rimettersi in mezzo agli altri, con i loro problemi, le loro angosce e le loro speranze, e farli propri». Per Trentin Di Vittorio impersonava il rifiuto dei dogmi, così radicati nella cultura leninista dell'epoca, e il primato dei valori, dell'unità, della trasparenza

e, soprattutto, della solidarietà. Il sindacato confederale era «solidarietà organizzata, che comprende l'intero universo del mondo del lavoro [...] non soltanto gli occupati, ma gli stagionali, i precari, i pensionati».

Si era a poche settimane di distanza dalla torrida estate del 1992, quella del ciclone Tangentopoli, degli assassini mafiosi di Falcone e Borsellino, del drammatico accordo del 31 luglio sulla fine della scala mobile, cui seguirono le dimissioni, poi rientrate, e le contestazioni di piazza dell'autunno. E Trentin ripensava a Di Vittorio, alla stretta del 1945-46, «all'accordo sulla scala mobile associato al patto con la Confindustria per il blocco degli aumenti salariali e dei licenziamenti».

Nei giorni successivi alla morte di Trentin ancora una volta abbiamo assistito, per la verità con qualche importante eccezione, al suo «schiacciamento» sulle vicende del 1992, come se una parabola così complessa e tormentata, sofferta e gioiosa, potesse essere racchiusa in un unico evento, posto peraltro a un crocevia straordinario della storia nazionale ed europea. C'è chi lo ha fatto ritenendo decisivo quel passaggio, legittimamente e con parecchi buoni argomenti; nella maggior parte dei casi si è trattato dell'ennesimo tentativo di strumentalizzare un personaggio (certamente non strumentalizzabile per la sua grandezza) per fini di parte, per un richiamo ad atteggiamenti responsabili contro possibili derive massimaliste. Noi accettiamo il confronto sul 1992 purché la storia personale di Trentin venga analizzata nella sua interezza, comprensiva anche di due altri passaggi non meno decisivi: il 1969 e il 1989.

Sull'autunno caldo dei metalmeccanici, o meglio sull'intera vicenda del «secondo biennio rosso», come lo chiamava Trentin (*Autunno caldo. Il secondo biennio rosso 1968-1969*, a cura di Guido Liguori, Roma, Editori Riuniti, 1999), egli amava tornare spesso nelle sue riflessioni. Come protagonista indiscusso di quella stagione irripetibile (ci piace segnalare un suo articolo dell'epoca, *Saper guardare avanti*, apparso sul numero del febbraio 1968 di *Problemi del Socialismo*, e la sua imponente relazione di apertura del XV Congresso nazionale della Fiom del luglio 1970), Bruno aveva ben presente la lezione offerta dal più ampio ciclo di mobilitazione collettiva dell'Italia repubblicana. Leggiamola attraverso alcune citazioni tratte da quello che, a nostro avviso, è il libro della definitiva maturità di Trentin (*La città del lavoro. Sinistra e crisi del fordismo*, Milano, Feltrinelli, 1997).

Erano gli anni «durante i quali, in barba a tutti i dogmi del positivismo storicista, emergeva una volontà di massa, e persino una confusa fiducia

di massa nella possibilità di cambiare il *modo di lavorare*. Per gestire simili obiettivi e non certo per surrogare la tradizionale mediazione salariale del sindacato, furono costituiti i primi ‘delegati di linea’ e, successivamente, i consigli di fabbrica, con i delegati di gruppo omogeneo» (p. 63). Le lotte operaie e sociali del 1968-69 rappresentarono il superamento del principale limite di fondo del marxismo-leninismo nel Novecento, cioè «l’aver assunto come razionali, e quindi immutabili, le forme storiche di organizzazione e di subordinazione del lavoro umano» (p. 173); in tal modo maturava «la contraddizione esplosiva fra un lavoratore, cittadino della ‘polis’, abilitato al governo della ‘città’, ma privato (dagli uomini, non dalla natura) del diritto di perseguire *anche nel lavoro* la realizzazione di sé e di conseguire la propria ‘indipendenza’, partecipando alle decisioni che si prendono nel luogo di lavoro» (p. 225). Più che concentrare l’attenzione sulla linea egualitaria per il salario, Trentin era interessato a far emergere la questione dei diritti e del potere nella fabbrica e nella società come questione soprattutto di autonomia e di libertà della persona umana.

Fu la fase nella quale il sindacato, la Fiom in particolare, si aprì a un ampio ricambio generazionale, inserendo forze fresche e riuscendo a cogliere lo straordinario risultato, nel Congresso di Roma del 1970, dell’ingresso di tanti giovani sotto i 35 anni che andarono a costituire il 30 per cento del nuovo Comitato centrale. Tra i volti nuovi, destinati a un brillante e generoso cammino nel sindacato, vogliamo ricordare Gastone Sclavi, chiamato alla direzione dei metalmeccanici bresciani, e Claudio Sabattini, alla guida dei metalmeccanici bolognesi.

D’altro canto il suo pensiero critico sul capitalismo industriale fordista, «moderno», o come si disse nei primi anni sessanta per nobilitarlo, sul neocapitalismo, si era sviluppato nella lucida analisi dedicata proprio a una serrata denuncia del suo presunto carattere emancipatorio del lavoro.

Trentin sottolineava in quel suo ponderoso saggio dei primissimi anni sessanta, con vigore polemico e originalità, nei confronti della cultura economica e politica della sinistra dell’epoca, il valore preminentemente predicatorio delle ideologie neocapitalistiche, orientate a vanificare le ragioni stesse dell’autonomia, della forza e dei valori rivendicativi della classe operaia.

Vent’anni dopo, nel 1989, il mondo era radicalmente cambiato. Il socialismo reale era ormai entrato in una spirale vorticoso di crisi e di lì a qualche mese sarebbe impleso sotto i colpi delle sue laceranti contraddi-

zioni. Gli effetti sulla sinistra comunista mondiale sarebbero stati dirompenti e in Italia non si fecero attendere.

Non è questa la sede per ricostruire vicende piuttosto note. Basti ricordare come la Cgil, il suo gruppo dirigente, guidato da pochi mesi dal nuovo segretario generale Trentin – dopo la lunga e complessa stagione della segreteria di Luciano Lama, con il quale Trentin si era sempre confrontato sul terreno della declinazione dei principali caratteri della politica e del sindacato – ebbe il coraggio e l'energia di anticipare i tempi, riscoprendo la forza dirompente dell'autocritica, secondo il famoso insegnamento di Di Vittorio del lontano 1955. Il primo appuntamento di rilievo si ebbe con la Conferenza di programma, tenuta a Chianciano nell'aprile 1989; essa aprì un percorso tortuoso ma efficace che, attraverso la Conferenza di organizzazione di Firenze di novembre e lo scioglimento delle componenti di partito nel 1990, sarebbe approdato alle importanti risoluzioni del Congresso confederale del 1991. Tra il 1989 e il 1991 maturò l'autoriforma della nuova Cgil, «sindacato dei diritti e del programma» secondo la nota formulazione di Trentin, lanciata proprio a Chianciano.

La relazione di Chianciano è uno di quei testi che vale la pena studiare a fondo perché restano nel tempo. Già il titolo, *Per una nuova solidarietà riscoprire i diritti, ripensare il sindacato*, contiene alcune parole-chiave del pensiero politico di Trentin. Scorrendo le pagine dell'intervento si resta stupiti di fronte alla lucidità delle analisi e delle proposte.

Innanzitutto colpiscono le due pregiudiziali che sorreggono l'intero impianto della riflessione: l'invito «a ripensare [...] la nozione di sviluppo», sottoponendolo «al vincolo di un diverso rapporto con la natura»; quindi, l'accento sull'analisi economica globale e lo stretto nesso tra livello nazionale e internazionale.

In secondo luogo sorprende la capacità di far passare nell'organizzazione concetti che suscitavano resistenze più o meno esplicite: l'annosa questione della «politica dei redditi», attraverso la riforma della contrattazione e dei sistemi fiscali e contributivi; il problema del «governo del debito pubblico»; l'introduzione progressiva di «elementi di concertazione»; la discussione sulla «democrazia economica», vista non come «partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa» ma come «democratizzazione dei centri di decisione manageriale».

Infine, emerge ancora una volta il filo rosso che tiene insieme il lungo cammino di Trentin nel sindacato e nella politica italiana, e che lo lega in-

dissolubilmente all'insegnamento di Di Vittorio. L'impegno è sempre lo stesso: agire per «l'inserimento in un'attività sociale sempre più ricca di sapere e di partecipazione della pluralità di individui, che rischiano di venire brutalmente marginalizzati [...] e di perdere quindi il loro principale attributo di cittadini: quello di poter perseguire il conseguimento di un lavoro liberamente scelto». Libertà e lavoro sono legati da un nesso indissolubile che però necessita di essere declinato. «Libertà uguali e uguali opportunità» dice Trentin, per un «lavoro umanizzato» che abbia al centro la formazione permanente dell'individuo. In tale contesto, al sindacato spetta un compito tanto delicato quanto decisivo. Se Di Vittorio parlava di «missione», Trentin invita i sindacalisti a porsi «al servizio di una solidarietà dei diritti e dell'autorealizzazione della persona».

Fu un vero e proprio manifesto politico quello che la Cgil offrì alla sinistra italiana, in particolare quella comunista, nel momento in cui iniziava il lungo travaglio che avrebbe condotto alla fine del Pci e a una crisi di identità che sembra non avere fine. Era un manifesto, avrebbe scritto Trentin qualche anno dopo (1997), che presentava «un'altra sinistra possibile», la quale avrebbe dovuto raccogliere l'eredità di una sinistra che è stata sempre minoritaria nel nostro paese, spesso emarginata dalle liturgie e dalle parole d'ordine di un'ideologia leninista fondata sull'autonomia del politico.

Ecco perché negli ultimi dieci anni Trentin si è impegnato, spesso in solitudine, su due versanti, peraltro mai abbandonati nel corso della sua vita: lo studio e il progetto; da un lato, l'analisi del marxismo italiano e internazionale attraverso la rilettura di alcuni classici (a partire dal Gramsci dei *Quaderni dal carcere*), dall'altro, l'affannosa stesura di un programma politico per la sinistra del nuovo millennio. Nella sua ossessione per la centralità del programma riemerge imperiosa la figura di Di Vittorio, in particolare del Di Vittorio del Piano del lavoro, alla cui stesura il giovane Trentin partecipò in qualità di ricercatore dell'Ufficio studi.

Il Piano del 1949 aveva in sé un progetto di società che teneva insieme gli occupati e i disoccupati, gli operai e i braccianti, i giovani e gli anziani, in una sola parola quello che Di Vittorio definiva il «popolo». Con il miracolo economico le «tute blu» acquisirono una crescente visibilità e nell'organizzazione si scontrarono, tra gli anni sessanta e settanta, due linee politiche: quella del sindacato «per la classe» (vincente nella Cgil di Agostino Novella) e quella del sindacato «della classe» (evidente nell'espe-



rienza della Flm). Con la crisi sociale degli anni ottanta l'intuizione politica di Trentin fu quella di recuperare la lezione di Di Vittorio in un'epoca dove gli operai sembravano scomparsi. Occorreva partire non più (o non solo) dalla classe ma dalla persona. Iniziativa creativa delle masse e difesa dei diritti universali e indisponibili dell'individuo: questo era per Trentin il binomio per una nuova «sinistra di progetto» che ponesse al centro del suo programma, sottraendola al populismo reazionario delle destre, la priorità della libertà (*La libertà viene prima*, Roma, Editori Riuniti, 2004), intesa come autorealizzazione della persona nel lavoro e nella società.



## Libertà e lavoro

*Michele Magno*

Bruno Trentin è stato indiscutibilmente uno dei leader più prestigiosi della Cgil del dopoguerra. Come il suo grande maestro Giuseppe Di Vittorio, tuttavia, dal gruppo dirigente del Pci è stato più rispettato per il suo carisma che ben visto per le sue idee e per le sue posizioni politiche. La ragione è evidente. Il suo socialismo libertario (la definizione è dello stesso Trentin) aveva poco o niente da spartire con le ortodossie dominanti del marxismo novecentesco. Per questo è improponibile ogni tartufesco tentativo postumo di collocarlo nel pantheon di un sedicente «riformismo comunista». Non è certo appartenuta a questa tradizione, del resto, l'idea che tra i valori sommi della sinistra «la libertà viene prima» dell'eguaglianza, per parafrasare il titolo del suo ultimo libro. Per Trentin, che così rispondeva indirettamente all'osservazione di Norberto Bobbio secondo cui bisogna sempre precisare cosa si intende per libertà, essa non poteva che essere la libertà della persona nel rapporto di lavoro, la «grande negletta» dal movimento operaio novecentesco.

Trentin non aveva alcuna simpatia per la drammaturgia concettuale di Hegel. Ammirava però il modo in cui aveva indagato – nella *Fenomenologia dello spirito* – il rapporto tra servo e padrone. Una dialettica storica che culmina laddove il servo diventa libero perché lotta, a differenza dello schiavo hobbesiano, non per la propria sopravvivenza, ma per il proprio riconoscimento. La trattazione di Hegel, beninteso, si sviluppava sul piano astratto della conquista dell'autocoscienza. Ma la lotta del servo per affrancarsi dai suoi vincoli di dipendenza personale era, per Trentin, una metafora magistrale della lotta del salariato moderno per emanciparsi dal suo stato di minorità nel luogo di lavoro. Per emanciparsi *qui e ora*, come amava ripetere. Questo è, per così dire, il punto archimedeo di una riflessione durata oltre mezzo secolo. Una riflessione volta a smantellare i presupposti – teorici e politici – di tutte quelle ideologie che posticipavano la libertà alla presa del potere.

\* Michele Magno, già dirigente sindacale, studioso di problemi del lavoro.

Credo che Trentin non fosse d'accordo con Vittorio Foa quando questi scriveva, rievocando la guerra antifascista, che «è la libertà a costituire il più forte elemento di animazione della sinistra di questo secolo» (*Del disordine e della libertà*, 1995). Per Trentin la sinistra che aveva vinto nel Novecento era un'altra. Era una sinistra, nelle sue espressioni sia rivoluzionarie sia riformiste, statalista e redistributiva. Una sinistra che aveva conseguito in Europa straordinari risultati sul terreno della cittadinanza e della sicurezza sociale, ma che si era sempre arrestata davanti ai cancelli della fabbrica.

L'identità di una parte di questa sinistra è stata certamente travolta dal collasso del collettivismo sovietico. Ma già assai prima del crollo del Muro di Berlino lo schieramento delle forze riformatrici – italiane ed europee – era stato spiazzato dalla crisi del fordismo e del welfare state. Da qui un suo spaesamento strategico, in cui si è continuato a eludere la questione della democrazia industriale, ovvero dei rapporti di potere tra governanti e governati nell'impresa. Questione cruciale per superare l'impasse della cosiddetta «democrazia bloccata». Bloccata perché – proprio in quanto scarta le domande di maggiore autonomia nel lavoro – è costretta a sopportare un sovraccarico crescente di domande sociali, che una politica puramente redistributiva non è più in grado di soddisfare. E che rischia di piegarsi, come è accaduto più di una volta nell'infinita transizione italiana, alle tentazioni di selezione autoritaria di chi va incluso o escluso dalla cittadinanza.

È lo stallo delle forze riformatrici sul tema della libertà del lavoro che spinge Trentin, soprattutto nel corso degli anni novanta, a riscoprire altre esperienze, altre anime, altre culture del movimento operaio e democratico in grado, sebbene sconfitte nel periodo tra le due guerre mondiali, di fornire indicazioni utili alle nuove sfide del postfordismo. Una ricognizione da cui nasce il suo scritto forse più maturo (*La città del lavoro*, 1997).

In questa ricognizione, che spazia dal socialismo gildista all'austromarxismo, dai comunisti consiliari ai federalisti di Giustizia e Libertà, spiccano due nomi, quelli di Karl Korsch e Simone Weil. Korsch teorico della democrazia industriale. Korsch teorico dello «Stato sociale di diritto», in cui si combinano rappresentanza politica e forme di controllo dal basso sulle condizioni e sull'organizzazione del lavoro. Simone Weil, poi, che già nei suoi scritti degli anni trenta, pur con un percorso diverso da quello di Hannah Arendt, individua nell'alienazione del lavoro una contraddizione lacerante delle democrazie moderne. Simone Weil, che all'utopia del dispotismo illuminato, il quale finisce per «opprimere nella speranza di liberare», oppone un'u-

topia «sperimentale», per consentire al lavoratore subordinato di esprimere la sua autonomia e la sua creatività nel lavoro. Un pensiero che ha esercitato una profonda influenza su quanti, come Georges Bernanos, Emmanuel Mounier e Georges Friedmann, si sono misurati successivamente con gli effetti devastanti della «grande razionalizzazione» capitalistica.

Nomi, idee, esperienze che dimostravano, secondo Trentin, che è necessario «cercare ancora». E che il socialismo possibile si fonda, anzitutto, sul graduale superamento della divisione tra un sapere che comanda e un fare che esegue.

Nelle carte antiche le terre sconosciute venivano indicate con *hic sunt leones*, qui sono i leoni. Noi siamo entrati – diceva Trentin – in un mondo pieno di leoni. Non ci sono soltanto il ginepraio mediorientale, il virus del terrorismo fondamentalista, il pericolo di uno scontro di civiltà dalle dinamiche imprevedibili. Ci sono anche il carattere sempre più rischioso delle società investite dalla rivoluzione informatica, il boom demografico e l'esplosione dei particolarismi etnici, una globalizzazione in cui si allarga la forbice della ricchezza e del potere tra i popoli e gli individui. Ritorna in primo piano, insomma, il tema dei diritti – vecchi e nuovi. Dei diritti umani, dei diritti del cittadino, dei diritti del lavoratore. E di quelli rivendicati dalle pacifiche rivoluzioni novecentesche delle donne, degli ecologisti, della scienza e delle tecnica. Tutte questioni affrontate negli ultimi anni da Trentin con quel coraggio intellettuale e quella capacità di proposta che tutti gli devono riconoscere. È un peccato che la sinistra italiana non possa più avvalersene.



## A un maestro e un amico

*Saul Meghnagi*

Ci sono «sensibilità, attenzioni, gesti che possono aiutare a ridurre i dolori, ad accettarli. Invece il Paese sembra attraversato da un analfabetismo di sensibilità...». Con questa denuncia, Mario Calabresi (*Spingendo la notte più in là*, Milano, Mondadori, 2007, p. 71) descrive un contesto che sembra muoversi come se non esistano i sentimenti, dietro le ragioni e le scelte di ciascuno.

Le parole di Calabresi mi hanno riportato alla mente un aspetto del modo di essere di Bruno Trentin, la capacità di percepire l'essenza delle cose e, con essa, le persone. Bruno Trentin è cresciuto e si è formato in un paese che non era il suo. Una lingua e una cultura conquistate con lo studio sono, a volte, la base di una forma particolare di osservare e ascoltare, di una naturale mancanza di provincialismo, dell'impossibilità di ricondurre le proprie valutazioni ai soli fattori oggettivi, senza considerare la possibile diversità dei punti di vista. Io credo che l'emigrazione forzata e l'educazione in un paese diverso dal proprio abbiano inciso fortemente nel carattere di un uomo che si opponeva a ogni mancanza di rispetto per l'altro, che cercava di comprendere, costruiva analisi, formulava ipotesi in cui la ricchezza del sapere si coniugava con la profonda «sensibilità». Da questa scaturiva la lucidità nelle diagnosi, la precisione nelle descrizioni, il coraggio di affrontare le questioni più delicate senza eludere i problemi e i rischi della posizione chiara.

In un periodo in cui il futuro appare difficile da decifrare e la politica stenta a trovare obiettivi, metodi, regole, si avverte l'assenza di una persona che – coniugando l'intelligenza al rigore morale – sentiva molti pareri, per parlare, dopo, con pacatezza e sicurezza, esprimendo volontà e fiducia.

È difficile, senza questa premessa e senza il ricorso a una dimensione più intima, dare conto dell'attenzione di Bruno Trentin verso la formazione, tema del quale mi limiterò a parlare. Lo farò legando ricordi e contenuti, lasciando a un altro momento una rielaborazione sistematica di idee e proposte che impongono un esame puntuale, utile per la sinistra, per il sindacato, per il paese.

\* Saul Meghnagi è Presidente dell'Isf Cgil.

Presente in ogni ragionamento, la conoscenza è considerata una materia ineludibile per il conseguimento di quella «libertà» e «autonomia», valori fondanti del suo pensiero. Il «sapere», in Trentin, non ha un carattere sovrastrutturale rispetto ad altre tematiche considerate prioritarie. È una delle condizioni per la crescita economica, la partecipazione civile, la condivisione delle scelte, la costruzione del futuro.

Mi ero da poco laureato quando l'ho conosciuto di persona, nel 1978. Avevo scritto un articolo tratto dalla mia tesi, sull'educazione linguistica nella formazione degli adulti. Mi chiese se volevo lavorare all'Ires, l'Istituto di ricerche economiche e sociali del quale stava promuovendo la nascita. Solo più tardi riuscii a capire le ragioni per le quali in un periodo in cui la politica prevaleva quale criterio nella scelta dei quadri, Trentin aveva chiamato a lavorare sul tema una figura, quale la mia, con una qualificazione prevalentemente tecnica. L'attenzione ai contenuti del lavoro – non solo nella sua natura economica e occupazionale – faceva sì che avesse chiara l'esigenza di dare alla formazione una «dignità» professionale, non riconducibile alla sola predisposizione di corsi. E, se questa era fondamentale per un solido sviluppo del sistema produttivo, era, nel contempo, cruciale ai fini della crescita di un'organizzazione di rappresentanza, dove all'identità andava legata una conoscenza chiara delle materie trattate.

La pubblicazione dei dati dell'Istat che avevano documentato il persistere in Italia di ampie sacche di analfabetismo e semianalfabetismo – con il 73,6 per cento della popolazione, nel 1971, con al massimo la licenza di scuola media inferiore – metteva in luce come la crescita complessiva del paese aveva nelle scarse competenze linguistiche uno degli ostacoli più difficili da rimuovere. Da ciò l'incoraggiamento a non trascurare una ricerca insolita in quegli anni sull'evoluzione degli usi linguistici in Italia, dopo l'Unità e l'integrazione forzosa di una popolazione multilingue. Il rapporto tra «lingua, cultura ed educazione» su cui verteva, appunto, l'indagine, avrebbe anticipato l'analisi di un tema oggi centrale per l'inserimento sociale e professionale dei lavoratori stranieri.

Analogamente, mentre l'attenzione di coloro che si occupavano di lavoro si concentrava sull'applicazione della legge sulla formazione professionale del 1978, Trentin continuava, senza ignorare questa materia, a sostenere il «Progetto di educazione degli adulti» promosso dal Comune di Bologna. Partendo da una formulazione presa dalle esperienze delle 150 ore, intravedeva nel passaggio «dalle storie alla storia» una via privilegiata nella costruzione di



un'identità collettiva di emancipazione dei lavoratori. A tal fine c'era bisogno di abilità concrete e di saperi teorici, di capacità di ragionare, elaborare, costruire un pensiero critico. Per questo non si potevano separare formazione di base e formazione professionale.

Trentin, che personalmente non conosceva ancora Bertrand Schwartz, appoggiò, dopo qualche anno, la traduzione e la pubblicazione presso la casa editrice della Cgil del *Rapporto sull'educazione permanente*, predisposto con Anne de Blignieres per la Cee (Roma, Esi, 1982). Avrebbe poi utilizzato ampiamente alcuni concetti presenti nel testo che si sposavano egregiamente con il suo modo di ragionare: l'idea di una «educazione permanente» in atto ovunque, nella scuola e al di fuori di essa, nelle condizioni possibili di vita e di lavoro; un'educazione permanente che opera in tutti i contesti dell'esistenza e incide sulla crescita del sapere più degli interventi formali di istruzione e formazione; un'educazione permanente che non è positiva in sé, ma può esserlo solo se si assume il principio della «discriminazione positiva» come necessità di investimento maggiore di risorse economiche e didattiche sui soggetti culturalmente deboli, per evitare che un'offerta indiscriminata favorisca la sola partecipazione dei più forti; un'educazione permanente preoccupata delle relazioni con l'organizzazione del lavoro, la natura dei servizi, le forme del welfare.

«Chirone 2000» fu il nome del primo organismo costituito, negli anni ottanta, dal sindacato e dall'associazione delle piccole e medie imprese, un ente «bilaterale» con poche risorse, reso operativo su un tema importante in una logica di educazione permanente e solo apparentemente marginale, l'orientamento scolastico e professionale. A una concezione meccanicistica che supposeva la possibilità di realizzare la formazione ogni qual volta se ne poneva il bisogno per ragioni legate al lavoro, veniva contrapposta l'idea di una processualità nel collegare i fabbisogni generali della persona a possibili progetti educativi. Questa associazione anticipò di diversi anni la nascita dell'idea stessa di «formazione continua» nel nostro paese, inserendola di diritto nel confronto sulle forme possibili di democrazia del lavoro e dello sviluppo.

«Etica della solidarietà e strategia dei diritti» furono le parole con cui fu presentato e realizzato il primo congresso che, negli anni novanta, segnò la ridefinizione di un modello di sindacato nel quale l'autonomia sarebbe diventata elemento connotativo di un modo di essere e di ragionare. Ancora una volta, il sapere sarebbe stato indicato come condizione necessaria per il conseguimento concreto della capacità di partecipazione e di decisione.

Da ciò la decisione di dare vita, tra il 1992 e il 1993, mentre si trovava ad affrontare uno dei passaggi più delicati del confronto tra le parti sociali e con il governo, a uno specifico ente, l'Istituto superiore per la formazione, con compiti di azione e di ricerca in ambito educativo, sul piano generale e nella qualificazione dei quadri sindacali. L'idea di fondo era dare una dignità formale a un tema che riteneva non sufficientemente considerato, sottolineando come sin dalle sue origini la crescita della cultura dei lavoratori fosse stata una priorità nell'iniziativa del sindacato. E, come allora, quando coloro che erano professionalmente più competenti potevano aspirare a un ruolo politico e negoziale, così, in una fase industriale avanzata, il sapere doveva essere un obiettivo primario per le organizzazioni dei lavoratori.

Questa impostazione si precisò nel lavoro dell'Ufficio di programma, diretto alla fine del suo mandato di segretario generale. Successivamente, lasciata la Cgil, la sua attenzione al tema fu legata agli scritti in cui la democrazia, il lavoro, la libertà, l'autonomia – argomenti centrali di quasi tutti gli interventi – erano associati a quel sapere che costituiva la garanzia contro ogni forma di subalternità.

Diceva di condividere una linea di pensiero secondo la quale il sindacato e la sinistra dovevano – con parole prese dal titolo del libro di Bertrand Schwartz, con il quale era nato un rapporto di reciproca stima – «modernizzare senza escludere», usare la formazione come modalità per una rigorosa selezione delle classi dirigenti senza per questo tralasciare la qualificazione di tutti i lavoratori e il possesso degli strumenti culturali per tutti i cittadini. Se questa coerenza avesse avuto bisogno di conferme, le avrei avute poche settimane prima della sua caduta, nel luglio del 2006.

Mi telefonò, e fu l'ultima volta che lo sentii. Sapeva che ero stato, per diversi anni, assessore alla Cultura nell'Unione delle comunità ebraiche italiane. Aveva letto un articolo da me scritto su *Repubblica*, dopo la mia mancata rielezione e la fine di questo mandato. Mi disse di condividere la tesi secondo cui la salvaguardia di un'identità non si realizza nella chiusura ma nella partecipazione, nel dialogo, nella verifica costante delle forme di convivenza civile tra persone, comunità, gruppi diversi. E sottolineò, soprattutto, che nel confronto si può perdere, ma «a testa alta», per continuare a battersi per le proprie idee.

Il 23 agosto, il giorno in cui Bruno ci ha lasciato, è il giorno del mio compleanno. Una coincidenza, certamente. Ma questo, forse, mi ha indotto a non rifiutare il carattere personale di queste riflessioni e di questo omaggio.

## ARGOMENTO



## In che modo i sindacati possono agire strategicamente?

*Richard Hyman*

I sindacati sono stati spesso descritti come «corpi intermedi», come organizzazioni di «secondo grado» (Müller-Jentsch, 1985). Nell'arena industriale essi dotano i lavoratori – già collettivamente organizzati dal datore di lavoro – di un meccanismo formale di rappresentanza collettiva parzialmente (anche se non del tutto) indipendente. Le loro strutture organizzative sono quindi indirettamente modellate dalla divisione capitalistica del lavoro e dalle pratiche e dalle preferenze dei rispettivi referenti datoriali. Nell'arena socio-politica gli obiettivi e i metodi sono già ugualmente modellati, anche se in alcuni casi conflittualmente, in reazione agli assetti istituzionali dominanti. In entrambi i casi, a dispetto dell'internazionalismo professato (e di norma sincero), il terreno dell'azione sindacale è rimasto largamente circoscritto entro i confini dello stato nazionale.

Il capitalismo è in costante ristrutturazione e trasformazione; come ha scritto Marx, la sopravvivenza capitalistica richiede «il continuo rivoluzionamento della produzione, l'incessante scuotimento di tutte le condizioni sociali; l'incertezza e il movimento eterno contraddistinguono l'epoca borghese da tutte le altre [...]. Tutto ciò che era solido evapora nell'aria». Storicamente possiamo parlare di periodi di relativa stabilità e altri di radicale ristrutturazione. La fase attuale rappresenta, con ogni evidenza, un caso di trasformazione sistemica; in tempi simili, i sindacati operano alla maniera tipica dei pompieri, reagendo affannosamente alle sfide poste da ciò che Gramsci chiamava la «legalità industriale», e lo fanno in uno spazio di sostanziale vuoto strategico.

\* Richard Hyman è docente di Relazioni industriali presso la London School of Economics.

Questo articolo è stato pubblicato in inglese sulla rivista dell'Istituto sindacale europeo (Etui-Rehs) *Transfér*, vol. 14, n. 2/2007.

Cosa significa descrivere i sindacati come attori strategici, e in che modo essi possono accrescere la loro capacità strategica? Sono questi i temi centrali di cui intendiamo occuparci nella pagine che seguono.

## 1. Sfide e cambiamenti

Pressoché ovunque in Europa (e a livello globale) i sindacati sono sulla difensiva, avendo subito un concomitante declino nella membership, nello status pubblico e nell'efficacia a conseguire i propri obiettivi. Vi è un ampio dibattito circa il loro bisogno di modernizzarsi, di dar vita a un rinnovamento, a una rivitalizzazione del proprio ruolo (Hälker, Vellay, 2006). Grazie al loro coinvolgimento in reti organizzative formali e informali, a livello europeo, le leadership sindacali hanno posto un'attenzione crescente alle esperienze degli altri paesi. Possiamo per questo dire che vi sia stato un processo di mutuo apprendimento, in grado di condurre a una convergenza – nella selezione degli obiettivi e dei metodi sindacali – verso i casi di maggior successo? In realtà c'è di che essere scettici. Per dirla in breve, ci sono chiare differenze nazionali riguardo al carattere e alla gravità delle sfide che incontrano i sindacati – giungano esse dall'alto o piuttosto dal basso – nella loro capacità organizzativa di porre risposte efficaci, secondo le tradizioni e le identità che modellano le rispettive traiettorie di cambiamento.

I sindacati si sono sviluppati nel Novecento come attori nazionali. Come negoziatori collettivi, nella maggior parte dei paesi il loro ruolo primario si è dato a livello nazionale (settoriale e confederale). Come «partner sociale», la loro principale preoccupazione è stata influenzare le politiche sociali e macroeconomiche dei governi nazionali. La pre-condizione per l'efficacia di questo ruolo era, in entrambi i casi, che le controparti – gli imprenditori organizzati collettivamente e lo Stato – godessero di una relativa autonomia nella definizione del rapporto salariale. Molti analisti hanno visto nella «globalizzazione» (o, più limitatamente, nella «europeizzazione») una sfida dall'alto, in grado di vincolare rigidamente lo spazio d'azione per la regolamentazione del lavoro a livello nazionale, minando di conseguenza la capacità regolativa degli stessi sindacati. L'attuale incapacità di ottenere un miglioramento dei salari reali e delle condizioni sociali, divenuti nel tempo una parte delle normali aspettative dei lavoratori, è a propria volta ritenuta come una delle cause della perdita sindacale sia di iscritti sia di status.

Altri hanno contestato questa analisi. La globalizzazione sarebbe una nozione lasciata non casualmente vaga e indefinita, buona solo per evocare la vasta panoplia di forze che avrebbero apparentemente imposto imperativi simili ai paesi industrialmente più avanzati (Schmidt, 2002, p. 13). Del resto, alcuni fra i movimenti sindacali considerati di maggior successo, in base a criteri convenzionali, si trovano a operare presso economie relativamente piccole e aperte. Vi è una significativa letteratura che insiste sul fatto che la globalizzazione è tanto un fenomeno politico quanto economico, e che il concetto di eclissi dello stato nazione non sarebbe nient'altro che un mito (Weiss, 1998).

Da questa prospettiva, un rovesciamento delle conquiste acquisite dai sindacati nel corso degli scorsi decenni risulta tutt'altro che inevitabile. In tal senso si vedano, ad esempio, le tesi sviluppate da Bruce Western, in un importante studio di qualche anno fa (1998): i sindacati hanno successo laddove essi vengono «isolati istituzionalmente» dalle forze del mercato (tramite politiche governative di controllo della domanda, col sostegno istituzionale alla copertura contrattuale, o ancora col riconoscimento di un ruolo formale nell'amministrazione di settori del welfare). Dove i sindacati sono già relativamente forti, essi si mostrano anche maggiormente in grado di mantenere un'influenza sulle politiche pubbliche che limitino gli effetti negativi della globalizzazione. La conseguenza logica di questa lettura è che la distanza tra movimenti sindacali «forti» e movimenti «deboli» è destinata ad allargarsi; la tendenza sarà dunque alla divergenza, non alla convergenza fra modelli. Corollario di questa tesi è che la gravità delle sfide esterne al sindacato, proprio perchè mediata da decisioni politiche, varierà da paese a paese.

I sindacati, in molte nazioni, hanno raggiunto l'apice della loro forza associativa, dunque della loro rappresentatività sociale, in concomitanza con l'espansione della grande industria manifatturiera «fordista» e dei servizi pubblici centralizzati. Nel primo caso, i contratti collettivi di settore ponevano i salari relativamente al riparo dalla concorrenza, fornendo ai datori di lavoro garanzie (quanto meno parziali) per una pace sindacale; nel secondo caso, le autorità pubbliche avevano spesso una ragione politica per incoraggiare la rappresentanza collettiva. Allo stesso tempo, la forza sindacale era tipicamente basata sui lavoratori manuali maschi, con contratti e rapporti di lavoro a tempo pieno, più o meno indeterminato. Spesso i sindacati hanno rispecchiato organizzativamente il carattere centralizzato e burocratico delle loro controparti datoriali, laddove la costruzione della solidarietà in seno a u-

na forza-lavoro con opportunità limitate per avanzamenti di carriera individualizzati, incoraggiava il perseguimento di un quadro di regole comuni e standardizzate in materia di lavoro.

I cambiamenti nella demografia, sia sul versante dei datori sia su quello dei lavoratori, costituiscono una sfida dal basso per gli assetti regolativi già stabiliti. I freni alla spesa pubblica, e in alcuni paesi un vasto processo di privatizzazioni, hanno ridotto la dimensione delle vecchie roccaforti nel settore pubblico. La dimensione media delle aziende private è diminuita (a causa, in parte, della moda di appaltare all'esterno attività che erano prima svolte all'interno dell'impresa), le piccole aziende tendono a essere sia meno sindacalizzate sia meno inclini all'affiliazione presso le associazioni datoriali, o a osservare le condizioni pattuite collettivamente (Bouquin, Leonardi *et al.*, 2007). E ciò mentre anche i grandi imprenditori privati tentano di sviluppare sempre più assetti produttivi specificamente aziendali nell'organizzazione e nelle condizioni di impiego, abbandonando le loro associazioni di appartenenza e rivendicando una riforma del sistema contrattuali, in cui i negoziati a livello aziendale possano assumere un ruolo preponderante. A questa tendenza si lega anche, in una certa misura, il declino che si è dovunque registrato nei comparti manifatturieri e, di contro, la crescita dei servizi privati, che nella maggior parte dei paesi sono sempre stati scarsamente sindacalizzati. In ragione di tutti questi fattori, la struttura datoriale che ha sostenuto un sistema nazionalmente standardizzato di relazioni industriali ha lasciato il posto a un modello «post-fordista» che, come è stato spesso rilevato, presuppone un sistema più diversificato e frammentato, spesso privo di qualunque forma di contrattazione collettiva.

I mutamenti intervenuti parallelamente nel mondo del lavoro sono in parte una conseguenza, ma in parte anche un riflesso di dinamiche autonome. Oggi dovunque gli impiegati (*white collars*) sopravanzano numericamente gli operai (*manual workers*). In quasi tutti i paesi i primi sono stati tradizionalmente molto meno sindacalizzati dei secondi; da un lato, perché lo spazio per progressioni individuali di carriera ne inficiava la coscienza collettiva, dall'altro, a causa delle forti riserve nutrite da molti sindacati riguardo all'affiliazione di gruppi occupazionali ritenuti troppo contigui al sistema di comando datoriale. Fra gli operai la differenziazione occupazionale si è accresciuta, infatti il confine fra operai e impiegati (sempre convenzionale e tuttavia molto reale) è diventato sempre più sfumato. La crescita delle occupazioni non manuali si lega alla femminilizzazione della forza-lavoro: molti



movimenti sindacali hanno in passato fallito, o non sempre fatto gli sforzi dovuti, nell'affiliare e rappresentare le donne. Legato in qualche misura a questo dato è stata la crescita del lavoro a tempo parziale. Altre forme di occupazione «atipica», tutte in aumento, includono i contratti a tempo determinato, il lavoro tramite agenzia, quello giuridicamente autonomo ma di fatto dipendente. Di nuovo, tutti ambiti che nella maggior parte dei paesi più industrializzati sono tradizionalmente non sindacalizzati. In molti casi, inoltre, la forza-lavoro è divenuta sempre più diversificata etnicamente, e le minoranze sono spesso state trascurate nelle scelte politiche dei sindacati.

In rapporto a tutte queste tendenze che riguardano la forza-lavoro, si è spesso sostenuto che i lavoratori sono diventati sempre più individualisti nei loro orientamenti, o anche, detta diversamente, che il lavoro di per se stesso è diminuito di importanza nel forgiare l'identità delle persone. Nella misura in cui mondi vitali disparati modellano le aspettative e le aspirazioni dei lavoratori riguardo al lavoro, la possibilità che un comune quadro standardizzato di norme possa soddisfarle diminuisce. Come sostiene Björkman, «non esistono più iscritti tipo» (2006, p. 330). Per molti analisti la conseguenza è che la solidarietà non sarebbe più possibile o – quanto meno – non potrà essere più sostenuta alla maniera di come tradizionalmente hanno fatto i sindacati.

Malgrado le tendenze fin qui descritte siano sostanzialmente comuni, la profondità con cui le strutture economiche e occupazionali sono state trasformate varia da paese a paese. Anche il modo con cui i sindacati fanno esperienza e valutano tali tendenze varia significativamente. Locke e Thelen (1995) hanno suggerito come aspetti apparentemente simili variano considerevolmente di significato secondo i contesti nazionali e le tradizioni; laddove aspetti apparentemente differenti possano avere invece medesime implicazioni. La formazione storica di distinte identità sindacali nazionali condiziona quegli aspetti che possono eventualmente generare i conflitti maggiori. Così negli Stati Uniti le lotte operaie degli anni trenta e quaranta stabilizzarono un sistema comprensivo e rigido di definizioni del lavoro, con una gerarchia delle opportunità di promozione e della sicurezza dell'impiego basata sul principio dell'anzianità aziendale. Di conseguenza, le richieste datoriali a favore di forme più flessibili dell'organizzazione del lavoro hanno in quel caso sfidato i principi dell'agire sindacale in termini molto diversi che non invece nella maggior parte dei paesi europei. Altro esempio: in Germania, la pressione per un'organizzazione più flessibile degli orari di lavoro e per

una maggiore discrezionalità aziendale nella determinazione del salario, cozza col significato ideale e istituzionale che è stato storicamente conferito alla cosiddetta *Flächentarifvertrag*. Sia in Svezia sia in Italia (seppure in modi molto diversi), l'egualitarismo è stato una componente vitale delle rispettive identità sindacali, e le pressioni per un aumento dei differenziali salariali fra e dentro i settori e i comparti, nel primo caso, e l'abolizione della scala mobile, nel secondo, hanno avuto effetti dirompenti che non si sarebbero probabilmente prodotti in altri contesti nazionali.

Questo tema presenta parallelismi con ciò che ho avuto già modo di trattare altrove (Hyman, 2001), riguardo alle identità e alle ideologie sindacali in rapporto alla triangolazione fra mercato, classe e società. Sindacati la cui ragion d'essere riposa essenzialmente sul controllo del mercato del lavoro, attraverso la contrattazione salariale coi datori di lavoro (come nel caso del Regno Unito), risulteranno più esposti riguardo a un'erosione del potere economico e negoziale che non quelli (come nel caso della Francia) orientati in modo più centralizzato alla mobilitazione dei lavoratori, siano essi iscritti o non iscritti, al fine di premere sul governo per migliorare il salario minimo o i benefit sociali. Le identità ereditate modellano dunque la traiettoria del rinnovamento assunta da una organizzazione sindacale. Raramente i sindacati si spingono fino a stravolgere il complesso sedimentato del loro profilo e dei loro scopi; piuttosto, essi si adattano selettivamente, cercando di persuadere i propri membri e attivisti che ogni cambiamento rimane sostanzialmente in linea coi valori fondamentali e gli obiettivi già appartenuti alle generazioni precedenti. Per questo motivo, il tracciato della «modernizzazione» risulterà destinato a essere – in definitiva – *path-dependent* (segnato cioè dal sentiero già intrapreso, ndt).

Il se e il come i sindacati risponderanno alle sfide, sia esterne sia interne, risulta condizionato anche da ciò che possiamo chiamare capacità organizzativa. Questa può essere intesa come l'abilità a valutare le opportunità per l'intervento; di anticipare il cambiamento piuttosto che di reagire meramente a esso; di predisporre politiche coerenti e di saperle implementare efficacemente. Non è facile teorizzare o anche specificare concretamente le componenti e le dinamiche causali di questa capacità organizzativa, ma appare evidente che alcuni movimenti sindacali europei posseggono questa qualità assai più di altri. Possiamo forse definirne gli elementi-chiave attraverso quattro concetti: struttura, intelligenza, strategia ed efficacia (Hyman, 1997). La struttura indica il grado col quale un sindacalismo nazionale si presenta uni-

to – o piuttosto frammentato, fra organizzazioni in competizione fra loro – e possiede la competenza per aggregare diverse prospettive entro una gamma condivisa di priorità. L'intelligenza rappresenta in parte un aspetto organizzativo; essa attiene al grado con cui i sindacati e le confederazioni detengono conoscenze e saperi riguardo alla ricerca, alla formazione e alla raccolta di informazioni, nonché agli strumenti per disseminare queste conoscenze in seno all'organizzazione, che in una certa misura è anche una questione di risorse; ma è anche – e forse soprattutto – una questione di quanto, a ogni livello interno a ciascun movimento sindacale, la conoscenza viene vista come una componente essenziale del potere sindacale. La strategia dipende da procedure organizzative e tradizioni che legano la conoscenza all'azione, attraverso l'analisi del contesto, la valutazione delle opzioni alternative e la programmazione di obiettivi e forme di intervento. Infine l'efficacia, che in parte consiste nel saper portare a casa risultati all'interno di un quadro dato, in parte nella coerenza complessiva (si badi, fra i sindacati e al loro interno) degli obiettivi, più facilmente raggiungibile dove esiste un ragionevole grado di centralizzazione, e in parte, infine, del grado con cui gli iscritti al sindacato (ma anche i lavoratori non sindacalizzati) «possiedono» le priorità strategiche e hanno intenzione di agire per il loro ottenimento, che apre il campo d'azione per iniziative decentralizzate. Vorrei ora esplorare più in dettaglio alcune di queste dimensioni.

## **2. Cos'è la capacità strategica?**

La nozione di strategia è spesso utilizzata in maniera piuttosto vaga. Etimologicamente rappresenta una metafora militare e proviene dal greco *strategos*, che sta appunto per generale. La strategia denota la pianificazione di un'intera campagna o di una guerra, diversamente dalla tattica che viene solitamente impiegata per una singola battaglia. Essa necessita evidentemente di una prospettiva di lunga durata e anche di un coordinamento globale efficace. Per le cose di cui stiamo discutendo, ci saranno certamente divergenze di vedute sulla natura e la durata delle campagne che possono impegnare un sindacato, che non a caso guarda alle relazioni industriali con una qualche analogia all'arte della guerra.

Le origini letterali del termine suggeriscono anche che la strategia sia strettamente connessa alla leadership. Si tratta qui di un concetto che causa per

lo più disagio in quanti si battono per la democrazia sindacale. Ricordiamo infatti la famosa asserzione di Michels: «chi dice organizzazione dice oligarchia». La democrazia sindacale richiede ovviamente un ambito adeguato di azione per tutte le categorie di iscritti, al fine di concorrere alla definizione delle priorità e dei programmi delle proprie organizzazioni. Questo richiede anche strutture adeguate per la partecipazione, il coinvolgimento e l'auto-attivazione a livello di base. Tuttavia, come ha rilevato Streeck (1988, p. 312), la sola autodeterminazione da parte della base può essere una ricetta appropriata per una pluralità di piccoli collettivi o gruppi attivisti, in competizione fra loro per ottenere risorse organizzative o una qualche influenza politica, privi però di quella capacità di deliberare e tenere sotto controllo gli esiti delle loro azioni a un livello macro.

Le conseguenze controproducenti di una democrazia puramente decentralizzata possono essere superate solo grazie a un coordinamento dall'alto, un aspetto sul quale torneremo più avanti. L'efficacia di un sindacato richiede la capacità di interpretare, decifrare, sostenere e ridefinire le richieste dei rappresentati, così da suscitare il consenso e l'approvazione più ampi possibili (Regalia, 1988, p. 312). Questa è una delle funzioni della leadership, che rappresenta quindi un prerequisito per una democrazia partecipativa in grado di conseguire risultati positivi. Come hanno insistito Barker e altri (2001, p. 15-17), è cruciale saper distinguere fra leadership autoritaria e leadership autorevole, e fra leadership come gerarchia o piuttosto come processo o funzione. La leadership viene esercitata a tutti i livelli e in ogni luogo, e non soltanto da quanti sono espressamente designati come leader. La nozione gramsciana di «intellettuale organico» risulta a riguardo particolarmente pregnante: gli attivisti di base possono sviluppare un'ampia capacità di informazioni e di analisi che li distingue dai loro colleghi senza però distanziarli da questi ultimi. In tal senso, ci può, ci deve essere una dialettica complessa fra leadership e democrazia.

Uno dei tentativi più significativi di indagare la capacità strategica dei sindacati, a partire proprio da questa dialettica, è rappresentato dallo studio di Ganz (2000) sulla sindacalizzazione dei lavoratori agricoli della California, negli anni sessanta. La United farm workers (Ufw) disponeva soltanto di risorse limitate, che venivano però compensate da ciò che Ganz ha definito *resourcefulness* (letteralmente «intraprendenza», ndt). Essa deriva dall'interazione fra le qualità personali della leadership dell'Ufw di allora e dalle strutture organizzative interne di quel sindacato (fattori che, si potrebbe aggiungere,

sono spesso causalmente interconnessi). «Il pensiero strategico è riflessivo e pieno di immaginazione; si basa su come i leader hanno imparato a riflettere sul passato, badando al presente e anticipando il futuro» (p. 1009). Questo pensiero creativo è essenzialmente collettivo; è più probabile che esso si abbia quando vi è una leadership collettiva con trascorsi diversi, una gamma di esperienze organizzative diverse, mentre è meno probabile che vi sia quando c'è una leadership di gruppo troppo omogenea, irretita dalla routinizzazione burocratica. Le caratteristiche organizzative che Ganz identifica sono: «dispositivi deliberanti, flussi di risorse e strutture responsabili». Dove ci sono canali efficaci di confronto sia orizzontale sia verticale circa gli obiettivi e i metodi, con un coinvolgimento democratico degli attivisti e dell'insieme degli iscritti, col riconoscimento che l'efficacia sindacale dipende in ultima istanza dalla volontà dei suoi membri sia di pagare sia di agire (Offe, Wiesenthal, 1985), le prospettive per un'iniziativa strategica di successo si fanno più forti. Questo assunto è stato sottolineato da Heery per la Gran Bretagna (2005) e da Milkman per gli Stati Uniti (2006): organizzare il successo richiede un'interconnessione fra approcci discendenti (*top-down*) e approcci ascendenti (*bottom-up*).

### **3. L'apprendimento organizzativo**

I sindacati sono organizzazioni collettive, dunque le lezioni apprese dalle analisi strategiche svolte nell'ambito di assetti organizzativi tipicamente capitalistici possono essere di una qualche rilevanza anche per i sindacati. La nozione di apprendimento organizzativo ha ricevuto un'attenzione crescente da parte della letteratura manageriale nel corso degli ultimi tre decenni. Si potrebbero sollevare obiezioni riguardo ad alcuni degli assunti sottesi a questo concetto; non soltanto se le organizzazioni costituiscono attori unitari (come si dirà più avanti), ma anche se – o in che senso – le organizzazioni come tali agiscono tout court. L'azione ricorre chiaramente in seno alle organizzazioni tramite individui o gruppi (che agiscono) in nome delle organizzazioni, dispiegando generalmente risorse organizzative. Ma questi processi sociali e politici risultano mistificati dall'attribuzione di processi essenzialmente umani di azione (e, più specificamente, di apprendimento) a entità più astratte e impersonali. Sia come sia, le organizzazioni rappresentano certamente contesti all'interno dei quali può esservi dell'apprendimento, e l'efficacia orga-

nizzativa può ben dipendere dalla capacità di imparare collettivamente, al proprio interno, risposte appropriate alle nuove sfide, ma anche (e spesso) di disimparare risposte che in questo processo non sono più adeguate.

Huber (1991) ha offerto un'utile rassegna della letteratura manageriale, identificando quattro dimensioni dell'apprendimento organizzativo. La prima consiste nell'acquisizione di nuove conoscenze. La seconda nella loro disseminazione e generalizzazione all'interno di un'organizzazione («le organizzazioni – scrive – spesso non fanno ciò di cui sanno»; p. 100); se l'informazione e l'esperienza sono frammentate fra una varietà di individui e gruppi, senza alcun coordinamento, le loro potenzialità vengono drasticamente ridotte. La terza dimensione consiste nell'interpretazione della conoscenza: dare senso, in modo inevitabilmente selettivo, al crescente sovraccarico di informazioni. Infine, se non si vuole che un utile apprendimento venga perduto, è essenziale la memoria organizzativa. Tutte e quattro queste dimensioni hanno un'ovvia rilevanza nel contesto rappresentato dai sindacati.

Altrettanto rilevanti sono le distinzioni fra diversi tipi o livelli di apprendimento. Gregory Bateson (1972) distingue fra un primo ordine, «proto-apprendimento», e un secondo ordine, «deutero-apprendimento». Nel primo caso un individuo risolve i problemi attraverso la sequenza fra prova ed errore; con l'esperienza, la soluzione corretta viene applicata senza un ulteriore bisogno di fare esperimento. Nel secondo caso l'individuo impara a imparare, ed è quindi in grado di disporre più rapidamente di soluzioni da applicare a problemi nuovi. Mentre Bateson fondava le sue analisi sul comportamento degli animali (e degli individui umani), una distinzione analoga – fra apprendimento a un solo livello o a uno doppio – è stata suggerita da Argyris e Schön (1974) nel contesto delle organizzazioni commerciali. Quello del primo tipo riguarda l'apprendimento ad applicare procedure definite; quello del secondo consiste nel validare criticamente queste procedure. I normali processi organizzativi incoraggiano i propri membri a eliminare i dubbi e a tenere nascosta l'informazione, rafforzando l'apprendimento di primo livello; l'apprendimento di secondo livello tende a darsi soltanto in condizioni estreme di crisi (Argyris, 1976, p. 373).

Buona parte della vasta letteratura successiva sui temi dell'apprendimento organizzativo si è indirizzata a capire come gli ostacoli all'apprendimento del secondo tipo possono essere superati, creando incentivi positivi. Nonaka (1994) punta l'indice su due questioni chiave: innanzitutto come la conoscenza dei singoli, dentro un'organizzazione, possa essere generalizzata e so-

cializzata e, su un secondo piano che interseca il primo, come la conoscenza che è intuitiva e non esplicitamente articolata possa divenire esplicita. Parte della sua risposta è che si rende necessario creare «comunità di interazione», attraverso le quali gli individui condividano l'esperienza sulla base di una reciproca fiducia, portando a sintesi comprensioni separate in un più coerente quadro di insieme. In che modo ciò può avvenire? Una prima risposta è che una crisi da parte dell'organizzazione può generare un «caos creativo» che incoraggi l'apprendimento sociale. Un'altra è che gli individui che possiedono un di più di informazione possono integrarlo in un modo innovativo. Una terza è che quanti nell'organizzazione si trovano in una posizione mediana possono facilitare la comunicazione sia verso l'alto sia verso il basso. Nonaka suggerisce, infine, per analogia coi programmi informatici di software, che tali processi sono facilitati dalla creazione di una struttura di ipertesto che «possa dotare l'organizzazione di un'abilità strategica ad acquisire, creare, sfruttare e accumulare continuamente e reiteratamente nuova conoscenza». Ciò richiede istituzioni non gerarchiche, al fine di compensare gli assetti più gerarchici che governano le attività di routine.

Analisi di questo tipo si possono applicare anche al sindacato; e se sì, come? Zoll (2003) ha ampliato il nucleo della distinzione di Bateson ai sindacati, intesi anch'essi come organizzazioni che apprendono. Nel reagire a sfide specifiche, essi esibiscono un apprendimento del primo tipo. Essi avanzano nella direzione dell'apprendimento di secondo tipo quando riconoscono che nuove sfide si pongono all'ordine del giorno, e sono in grado di sviluppare strutture e processi interni volti a facilitare la riflessione riguardo ai nuovi problemi, attraverso una discussione collettiva circa le risposte più appropriate. Ma Zoll va avanti, suggerendo la necessità di un apprendimento di terzo tipo, in grado di comportare un esame critico e una ridefinizione delle strategie e delle strutture sindacali di apprendimento già esistenti, e – ancora più alla radice – della loro comprensione di ciò che un'organizzazione sindacale deve essere. La sfida di attrarre e rappresentare una platea di lavoratori di gran lunga più differenziata di quanto non fosse ancora pochi decenni fa implica che per sopravvivere e consolidarsi i sindacati debbono reinventare se stessi come organizzazioni.

La letteratura più recente sui temi dell'apprendimento organizzativo non ha prodotto un impatto significativo sulle analisi del sindacato, tuttavia la sua rilevanza non è difficile da intuire. Una delle poche applicazioni sistematiche di questo genere di studi al contesto sindacale è la ricerca di Huzzard e Ö-

stergren (2002) sul sindacato svedese degli impiegati privati, il Sif. I due autori pongono in risalto il fatto che le teorie sull'apprendimento organizzativo sono state sviluppate all'interno di un quadro di stampo unitario e manageriale, tendendo a trascurare le differenze interne e il conflitto circa l'identità e il fine dell'organizzazione (Huzzard, 2001). Questo è un problema anche maggiore nell'ambito di un sindacato che, diversamente da un'organizzazione che mira al profitto, ha una esplicita ragion d'essere nella democrazia, e in cui tendenze ideologiche in competizione fra loro possiedono quanto meno un certo grado di legittimazione. Huzzard e Östergren hanno riscontrato uno scarto maggiore fra le concezioni «modernizzatrici» della leadership nazionale del Sif – favorevole a servizi maggiormente individualizzati per i lavoratori, oltre che a una maggiore collaborazione coi datori di lavoro – e un persistente legame della maggior parte dei quadri di base coi valori del collettivo, della solidarietà e (se necessario) della militanza. Gli autori interpretano questo contrasto ideologico come una barriera all'apprendimento organizzativo. Un'altra lettura possibile è che gli attivisti di base colgono perfettamente i problemi che i dirigenti nazionali segnalano, e anche le strategie alternative che vengono loro proposte, ma rigettano queste ultime in quanto giudicate derivanti da un cattivo apprendimento da quei problemi. Il messaggio conclusivo dei due studiosi è che i sindacati «hanno difficoltà a sviluppare significati, visioni, ideologie e identità condivise», ma «se l'apprendimento diventa un processo dialettico, allora le differenze ideologiche possono dare anche un impulso alla riflessione e all'apprendimento, piuttosto che ostacolarli» (2002, p. 58).

Ancora due ulteriori considerazioni finali, su questi temi, ci paiono importanti. La prima deriva dalla tesi di Huber, secondo la quale «le organizzazioni spesso non fanno ciò di cui sanno». In un certo senso, le organizzazioni in quanto tali effettivamente non «sanno»; il sapere è infatti una capacità umana, malgrado il sapere di molti individui venga sedimentato, trattenuto e disseminato in seno alle organizzazioni. In ogni caso, tuttavia, l'esperienza acquisita a livelli specifici, o presso strutture periferiche del sindacato (come di qualunque altra organizzazione), non può essere generalizzata e, come suggeriscono Argyris e Schön, vi possono essere disincentivi strutturali alla generalizzazione di esperienze pur importanti. Per ritornare alle analisi di Ganz, canali efficienti di comunicazione endo-sindacale – ciò che Culpepper (2002), in un diverso contesto, chiama «capacità dialogica» – sono di un'importanza cruciale. E nella misura in cui le sfide più serie del-



l'oggi investono il movimento operaio nel suo complesso, si potrebbe aggiungere che canali efficaci inter-sindacali (anche in ambito internazionale) sono essenziali.

Il secondo aspetto da tenere nel massimo conto è che prima di imparare, lo si accennava poc'anzi, è probabile che si debbano prima disimparare, da parte nostra, alcuni atteggiamenti routinari e un certo senso comune. Hall (1993, p. 279), nella sua analisi dell'«apprendimento sociale» a livello di istituzioni statuali, ha sostenuto che «i politici lavorano abitualmente all'interno di una cornice di idee e di valori che contiene non soltanto gli obiettivi della politica e il genere degli strumenti che possono essere utilizzati per raggiungerli, ma anche la natura stessa dei problemi per cui tali obiettivi erano stati definiti». Questo è certamente il caso dei dirigenti sindacali, che «tendono ad affidarsi a registri o schemi di comportamento familiari quando si trovano a fronteggiare condizioni inedite per le quali le vecchie tattiche possono invece rivelarsi inadeguate» (Johnston, 1994, p. 37). Milkman (2006) ha dimostrato come gli approcci organizzativi che qualche decennio fa servivano efficacemente i sindacati industriali americani delle grandi imprese manifatturiere, sono divenuti totalmente inadatti per un numero sempre maggiore di lavoratori a basso salario, con occupazione precaria nei servizi, spesso presso piccole imprese in subappalto; le strutture periferiche prive di un'esperienza sindacale industriale alle spalle sono spesso state quelle di maggior successo nell'organizzazione di questi gruppi di lavoratori.

Nella letteratura manageriale viene ampiamente utilizzata la nozione di «trappole della competenza» (Levitt, March, 1988): la dimestichezza nell'applicare metodi che hanno funzionato bene nel passato diventa un ostacolo all'innovazione in un contesto mutato di circostanze. All'interno dei sindacati, in particolare fra quelli con più storia alle spalle, un rispetto generalizzato per il passato e per il protocollo comporta che le tradizioni ereditate dalle vecchie generazioni finiscano con l'inibire l'apprendimento. Come sostengono Ross e Martin (1999, p. 4), i sindacati «sono *path dependent* (nozione di cui si è già detto sopra, ndt), costretti organizzativamente dal loro passato. Essi tendono dunque a muoversi nella direzione che minaccia di meno idee, valori e abitudini condivise, e il loro apprendimento organizzativo sarà sbilanciato dalla parte di ciò che è già conosciuto». Per superare una siffatta inclinazione conservatrice, l'innovazione strategica richiede spesso un processo di distruzione creatrice.

#### 4. Attivismo degli iscritti, democrazia sindacale e capitale sociale

Il senso delle cose dette finora è che la capacità strategica è un prodotto sia della leadership sia della democrazia interna. Nel suo ormai classico studio comparativo, Kjellberg (1983) ha sostenuto che i più efficaci movimenti sindacali combinano, in maniera articolata, una solida organizzazione centrale (una leadership coordinata) e una vivace attività a livello decentrato con un'elevata partecipazione degli iscritti. Una combinazione di questo tipo sarebbe alla base dello straordinario tasso di sindacalizzazione di un paese come la Svezia. Questa tesi è stata di recente ripresa e sviluppata da Lévesque e Murray (2003), che esplorano gli strumenti che possono ricostituire un potere sindacale di fronte al processo di internazionalizzazione dell'economia. I due autori propongono una triangolazione fra tre elementi: la capacità strategica a livello di luogo di lavoro (intesa come capacità a sviluppare un'agenda pro-attiva piuttosto che reagire soltanto all'iniziativa del management); la vita democratica interna del sindacato («solidarietà interna»), in grado di consentire agli iscritti d'identificarsi con le politiche perseguite a loro nome; la «solidarietà esterna», cioè il livello grazie al quale più ampie risorse organizzative nazionali e internazionali definiscono le priorità per il livello periferico, contrastando le spinte verso la riduzione competitiva delle tutele. La conclusione dei due studiosi risiede nell'esigenza di costruire un circuito virtuoso, fatto di capacità propositiva, democrazia attiva e un sostegno strategico a livello più alto, da porre come base per una strategia efficace per il lavoro; «appare sempre più ovvio che questi tre livelli di potere tendono a rafforzarsi vicendevolmente» (p. 22).

In uno studio successivo dello stesso Lévesque e di altri (2005), si sostiene che l'identificazione dei lavoratori col movimento sindacale è stata indebolita dalla «radicalizzazione delle differenze. Identità sociali divergenti sfidano le nozioni tradizionali di ciò che è collettivo e inducono a un'erosione della rilevanza del quadro tradizionale di riferimento». La loro indagine sui membri del sindacato, in Quebec, ha riscontrato che quelli che più comunemente vedono il sindacalismo come importante per la loro condizione sono coloro che hanno sentito di essere stati consultati sulla politica del loro sindacato, avendo così un'opportunità per determinarne la sua direzione. La democrazia è un grosso mattone nella costruzione dell'identità sindacale (p. 409).

Richards sostiene che «la solidarietà nel mondo del lavoro è sempre stata un fenomeno costruito e contingente, impiantato su basi locali. E oggi lo è più che mai, in un'epoca di relazioni industriali generalmente decentrate, minacce sempre più localizzate, una forza lavoro frammentata e un potere crescente dell'impresa» (2001, p. 35). Dunque una solidarietà segmentata, in un contesto in cui i lavoratori sono sempre più costretti a competere con quelli di altri luoghi, non può essere definita in alcun caso una solidarietà efficace. Questo significa, per tornare alla parte iniziale di questo paragrafo, che l'attivismo a livello decentrato è necessario ma non sufficiente per una strategia sindacale efficace. Come si può ovviare a una tale segmentazione?

In passato, i sindacati si sono spesso sforzati di superare le differenze mediante l'imposizione di ciò che i coniugi Webb (1897) avevano definito *common rule*, o che io chiamo «solidarietà meccanica», portata dall'alto (Hyman, 2004). Ma la radicalizzazione delle differenze di cui si è detto implica che la diversità non possa essere annullata; essa deve essere accettata e accolta anche con favore. Il problema è come i membri attuali e potenziali del sindacato possono essere incoraggiati a percepire gli interessi, a fronte della differenza, come comuni, e a negoziare la tensione che spesso s'instaura fra le loro multiple identità sociali in un modo che risulti compatibile col valore del collettivo. Si tratta di temi che evocano interrogativi complessi sulla soggettività e sulla intersoggettività umana. Come ha sottolineato Zoll (1991), un aumento nella differenziazione delle situazioni e degli interessi, insieme a un'accresciuta incertezza riguardo alle norme sociali e ai valori, fa sì che una reale unità d'azione si renda possibile soltanto se i sindacati diventano «organizzazioni discorsive». E qui, io credo, la nozione di capitale sociale può diventare molto utile.

Quella di capitale sociale è – com'è noto – una nozione problematica, resa popolare dai lavori di Putnam (1993; 1995) in una maniera che risulta però inquietante dal punto di vista politico poiché potenzialmente reazionaria (De Filippis, 2002, p. 791). L'assunto centrale delle tesi di Putnam è che gli individui beneficiano del capitale sociale quando partecipano a una pluralità di reti sociali e associazioni volontarie, e che una intensa vita associativa contribuisce alla forza di una comunità e di una politica più aperta. In un certo senso ciò coincide con gran parte dell'uso recente che si è fatto di una nozione ugualmente ambigua, come quella di società civile. I critici di questo approccio (Levi, 1996; Portes, 1998; De Filippis, 2002; Fine, 2002; Law, Mooney, 2006) hanno mostrato come l'impianto di Putnam tralasci di con-

siderare il ruolo del potere, della disuguaglianza e della classe sociale nel plasmare le opportunità sociali ed economiche dei singoli; incoraggi un approccio volto alla colpevolizzazione delle vittime rispetto alle loro situazioni di svantaggio ed esclusione sociale; ometta di riconoscere che reti sociali dense possono spesso servire a escludere, opprimere e vittimizzare gli outsiders. Ciò nondimeno, come dimostrato da Field (2003) e Portes (1998), il concetto di capitale sociale ha una filiazione più estesa; nel caso di autori come Pierre Bourdieu, ad esempio, assume un significato molto diverso da quello attribuito da Putnam. La stessa cosa è vera per il concetto contiguo di società civile, che è stato storicamente oggetto di una gran mole di interpretazioni confliggenti.

Qual è la rilevanza di questo confronto per i sindacati? A nostro modo di vedere, la cosa più importante è l'idea che il capitale sociale può indicare che l'organizzazione sindacale ricavi la sua vitalità dalle reti sociali fra individui che compongono la membership attuale o potenziale, e che la qualità delle loro relazioni interpersonali o sociali dona al sindacato il suo volto umano e, in definitiva, la sua capacità di agire. Inteso in termini eminentemente collettivi, anziché individuali, il capitale sociale può definire una risorsa potenziale per quanti sono relativamente svantaggiati e privi di potere, nella sfida con quelli che invece sono in posizione economica e politica dominante. Insomma, una base di resistenza. Cosa che certamente non rientrava nel disegno teorico di Putnam e della sua scuola (Law, Mooney, 2006, p. 20). Essa ha invece qualche affinità con l'analisi classica dei coniugi Webb, che videro nella democrazia interna ai sindacati una leva per una più vasta democratizzazione sociale, in grado di consentire ai lavoratori di «riguadagnare collettivamente ciò che su scala individuale è diventato impossibile» (1897, p. 850).

La dimensione collettiva del capitale sociale emerge chiaramente, ad esempio, dalla ricerca condotta in quattro paesi da Dufour e Hege (2002): la «capacità rappresentativa» deriva in parte dalla predisposizione di istituzioni formali, ma in una misura non certo minore anche dalla qualità delle interrelazioni fra i rappresentanti e la loro base, dalla capacità di risposta dei rappresentanti alle preoccupazioni di tutti i giorni che affannano individualmente i lavoratori, dalla loro prontezza ad agire come una sorta di assistente sociale che si occupa dei problemi che insorgono al di fuori del lavoro. Dal momento che le reti di socialità pre-esistono all'organizzazione formale collettiva, esse possono fornire un trampolino di lancio per la sindacalizzazione (o, di contro, per la volontà di non prendere la tessera sindacale), nonché u-

na risorsa per un dialogo efficace. Quest'ultimo caso è stato dimostrato in uno studio di Batstone e altri (1978) su una fabbrica metalmeccanica britannica: la leadership sindacale aziendale era in grado di influenzare la base; la voglia di agire attraverso l'orchestrazione del dibattito e della discussione, resa possibile grazie a una rete di delegati di prima linea, giù sino a raggiungere gruppi informali di lavoratori che mangiavano insieme alla mensa, giocavano insieme a carte durante le pause o discutevano fra loro delle partite di calcio disputate nel weekend. Negli Stati Uniti, Fantasia (1988) ha descritto dinamiche simili tra il fare informalmente gruppo e la solidarietà di stampo sindacale.

In un'analisi basata sull'esperienza statunitense, Jarley (2005) ha sostenuto lo sviluppo di ciò che egli chiama il «capitale sociale sindacale»: i sindacati dovrebbero assumersi il ruolo di fautori della mutualità fra i lavoratori, come base per recuperare iscritti e influenza. Jarley nota che il modello sindacale dei servizi, facendo iscritti che dipendono dal ricorso a funzionari *full-time*, indebolisce le reti di mutuo sostegno collettivo fra i lavoratori, riducendone così il loro capitale sociale. Il modello sindacale dell'organizzazione demanda invece il senso del collettivo al luogo di lavoro, però tende a sostituire la dipendenza dai funzionari con quella da un nucleo di attivisti impegnati, facilmente soggetti a essere poi vittimizzati e al cosiddetto *burn-out*. Il modello alternativo proposto da Jarley crea invece una rete sociale più diversificata, senza una linea netta di demarcazione fra mutuo sostegno riguardo ad aspetti che sono sindacalmente rilevanti e altri che lo sono in misura meno evidente. In questo modo, legami che si costruiscono su un determinato terreno possono successivamente facilitare l'azione collettiva anche su altri. Uno studio su due comparti del sindacato americano degli alimentaristi e del commercio suggerisce che un modello di questo tipo si è rivelato efficace nel reclutare e nel coinvolgere giovani lavoratori alla vita del sindacato, ma anche a livello di un attivismo politico a più ampio raggio.

Due vantaggi particolari del capitale sociale sindacale, secondo Jarley, stanno costruendo la capacità del sindacato di «prendere a prestito, ed estendere, il capitale sociale proprio dei suoi iscritti meglio organizzati» (2005, p. 11); il fatto che le reti sociali, non essendo confinate a questioni puramente legate al posto di lavoro, possono essere sostenute da lavoratori che si spostano fra diversi datori di lavoro, rende l'iscrizione al sindacato più prontamente «trasferibile da un'impresa a un'altra impresa» (p. 19). Sebbene Jarley non sviluppi ulteriormente questo punto, è interessante notare come qui vi siano a-

nalogie col principio della «mutua assicurazione» che i Webb consideravano il cuore della solidarietà all'interno dei primi sindacati di mestiere, e con gli sforzi dei sindacati socialisti delle origini per organizzare numerose attività sociali volte ad accrescere la coesione e la lealtà fra i propri membri. Che il modello di Jarley sia o non sia da considerare praticabile, di certo merita di essere presa molto sul serio la sua idea di reinventare vaste reti mutualistiche, come basi potenziali per un «capitale sociale rivoluzionario» (Law, Mooney, 2006), in grado di resistere alle pressioni inesorabili del neoliberalismo.

## 5. Lessico delle motivazioni, ideologie e utopie

Un tema che ha attraversato gran parte delle analisi svolte finora è stato quello che la capacità strategica del sindacato può essere, deve essere rafforzata attraverso il dialogo, la discussione, il dibattito al proprio interno. Una politica uniforme non può essere imposta meccanicamente quando l'iscritto «tipo», l'iscritto «medio» – ammesso che sia mai esistito – non esiste più. Sempre di più i sindacati hanno bisogno di diventare organizzazioni «discorsive», «dialogiche», capaci di consentire una negoziazione aperta riguardo a differenze interne che si sono evidentemente accresciute.

Certo, anche questa ricetta comporta qualche problema; dentro a qualunque sindacato, infatti, singoli individui o gruppi si rivelano più motivati di altri nel dare voce alle proprie posizioni o ai propri interessi. Tradizionalmente, la democrazia formale di molti sindacati è stata una cornice all'interno della quale certe componenti (lavoratori maschi, a tempo pieno, originari del luogo e relativamente qualificati) hanno dominato le scelte politiche. Oggi i nuovi strumenti della comunicazione elettronica consentono una partecipazione di gran lunga maggiore riguardo al confronto strategico ma, come apprezza chiunque sia coinvolto in *mailing list* sindacali, i partecipanti più attivi tendono ad auto-investirsi di una propria piattaforma specifica. La sfida maggiore consiste allora nel capire come ottenere un dialogo che proceda dal basso, e che sia autenticamente rappresentativo della diversità delle opinioni della base (*rank-and-file*).

Una risposta è che il capitale sociale sindacale potrebbe dare maggior voce a quegli iscritti e a quei settori meno organizzati. Un'altra, che ci rinvia alle tesi di Offe e Wiesenthal (1985), è quella che fra i compiti che spettano alla leadership, riguardo all'agenda sindacale, vi sia quello di trasformare i-

stanze e aspettative particolaristiche e in competizione fra loro in obiettivi politici più inclusivi, attraverso una ridefinizione dell'affermazione «spontanea» degli interessi. In questo caso però diventa necessario andare al di là del procedimento discorsivo e dialogico, per investire la sfera dei contenuti. La frammentazione delle identità del lavoro e degli interessi non costituisce un esito naturale, è invece il risultato di un intervento orientato politicamente, teso a erodere gli assetti nazionali post-bellici delle relazioni industriali, per indebolire o rimuovere le protezioni sociali dei lavoratori, mettendo questi ultimi in conflitto gli uni con gli altri. Ciò di cui parliamo è, in definitiva, un radicale slittamento nei rapporti di forza fra capitale e lavoro.

Ronald Dore (2003, p. 32), studioso non certo sospetto di indulgere a retoriche catastrofistiche o massimaliste, ha descritto l'attacco a livello nazionale alle tutele del lavoro come il risultato non soltanto degli obiettivi della flessibilità e dell'efficienza, ma anche come un obiettivo politico, finalizzato a colpire il potere dei sindacati e la loro capacità di influenzare l'elettorato. In questa valutazione «i politici che hanno risposto varando leggi che una potente classe manageriale veniva chiedendo, non erano soltanto preoccupati di creare le condizioni a sostegno della competitività nazionale. Erano anche impegnati in una lotta di classe». Quella della lotta di classe è una descrizione appropriata per parlare del cosiddetto *Washington Consensus*, e lo è anche con riguardo ai suoi interpreti più entusiasti a Bruxelles. Per difendere i lavoratori a livello di posto di lavoro, oltre che a livello nazionale e internazionale, la politica economica richiede un confronto ravvicinato con la logica dominante dell'era che viviamo. Ciò comporta che i sindacati debbono volgersi (o ritornare) a una percezione di se stessi come organizzazioni che si impegnano per i diritti, nell'ambito di una propria politica rivendicativa (Tarow, 1998). Ciò implica una consapevolezza dell'identità sindacale alla stregua di ciò che Flanders chiamava «spada di giustizia» (1970), puntata contro l'oppressione, la disuguaglianza e le discriminazioni. Un ruolo che può richiedere la cooperazione, non sempre facile, con altri movimenti sociali che non hanno mai ottenuto quel grado di riconoscimento che le organizzazioni sindacali hanno invece saputo guadagnarsi in così tanti paesi. Ciò ripositiona potenzialmente il ruolo del sindacato alla stregua di outsider, laddove esso aveva fino a tempi recenti goduto di quello più confortevole e riconosciuto di insider.

La questione centrale riguarda qui il piano delle idee, del linguaggio, della mobilitazione. Il declino dell'organizzazione sindacale si è in parte deter-

minato su un terreno di tipo ideologico: i sindacati europei sono stati in grado di prosperare fin tanto che il discorso politico dominante contemplava, alla stregua del senso comune di un'epoca, norme collettive, tutele dell'occupazione e misure di welfare. La contro-rivoluzione ideologica degli ultimi tre decenni – che è stata maggiore e più rapida in alcuni paesi piuttosto che in altri – ha messo i sindacati gravemente sulla difensiva. Essi sono spesso visti come rappresentanti di interessi acquisiti, quelli di quanti sono già relativamente protetti nel mercato del lavoro, con salari e condizioni di lavoro tutto sommato accettabili, di quanti sono se non proprio vincenti, fra quelli che dai processi economici di ristrutturazione hanno perso comunque di meno. I sindacati devono convincere se stessi e gli altri che la loro è invece la voce della maggioranza, che rappresentano tanto i perdenti quanto i vincenti e che, però, vogliono provare a trasformare i perdenti in vincenti.

La battaglia delle idee è una battaglia di parole. Gli attori umani «affrontano le situazioni attraverso lessici particolari, ed è nei termini dello stesso limitato lessico che anticipano le conseguenze delle loro condotte. Lessici stabili delle motivazioni si collegano a conseguenze prevedibili e ad azioni specifiche». (Mills, 1940, p. 906). Lessici delle motivazioni che legittimavano la tradizionale azione sindacale risultano oggi datati. Come ha sottolineato Kelly, i sindacati necessitano di efficaci strumenti linguistici sia per poter inquadrare la percezione dei lavoratori riguardo alle situazioni che li affliggono sia per attribuire le responsabilità dei loro problemi e proporre di conseguenza rimedi credibili. Se, ad esempio, i lavoratori accettano che il deterioramento delle condizioni di lavoro, o le minacce di chiusura del posto in cui lavorano, sono il risultato inevitabile di forze economiche fuori da ogni controllo, la resistenza collettiva non può che risultare vana. Se della loro condizione incolpano i propri datori di lavoro o il governo, senza però avere alcuna proposta politica alternativa, loro possono anche protestare, ma è assai improbabile che alla fine potranno averla vinta. Touraine, molti anni fa (1966), approfondì bene questo genere di problemi.

Tilly (2006) parla in termini analoghi dei movimenti sociali che utilizzano «piattaforme rivendicative»: forme di azione che sono state sviluppate in passato e che offrono spunti per il futuro, ma che nondimeno sono soggette a un'innovazione costante. Tale repertori, suggerisce Tilly (p. 184), contengono tre fattori chiave: l'identità, l'assunto cioè che quelli coinvolti sono gruppi con interessi specifici e la capacità di perseguire tali interessi con la dovuta tenacia; la capacità di tenere le posizioni, vale a dire la determinazio-



ne affinché essi possano essere presi tanto seriamente quanto le richieste di altri gruppi socio-economici più potenti; infine il programma, inteso come un elenco sistematico di richieste. Tutti e tre questi fattori, secondo Tilly, si saldano vicendevolmente. Si tratta di un utile prisma cui guardare ai sindacati europei: nel loro periodo di maggiore forza, essi potevano credibilmente rivendicare di rappresentare un mondo con una forte identità collettiva, di possedere la determinazione di un attore rispettato nella formazione politico-sociale, di articolare un programma che rifletteva interessi generali. Oggi, in molti paesi, tutti e tre questi fattori sono stati indeboliti, e questo indebolimento si è ripercosso da un fattore all'altro.

Per i sindacati l'adozione di nuovi vocabolari, capaci di dare significato all'identità, alla determinazione e a un programma, può costituire una parte della soluzione al problema della sopravvivenza e del rinnovamento del movimento sindacale. In termini ancora più generali, i sindacati devono riguadagnare la propria legittimazione. È in corso una battaglia di idee; battaglia che si è per lo più combattuta da una parte soltanto. C'è un vasto consenso, non solo a Washington ma anche a Bruxelles, riguardo all'accettazione delle virtù della globalizzazione neoliberista, che tratta la competitività come una forza che non può essere governata, secondo la quale il lavoro e i lavoratori si devono adattare alla nuova realtà economica dei nostri tempi. «Non c'è alternativa» («Tina», *There is not alternative*), era solita dire il primo ministro britannico Margaret Thatcher. Invece un'alternativa deve poter esserci, per rinsaldare l'economia alla società e il lavoro alla vita; i sindacati dovrebbero essere in prima fila nel definire questa alternativa. Ma hanno bisogno di una nuova visione, persino di una nuova utopia, se vogliono diventare soggetti, e non oggetti, del processo storico che è in atto.

## Bibliografia

- Argyris C. (1976), *Single-Loop and Double-Loop Models in Research on Decision Making*, in *Administrative Science Quarterly*, 21, n. 3, pp. 363-75.
- Argyris C., Schön D.A (1974), *Theory in Practice: Increasing Professional Effectiveness*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Barker C., Johnson A., Lavalette M. (2001), *Leadership Matters: An Introduction*, in Barker C., Johnson A., Lavalette M. (a cura di), *Leadership and Social Movements*, Manchester, Manchester University Press, pp. 1-23.

- Bateson G. (1972-2000), *Steps to an Ecology of Mind*, Chicago, University of Chicago Press (trad. it., *Verso un'ecologia della mente*, Adelphi, 2000).
- Batstone E., Boraston I., Frenkel S. (1978), *The Social Organization of Strikes*, Oxford, Blackwell.
- Björkman H. (2006), *Targeting Individuals and Specific Groups of Employees: An Emerging Trade Union Challenge*, in *Transfer*, 12, n. 3, pp. 315-32.
- Bouquin S., Leonardi S. et al. (2007), *Can Europe's trade unions represent and organise workers in SMEs?*, in *Transfer*, 13, n. 1.
- Culpepper P.D. (2002), *Powering, Puzzling, and «Pacting»: The Informational Logic of Negotiated Reforms*, in *Journal of European Public Policy*, 9, n. 5, pp. 774-90.
- De Filippis J. (2002), *Symposium on Social Capital: An Introduction*, in *Antipode*, 34, n. 4, pp. 790-95.
- Dore R. (2003), *New Forms and Meanings of Work in an Increasingly Globalized World*, Ilo Social Policy Lectures, in <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/dore.pdf>
- Dufour C., Hege A. (2002), *L'Europe syndicale au quotidien*, Bruxelles, Pie-Peter Lang.
- Fantasia R. (1988), *Cultures of Solidarity: Consciousness, Action, and Contemporary American Workers*, Berkeley, University of California Press.
- Field J. (2003), *Social Capital*, Londra, Routledge.
- Fine B. (2002), *They F\*\*k You Up Those Social Capitalists*, in *Antipode*, 34, n. 4, pp. 796-800.
- Flanders A. (1970), *Management and Unions*, Londra, Faber.
- Ganz M. (2000), *Resources and Resourcefulness: Strategic Capacity in the Unionization of California*, in *American Journal of Sociology*, 105, n. 4, pp. 1003-62.
- Hälker J., Vellay C. (2006), *Union Renewal: Gewerkschaften in Veränderung*, Düsseldorf, Hans Böckler Stiftung.
- Hall P.A. (1993), *Policy Paradigms, Social Learning and the State*, in *Comparative Politics*, 25, n. 3, pp. 275-96.
- Heery E. (2005), *Sources of Change in Trade Unions*, in *Work, Employment and Society*, 19, n. 1, pp. 91-106.
- Huber G.P. (1991), *Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literatures*, in *Organization Science*, 2, n. 1, pp. 88-115.
- Huzzard T. (2001), *Discourse for Normalizing What? The Learning Organization and the Workplace Trade Union Response*, in *Economic and Industrial Democracy*, 22, n. 3, pp. 407-31.
- Huzzard T., Östergren K. (2002), *When Norms Collide: Learning under Organizational Hypocrisy*, in *British Journal of Management*, 13, pp. 47-59.

- Hyman R. (1997), *Trade Unions and Interest Representation in the Context of Globalisation*, in *Transfer*, 3, n. 3, pp. 515-33.
- Hyman R. (2001), *Understanding European Trade Unionism: Between Market, Class and Society*, Londra, Sage.
- Hyman R. (2004), *Solidarity for Ever?*, in Lind J., Knudsen H., Jørgensen H. (a cura di), *Labour and Employment Regulation in Europe*, Bruxelles, Pie-Peter Lang.
- Jarley P. (2005), *Unions as Social Capital: Renewal through a Return to the Logic of Mutual Aid?*, in *Labor Studies Journal*, 29, n. 4, pp. 1-26.
- Johnson N.B., Jarley P. (2005), *Unions as Social Capital: The Impact of Trade Union Youth Programmes on Young Workers' Political and Community Engagement*, in *Transfer*, 11, n. 4, pp. 605-16.
- Johnston P. (1994), *Success while Others Fail: Social Movement Unionism and the Public Workplace*, Ithaca (New York), Ilr Press.
- Kelly J. (1998), *Rethinking Industrial Relations: Mobilisation, Collectivism and Long Waves*, Londra, Routledge.
- Kjellberg A. (1983), *Facklig organisering i tolv länder*, Lund, Arkiv.
- Law A., Mooney G. (2006), *Social Capital and Neo-Liberal Voluntarism*, in *Variant*, 26, pp. 18-20.
- Lévesque C., Murray G. (2003), *Le pouvoir syndical dans l'économie mondiale*, *Revue de l'Yves*, 41, pp. 1-28.
- Lévesque C., Murray G., Le Queux S. (2005), *Union Disaffection and Social Identity*, in *Work and Occupations*, 32, n. 4, pp. 400-22.
- Levi M. (1996), *Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's Making Democracy Work*, in *Politics and Society*, 24, n. 1, pp. 45-55.
- Levitt B., March J.G. (1988), *Organizational Learning*, in *Annual Review of Sociology*, 14, n. 319-40.
- Locke R.M., Thelen K. (1995), *Apples and Oranges Revisited: Contextualized Comparisons and the Study of Comparative Labor Politics*, in *Politics and Society*, 23, n. 3, pp. 337-67.
- Milkman R. (2006), *L.A. Story: Immigrant Workers and the Future of the U.S. Labor Movement*, New York, Russell Sage Foundation.
- Mills C.W. (1940), *Situated Actions and Vocabularies of Motive*, in *American Sociological Review*, 5, n. 6, pp. 904-13.
- Müller-Jentsch W. (1985), *Trade Unions as Intermediary Organizations*, in *Economic and Industrial Democracy*, 6, n. 1, pp. 3-33.
- Nonaka I. (1994), *A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation*, in *Organization Science*, 5, n. 1, pp. 14-37.

- Offe C., Wiesenenthal H. (1985), *Two Logics of Collective Action*, in Offe C., *Disorganized Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Portes A. (1998), *Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology*, in *Annual Review of Sociology*, 24, pp. 1-24.
- Putnam R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press (trad. it., *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1996).
- Putnam R.D. (1995), *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, in *Journal of Democracy*, 6, n. 1, pp. 65-78.
- Putnam R.D. (2004), *Capitale sociale e individualismo*, Bologna, Il Mulino.
- Regalia I. (1988), *Democracy and Unions: Towards a Critical Appraisal*, in *Economic and Industrial Democracy*, 9, n. 3, pp. 345-71.
- Richards A.J. (2001), *The Crisis of Union Representation*, in Van Guyes G., De Witte H., Pasture P. (a cura di), *Can Class Still Unite?*, Aldershot, Ashgate, pp. 13-36.
- Ross G., Martin A. (1999), *European Unions Face the Millennium*, in Martin A., Ross G. (a cura di), *The Brave New World of European Labor*, New York, Berghahn, pp. 1-25.
- Schmidt V.A. (2002), *The Futures of European Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Streeck W. (1988), *Editorial Introduction*, in *Economic and Industrial Democracy*, 9, n. 3, pp. 307-18.
- Tarrow S. (1998), *Power in Movement*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tilly C. (2006), *Regimes and Repertoires*, Chicago, University of Chicago Press.
- Touraine A. (1966), *La conscience ouvrière*, Parigi, Seuil.
- Webb S., Webb B. (1897), *Industrial Democracy*, Londra, Longmans.
- Weiss L. (1998), *The Myth of the Powerless State*, Ithaca (New York), Cornell University Press.
- Western B. (1998), *Between Class and Market: Postwar Unionization in the Capitalist Democracies*, Princeton, Princeton University Press.
- Zoll R. (1991), *Gewerkschaften as Diskurs-Organisationen*, in *Gewerkschaftliche Monatshefte*, n. 6, pp. 390-9.
- Zoll R. (2003), *Gewerkschaften as lernende Organisationen: Was ist eigentlich das problem?*, in *Gewerkschaftliche Monatshefte*, n. 5, pp. 315-21.
- Zoll R. (2003), *La solidarietà. Uguaglianza e differenza*, Bologna, Il Mulino.

[Traduzione a cura di Salvo Leonardi]

TEMA

***Contrattare beni pubblici nel territorio***



## Introduzione

# Contrattare la cittadinanza sociale in ambito territoriale

Cesare Minghini

I saggi e gli interventi che seguono affrontano il tema delle trasformazioni delle politiche pubbliche e dei sistemi di welfare avvenute nel corso degli ultimi anni nel nostro paese mettendo a fuoco, nello specifico, le relazioni che intercorrono tra l'attore pubblico e il sindacato a livello locale, riprendendo e approfondendo gli argomenti trattati nel n. 1/2006 dei *Quaderni di Rassegna Sindacale – Lavori* «Concertare le riforme».

Ci occuperemo quindi di *territorializzazione delle politiche pubbliche e del welfare*, dal momento che i processi che sottostanno alla costruzione delle decisioni di competenza della sfera pubblica, cui anche il sindacato partecipa, tendono a privilegiare sempre più, oltre ai livelli europei e nazionali, quello sub-nazionale e locale.

I processi di territorializzazione e di *contrattualizzazione* delle politiche, che si stanno affermando a livello locale, coinvolgono oltre al sindacato una pluralità di attori (sociali, privati, non profit); appaiono assai contraddittori (nei percorsi, negli esiti ecc.); presentano, ad esempio, potenzialità e, al contempo, problemi e rischi, come l'introduzione di dispositivi partecipativi finalizzati a incentivare una maggiore partecipazione dei cittadini alla formazione delle decisioni istituzionali, così come amplificano i pericoli di crescente *frammentazione della cittadinanza* in un paese come l'Italia in cui l'esigibilità e la tutela dei diritti sono incerte e non garantite in modo omogeneo a livello nazionale. Inoltre, sono processi che vanno a incidere sui modelli di regolazione sociale, *stimolando* gli attori a ridefinire gli schemi fin qui praticati di concertazione e negoziazione. Si tratta di tematiche già affrontate anche da questa rivista a partire dal Duemila; in particolare nel n. 3/2000 «Concertazione territoriale» e nello specifico nel saggio di Francesco Piu, all'epoca vice segretario generale dello Spi Cgil nazionale.

\* Cesare Minghini è presidente dell'Ires Emilia Romagna.

Il primo saggio – dal titolo *Contrattare la cittadinanza sociale. Nodi critici e questioni aperte a partire da una ricerca empirica* – di Cesare Minghini e Florinda Rinaldini dell'Ires Emilia Romagna, si occupa delle esperienze di contrattazione territoriale confederale avvenute in quella regione tra le amministrazioni comunali e il sindacato in merito alla definizione delle politiche di bilancio, nel periodo 2002-2005<sup>1</sup>. Ne analizza le caratteristiche e, in modo particolare, si sofferma sugli aspetti problematici e su alcuni quesiti che questa attività negoziale pone: il tema del mandato (chi rappresenta chi?), la difficile definizione da adottare (è contrattazione, concertazione, negoziazione?), il futuro di questa azione sindacale e altre questioni.

Si tratta indubbiamente di *un'attività negoziale sempre più praticata* a livello locale dal sindacato confederale e dei pensionati anche se *territorialmente limitata*, in particolare alle regioni del Nord (assai radicata e consolidata in Emilia Romagna), che si realizza da oltre un decennio in assenza, spesso, di un sistema formale di regole comuni cui fare riferimento, producendo di conseguenza differenti modalità di confronto ed esito tra i due attori della contrattazione.

Seguono due interventi, rispettivamente di Vando Borghi dell'Università di Bologna (*La cittadinanza sociale, tra territorializzazione e contrattualizzazione*) e di Cesare Melloni, segretario generale della Camera del lavoro metropolitana di Bologna (*Esperienze di contrattazione territoriale a Bologna*), tenuti al seminario «Contrattare la cittadinanza sociale. Attori, dilemmi e strategie nella territorializzazione delle politiche», organizzato dall'Ires regionale nel novembre 2006. Entrambi gli autori hanno partecipato alla giornata seminariale e si sono confrontati su questi temi prendendo spunto dallo studio realizzato dall'Istituto di ricerca della Cgil Emilia Romagna.

Il primo articolo, in estrema sintesi, aiuta a riflettere sulle *tendenze di fondo e sulle tensioni* che i processi di contrattualizzazione e territorializzazione del welfare chiamano in causa. A partire dai diversi significati che possono assumere i termini «centralizzazione» e «localizzazione», vengono prese in esame le tensioni esistenti tra decentralizzazione e sussidiarietà; territorializzazione e frammentazione della cittadinanza; inclusività e qualità della partecipazione, fino ad arrivare alla necessità per il sindacato, di

<sup>1</sup> Vedi Minghini C., Rinaldini F., Poggiali F. (2006), *La contrattazione territoriale confederale in Emilia Romagna 2002-2005. Primo rapporto Ires Emilia Romagna*, Bologna, Materiali Ires Emilia Romagna, in [www.ireser.it](http://www.ireser.it).



fronte alle profonde trasformazioni delle politiche pubbliche, di riflettere su se stesso e sul proprio ruolo.

Nel secondo contributo si dà conto delle esperienze di contrattazione territoriale/sociale realizzate dalla Cgil di Bologna con gli enti locali, ponendo l'attenzione sulle criticità emerse (la fragilità di queste azioni sperimentali, le ambiguità di cui il termine si è caricato nel dibattito politico sindacale ecc.) e sulle modalità di ricostruzione di un potere contrattuale del sindacato a livello territoriale.

Vi è, poi, il saggio di Matteo Villa dell'Università di Brescia – *Tra contrattazione e progettazione territoriale. Sindacato e nuove forme di governo del welfare locale* – che, a partire dai risultati di una ricerca promossa dal sindacato pensionati di Brescia, torna ad affrontare il tema sollevato inizialmente dell'universalità ed esigibilità dei diritti (sottoposti a una crescente proceduralizzazione e interpretazione soggettiva e localizzata), indagando le particolari *intersezioni* che si stabiliscono tra le esperienze di contrattazione del sindacato con gli enti locali, le forme di tutela e assistenza finalizzata a difendere il potere d'acquisto delle pensioni e l'avvio del processo di applicazione della legge quadro di riforma dell'assistenza (legge 328 del 2000).

Infine, il contributo di Giovanna Spolti dell'Ires Lucia Morosini – *Il territorio come luogo di negoziazione dei diritti: analisi degli accordi territoriali in Piemonte* – sposta l'attenzione sulle pratiche di negoziazione territoriale che avvengono in un'altra regione del Nord del paese. Anche in Piemonte, infatti, così come in Lombardia e in Emilia Romagna, si è assistito, nel corso degli ultimi dieci anni, a un'intensa attività di confronto tra il sindacato e gli enti locali, che ha dato esiti spesso formalizzati (firma di accordi, protocolli, intese ecc.). A fronte dell'aumento significativo di accordi sottoscritti, l'Ires Piemonte ha costituito un Osservatorio permanente sulla contrattazione territoriale e in questa sede analizza il grado di copertura di questa attività negoziale nel territorio regionale, quali sono i soggetti che ne beneficiano e quali gli argomenti trattati.



# Contrattare la cittadinanza sociale.

## Nodi critici e questioni aperte a partire da una ricerca empirica

Cesare Minghini, Florinda Rinaldini

### 1. Il tema al centro della ricerca: un'introduzione

L'articolo si propone di offrire un contributo alla riflessione su un tema divenuto nel corso degli ultimi anni oggetto di grande interesse, spesso al centro del dibattito politico e culturale, che ruota attorno all'azione locale degli attori sociali – in questa sede ci interessa soffermarci principalmente sul ruolo svolto dal sindacato – e, più in generale, riguarda il fenomeno della territorializzazione delle politiche pubbliche e del welfare (Bifulco, 2005; Donolo, 2006; Mirabile, 2005).

A fronte di tematiche alquanto attuali, occorre ribadire che la dimensione territoriale dell'azione sindacale – ovvero la partecipazione da parte del sindacato alla costruzione delle decisioni di competenza della sfera istituzionale in ambito locale – risulta ancora un aspetto poco esplorato e indagato, anche per il rilievo assegnato in precedenza alle macropolitiche e al ruolo della concertazione nazionale (Carrieri, 2004).

La nostra attenzione si soffermerà, in gran parte, sulle principali caratteristiche e sugli aspetti problematici emersi dall'analisi delle *esperienze di contrattazione territoriale confederale avvenute in Emilia Romagna tra il sindacato – spesso in modo unitario – e le amministrazioni comunali*, in merito alla definizione delle politiche dei bilanci preventivi, nel periodo 2002-2005, in un campione significativo di comuni<sup>1</sup>. L'arco di tempo preso in

\* Cesare Minghini è Presidente dell'Ires Emilia Romagna.

\*\* Florinda Rinaldini è ricercatrice dell'Ires Emilia Romagna.

<sup>1</sup> Sono stati selezionati 32 comuni, con una popolazione pari al 50 per cento circa del totale regionale. Il campione comprendeva: tutti i comuni capoluogo (con popolazione residente superiore ai 100.000 abitanti); i comuni con popolazione compresa tra 15.000 e 100.000 unità; i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 residenti. Vedi, per gli approfondimenti relativi alla metodologia utilizzata, il rapporto di ricerca disponibile in [www.i-reser.it](http://www.i-reser.it).

esame ha visto gli enti locali opporsi con forza a un governo di centrodestra che ha imposto, nelle leggi finanziarie approvate, la drastica riduzione dei trasferimenti erariali statali, pesanti vincoli e tetti di spesa, il blocco delle assunzioni ecc.

Nel contesto italiano, la presenza sindacale è divenuta indubbiamente negli ultimi decenni «più intensa e pervasiva, estendendosi oltre l'ambito nazionale e ramificandosi intorno a materie settoriali e a esperienze locali» (Carrieri, 2004, p. 143).

In questa direzione ha sicuramente giocato un ruolo importante il crescente rilievo assunto, in tema di politiche di welfare, dai vari livelli locali che si vanno sempre più ad affiancare a quello europeo e nazionale. *La dimensione locale si configura*, dunque, molto più che in passato, *come una dimensione strategica dello sviluppo*, capace di contribuire alla promozione della cittadinanza basata sui diritti sociali che, storicamente, sono connessi allo sviluppo del welfare state (Regalia, 2003). Stiamo pertanto assistendo, a livello sub-nazionale e locale, all'apertura degli spazi decisionali, da parte dei decisori pubblici, a una pluralità di attori (sociali, privati, non profit ecc.), che spesso si sostanzia in *una proliferazione di «accordi, patti, intese»* tra le istituzioni e questi soggetti, sempre più considerati come interlocutori privilegiati delle amministrazioni locali e, apparentemente, protagonisti dello sviluppo sociale ed economico legato al territorio. Di fatto, l'elaborazione delle politiche e dei programmi, soprattutto a livello locale, «tende a dare uno spazio crescente a questi strumenti contrattuali» (gli accordi, i protocolli, le intese) che «ridisegnano il profilo e i contenuti delle relazioni fra le stesse amministrazioni pubbliche che a vario titolo sono competenti o interessate» (Bifulco, Vitale, 2005, p. 81). Questo consente di comprendere meglio come nel corso degli ultimi anni si stiano sempre più diffondendo *pratiche di innovazione istituzionale* ispirate all'introduzione di dispositivi volti potenzialmente a promuovere la partecipazione dei cittadini nei processi e nei meccanismi decisionali delle istituzioni locali (Borghini, 2006), come dimostra, ad esempio, l'adozione dello strumento del *bilancio partecipativo* da parte di molti comuni dell'Emilia Romagna.

Prima di inquadrare in modo più adeguato il tema al centro del nostro intervento, è però necessario, in via preliminare, soffermarsi su alcuni aspetti che possono aiutarci a considerare l'argomento «welfare locale» rifuggendo da facili esaltazioni e con tutto il portato di «dilemmaticità e

problematicità» (Ranci, 2006, p. 127-128)<sup>2</sup> che alla definizione si accompagna. A ben vedere, attorno al tema del welfare locale sono in gioco questioni che non necessariamente vanno nella direzione di un'espansione e di un miglioramento del sistema di welfare, ma che pongono come problematico già il mantenimento dell'assetto attuale. In questa prospettiva, il welfare locale può essere concepito non solo e non più come elemento estremamente positivo, «sostanzialmente addizionale e complementare» dello stato sociale nazionale, ma diventa un «*possibile terreno di conflitti*, un campo intorno a cui si va rinegoziando e ridefinendo l'intera architettura del sistema di welfare nazionale [...] e assume rilevanza all'interno di un processo di ridefinizione della geografia della regolazione pubblica» (Ranci, 2005). Stiamo parlando dunque di tutto ciò che attiene, in qualche modo, il «negoziare i diritti di cittadinanza» (Regalia, 2003)<sup>3</sup> e, in particolare, i «diritti sociali – una conquista del Novecento – sempre meno garantiti pubblicamente» (Casaccia, 2006, p. 251). Di fatto, anche in una regione «ricca» come l'Emilia Romagna si registra un aumento della *vulnerabilità sociale*, del disagio socio-economico, relazionale e dell'insicurezza sociale (AA.VV., 2005).

In questo quadro, *il sindacato si sta attrezzando* al fine di promuovere politiche di inclusione sociale e tutela dei diritti, per divenire, sempre più, «soggetto attivo nella contrattazione di quote di salario sociale e nella contrattazione dell'allocazione delle risorse pubbliche, dei programmi territoriali e degli investimenti per lo sviluppo e la crescita; anche attraverso un sistema di tutele e promozioni locali in grado di *alimentare una democrazia e una partecipazione sostanziale alla vita delle comunità*»<sup>4</sup>.

Le esperienze di contrattazione oggetto di questo saggio chiamano in causa *due attori* – il sindacato e le istituzioni di governo locale – in un confronto quindi di tipo bilaterale; si svolgono sugli indirizzi e le linee di bilancio degli enti locali (in questo caso i comuni); ruotano attorno ad alcuni grandi as-

<sup>2</sup> L'espressione è stata utilizzata da Costanzo Ranci nel corso dell'intervento da lui tenuto al primo Forum della Rivista delle Politiche Sociali *Welfare italiano. L'Europa nonostante tutto*, tenutosi a Roma il 7-8 novembre 2005.

<sup>3</sup> Parafasando il titolo di uno studio – importante – che si è cimentato sul tema della contrattazione tra enti locali e sindacato (nello specifico si tratta del sindacato dei pensionati) in tema di bilanci comunali in Lombardia.

<sup>4</sup> Come recita il Documento politico conclusivo del XV Congresso nazionale della Cgil, tenutosi a Rimini il 1-4 marzo 2006.

si che possiamo sinteticamente così definire: la difesa del potere d'acquisto di salari e pensioni; il contenimento e la riduzione di prezzi e tariffe; le politiche socio-sanitarie e assistenziali, volte a garantire la qualità dei servizi collettivi e a domanda individuale; i temi dell'equità e progressività delle imposte comunali.

Vi è stata tensione continua, durante tutto il percorso di ricerca, al fine di intrecciare l'analisi di tipo qualitativo – volta a ricostruire il processo negoziale che avviene tra i due attori della contrattazione (sindacato e amministrazione municipale), tramite interviste in profondità e *focus group* – con l'analisi di tipo quantitativo (lo studio degli esiti formali della contrattazione denominati accordi, ma anche protocolli, verbali, intese, sottoscritti tra le organizzazioni sindacali e gli enti locali del campione).

Sono stati realizzati *focus group* in tutti gli undici territori (le Camere del lavoro territoriali) con gli attori sindacali: la confederazione, il sindacato dei pensionati, la categoria del pubblico impiego, mentre interviste semi-strutturate sono state rivolte agli attori istituzionali (sindaci, vicesindaci, assessori al Bilancio e alle Politiche sociali).

A partire dalle modalità con cui il sindacato predispone la propria «piattaforma rivendicativa», si è centrata l'attenzione sulla *ricostruzione del percorso negoziale in tutte le sue varie fasi*, prendendo in esame le caratteristiche delle relazioni tra le parti, il processo di negoziazione e la sua formalizzazione, i momenti successivi alla sottoscrizione o meno di un accordo (l'istituzionalizzazione della negoziazione, la comunicazione dei risultati ecc.), i nodi critici e i temi irrisolti (il mandato sindacale a trattare con l'ente locale, la validazione della piattaforma e dell'accordo, la difficoltà nel definire questo tipo di esperienza ecc.). Inoltre, è stata costruita una classificazione dei temi presenti nella contrattazione territoriale confederale, i «contenuti» cioè degli accordi sottoscritti<sup>5</sup>. Gli argomenti negoziati spaziano, ad esempio, dall'area definita *premessa politica, relazioni sindacali, modalità procedurali*, relativa ai rapporti che formalizzano un sistema di relazioni tra gli attori, all'area delle *politiche socio-assistenziali*, passando per quella relativa a *tasse, tariffe, tributi* (argomenti tra i più diffusi). Sono presenti, anche se in misura minore, i temi che riguardano le *politiche abitative, l'infanzia e l'adolescenza, l'immigrazione*, fino ad arrivare a materie co-

<sup>5</sup> Si sono individuate 12 aree tematiche e 81 voci (i contenuti elementari in cui sono articolate le aree tematiche).

me l'*ambiente* o le *politiche di sviluppo e per il lavoro* che ritroviamo nelle intese in forma marginale (soprattutto queste ultime due aree)<sup>6</sup>.

Occorre però segnalare come finora, su questi temi, siamo ancora in presenza di limitati contributi teorici e anche di ricerche empiriche. Fanno eccezione alcuni meritori studi promossi dal sindacato e realizzati dagli istituti di ricerca a esso collegati (Regalia, 2003; Spolti, 2005), anche se con un approccio quasi esclusivamente di tipo quantitativo (studi di caso, analisi degli accordi siglati tra enti locali e organizzazioni sindacali ecc.). Si sconta, dunque, ancora una «grave carenza e inaffidabilità dei dati e delle informazioni disponibili» (Ranci, 2004, p. 7) che non ha consentito di pervenire al dibattito più generale, che riguarda le politiche sociali nel loro complesso e, quindi, non solo lo specifico aspetto di cui ci si occupa qui, a un confronto serrato a partire da risultanze evidenti e affidabili.

## 2. Varietà ed eterogeneità delle esperienze negoziali

Un primo elemento di riflessione che ci consegna la ricerca attiene al fatto che siamo in presenza di un'attività negoziale indubbiamente più «recente» della già affermata – e alquanto analizzata dagli studiosi delle relazioni industriali – contrattazione articolata aziendale, *ma sempre più praticata a livello locale*, nel corso degli ultimi anni, dai sindacati confederale e dei pensionati.

In effetti, il confronto che avviene in Emilia Romagna tra organizzazioni sindacali confederali, sindacato dei pensionati e, a volte, sindacato del pubblico impiego da una parte, e amministrazioni locali dall'altra, è risultato essere, in un numero significativo di comuni analizzati, una *modalità di relazione* ormai «radicata e consolidata», conseguentemente al fatto che, in molti comuni di questa regione, si è sviluppata una vera e propria «tra-

<sup>6</sup> Come ha sostenuto Mimmo Carrieri al seminario promosso dall'Ires Emilia Romagna *Contrattare la cittadinanza sociale. Attori, dilemmi e strategie nella territorializzazione delle politiche*, svoltosi a Bologna il 24 novembre 2006, riguardo a queste esperienze negoziali, «l'anello debole è che manca il lavoro [...] non c'è dentro questo tipo di vertenze, azioni, concertazioni», mentre a livello locale si potrebbe puntare anche a sostenere le tematiche del lavoro e dello sviluppo (vedi *Diario di Bordo*, newsletter dell'Ires Emilia Romagna, n. 2, dicembre 2006, per un breve resoconto del seminario in oggetto – [www.ireser.it](http://www.ireser.it) e, in questo stesso volume, l'intervento di Cesare Melloni *Esperienze di contrattazione territoriale a Bologna*).

dizione e consuetudine» al confronto con le istituzioni sul tema della finanza locale. È emersa, effettivamente, una propensione negoziale che potremmo definire come una vera e propria *cultura* del confronto, una *storia* di relazioni, indipendentemente dal raggiungimento di un accordo formale sottoscritto, che affonda le radici – senza voler andare troppo indietro nel tempo – nella metà circa degli anni novanta. Si tratta, però, è bene esserne consapevoli, di esperienze di certo importanti ma territorialmente «limitate» ad alcune regioni del nord Italia e non molto praticate e diffuse nel resto del paese.

Il panorama che emerge dall'analisi è assai variegato. In primo luogo, rispetto alle modalità del confronto che caratterizzano l'intero processo negoziale. Si è riscontrata una significativa differenziazione territoriale per quanto concerne la *rilevanza* attribuita a questo tipo di contrattazione, il grado di formalizzazione del percorso, i suoi esiti. Sono cioè esperienze di contrattazione territoriale, a livello confederale, che avvengono in molti territori da circa un decennio, in assenza spesso di un sistema formale di regole comuni cui fare riferimento; da qui le innumerevoli differenti modalità di confronto emerse nel corso dell'analisi. In realtà, l'approccio contrattuale cui ci riferiamo è indubbiamente una forma negoziale ancora poco strutturata che non trae origine da precise fonti normative o contrattuali di livello superiore, come invece accade per la contrattazione di secondo livello che si svolge tra impresa e sindacato.

*Nella quasi totalità dei territori esaminati si sono registrati, però, a partire dai primi anni del Duemila, significativi tentativi e sforzi al fine di pervenire a una maggiore definizione di un sistema di regole da applicare a questa forma di contrattazione che si pratica a livello locale.*

Anche se rappresentano una quota minoritaria del totale del campione in oggetto, vi sono comunque territori in cui queste esperienze appaiono più recenti e informali. In questi casi limitati, il confronto con l'amministrazione comunale è stato spesso episodico e improntato, in gran parte, ad affrontare singoli temi come quelli legati ai bisogni della popolazione anziana oppure situazioni emergenziali contingenti (il tema della casa, quello dell'immigrazione ecc.) senza che si generasse un processo negoziale più organico. Ciononostante anche qui, come confermato dagli attori istituzionali intervistati, la partecipazione dei vari «portatori di interessi» (*stakeholders*) all'elaborazione comune dei Piani di zona, previsti dalla legge 328/2000, adottati a livello distrettuale come strumenti di programmazione territoriale



delle risorse socio-sanitarie e realizzati, in forma sperimentale, per il biennio 2002-2003, estesi anche all'anno 2004 e poi realizzati per il triennio 2005-2007, ha contribuito notevolmente sia alla definizione di un luogo privilegiato di confronto con il sindacato sia alla costruzione di modalità di relazioni più intense.

È apparso importante ricostruire le modalità attraverso le quali il sindacato effettua l'analisi dei bisogni, trasforma questi ultimi in istanze negoziabili e seleziona i temi da inserire nella *piattaforma rivendicativa sindacale*<sup>7</sup>. Riteniamo infatti che questa sia una fase estremamente delicata e importante per l'organizzazione sindacale in quanto *qualifica la propria autonoma capacità di osservazione*, consentendole di sviluppare una propria competenza di interpretazione e progettazione della realtà sociale. Soltanto in questo modo, infatti, il sindacato accede alla possibilità di incidere anche sulle premesse, sull'impostazione dei problemi e delle questioni che deve affrontare, evitando quindi di agire solo «a valle», entro un ambito di scelte e di discussione già fortemente delimitato. A questo proposito, si è constatato come il percorso che porta all'elaborazione della piattaforma e che sfocia, molto spesso, in un documento sindacale a carattere unitario, avvenga in gran parte in modo *diretto*, tramite un monitoraggio quotidiano. Sia contraddistinto da forti elementi di informalità; valorizzi il radicamento sociale del sindacato, grazie alle sue strutture presenti capillarmente sul territorio e l'esperienza maturata *sul campo*, nell'ascolto e nell'osservazione delle problematiche e dei bisogni di coloro che al sindacato stesso si rivolgono. In alcune Camere del lavoro territoriali vi sono poi strutture specifiche – uffici studio – dedicate all'analisi dei bilanci degli enti locali.

Come già sottolineato, questo tipo di azione negoziale non è un'attività recente. Negli anni novanta, soprattutto in Italia, ma non solo, si è fatto largo ricorso a vari tipi di patti sociali, in un contesto europeo in cui le priorità dei governi diventavano sempre più la riforma del mercato del lavoro e del welfare. Due temi che entrano prepotentemente nell'agenda della concertazione, sostituendo gradualmente quello delle politiche dei redditi che aveva caratterizzato lo scambio politico e la concertazione negli anni settanta. In tal senso, *il caso italiano viene spesso definito emblematico* (Regini, 2006); agli ac-

<sup>7</sup> Definiamo piattaforma il «documento» sindacale utilizzato per il confronto e la trattazione territoriale con gli enti locali, nonostante si siano registrate differenze tra i vari territori anche nella scelta della denominazione da attribuire a questo «documento».

cordi sulla politica dei redditi del luglio 1992 e 1993, subentrano il negoziato sulle pensioni del 1995, il patto per il lavoro del 1996-97, il patto per lo sviluppo del Natale 1998 e, infine, il patto per l'Italia del 2002.

Non vi è dubbio, però, che a partire dai primi anni del Duemila il confronto con gli enti locali assume sempre più rilevanza e le modalità proprie di questo tipo di contrattazione da *informali, poco strutturate, spontanee*, vengono maggiormente definite, precisate e regolate. In Emilia Romagna, tra l'altro, varie Camere del lavoro hanno costituito gruppi di lavoro o dipartimenti territoriali specifici con l'obiettivo di seguire il processo negoziale fin dalla fase che prevede l'elaborazione della prima bozza del documento sindacale. Si è registrata, a tale proposito, la presenza costante della confederazione e dello Spi; una partecipazione abbastanza frequente almeno in questa fase, anche se un po' altalenante della Funzione pubblica; una presenza – spesso più evocata che effettiva – delle altre categorie che rappresentano il mondo del lavoro.

*I tentativi effettuati da parte della Cgil e dello Spi di «allargare» la partecipazione alle categorie degli attivi, di coinvolgerle maggiormente nel percorso di costruzione della piattaforma da sottoporre all'ente locale non hanno dato risultati molto positivi.* Giunti a questo punto del percorso, l'obiettivo dichiarato del sindacato è quello di presentarsi alle amministrazioni, per essere maggiormente rappresentativi e pesare di più nel corso delle trattative, con un documento sindacale a carattere unitario.

### ***2.1 Dalla presentazione del bilancio alla contrattazione più o meno permanente***

Per quanto concerne il processo negoziale, nella gran parte dei comuni del campione, le organizzazioni sindacali chiedono all'amministrazione di essere ricevuti per avviare un confronto sugli indirizzi e sulle linee del bilancio comunale preventivo. D'altra parte, la convocazione formale da parte dell'ente locale al sindacato è risultata essere anche il frutto di una serie di sollecitazioni e pressioni, in tale direzione, provenienti dalle stesse organizzazioni sindacali.

In estrema sintesi, si va da situazioni in cui il confronto con gli enti locali si risolve, quasi esclusivamente, in una *convocazione* da parte dell'amministrazione, in cui viene illustrato e presentato alla controparte il bilancio preventivo già definito, senza possibilità quindi per il sindacato di incidere sulla definizione delle scelte e delle priorità dell'ente locale in tema di bilancio

– un modello di relazioni riscontrato in un numero limitato di casi – a situazioni in cui l'attore sindacale riesce a effettuare confronti con le amministrazioni prima, e non a «ridosso», della presentazione del bilancio da parte della giunta in Consiglio comunale. Questa seconda opzione – largamente maggioritaria – si è registrata sia nei comuni di grande dimensione, dove è emersa la tendenza a formalizzare maggiormente il percorso negoziale (prevedendo, ad esempio, la costituzione di tavoli ad hoc finalizzati al raggiungimento di un'intesa), sia in quelli medi e piccoli, nei quali il confronto con l'ente locale appare spesso più informale, anche se «consolidato», e tende a risolversi in un numero assai limitato di incontri con il sindaco o l'assessore al Bilancio.

Anche se la maggior parte dei comuni in Emilia Romagna è amministrata dal centrosinistra, nel campione selezionato erano presenti tre comuni a guida centrodestra<sup>8</sup>, mentre in altri enti locali si è assistito nel corso del triennio in esame al cambio di colore della giunta (come nel caso di Bologna, passata da una maggioranza di centrodestra a una di centrosinistra). Da segnalare come *il «colore» politico sembra incidere sia sulle modalità delle relazioni che si instaurano tra gli attori sia sui risultati del processo*; in genere con enti locali di centrodestra o non si perviene a un accordo tra le due parti o, in caso positivo, nell'accordo non viene inserita la cosiddetta premessa politica che contiene valutazioni in merito anche alla legge finanziaria del governo. Inoltre, nei comuni di centrodestra è emersa maggiormente la volontà delle amministrazioni di dare «pari dignità» a tutte le organizzazioni del territorio (sindacato, mondo imprenditoriale, terzo settore ecc.), senza privilegiare il rapporto con una organizzazione in particolare, anche se il sindacato dei pensionati – ma non la confederazione – appare anche in questi casi come uno degli interlocutori più significativi in quanto considerato tra i maggiori rappresentanti dei bisogni della popolazione anziana (come nel caso di Parma, dove la giunta di centro destra ha sottoscritto intese solo con i sindacati dei pensionati di Cgil, Cisl e Uil).

Ciononostante, la ricostruzione delle caratteristiche delle relazioni tra le parti ha messo in evidenza come *il sindacato faccia fatica* – nell'instaurare un processo negoziale, nel far rispettare la tempistica necessaria per un vero confronto ecc. – *anche quando si trova di fronte a giunte amministrare dal centrosinistra* come emerso, ad esempio, nel territorio reggiano, dove un testi-

<sup>8</sup> Parma, Borgonovo (in provincia di Piacenza) e Bondeno (in provincia di Ferrara).

mone privilegiato in sede di *focus group* afferma che «dobbiamo ancora oggi strappare continuamente il tavolo, pur avendo formalizzato che a giugno, a settembre e a novembre si discute, che non ci si incontra cinque giorni prima del Consiglio comunale che approva il bilancio».

## 2.2 *L'esito della contrattazione e i contenuti degli accordi*

Alla fine del confronto negoziale, più o meno formalizzato, tra l'attore istituzionale e sindacale, il processo tende a concludersi con la *sottoscrizione di un atto formale* denominato in modi differenti: intesa, protocollo, accordo, verbale di intesa o di incontro. Vi sono territori, ad esempio, che preferiscono definire l'esito della contrattazione con il termine protocollo o verbale, mentre il termine 'accordo' viene utilizzato per designare un'intesa tra l'attore sindacale e quello istituzionale su singoli temi specifici (anziani, infanzia, politiche abitative ecc.). In altri casi, *l'uso del termine accordo indica una coincidenza piena* raggiunta tra l'amministrazione locale e le organizzazioni sindacali sulle linee di bilancio, mentre 'verbale di incontro' sancisce il raggiungimento di un'intesa con la presenza però di temi sui quali i due attori hanno espresso posizioni differenti. Di fatto, il non raggiungere un accordo formalizzato sembra essere, per le organizzazioni sindacali, una *scelta obbligata*, quindi un esito più o meno subito, nel caso in cui il bilancio comunale, anche dopo un processo negoziale, più o meno formalizzato, non risulti in parte, o del tutto, condivisibile per l'attore sindacale.

Non sono mancate poi differenze, riguardo il tipo di esito raggiunto, anche in comuni che rientrano nell'ambito di una stessa provincia. Se, ad esempio, nel comune di Bologna si è giunti a un accordo separato nel 2004, nel resto della provincia e, in particolare, negli altri tre comuni in esame (Casalecchio, Budrio e Crevalcore), si sono siglati accordi unitari in tutti gli anni considerati.

Ma quali *temi* sono trattati negli accordi siglati?<sup>9</sup> Prima di entrare nel merito dei contenuti presenti, diciamo subito che si sono considerate esclusiva-

<sup>9</sup> Gli accordi sottoscritti nei comuni del campione relativi ai confronti sui bilanci di previsione 2003-04-05 sono stati in totale 70; in 28 comuni – sui 32 in esame – si è siglato almeno un accordo nel periodo considerato. Sono state individuate 81 voci (i contenuti degli accordi, tra loro mutuamente esclusivi, non ascrivibili cioè contemporaneamente a più di un'area), aggregate in 12 aree tematiche (premessa politica, relazioni sindacali, modalità procedurali; politiche socio-sanitarie – livello macro; politiche socio-assistenziali; esclusione, povertà, vulnerabilità; immigrazione; infanzia e adolescenza; tasse,

mente le intese formalizzate, sono pertanto state escluse dall'analisi le piattaforme sindacali, le delibere comunali, così come gli accordi di gestione su specifiche materie. Inoltre, va segnalato come in alcuni comuni si sia svolto un confronto tra l'amministrazione e il sindacato (confederale e/o dei pensionati), senza che gli attori siano però pervenuti, per vari motivi, alla sottoscrizione di un testo.

Quasi il 70 per cento degli accordi è stato siglato dalla confederazione congiuntamente alla rappresentanza dei pensionati; il 13 per cento è stato sottoscritto dall'amministrazione comunale soltanto con il sindacato pensionati; il resto solo dalle confederazioni. L'analisi dei testi conferma che quando vi è complessità della delegazione sindacale trattante (confederazione, sindacato pensionati, categoria del pubblico impiego) siamo in presenza di accordi che prevedono la più vasta gamma di voci e argomenti trattati e non a intese che riguardano, ad esempio, solamente una particolare e specifica fascia di popolazione (come nel caso di intese siglate dal sindacato pensionati che riguardano in larga parte i bisogni degli anziani).

Per quando concerne la distribuzione temporale degli accordi sottoscritti, si riscontra un buon equilibrio della numerosità delle intese per anno. Prevale, in leggera misura, la presenza di accordi stipulati nei centri di dimensione intermedia, cioè nella fascia tra 15.000 e 100.000 abitanti (40 per cento), seguita da quelli siglati nei comuni capoluogo (32,9) e nei piccoli centri (27,1).

Analizzando la contrattazione nei comuni che hanno sottoscritto intese in tutti gli anni del periodo considerato, si riscontra come vi siano *quattro aree tematiche*, presenti in oltre i due terzi dei comuni, sulle quali si raggiunge una intesa ogni anno e per le quali verosimilmente si può stabilire un *asse negoziale*<sup>10</sup>.

Si tratta di quattro tematiche centrali per la contrattazione territoriale che possiamo considerare come il «nucleo originale» con cui si è sviluppata la matrice degli accordi del 2003: *relazioni sindacali e premessa politica* (si connota come vera e propria 'prima parte del contratto', ovvero assume la caratteristica di un consolidato protocollo di relazioni sindacali); *politiche socio-*

*tariffe, tributi; politiche abitative; sicurezza urbana; sviluppo ambientale; politiche di sviluppo e per il lavoro; politiche del personale).*

<sup>10</sup> La presenza, cioè, trasversale nella contrattazione di combinazioni tra le varie aree e voci al fine di stabilire l'esistenza di significative articolazioni tra i contenuti in un quadro di legami complessi.

*assistenziali* (comprende interventi di sostegno economico, promozione della residenzialità, domiciliarità ecc.); *politiche socio-sanitarie* (prevede un rimando ad altri tavoli contrattuali e/o concertativi e ad altri attori negoziali come il distretto, l'Asl e altri); *tasse, tariffe, tributi* (riguarda, tra l'altro, riduzioni o esenzioni per quanto riguarda il pagamento di tributi locali, le tariffe dei servizi sociali come l'Ici, l'addizionale comunale Irpef, la tassa-tariffa rifiuti ecc.).

L'individuazione dell'asse basato su quattro materie non esaurisce la ricchezza dei contenuti delle intese, le quali si avvalgono dell'implementazione di temi ulteriori rispetto a quelli già indicati. Infatti, in una fascia di diffusione mediana troviamo le aree che riguardano *esclusione, povertà, vulnerabilità; infanzia e adolescenza; politiche abitative e politiche del personale*, mentre le tematiche meno trattate – ma pur sempre presenti come anticipato nell'introduzione – risultano essere quelle relative a *immigrazione* (che però è in crescita nel periodo considerato); *ambiente; politiche di sviluppo e per il lavoro; sicurezza urbana* (area, quest'ultima, non a caso contrattata soprattutto nei comuni di grande dimensione dove maggiormente si assiste alla crescita di insicurezza sociale, solitudine, isolamento e all'indebolimento delle reti sociali, in particolare quelle parentali e di vicinato).

### 3. Nodi critici e questioni aperte

Uno degli aspetti problematici che la ricerca ha sollevato riguarda il tema della *difficile istituzionalizzazione di queste esperienze negoziali*; ovvero come può avvenire il riconoscimento formale dell'azione del sindacato, inteso come attore che ha contribuito alla formazione delle politiche pubbliche dell'ente locale, e quale garanzie vi sono di implementazione degli accordi stessi. Una possibile risposta, anche se di certo non l'unica, è che siano dati *visibilità* al processo negoziale e al testo sottoscritto tramite l'attività di recepimento di questi accordi nelle delibere dell'amministrazione comunale. In realtà non sempre ciò accade anche se, nel campione in analisi, in un numero significativo di casi, il documento siglato tende a essere recepito nelle delibere oppure nei regolamenti della giunta o diventa un allegato al bilancio stesso. Il recepimento amministrativo avviene, tradizionalmente, alla fine di un percorso che interessa non solo i comuni di grande dimensione che, come abbiamo visto, sono contraddistinti spesso da relazioni più formalizzate, ma anche

nei centri piccoli e medi, così come riguarda amministrazioni comunali di diverso colore politico. Questo potrebbe far pensare che l'istituzionalizzazione della negoziazione, in qualche modo, prescinda dalla dimensione dell'ente locale e riguardi maggiormente il grado di sensibilità delle giunte che governano i comuni in oggetto nei confronti delle tematiche poste da una organizzazione di rappresentanza quale è il sindacato.

Ma anche in un processo negoziale contraddistinto da un elevato grado di istituzionalizzazione è pur tuttavia sempre in agguato *l'eventualità che il testo siglato possa rimanere inapplicato*, mancando – evidentemente – vincoli e sanzioni per le parti che non rispettano gli accordi sottoscritti. Ci troviamo di fronte, dunque, al secondo grande nodo critico che caratterizza queste esperienze di contrattazione territoriale. Potrebbe infatti accadere che, se non ci si dota degli strumenti necessari finalizzati all'*attuazione* e alla *verifica* di quanto stipulato, i cittadini titolari dell'esito della contrattazione solo sulla carta usufruirebbero dei benefici previsti nell'intesa firmata dal sindacato con le amministrazioni locali. In effetti, affinché un accordo siglato sia esigibile, appaiono necessari alcuni passaggi più o meno formalizzati di *verifica* di quanto concordato nel testo.

Ancora. Deve essere appropriatamente *comunicato* ciò che prevede l'intesa siglata. È anche questo un tema ancora aperto, da non sottovalutare, che concerne la capacità da parte di entrambi gli attori in campo di attivare i canali adeguati per informare i propri iscritti – questo vale in particolare per l'attore sindacale – e la platea più ampia di cittadini potenzialmente beneficiari dei diritti sociali contrattati con l'ente locale. Da segnalare come entrambi gli attori riconoscano di essere ancora molto, o abbastanza, carenti sotto questo profilo.

Abbiamo però voluto indagare anche cosa accade nelle *situazioni in cui non si perviene a un accordo ritenuto soddisfacente da parte del sindacato*. Nel campione in esame non si sono riscontrati molti casi di questo tipo; in effetti sembra prevalere maggiormente un modello di relazioni più collaborativo che conflittuale, anche dal momento che questa specifica forma di contrattazione non prevede il ricorso a strumenti come lo sciopero o le mobilitazioni. Aspetti – questi ultimi – che a una lettura sindacale classica depotenziano il significato e il valore attribuito a questa modalità contrattuale nella scala di priorità di azione.

Malgrado ciò, si sono registrati casi in cui il sindacato ha *esplicitato il dissenso* nei confronti delle decisioni adottate dalle amministrazioni co-

munali in merito alle politiche di bilancio (relative, in particolare, all'aumento di tasse e tariffe come l'Ici o la tariffa rifiuti oppure l'addizionale Irpef), mettendo in atto forme di «pressione e di mobilitazione» che hanno portato anche a *successi* grazie al coinvolgimento delle categorie dei lavoratori attivi e delle rappresentanze sindacali delle aziende del territorio. È chiaro però che permangono ancora difficoltà nella capacità del sindacato di costruire azioni in grado di contrastare in modo efficace le decisioni assunte *unilateralmente* dalle amministrazioni comunali.

Assai emblematico, da questo punto di vista, è apparso il dibattito politico sindacale che ha accompagnato il varo della legge finanziaria 2007. Anche in questa regione e, in particolare, nel comune capoluogo, le amministrazioni comunali hanno impostato i bilanci preventivi *optando* per l'aumento dell'addizionale comunale Irpef, nonostante la contrarietà delle stesse organizzazioni sindacali che hanno tentato, spesso senza successo, di instaurare percorsi negoziali più o meno formalizzati. *La fiscalità generale* – è stato detto da alcuni sindaci – *non può essere oggetto di contrattazione*, in quanto riguarda tutti i cittadini e non solo quelli rappresentati dai sindacati o dalle categorie produttive.

Viene posto dunque prepotentemente il tema del *mandato* e di ciò che a esso ruota intorno. Su quali basi è costruita la rappresentanza della delegazione sindacale che va al confronto con l'ente locale? Quali strutture possono essere titolari al fine di garantire un percorso negoziale democratico e vincolante per la delegazione trattante? Siamo in presenza o in assenza di procedure formali e trasparenti di delega? Inoltre, *chi rappresenta il sindacato*? Interessi particolari – quelli dei lavoratori e dei pensionati iscritti – o quelli più generali dell'intera cittadinanza? E, poi, oltre alle istituzioni locali e al sindacato, quali altri attori sociali è possibile o auspicabile coinvolgere a fronte di sempre più diffuse esperienze e sperimentazioni di *dispositivi partecipativi* nelle pratiche istituzionali locali per accrescere la partecipazione dei cittadini (Borghi, 2006) come, ad esempio, il bilancio partecipativo, ricco sicuramente di potenzialità, ma spesso anche ostentato e che si risolve in mero artificio retorico?

Un altro aspetto critico – confermato dalla ricerca – riguarda la scarsa consapevolezza all'interno della struttura sindacale nei confronti del ruolo e del significato attribuiti a questo tipo di contrattazione, considerata spesso oggetto di interesse per *specialisti* (in quanto al centro c'è la contrattazione delle politiche di bilancio comunale), in qualche modo *di*



*serie B* rispetto alla contrattazione aziendale. Si pone, dunque, la questione di come coinvolgere l'organizzazione sindacale in tutte le fasi del percorso negoziale, dalla costruzione della piattaforma alla conclusione del confronto, indipendentemente dal raggiungimento o meno di una intesa. Infatti permangono ancora forti limiti, nonostante i tentativi compiuti recentemente da parte del sindacato confederale in Emilia Romagna, nella capacità di *far vivere* maggiormente questo tipo di contrattazione anche fra le categorie che seguono i lavoratori attivi.

Inoltre, *come definire questo tipo di esperienze?* Si tratta, effettivamente, di una pratica poco formalizzata, che utilizza spesso linguaggi diversi per definire se stessa, i propri esiti, «a cavallo tra quelle di contrattazione vera e propria e quelle di concertazione pura» (Carrieri, 2004, p. 144). Di questa ambivalenza sono rintracciabili, anche nelle definizioni fornite dai testimoni significativi intervistati, varie oscillazioni lessicali, anche rilevanti, che privilegiano fortemente il termine *contrattazione* oppure *concertazione* anche se, in molti casi, entrambi convivono all'interno di un'unica definizione. Siamo pertanto di fronte a un'esperienza dai tratti a volte concertativi e, altre volte, contrattuali, nella consapevolezza che tale modalità negoziale o concertativa si misura con una *controparte-interlocutore*, il cui mandato si fonda su un processo democratico; istituzioni che inoltre dovrebbero essere considerate da tutti gli attori in campo come «beni comuni». Parliamo cioè di istituzioni che «vanno concepite in funzione della riproducibilità di beni comuni, perché solo un'ampia dotazione di questi permette una ricca e intelligente vita istituzionale. Si postula quindi che vi sia uno scambio assai intenso tra istituzioni e universo dei beni comuni, che sarà in genere mediato dalla più diretta relazione tra istituzioni e beni pubblici» (Donolo, 1997, p. 25).

Tra l'altro, lo *strumento-bilancio sta mutando sempre più forma e natura* rispetto all'impostazione tradizionale conosciuta finora. Ci siamo trovati di fronte, infatti, ad amministratori comunali costretti a fare operazioni di *ristrutturazione* del bilancio, spostando cioè capitoli di spesa sociale «al di fuori» del bilancio stesso per far quadrare i conti e rispettare i vincoli imposti dalla legge, cercando di salvaguardare al contempo la qualità dei servizi offerti. Sembra profilarsi sempre più, da parte degli enti locali, il ricorso a soluzioni più o meno innovative, tanto che potremmo perfino definire questi espedienti come *finanza creativa dei comuni*, in risposta alla finanza creativa proposta dall'ex ministro dell'Economia Tremonti. Si è ri-

scontrata dunque una tendenza a: esternalizzare servizi; creare società di gestione patrimoniale; utilizzare l'addizionale Irpef come *tassa di scopo* per la costruzione di asili nido oppure gli oneri di urbanizzazione derivanti da concessione edilizia per finanziare la spesa corrente (mentre invece dovrebbero essere destinati alla spesa di investimento), con il rischio di assistere a fenomeni di cementificazione del territorio solo al fine di fare cassa.

Inoltre, rispetto al periodo considerato, gli accordi relativi al bilancio 2006 sembrano essere contraddistinti da una *maggiore articolazione e ricchezza dei contenuti trattati*; vi sono materie prima assenti (in particolare il tema del genere); alcune in precedenza marginali vengono enfatizzate, di altre si attenua l'urgenza.

È possibile affermare che, per quanto concerne l'Emilia Romagna, si tratta di *esperienze* che, presumibilmente, sono *giunte al termine di un ricco percorso sperimentale*, per cui si pone l'esigenza di una più precisa configurazione del processo negoziale tramite una maggiore *formalizzazione*. Il panorama assai variegato di esperienze che emerge dalla ricerca pone anche la questione della possibile *modellizzazione* di questa pratica, al fine di pervenire a iniziative dai tratti sempre più contrattuali che si spingano a raggiungere esiti formalizzati. La progettazione di un *Osservatorio permanente sulla contrattazione territoriale-sociale* che affianchi quello già esistente in possesso della Cgil regionale sulla contrattazione di secondo livello<sup>11</sup>, da parte dell'Ires Emilia Romagna, va nella direzione di contribuire all'attività di monitoraggio di queste esperienze sindacali.

Ci sembra di poter affermare, in conclusione, che forse l'aver esaminato questo aspetto dell'agire sindacale rimandi in effetti a questioni più generali che necessitano di ulteriori approfondimenti. La ricchezza dei contenuti emersi, le problematiche irrisolte, sembrano indicare già alcuni altri possibili terreni di ricerca che attengono, ad esempio, all'esigibilità dei diritti, all'individuazione più precisa della platea beneficiaria, alla scelta di prendere in esame oltre agli esiti – gli accordi – anche gli atti amministrativi di recepimento degli accordi stessi (delibere, regolamenti ecc.), all'evoluzione dei processi di *governance* istituzionale.

<sup>11</sup> Vedi la Banca dati dell'Ires Emilia Romagna sulla contrattazione di secondo livello, fondata nel 1994, che raccoglie circa 12.000 accordi aziendali sottoscritti in regione a partire dal 1991.

## Bibliografia

- AA.VV. (2005), *La vulnerabilità sociale in Emilia Romagna*, Bologna, Materiali Ires Emilia Romagna, in [www.ireser.it](http://www.ireser.it).
- AA.VV. (2006), *Più forza alla contrattazione territoriale confederale. Documenti congressuali, accordi, studi, esperienze, modelli*, in *Rassegna Sindacale*, 23.
- AA.VV. (2006), *Welfare italiano. L'Europa nonostante tutto*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 1.
- Bifulco L. (a cura di) (2005), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci.
- Bifulco L., Vitale T. (2005), *La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale*, in Bifulco L. (a cura di) (2005), *op.cit.*
- Bobbio L. (2004), *La concertazione diffusa nelle politiche pattizie*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale - Lavori*, 3.
- Bobbio L. (2000), *Produzione di politiche a mezzi di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in *Stato e Mercato*, 1.
- Borghi V. (2006), *Tra cittadini e istituzioni. Riflessioni sull'introduzione di dispositivi partecipativi nelle pratiche istituzionali locali*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2.
- Carrieri M. (2006), *Slittamento ed evoluzioni nella regolazione sociale*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale - Lavori*, 1.
- Carrieri M. (2004), *Tra contrattazione e concertazione*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale - Lavori*, 3.
- Casiccia A. (2006), *Diritti di cittadinanza nella società della proprietà*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2.
- Castel R. (2004), *L'insicurezza sociale. Cosa significa essere protetti?*, Torino, Einaudi.
- Cgil, Fp, Spi Emilia Romagna (2002), *Contrattazione dei bilanci: orientamenti e linee guida per il confronto e la contrattazione con gli Enti Locali*, Bologna.
- de Leonardis O. (1998), *In un diverso welfare*, Milano, Feltrinelli.
- de Leonardis O. (2001), *Le istituzioni*, Roma, Carocci.
- Donolo C. (a cura di) (2006), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Bruno Mondadori.
- Donolo C. (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Milano, Feltrinelli.
- Marshall T. (2002), *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza.
- Megale A., Bernardotti M.A., Mottura G. (2006), *Immigrazione e sindacato. Stesse opportunità, stessi diritti*, IV Rapporto, Osservatorio nazionale dell'immigrazione Ires, Roma, Ediesse.

- Mirabile M.L. (2005), *Doppio movimento. Premesse per studi integrati su territorializzazione e welfare*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2.
- Mirabile M.L. (a cura di) (2005), *Italie sociali*, Roma, Donzelli.
- Paci M. (2004), *Le ragioni per un nuovo assetto del welfare in Europa*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 1.
- Ranci C. (2002), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Ranci C. (2004), *Politica sociale. Bisogni sociali e politiche di welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Ranci C. (2006), Intervento al Forum della Rivista delle Politiche Sociali *Welfare italiano. L'Europa nonostante tutto*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 1.
- Regalia I. (a cura di) (2003), *Negoziare i diritti di cittadinanza*, Milano, Franco Angeli.
- Regini M. (2006), *Concertare le riforme: note introduttive*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale - Lavori*, 1.
- Sen A. (1994), *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Bologna, Il Mulino.
- Sennett R. (2005), *Rispetto. La dignità umana in un mondo di diseguali*, Bologna, Il Mulino.
- Spolti G. (a cura di) (2005), *Il territorio come luogo di negoziazione dei diritti: analisi dei materiali raccolti nella contrattazione con gli Enti Locali*, Torino, Ires L. Morosini.
- Vitale T. (2005), *Contrattualizzazione sociale*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 1.

# La cittadinanza sociale, tra territorializzazione e contrattualizzazione

Vando Borghi

I temi della contrattualizzazione territorializzata non sono ancora così chiaramente messi a fuoco da chi pure si occupa di trasformazioni dei sistemi di welfare piuttosto che di politiche pubbliche e così via, proprio perché stanno al crocevia di ambiti disciplinari che spesso tendono a rivolgersi al proprio interno più che a ragionare su ciò che sta ai loro confini; come sappiamo, *ciò che di nuovo si produce nella conoscenza solitamente si produce proprio ai confini dei territori consolidati.*

Sono diversi i processi che effettivamente vengono chiamati in causa nel momento in cui parliamo di territorializzazione del welfare e contrattualizzazione. Esistono un paio di tendenze di fondo – secondo me particolarmente rilevanti – che qualificano questo tema. La prima: i processi di riallocazione del baricentro del processo decisionale non sono banalmente identificabili in termini di spostamento da un centro a una periferia, comunque si voglia definire quest'ultima (regionale, municipale); sono bensì qualcosa di più complicato, nel senso che questa tensione (tra centro e periferia) è costituita da un movimento che è continuo, non è dato una volta per tutte, in una direzione o nell'altra. *Centralizzazione o localizzazione*, di volta in volta, vogliono dire cose diverse, secondo anche le logiche da cui tali movimenti sono condizionati.

Provo a fare un esempio concreto di ciò che intendo: ieri, girando in bicicletta per la mia città, ho visto il manifesto di un convegno che credo si tenga in questi giorni a Reggio Emilia, promosso dalla Confindustria locale, che si intitola *Il paesaggio come capitale*. Una tale impostazione di un tema in cui

\* Vando Borghi è docente di Sociologia dello sviluppo e di Sociologia dell'organizzazione presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Bologna; coordinatore scientifico dell'Ires Emilia Romagna.

Il testo consiste nella trascrizione, rivista dall'autore, dell'intervento al seminario *Contrattare la cittadinanza sociale. Attori, dilemmi e strategie nella territorializzazione delle politiche*, organizzato dall'Ires Emilia Romagna.

la dimensione locale svolge un ruolo cruciale (cioè quello dell'ambiente, della qualità paesaggistica ecc.) ci da bene l'idea di cosa voglia dire il confronto tra concezioni diverse della crescente localizzazione delle politiche. Perché un conto è ragionare di trasformazioni ambientali e quindi di paesaggio, definendo quest'ultimo come «capitale», dunque impostando l'interpretazione delle trasformazioni del territorio locale a partire da questo tipo di prospettiva, enfatizzando alcune priorità su altre (come la valorizzazione, la commercializzazione, l'appropriabilità). Altra cosa, invece, è partire da una definizione del paesaggio, ad esempio come bene comune. Le azioni che ne discendono in termini di politiche, e di priorità e obiettivi di queste politiche, è molto diverso.

In realtà, quindi, localizzazione può voler dire cose diverse secondo il significato che gli attribuiamo; di conseguenza, la ridislocazione lungo l'asse *centralizzazione-localizzazione* può assumere configurazioni differenti.

A questo tipo di processo se ne sovrappone un altro, che ha invece a che fare con le logiche organizzative e le culture istituzionali, e con i modelli del processo decisionale cui tali logiche e culture danno forma. Assai schematicamente: è uno scenario che si delinea tra una polarità rappresentata dall'idea che a decidere è bene siano alcuni pochi esperti o alcuni pochi decisori specializzati e invece, al polo opposto, prospettive e sperimentazioni sempre più significative che insistono sulla necessità di puntare a un'apertura partecipativa, inclusiva, relativamente al processo di formazione delle decisioni collettivamente vincolanti. Naturalmente, in questo caso come nell'altro, noi non troviamo mai nella realtà sociale queste polarità in forma pura, mentre troviamo combinazioni, stratificazioni di significati differenti, per cui – lo accennerò successivamente – questo tema della partecipazione, questa parola chiave, è in realtà un termine «ombrello» per azioni e progetti che vanno anche in direzioni diverse.

All'orizzonte si delineano quindi *alcune tensioni*, che le trasformazioni delle politiche di cui stiamo parlando mettono appunto a fuoco. Da una parte, quella tra *decentralizzazione e sussidiarietà* – vale a dire di avvicinamento del processo decisionale agli stessi destinatari delle politiche – che questo tipo di trasformazione delle politiche dischiude; dall'altra, un processo crescente di *delocalizzazione della politica* che si va configurando in modo evidente sotto forma di ciò che qualcuno ha definito «potere privato». Con questo ultimo concetto ci si riferisce al fatto che decisioni significative per i destini collettivi sempre più spesso si prendano in spazi e contesti esterni alla sfera pubbli-

ca, ai luoghi deputati alla decisione politica; un fenomeno, questo, che possiamo rinvenire tanto su scala planetaria, al crocevia dei grandi flussi delle organizzazioni finanziarie, degli organismi sopranazionali e all'interno di ristrette élite, quanto nei contesti locali in cui ciascuno di noi vive e opera. Questo processo di conferimento di potere su scala decentrata e, allo stesso tempo, di concentrazione delle decisioni sulle questioni importanti all'interno di cerchie ristrette e poco visibili, è una tensione presente, di cui occorre tenere conto. Il rischio evidente, infatti, è che dalla periferia ci si limiti ad avvallare o a gestire marginalmente processi la cui direzione di fondo è stata già ampiamente stabilita altrove.

Una seconda linea di tensione è quella tra *territorializzazione e frammentazione della cittadinanza*. Questo tema della territorializzazione e della localizzazione delle politiche è molto importante poiché – come ho già sottolineato – consente un avvicinamento dei cittadini alla *governance* delle problematiche della vita quotidiana di cui fanno essi stessi esperienza; tuttavia, questo stesso processo di delega ai terminali territoriali di decisioni su aspetti rilevanti della qualità della vita degli individui e delle famiglie apre a pericoli già presenti, soprattutto in un paese come il nostro, di crescente frammentazione della cittadinanza. Pericoli che si traducono, nella realtà, nel fatto che i diritti sociali che i cittadini possono esigere ed esercitare cambino secondo il luogo dove si è nati o dove si vive (a Napoli piuttosto che a Milano, a Messina piuttosto che a Bologna), in base a una geografia della cittadinanza che non è solo incentrata sulla distinzione Nord-Sud ma anche, secondo i diritti cui ci riferiamo, su altre dicotomie territoriali.

Una terza linea di tensione, anche questa già evidente, non inscritta in un possibile orizzonte futuro ma già parte della nostra vita quotidiana, è quella tra *inclusività e qualità della partecipazione*. Abbiamo parlato di trasformazioni delle politiche che vanno nella direzione di insistere sulla rilevanza dell'apertura a forme di razionalità, priorità, sensibilità, punti di vista che finora stavano fuori dalla negoziazione delle politiche. Questo è senza dubbio un fatto positivo. D'altro canto, però, è bene non allentare l'attenzione ed essere esigenti nella nostra riflessione sulla qualità di questa partecipazione. Più precisamente – e questo vale, in generale, per tutte le sperimentazioni di forme partecipative nell'innovazione della pubblica amministrazione – occorre cioè interrogarsi e continuare a riflettere in modo non accomodante sul fatto che questa trasformazione delle politiche in senso partecipativo ha un senso se davvero apre alla partecipazione dei soggetti più de-

boli della società; altrimenti non facciamo altro che moltiplicare i luoghi e gli spazi di deliberazione per soggetti che hanno già accesso in altri contesti alla discussione della sfera pubblica. Gli esempi possono essere tanti e la debolezza dei soggetti varia secondo i contesti e i luoghi. La figura del migrante rappresenta naturalmente il paradigma del problema cui mi riferisco, ma anche altri soggetti – le donne, i giovani – fanno sovente esperienza di esclusione o marginalizzazione dai luoghi del processo decisionale su questioni di rilevanza collettiva.

Avvicinandomi alla conclusione, vorrei indicare alcuni interrogativi utili riguardo le trasformazioni della cittadinanza sociale a seguito dei processi appena richiamati. Tre nodi, credo, vadano enfatizzati. In primo luogo, in termini molto generali, vale la pena chiedersi, ciascuno a partire dai propri punti di osservazione, quale valutazione è possibile dare di questa trasformazione e dei modelli che la ispirano. Sono all'opera, infatti, due paradigmi societari molto ben delineati e chiaramente esemplificati: da un lato, quella che in ambito anglosassone è stata definita la *ownership society*, la società della proprietà, sostanzialmente basata sull'idea che l'importante è ridare le risorse in mano ai singoli cittadini e fare in modo che ciascuno possa costruire il proprio «patrimonio» di beni e servizi, decidendo come meglio preferisce le forme e le modalità concrete di cittadinanza sociale cui accedere. Dall'altro, un modello che invece punta a potenziare la partecipazione dei soggetti perché ci sia una cittadinanza sociale la più ampia possibile, in cui i soggetti siano realmente valicati come interlocutori attivi nelle azioni di potenziamento ed esercizio delle loro capacità. A partire dall'ovvia constatazione, del resto già fatta, che realizzazioni pure di questi modelli non esistono, ma che ciò di cui facciamo esperienza è sempre una combinazione spuria di queste linee progettuali, che pure incidono e influenzano i processi reali, allora possiamo chiederci, pure in un contesto sempre pieno di contraddizioni come quello italiano: dove stiamo andando? quale modello risulta, nelle cose, preminente?

Una seconda domanda è relativa al tema della partecipazione: questo tema, che negli ultimi anni si è imposto come un terreno cruciale delle trasformazioni politiche e sociali, rischia di subire una distorsione, da un lato, sotto forma di ciò che da più parti è stata definita come una «tirannia della partecipazione», per cui ciò che dovrebbe costituire un presupposto metodologico del normale rapporto tra cittadini e istituzioni si ripresenta ai cittadini stessi come un'esigenza di prestazione cui sono sottoposti e che, multi-



plicata per i diversi ambiti in cui il contatto cittadini-istituzioni avviene e sommato a tutti gli altri insopprimibili doveri di lavoro e di consumo, diventa effettivamente insostenibile; dall'altro, questo invito alla partecipazione, anche per le stesse ragioni appena richiamate, tende a esaurirsi nella routine di una mera enunciazione rituale. Qui siamo di fronte al classico problema di non gettare il bambino con l'acqua sporca: se non riusciamo a dare in questi anni un'evidente testimonianza di come la partecipazione possa davvero tradursi in una vera redistribuzione del potere e in un effettivo ampliamento dei soggetti e dei criteri di razionalità pertinenti nei processi decisionali, sarà un obiettivo che non potremo riproporre successivamente, e per molti anni il tema della partecipazione sarà destinato a essere espunto dall'agenda politica.

La terza questione, su cui sarò estremamente breve, attiene alle modalità operative che si sedimentano nei contesti istituzionali attraversati dai processi richiamati. Si tratta, venendo in maniera più circoscritta alle tematiche della contrattualizzazione delle politiche, di capire quali possono essere degli equilibri, dei rapporti virtuosi tra esigenze di formalizzazione delle pratiche di contrattualizzazione, da una parte, e invece mantenimento di spazi di discrezionalità, necessari per non riprodurre su scala locale le forme tipiche della burocratizzazione di tipo centrale, dall'altra.

Infine, la questione del ruolo del sindacato. Queste trasformazioni chiamano il sindacato a una forte riflessione su se stesso, sul proprio ruolo. Una riflessione che esige di uscire da una ipostatizzazione di ruoli spesso più attribuiti che non reali; da un lato, il ruolo di difensore delle rivendicazioni dei lavoratori in senso stretto, con tutti i rischi del corporativismo, dall'altro, l'idea che va assicurato sempre e comunque il diritto del consumatore, a prescindere da ogni considerazione sugli effetti (sociali, ambientali, culturali) di determinati stili e scelte di consumo. Bisogna trovare un meccanismo che consenta di uscire, non solo al sindacato – in realtà è un problema che ha la società nel suo insieme – da logiche di contrapposizione tra gli spazi del lavoro, la vita delle persone nei luoghi del lavoro organizzato, il ruolo di queste stesse persone come cittadini e consumatori di beni e servizi.



## Esperienze di contrattazione territoriale a Bologna

*Cesare Melloni*

Il mio contributo parte dall'esperienza che la Camera del lavoro metropolitana di Bologna ha messo in campo ormai da più di dieci anni, nata, in particolare, da una richiesta proveniente dai pensionati e dai lavoratori del pubblico impiego alla confederazione, affinché quest'ultima attivasse un confronto, una contrattazione con i Comuni, dal momento che in molti casi la possibilità di migliorare le condizioni di vita dei pensionati, ma anche di lavoro dei dipendenti, dipendeva proprio dal processo di formazione dei bilanci.

Quando parliamo di questo tipo di esperienza non ci riferiamo a un tavolo cui siedono le tante associazioni di categoria, bensì a un confronto diretto con l'organizzazione sindacale confederale e le due categorie (pensionati e funzione pubblica). Vorrei partire proprio dalle piattaforme che, all'origine, venivano formulate dagli organismi dirigenti attraverso la consultazione degli associati di queste due categorie, e che riguardavano il processo di formazione dei bilanci comunali.

Questo è stato il modo attraverso il quale si è costruita un'esperienza che nel corso del tempo ha prodotto nel nostro territorio un'*evoluzione*, e che al momento attuale attraversa una fase di difficoltà, dopo aver conosciuto, in qualche modo, una sorta di punto culminante. Mi riferisco all'accordo raggiunto lo scorso anno in sede di Conferenza metropolitana dei sindaci. Esso è stato sottoscritto da 44 sindaci (su 48) attorno a una serie di argomenti che, rispetto all'impianto originario (quello che risaliva a dieci, dodici anni fa e aveva a che fare, essenzialmente, con le questioni della spesa sociale e la condizione del lavoro pubblico, degli organici, dei servizi), si sono allargati fino

\* Cesare Melloni è segretario generale della Camera del lavoro metropolitana di Bologna.

Intervento tenuto al Seminario promosso dall'Ires Emilia Romagna *Contrattare la cittadinanza sociale. Attori, dilemmi e strategie nella territorializzazione delle politiche*, svoltosi a Bologna il 24 novembre 2006.

a comprendere le questioni principali che attengono, oltre alla spesa sociale, allo sviluppo del territorio. Con quest'accordo siamo quindi passati dalla contrattazione sociale, che risaliva a dodici anni fa e aveva avuto una sua continuità ed estensione nel tempo, a una contrattazione più vasta: dai temi sociali (come la condizione degli anziani, i servizi per l'infanzia, i servizi per la disabilità) a quelli concernenti la dotazione infrastrutturale, dalla casa alle scelte riguardanti il processo di inclusione della popolazione migrante, dallo sviluppo alla precarietà e al lavoro.

L'esperienza dell'accordo dello scorso anno ha raggiunto il suo punto culminante per la numerosità e soprattutto per l'*impegnatività* di quel tipo di intesa. Un conto è discutere di bilanci anno per anno, un conto è costruire un'intesa che copre sostanzialmente l'intero mandato amministrativo, includendo ad esempio l'elemento degli investimenti pubblici nelle infrastrutture sociali e fisiche.

Parliamo di un accordo fra organizzazioni sindacali e istituzioni, quindi non di una concertazione con 50 e più organizzazioni di varia natura. Qui siamo dentro a un'esperienza che sta *fra la contrattazione e la condivisione di obiettivi con le pubbliche amministrazioni*, con tutti i problemi a essa collegati, come il *chi si rappresenta* quando si fanno simili accordi, a quale *mandato* si risponde, quale tipo di *verifica* è possibile fare sul rispetto rigoroso degli accordi. Quest'insieme di problemi, proprio in ragione della complessità dei temi trattati e delle difficoltà a verificarne il rispetto, mettono in evidenza anche la *fragilità* dell'esperienza. Fragilità accentuata anche da un altro aspetto: nonostante i materiali del Congresso della Cgil avessero sostenuto la necessità di sottrarre questo tipo di esperienze al loro isolamento territoriale, oggi *la discussione, ma soprattutto la pratica sindacale, non ci consente di ragionare attorno alla sottrazione di queste esperienze dalla dimensione locale*.

C'è poi un'altra questione: l'espressione «contrattazione territoriale» si è caricata nel corso di questi anni di molte ambiguità nella discussione sindacale. Ambiguità che hanno a che fare col tema della riforma del sistema contrattuale; una parte del sindacato – penso alla Cisl – sulla contrattazione territoriale caricava significati volti a impoverire il contratto collettivo nazionale di lavoro e a territorializzare la contrattazione aziendale, per cui l'espressione stessa di «contrattazione territoriale», se non si liberava di queste ambiguità, avrebbe potuto incontrare difficoltà non di poco conto (parliamo di una contrattazione di quale livello? di terzo? quarto?).

Fra l'inizio di quest'esperienza e l'accordo citato, la Camera del lavoro di Bologna, in una fase nella quale l'amministrazione cittadina era stata conquistata dal centrodestra, provò – utilizzando soprattutto le proprie esperienze e competenze – a immaginare quello che chiamammo un *Forum per un'altra idea di città*, il quale, in sostanza, cercava di fare i conti con un cambiamento di lungo periodo, che metteva in crisi l'agire sindacale tradizionale per le ragioni qui esposte.

In primo luogo, la globalizzazione che ha attraversato il nostro sistema produttivo, spiazzando i luoghi decisionali – i «padroni» non li avevi più nei territori, i centri decisionali venivano spostati altrove; i processi migratori che modificano profondamente la composizione sociale e demografica ecc. La ragione per cui facemmo questo non era tanto per condurre esperimenti o per improvvisare un ceto politico amministrativo, ma *nasceva dalla nostra crisi*, cioè come si poteva rispondere alla difficoltà di rappresentare interessi sociali che si erano modificati, soprattutto *come ricostruivamo un potere contrattuale sul territorio*. Questa è la vera ragione per cui avevamo, in qualche modo, valutato la necessità di fare i conti con questi cambiamenti.

Vengo ora a un punto importante. L'antecedente vero di tutta questa tematica è l'esperienza degli anni settanta. Quella che, soprattutto a Bologna, ma non solo, prese corpo con un obiettivo rivendicativo che *era l'1 per cento sul monte salari per avere i servizi sociali*. Anche allora si dette in qualche modo una risposta al fatto che il confine fra condizione del *lavoratore* e condizione del *cittadino* esigeva che il sindacato fosse in grado di ricomprendere entrambe. Però quell'esperienza, che pure ebbe successo, perché, pur costando lotte durissime, gli asili nido si fecero, i trasporti collettivi si fecero, a un certo punto declinò, forse anche in virtù di quel successo.

Quella discussione fu ripresa da noi perché il problema si riproponeva, ma a condizioni mutate. Allora il rapporto fra la persona e il territorio era abbastanza diretto – chi lavorava alla Ducati abitava in Santa Viola, ad esempio – quindi quel lavoratore misurava i risultati delle proprie 150 ore di sciopero nel nido che cresceva vicino. Oggi questo non è riproponibile, per tante ragioni. Dunque, questo nesso fra lavoratore e cittadino non si propone in modo lineare, ma richiede una *mediazione politica*, necessariamente politica. Ed è qui che c'è l'ambiguità, ma anche la sfida per il sindacato. Perché il sindacato ha due possibilità: o decide in virtù di un'idea di rappresentanza, diciamo di tipo «primitivo» (e non lo dico per diminuirne il significato), che sta solo sulla parte che è in grado di controllare direttamente, consapevole però

di tutta la parzialità, se non la particolarità, di quella parte. Per essere chiaro faccio l'esempio del lavoratore immigrato che lavora a Bentivoglio, ma abita a Modena – parlo del caso Atlas, cioè di quei lavoratori migranti dipendenti di una cooperativa fantasma, che sono stati regolarizzati dopo un'ispezione voluta da noi. Mettiamo quindi che il sindacato decida di non occuparsi della condizione di vita di quel migrante, sapendo però che dopo, in fabbrica, quella figura lì giocherà contro gli altri lavoratori, perché naturalmente ha interessi diversi, non avendo risolto problemi elementari di cittadinanza.

Oppure il sindacato decide che si occupa della condizione di vita complessiva dei lavoratori, ma, se se ne occupa, lo fa in maniera mediata, e qui c'è tutto il rischio e l'ambiguità del ruolo del sindacato. Questa è una sfida che non possiamo non raccogliere: se decidessimo di lasciarla cadere, regrediremmo a uno stadio di tipo corporativo e particolaristico.

Naturalmente il tema è del tutto aperto, perché nel momento in cui declini questi temi scendi necessariamente su un terreno scivoloso, quello dei «tavoloni» cui siedono le tante corporazioni, per una ragione che però non discende dalle intenzioni rivendicative del sindacato; c'è, in verità, una volontà politica da cui discende che questi tavoli sono stati voluti nel tempo, anche nella nostra esperienza, esattamente per arenare, insabbiare il processo politico cui si faceva riferimento prima, *mettendo sullo stesso piano gli interessi parziali del sindacato, parziali ma che guardano all'intero, con interessi particolari delle lobby.*

Questo tipo di processo politico è stato costruito esattamente in una chiave tale per cui, invece di avere una dinamica politico-sociale nel decidere, che deriva appunto dalla rappresentanza – sia pur mediata – degli interessi, in quei tavoli si realizza la neutralizzazione degli interessi. Ma ciò è precisamente voluto dal decisore politico: alla fine sarà lui l'unico a decidere, poiché gli altri interessi si neutralizzano a vicenda. Tuttavia, paradossalmente, noi ci troviamo in una situazione nella quale il decisore non risulta libero dalle pressioni. Anzi, se non si individua un modo più trasparente e chiaro di rappresentare i diversi interessi, sarà la forma lobbistica a proporsi come quella cui deve guardare il nuovo assetto del sistema politico istituzionale.

## Tra contrattazione e progettazione territoriale. Sindacato e nuove forme di governo del *welfare* locale

Matteo Villa

La legge 328/2000<sup>1</sup> rappresenta un importante tentativo di modificare sensibilmente alcune inclinazioni più contraddittorie e problematiche del sistema di welfare in Italia, storicamente caratterizzato da una particolare debolezza centrale del ruolo e delle funzioni dello Stato, e da una forte frammentazione della struttura istituzionale, delle forme di governo e dei settori di politica sociale. Essa, infatti, pone in essere finalità, principi, criteri di riferimento e strumenti la cui valenza e applicazione – per la prima volta – dovrebbe essere coerente in tutto il territorio nazionale. Inoltre mira a ridistribuire le responsabilità, mettendo il Comune al centro della funzione programmatoria e includendovi una platea di soggetti non necessariamente pubblici e istituzionali, chiamati a *concertare* la definizione di politiche e approcci di intervento mirati alla tutela del benessere e dell'interesse generale della comunità.

Questi orientamenti seguono un principio sociale, giuridico e amministrativo che, nei paesi occidentali, riscuote un credito crescente: la *sussidiarietà*<sup>2</sup>. Esso colloca l'intervento dello Stato, sia nei confronti dei cittadini sia degli enti e delle unità amministrative via via sottostanti (ad esempio, degli Stati verso le Regioni, di questi verso Province e Comuni ecc.), nei termini principali di un *sussidio* da realizzare nella misura in cui questi siano impossibilitati ad agire per conto proprio, e ciò garantisca maggiore efficacia ed efficienza. La sua applicazione non si traduce però semplicemente in un ritrarsi tout court del ruolo dello Stato, in quanto allo stesso e ai suoi organismi rimangono generalmente attribuite molteplici funzioni e poteri non

\* Matteo Villa è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Studi sociali dell'Università di Brescia.

<sup>1</sup> Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

<sup>2</sup> La sussidiarietà è tra i principi fondamentali della legge 328, ma è anche un principio costituzionale, in Italia e in Europa (individuato dal Trattato di Maastricht del 1992 e dal testo della Carta ancora non approvato dagli Stati membri).

derogabili, di finanziamento e distribuzione delle risorse, coordinamento, valutazione e controllo, garanzia dei livelli essenziali dei diritti sociali, di equità, accesso, condizioni e, in alcuni casi, gestione<sup>3</sup>. Sempre allo Stato, e alle istituzioni poste ai livelli superiori, dovrebbe spettare il compito di promuovere le condizioni che permettono agli individui e alle formazioni *sociali* a loro più vicine (famiglie e reti di famiglie, organizzazioni informali e non profit, organizzazioni sindacali e partiti, enti locali ecc.) di agire «liberamente». Ovvero, senza operare sostituzioni di responsabilità e potere nei loro confronti (vedi Supiot, 1999), promuovendo e sostenendo una loro effettiva *autonomia*. In questo modo l'intervento pubblico verrebbe actualizzato «il più vicino possibile ai cittadini» (Ancona, 2000), ovvero integrando quanto più possibile livelli e ambiti in cui le decisioni si assumono, i bisogni si esprimono, le risorse si costituiscono, le azioni si realizzano<sup>4</sup>.

Non da oggi, del resto, la crisi delle strutture *gerarchiche* dello Stato favorisce il mutare dei sistemi di governo delle politiche, in cui le funzioni di coordinamento, conoscenza, programmazione e valutazione sono viepiù assolute dentro processi di co-partecipazione tra attori diversi pubblici, privati, informali, cui è richiesto di dialogare e assumere decisioni in modo *negoziale*<sup>5</sup>. E, nel fare questo, declinano in modi differenti lo stesso principio di sussidiarietà, in base alle tradizioni politiche e culturali, alle scelte di innovazione e alle modalità di distribuzione di ruoli e risorse (Villa, Clerici, 2007).

Tra gli attori diversi chiamati a partecipare vi sono le organizzazioni sindacali, più spesso le federazioni dei pensionati nel caso dei tavoli di programmazione delle politiche sociali (Piani di zona). Per le organizzazioni sindacali non si tratta di una circostanza del tutto insolita: nuovo è il coinvolgimento nell'ambito dell'assistenza, mentre è consolidato nelle politiche di sviluppo economico e del lavoro.

<sup>3</sup> Per Le Galès (2002), lo Stato non si indebolisce ma si ristrutturava (*reshaping, not weakening*).

<sup>4</sup> Vedi anche Donolo (2005), Vitale (2006).

<sup>5</sup> Solitamente viene utilizzato il termine *governance* per definire tali sistemi. Alcuni parlano anche di strutture *eterarchiche* per sottolineare le differenze nella distribuzione del potere rispetto a quelle *gerarchiche* tradizionali (Jessop, 2002; vedi anche Villa, 2007). Streeck e Schmitter (1985) segnalavano invece più di vent'anni or sono «l'emergere nelle società occidentali di sistemi di contrattazione degli interessi e di concertazione politica», con tempi diversi nei vari paesi e campi di politiche.



Qui gli aspetti di trasformazione riflettono parzialmente, anticipandoli, i cambiamenti descritti nel governo delle politiche sociali, caratterizzando gli anni ottanta, e soprattutto i novanta, con un forte sviluppo della concertazione (Fajertag, Pochet, 2000; Negrelli, 2007; Negrelli, Pichierri, 2002; Pichierri, 2002; Regini, 2000, 2003). In quegli anni si assiste nel nostro paese a una forte spinta al decentramento negoziale a livello aziendale e territoriale, e all'emergere di modelli partecipativi di relazioni industriali e di regolazione concertata (Negrelli, 2002, p. 9), in risposta alle crescenti difficoltà dello Stato e delle parti sociali a governare le crisi e gli scenari socio-economici in mutamento. Il processo sfocia in una serie di accordi stipulati a livello nazionale e nell'esperienza dei patti sociali, basati sulla costruzione di «networks negoziali» a base locale (Burroni, 2005; Formez, 2003).

Una dinamica per certi versi parallela a quanto in avvio, con alcuni anni di ritardo, nell'ambito dell'assistenza. La concertazione degli anni novanta, infatti, si sviluppa sulla rinnovata importanza delle politiche pubbliche come fattore di incremento della competitività, più che come fonte di benefici di welfare (Regini, 2000, p. 169), ed è principalmente orientata a risolvere problemi occupazionali o a trovare nuove forme di regolazione del lavoro specificatamente connesse a iniziative di sviluppo locale (Cerruti, 2002). I temi trattati sono molteplici e riguardano la politica salariale (ad esempio, i salari di ingresso nei contratti d'area), la formazione professionale (aziendale e interaziendale), le politiche del lavoro e del mercato del lavoro (inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, utilizzo di contratti di lavoro atipici, assunzioni a tempo determinato o interinale in specifici settori ecc.). E rivelano due aspetti principali: la progressiva e in parte ideologica centratura sul «locale» come fattore di competitività (Pichierri, 2002b, pp. 36-7); il crescere dell'egemonia di tipo neo-liberale che orienta la politica economica al sostegno della flessibilità e dell'innovazione con interventi prevalentemente centrati sull'offerta, e le politiche sociali al *workfarism*.

Le spinte al decentramento territoriale favoriscono comunque il mutare delle strategie e delle forme di interazione fra le parti, da un prevalente orientamento alla *contrattazione*, fino agli anni ottanta, verso un maggiore sviluppo della *concertazione*, nel decennio successivo. La principale esigenza diviene includere nel processo di programmazione il più ampio spettro di fattori (quantità e diversità degli attori, caratteristiche del contesto locale e delle relazioni extra-locali e globali, mutare dei processi produttivi ecc.), promuovendo una più diffusa e trasversale assunzione di responsabilità, non so-

lo nel segnalare problemi e rivendicare risposte, ma nel portare specifici contributi alla progettazione e all'individuazione delle risorse.

La negoziazione territoriale non è più perciò limitata alla ricerca di compromessi tra interessi predefiniti e diviene un momento regolativo supplementare sempre più importante, anche se non sostitutivo di quelli nazionale e aziendale. E diviene una risorsa di apprendimento collettivo, scoperta e creazione politica. Con effetti in alcuni casi di un certo rilievo, tra cui la crescita di attenzione e partecipazione al lavoro, oltre i confini della fabbrica e fra attori fino a quel punto per lo più estranei. Ciò, da un lato, rappresenta un'opportunità di democratizzazione del *policy making* (Cerruti, 2002) ma, dall'altro, favorisce il rischio di una differenziazione incontrollata nelle condizioni e nei diritti sociali, sottoposti a una crescente proceduralizzazione e interpretazione soggettiva e localizzata (vedi Ferrarese, 2002; Urbinati, 2007). Un problema non molto diverso da quello posto dalla crescente sussidiarizzazione delle politiche sociali.

Il nodo sta nella concezione di *autonomia* e nel modo in cui il rapporto fra questa e il quadro normativo è attualizzato nei network negoziali<sup>6</sup>, ovvero in un contesto di costruzione politica che, pur rimanendo all'interno di un sistema di diritto comune, presenta molti aspetti ancora relativamente poco noti e indagati, prassi sperimentali non facilmente valutabili, poche basi normative e contrattuali formalizzate. In assenza di riferimenti certi, soprattutto nella relazione tra i diversi livelli di governo (dai cittadini alle istituzioni, dall'ambito locale a quello nazionale e sopranazionale), le condizioni dentro cui vengono elaborati i temi e prese le decisioni dipendono fondamentalmente dalla capacità di costituire ambiti e patti adeguati e verificabili, dalle visioni e dai modelli di partecipazione (come è distribuito e gestito il potere), dai modi di gestire le funzioni di regia. Inoltre dipendono dal livello di coinvolgimento degli attori, che può comprendere anche i gruppi più marginali e a rischio di esclusione, oppure, all'estremo opposto, circoscritto ai soli attori più organizzati, riconosciuti e

<sup>6</sup> «L'autonomia – sostiene Ancona (2000) – nella misura in cui designa la capacità di autoregolarsi a tutti i livelli della vita sociale [...] pone un limite all'azione normativa del livello superiore, che intanto sarà consentita in quanto funzionale e non sostitutiva al suo più compiuto esplicarsi. E d'altra parte non può farne a meno poiché, non avendo pretese di assolutezza e di esclusività, è consapevole di non poter sussistere al di fuori di un contesto che la sostenga e la integri, in relazione al quale essa a sua volta determini la propria azione e la orienti al suo specifico scopo».

legittimati (Bobbio, 2005; Davis, Geddes, 2000), e dal modo di gestire la diversa «forza» che gli stessi sono in grado di mettere in campo.

Problemi che rimandano al tema, oggi piuttosto dibattuto, del rapporto fra democrazia partecipativa o deliberativa e rappresentativa (Habermas, 1992). Rapporto che i molti aspetti di incertezza e sperimentaltà, e di frammentazione istituzionale, fanno pendere di continuo tra la duplice possibilità che la prima vada sostenere e ampliare, piuttosto che a logorare e restringere, la valenza delle strutture tipiche della seconda. Ad esempio, in base a come vengono re-interpretate le relazioni di rappresentanza, i rapporti tra i momenti di dialogo e consultazione e quelli di presa delle decisioni, e i rapporti tra i livelli locale ed extra-locale di governo.

L'uscita dalla fabbrica verso una territorializzazione della contrattazione e della concertazione pone forse anche qualche rischio di «uscita dal lavoro»<sup>7</sup>. Come per altri temi, in generale siamo di fronte a un processo di arricchimento potenziale del processo di formazione delle politiche, che deriva non solo dal decentramento delle competenze dello Stato (su sviluppo economico, lavoro, istruzione e formazione, sanità, assistenza, ambiente ecc.), ma anche dalla necessità di interpretare in modo meno separato i temi medesimi. Per le organizzazioni sindacali, impegnate intorno a una crescente varietà di oggetti, il rischio è offuscare la centralità di quelli più tradizionali, allontanandosi dalle basi e dai vincoli storici della rappresentanza. D'altro canto ciò rappresenta l'opportunità di rafforzare il proprio ruolo dentro nuove sfere politiche, che comunque riguardano le traiettorie di vita e i problemi dei lavoratori, dei pensionati e delle loro famiglie (genere, conciliazione fra produzione e riproduzione, tempi di vita, di lavoro e dei servizi, continuità dell'impiego e del processo formativo ecc.). Si tratta di una questione assolutamente aperta e attuale, nella misura in cui in Europa, già da diversi anni, è stata posta l'esigenza di riconsiderare i confini dell'attività lavorativa, in termini di diritto e riconoscimento economico, superando le attuali definizioni strettamente contrattuali (Bauman, 1998; Offe, 1996; Supiot, 1999). In primo luogo, perché le stesse si fanno più fragili, discontinue e indefinite; inoltre, perché molte forme non mercificate e non riconosciute di lavoro «sono effettivamente le più vitali per l'umanità» (Supiot, 1999, p. 64); infine, perché la pressione riorganizzativa delle forme di lavoro conduce verso una maggiore intersecazione tra lavoro e vita (Borghi, 1998; Reyneri, 2002). La

<sup>7</sup> Osservazione suggerita da Mimmo Carrieri (Seminario Ires 2006).

proposta della Commissione Supiot guarda alla necessità di riconfigurare il sistema dei diritti in modo che le diverse parti (dai diritti sociali «universali» al diritto proprio del lavoro dipendente) si integrino fino a costituire un paradigma della *condizione lavorativa* delle persone. Questa non verrebbe più definita unicamente nel quadro di una professione o un impiego determinato, ma andrebbe a inglobare le diverse forme di lavoro, agevolando il passaggio da un tipo a un altro, facilitando il riconoscimento di «un nuovo tipo di diritti sociali riferiti al lavoro in generale (lavoro nella sfera familiare, lavoro di formazione, lavoro volontario, lavoro indipendente, lavoro di pubblica utilità ecc.)» (Supiot, 1999, pp. 66-67).

Stante perciò alcune legittime preoccupazioni di perdita di identità, ruolo e chiarezza degli obiettivi, per il mondo del lavoro, e per le organizzazioni sindacali in particolare, è difficilmente rinviabile il problema di come interagire nei contesti di formazione di politiche che mirano a seguire una logica territoriale, concertativa e pluriattoriale, in cui si formano visioni maggiormente procedurali del diritto (Habermas, 1992) e in cui si aspira a costruire una maggiore integrazione su contenuti, bisogni e risposte politiche, oltre gli stretti confini delle categorie di bisogno, di persone e di lavoratori. Ciò che parrebbe delineare una riduzione di importanza della logica contrattualistica, prevalentemente reattiva e tendenzialmente categoriale che ha maggiormente caratterizzato a oggi l'azione sindacale. Ma lo stesso problema riguarda chi agisce sul lato delle politiche di assistenza. Ed è su questo punto, e su questa reciprocità, che andiamo a focalizzare alcune suggestioni emergenti da un'esperienza specifica.

L'esperienza in questione è quella delle organizzazioni sindacali dei pensionati bresciani. Gli elementi di interesse – pur se parziali rispetto ai temi qui trattati – sono stati rilevati attraverso una ricerca promossa dalla Federazione nazionale pensionati (Fnp) della Cisl di Brescia sui Piani di zona dei dodici distretti socio-sanitari della Asl, e fatta propria dai locali sindacati pensionati di Cgil (Spi) e Uil (Uilp). L'indagine (vedi Villa, Clerici, 2007) ha, tra le altre cose, portato alla luce la particolare intersezione fra il lavoro unitario di contrattazione con i Comuni, sulle forme di tutela e assistenza finalizzata a difendere il potere d'acquisto delle pensioni, e l'avvio del processo di applicazione della legge 328/2000.

L'esperienza nasce alla fine del 1993, in seguito a un dibattito su condizione anziana, mutamenti demografici e condizioni redditizie, e sulla scorta delle leggi finanziarie 1993 e 1994. Nel 1994 viene sottoscritto con l'Asso-

ciazione Comuni bresciani (Acb) un accordo che promuove la contrattazione su alcuni temi specifici, il cui avvio produce la sottoscrizione di 35 accordi con altrettanti Comuni, cresciuti in seguito fino ai 125 degli ultimi anni. L'iniziativa è stata inizialmente accompagnata da dubbi e posizioni scettiche in relazione alle molte variabili in campo e ad alcuni potenziali ostacoli variamente segnalati, tra cui: (1) le materie in oggetto, considerate di natura confederale o addirittura di esclusiva competenza delle amministrazioni locali; (2) la presenza di diverse e a volte contrastanti esigenze di tutela sindacale, proprie delle categorie di lavoratori delle imprese coinvolte nella realizzazione di servizi e interventi sociali; (3) la frammentarietà del disegno amministrativo (151 Comuni nel comprensorio sindacale, molti dei quali con meno di 5.000 abitanti). Nel corso di pochi anni il lavoro di contrattazione è invece andato consolidandosi, coinvolgendo un numero crescente di territori e arricchendosi di nuove tematiche (su abitazione, sanità, costo della vita, trasporti, assistenza a domicilio, servizi aggregativi ecc.) al fine di incidere (seppur limitatamente) sulla redistribuzione del reddito a livello locale. Le organizzazioni sindacali hanno inoltre operato con l'obiettivo di farsi maggiormente riconoscere, uscire dal rapporto personale con gli amministratori e produrre accordi soddisfacenti, applicabili e verificabili.

Per quanto ancora basata su un approccio contrattualistico con i singoli enti locali, la costruzione degli accordi ha offerto alcune prime indicazioni relativamente ai possibili vantaggi di un'azione maggiormente radicata nel territorio da parte dei sindacati. Le stesse segnalano la possibilità di comprendere meglio come vengono concretizzati i diritti sociali e destinate le risorse, di superare la divisione tra singolo e nucleo familiare nella base di calcolo sul reddito imponibile<sup>8</sup>, di poter analizzare il sistema di condizioni (comprendendo reddito del nucleo familiare, bisogni sanitari e di assistenza, patrimonio) considerando anche aspetti non rilevabili per via amministrativa. Ma se, da un lato, le organizzazioni sindacali hanno conseguito risultati in termini di concessioni, dall'altro, non hanno ottenuto che, tramite gli accordi, le misure fossero coordinate con i Piani socio-assistenziali dei Comuni<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Per l'individuazione del reddito e della soglia di accesso ai benefici è stato utilizzato l'Isee.

<sup>9</sup> Atti obbligatori dei Comuni (allegati al bilancio) che tracciano gli interventi generali dell'amministrazione prevalentemente rivolti ai soggetti più deboli, privi di reddito o al di sotto del minimo vitale.

Di particolare interesse in questa sede è perciò capire cosa cambia con l'applicazione della legge 328. Nel momento in cui, cioè, a Brescia, come in tutta la Lombardia, a partire dal triennio 2002-2004 prende avvio il tentativo di costruire una programmazione locale di interventi e servizi sociali attraverso i Piani di zona.

Le organizzazioni sindacali sono tra i molti tipi di attori chiamati a parteciparvi. In Lombardia, il loro ruolo è individuato all'interno del più vasto processo di coinvolgimento del *terzo settore*, una definizione che appare problematica, generica e allo stesso tempo ristretta persino per comprendere la variegata platea di soggetti che partecipano alla gestione di interventi e servizi (cooperative sociali, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, fondazioni). I sindacati costituiscono un'ulteriore diversità, in quanto organizzazioni di rappresentanza che non svolgono funzioni gestionali dirette. La loro partecipazione si gioca all'incrocio fra spinte diverse e contrastanti nei territori, nella relazione con i partner istituzionali e con i propri rappresentati, e all'interno dello stesso sindacato, e si gioca tra molte fonti di potenziale anomalia di ruolo. Ad esempio, la programmazione dei Piani di zona è rivolta alla generalità dei cittadini, particolarmente se coinvolti da situazioni di disagio ed emarginazione, ma indipendentemente dal loro status occupazionale (lavoratori, ritirati dal lavoro o persone in altra condizione). E l'oggetto in discussione è per lo più dato dalle azioni e risorse mirate a questo tipo di problemi, che si combinano in uno schema di diritti sociali specifici, garantiti in base a determinati criteri (ad esempio, in termini di informazione, accessibilità, servizi, trasferimenti monetari e sostegno ai costi di prestazioni socio-sanitarie, qualità delle relazioni sociali, partecipazione alla vita attiva ecc.). Il problema dei redditi e del potere di acquisto, pur ricevendo una crescente attenzione, rimane invece tendenzialmente sullo sfondo, o entra in campo in connessione a questioni particolari (ad esempio, sulle soglie di accesso o sulle misure di sostegno economico che però continuano più spesso a essere gestite dai singoli Comuni). Inoltre, il contesto di riferimento è il territorio circoscritto da un'aggregazione di Comuni<sup>10</sup>, non limitato al sistema di condizioni e relazioni economiche di uno o più luoghi di lavoro o di una categoria. Qui, gli interlocutori con cui i sindacati sono chiamati a confrontar-

<sup>10</sup> Un'unità amministrativa che varia da regione a regione, individuato in alcuni casi attraverso il Distretto socio-sanitario (come in Lombardia), in altri attraverso l'Azienda sanitaria o socio-sanitaria, in altri ancora attraverso la Provincia.

si non si costituiscono di rappresentanze datoriali private o pubbliche, o dello Stato, responsabile del sistema previdenziale, ma di una platea di soggetti tra i più vari, con una presenza maggioritaria di enti gestori portatori di interessi diversi. Interessi, la cui tutela ha ricadute sia sui lavoratori dei servizi che dipendono dalle scelte di programmazione (ad esempio, i lavoratori delle cooperative sociali, delle Rsa, delle Unità sanitarie e degli Enti locali), sia sui cittadini rappresentati dalle organizzazioni sindacali, in quanto destinatari dei servizi medesimi. Soggetti che, con i sindacati, sono chiamati ad assumere alcune responsabilità, poteri e ruoli connessi alla programmazione delle politiche, contribuendo alla rilevazione ed elaborazione di bisogni e domande, alla programmazione e progettazione degli interventi e dell'utilizzo delle risorse, e cercando di valorizzare le risorse locali e di individuarne ulteriori integrative a quelle, limitate, del Fondo nazionale per le politiche sociali.

Questi elementi delineano un contesto di aspettative, ruoli e azioni difficilmente interpretabili attraverso un approccio esclusivamente reattivo e contrattualistico. Ciò non impedisce che le organizzazioni sindacali dei pensionati bresciani siano diffusamente e attivamente presenti negli ambiti distrettuali, offrendo significativi contributi soprattutto nell'analisi dei bisogni. Tuttavia, incontrano ancora diverse difficoltà a collocare le proprie strutture e culture di ruolo nel processo di programmazione (come avviene anche per altri attori del non profit). Faticano infatti a collocarsi oltre i confini della categoria rappresentata e quindi, ad esempio, a concepire la figura dell'anziano e dei suoi diritti individuali nel più ampio contesto delle relazioni di interdipendenza che contribuiscono al suo livello di autonomia e benessere socio-economico. Relazioni che comprendono le caratteristiche del territorio, l'accessibilità e la mobilità, le relazioni familiari e comunitarie, il sistema di interventi istituzionali socio-sanitari e previdenziali, il mondo della produzione. Sono inoltre in difficoltà a giocare un ruolo su un piano non esclusivamente contrattualistico e a collocarsi in una dimensione progettuale che guarda all'insieme delle politiche di welfare e agli esiti combinati che le stesse producono. Infine, continuano prevalentemente a vedere nel singolo Comune, più che nell'ambito distrettuale<sup>11</sup>, l'interlocutore istituzionale privilegiato. È questo un punto di particolare rilevanza, poiché rappresenta un potenziale passaggio di riduzione della frammentazione istituzionale che, anco-

<sup>11</sup> Rappresentato dall'Assemblea dei sindaci (il tavolo politico) e dall'Ufficio di Piano di zona (cui compete la responsabilità tecnica di coordinare il processo).

ra oggi, crea alcune condizioni e diritti differenziati ai cittadini in base al luogo di residenza. Potenziale e difficoltoso, poiché non richiede semplicemente una diversa concezione politica e sociale del territorio, ma un mutamento radicale nelle pratiche e nelle abitudini relazionali, e nella struttura del network negoziale, che mette in gioco appartenenze, riconoscimento, rappresentanza e identità.

Cambiamenti che gli stessi Comuni interpretano in diversi casi con fatica e alcune resistenze. Se infatti la nuova legge guarda alle basi complessive della sussistenza e del benessere dei cittadini, tentando di superare la categoricalità del sistema di welfare, spesso l'orientamento tecnico e politico delle misure riguarda quasi esclusivamente l'area psico-sociale e sanitaria di questioni quali le dipendenze, il disagio, la salute, l'emarginazione. Quand'anche nelle priorità sono indicati temi quali abitazione, lavoro, reddito e sviluppo, le strategie di intervento vengono per lo più pensate nel quadro delle tipiche competenze socio-assistenziali e delle strutture istituzionali di riferimento. Risulta ancora molto difficile per le istituzioni impegnate nell'assistenza includere, o interagire con, altri temi, problemi e soprattutto strumenti e processi istituzionali ancora per lo più pensati e attualizzati in parallelo da altri soggetti istituzionali e all'interno di un diverso quadro normativo (ad esempio, i patti territoriali). Sia i vincoli dati dalle linee di indirizzo regionale sia il quadro politico istituzionale alla base dell'organizzazione del welfare, oltre ad alcune radicate culture professionali e politiche, rendono infatti ancora molto problematico, nonostante i diversi intendimenti, far sì che i processi diversi di programmazione negoziata aiutino a sperimentare soluzioni al persistente problema della frammentazione, uscendo dai parallelismi che li ha caratterizzati fino qui.

Per il sindacato si pone dunque una duplice sfida. Sul piano della rappresentanza, dove sono messe in discussione le forme, i soggetti, gli oggetti, il contesto. E sul piano dell'organizzazione, in quanto la distribuzione categoriale rischia di mettere il sindacato in contraddizione con se stesso (in relazione, ad esempio, alle domande di tutela degli interessi degli utenti e dei lavoratori dei servizi), o di renderlo incapace di contribuire allo sviluppo di una politica integrata in grado di agire sulle complesse interdipendenze socio-economiche e i fattori di benessere e sviluppo. Le necessità di «fare sistema», che interrogano sempre di più le istituzioni pubbliche e private, si pongono infatti anche alle organizzazioni sindacali e, in particolare, alle confederazioni, cui provengono crescenti sollecitazioni a trovare gli strumenti per con-



nettere i mondi del lavoro e della cittadinanza sociale, e non più a separarli in categorie, i cui interessi ristretti finiscono inevitabilmente per entrare in conflitto. La possibilità oggi è data dall'essere attori legittimamente presenti all'interno di molteplici percorsi istituzionali, che tendono però ancora a seguire strade autoreferenti, a basso livello di integrazione e con esiti non ottimali per le persone e i territori.

## Bibliografia

- Ancona E. (2000), ... *il più vicino possibile ai cittadini. Problematiche e prospettive della sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, in *Iustitia*, LIII, p. 315-349.
- Bauman Z. (1998), *Work, consumerism and the new poor*, Buckingham, Open University Press [trad. it., *Lavoro, consumismo e nuove povertà*, Trina (Enna), Città Aperta Edizioni, 2004].
- Bobbio L. (2005), *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e Mercato*, n. 73, p. 67-88.
- Borghi V. (1998), *Il lavoro tra economia e società. Metamorfosi del lavoro, processi di globalizzazione e trasformazioni del legame sociale*, Milano, Franco Angeli.
- Burroni L. (2005), *Governance territoriale dell'economia in Francia, Regno Unito e Italia*, in *Stato e Mercato*, n. 73, p. 131-166.
- Cerruti G.C. (2002), *Contrattazione e concertazioni territoriali nelle politiche di regolazione locale degli anni '90*, in Negrelli S., Pichierri A. (2002), *op.cit.*
- Davis H., Geddes M. (2000), *Deepining Democracy or Elite Governance? New Political Management Arrangements in Local Government*, in *Public Money & Management*, aprile-giugno, p. 15-20.
- Donolo C. (2005), *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazione su una nuova generazione di policies*, in *Stato e Mercato*, n. 73, p. 33-65.
- Fajertag G., Pochet P. (a cura di) (2000), *Social Pacts in Europe. New Dynamics*, Bruxelles, Etui.
- Ferrarese M.R. (2002), *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, Il Mulino.
- Formez (2003), *Governance e sviluppo territoriale*, a cura di Deidda D., in [www.formez.it](http://www.formez.it)
- Habermas J. (1992), *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Francoforte sul Meno, Suhrkamp Verlag

- (trad. it., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Guerini e Associati, 1996).
- Ires Emilia Romagna (2006), *Contrattare la cittadinanza sociale*, seminario, Bologna 24 novembre.
- Jessop B. (2002), *The future of the capitalist state*, Cambridge, Polity Press.
- Le Galès P. (2002), *European Cities: Social Conflict and Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Negrelli S. (2002), *Introduzione. I livelli macro e micro della regolazione concertata*, in Negrelli S., Pichierri A. (2002), *op.cit.*
- Negrelli S. (2007), *Lavoro organizzato e contrattazione collettiva: trasformazione o declino?*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori*, n. 2, p. 241-245.
- Negrelli S., Pichierri A. (a cura di) (2002), *La regolazione concertata dell'economia fra globale e locale*, Milano, Franco Angeli.
- Offe C. (1996), *Modernity and the state: East, West*, Cambridge, Polity Press.
- Pichierri A. (2002a), *La regolazione dei sistemi locali*, Bologna, Il Mulino.
- Pichierri A. (2002b), *La regolazione dei sistemi locali: temi e tendenze*, in Negrelli S., Pichierri A. (2002), *op.cit.*
- Regini M. (2000), *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Bari, Laterza.
- Regini M. (2003), *I mutamenti nella regolazione del lavoro e il resistibile declino dei sindacati europei*, in *Stato e Mercato*, n. 67.
- Regonini G. (2005), *Paradossi della democrazia deliberativa*, in *Stato e Mercato*, n. 73, pp. 3-31.
- Reyneri E. (2002), *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- Streeck W., Schmitter P.C. (1985), *Comunità, mercato, stato e associazioni? Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale*, in *Stato e Mercato*, n. 13, p. 47-86.
- Supiot A. (1999), *Au-delà de l'emploi*, Flammarion (trad. it., *Il futuro del lavoro*, Roma, Carocci, 2003).
- Urbinati N. (2007), *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa: nemici o alleati?*, in [www.womenews.net/spip3/spip.php?article116](http://www.womenews.net/spip3/spip.php?article116).
- Villa M. (2007), *Dalla protezione all'attivazione. Le politiche contro l'esclusione tra frammentazione istituzionale e nuovi bisogni*, Milano, Franco Angeli.
- Villa M., Clerici M. (2007), *Condizione anziana, sussidiarietà e programmazione locale. Pratiche di ristrutturazione territoriale nelle politiche sociali*, Spi Cgil-Fnp Cisl-Uilp Uilp Brescia, Rudiano (Brescia), Gam Edizioni.
- Vitale T. (2006), *Sussidiarietà. Un criterio guida contro il carsismo istituzionale*, in *Animazione Sociale*, n. 5.

# Il territorio come luogo di negoziazione dei diritti: analisi degli accordi territoriali in Piemonte

Giovanna Spolti

## Introduzione

A partire dalla metà degli anni novanta il problema delle risorse disponibili sul territorio raggiunge ormai il livello di guardia a causa delle politiche fiscali territoriali che mortificano le spinte di autonomie locali, mentre il rischio che incombe sulla tenuta dei servizi diventa sempre più incontenibile. In questo contesto negli ultimi anni anche in Piemonte, come altrove, si diffonde la pratica della negoziazione territoriale, attraverso la quale il tema dello sviluppo locale si concilia con l'esigenza di partecipazione e codeterminazione<sup>1</sup> del processo decisionale.

L'intreccio tra i diritti del lavoro e quelli di cittadinanza si fa sempre più fitto e il sindacato si trova a dover prendere posizione su questioni che esulano dai luoghi classici del lavoro. Le nuove istanze locali che scaturiscono anche dalle nuove politiche del lavoro fanno sì che si compia un processo di traslazione del ruolo del sindacato, non più solo nella «fabbrica», ma anche

\* Giovanna Spolti è ricercatrice dell'Ires «Lucia Morosini».

<sup>1</sup> Con questa espressione si richiama il concetto di un'azione volta alla determinazione congiunta da parte di soggetti distinti, rappresentativi di interessi potenzialmente in conflitto. Storicamente il concetto di codeterminazione è stato usato per descrivere istituti partecipativi nell'ambito delle relazioni industriali – il più noto è quello sperimentato nella Germania Federale con la *Mitbestimmung*; prima adottato nell'industria siderurgica poi da altri settori economici; la codeterminazione ha rappresentato un'esperienza in cui il management aziendale riconosceva all'organizzazione sindacale spazi decisionali (con diritto di veto) su tematiche importanti circa l'organizzazione e la strategia aziendale. La codeterminazione, spesso utilizzata come sinonimo di «codecisione», rimanda a processi decisionali in cui i partner, specificamente la direzione aziendale, *cede quote di autorità*, condivide la risorsa decisionale con altri soggetti coinvolti nella vita economica. Nel contesto di questa ricerca la codeterminazione è una variante di partecipazione, ma caratterizzata da accettazione piena e fiduciaria della logica di cooperazione come la più vantaggiosa per entrambi i partner sociali. Presuppone, quindi, una maggiore simmetria delle opportunità a disposizione delle parti. Vedi Carrieri M. (1994), *Tra partecipazione e codeterminazione*, in *Il Progetto*, 83/84, settembre-dicembre.

nella città. Le organizzazioni sindacali sono divenute attori importanti e riconosciute come soggetti portatori di interessi per conto del cittadino non più solo come lavoratore, ma come anziano, bambino, donna, migrante ecc.

Lo strumento che legittima questo ruolo del sindacato è quello della concertazione, riprendendo la definizione riportata dal Cnel, che ricalca il nucleo fondante della «filosofia» del Protocollo del 23 luglio 1993. Parlare di concertazione, a livello decentrato, significa fare riferimento a una forma di dialogo e di confronto di tipo triangolare tra amministrazione e forze sociali ed economiche. In questo modo, le parti contraenti si assumono responsabilità su temi di rilievo politico generale, in ottemperanza al principio di sussidiarietà orizzontale, rimanendo in un ambito di propria competenza.

In particolar modo, un valido processo di concertazione viene assunto, in molte regioni, come punto di partenza per la definizione di politiche di programmazione locale. In realtà, la concertazione viene applicata in maniera eterogenea nell'ambito delle diverse realtà italiane, soprattutto vengono adottati strumenti diversi in funzione dei contesti socio-economici che caratterizzano gli specifici territori in cui è attuata<sup>2</sup>.

In Piemonte, come altrove, con la contrattazione territoriale il territorio diviene sede per ricercare azioni e percorsi condivisi con altri soggetti di rappresentanza collettiva: associazioni, cittadini, utenti, consumatori, studenti, giovani, uniti insieme per promuovere e difendere i diritti di cittadinanza. Il ruolo del sindacato è sempre stato anche quello di difendere le politiche dei redditi, cioè di confrontarsi con le politiche tariffarie e tributarie, con il sistema dei prezzi e con la tutela all'accesso ai servizi sociali primari; in altri termini, la difesa dei diritti di cittadinanza richiede un'estensione del raggio d'azione che investe l'amministrazione e valorizza il ruolo del sindacato come soggetto reale di rappresentanza.

Lo scopo di quest'iniziativa è fare il punto su ciò che è stato fatto in Piemonte in questi ultimi anni. I dati che ne scaturiscono sono il risultato di un momento di confronto e di analisi frutto dell'attività di monitoraggio dell'Osservatorio permanente sulla contrattazione territoriale<sup>3</sup>, istituito in Piemonte nel 2005 e divenuto strumento comune per una programmazione più consapevole e partecipata.

<sup>2</sup> Vedi [www.cnel.it](http://www.cnel.it)

<sup>3</sup> L'Osservatorio sulla contrattazione territoriale in Piemonte è disponibile e consultabile in [www.cgiltorino.it](http://www.cgiltorino.it)

## **2. La negoziazione territoriale in Piemonte. Analisi degli accordi**

### ***2.1 La diffusione dell'attività negoziale***

Nel corso di questi ultimi anni si è verificato in Piemonte un progressivo aumento dell'attività di negoziazione sociale territoriale. Come vedremo nel corso di questa breve analisi, ai tavoli negoziali l'interlocutore di riferimento del sindacato è spesso e quasi ovunque l'ente locale, nella fattispecie il Comune. Cronologicamente lo sviluppo della negoziazione con gli enti locali non è casuale in quanto coincide con il periodo della maggiore autonomia decisionale e strategica che questi ultimi hanno via via assunto in termini finanziari.

Il periodo di riferimento per l'attività di monitoraggio e di osservatorio degli accordi territoriali è quello che va dal 2000 al luglio 2006<sup>4</sup>. Un periodo breve e sicuramente non esaustivo dell'attività di negoziazione, ma che riunisce il maggior numero di documenti contrattuali esistenti oggi in Piemonte. L'Osservatorio ha raccolto complessivamente 346 documenti siglati dal sindacato e dai vari enti, il materiale è stato attentamente analizzato per poi essere codificato secondo i contenuti espressi (Fig. 1). La sistematizzazione dei documenti all'interno di un database ne ha permesso, grazie a un processo informatico, un'analisi di tipo quantitativo utile alla definizione di indici e di parametri che spesso lasciano spazio a valutazioni in termini di efficacia e di efficienza dell'attività negoziale.

Dal punto di vista dell'andamento della raccolta dei documenti nei vari anni possiamo affermare di essere di fronte a una distribuzione che presenta un andamento irregolare ma tendenzialmente in crescita<sup>5</sup>.

Per avere una valutazione adeguata e obiettiva della copertura dell'attività della negoziazione sul territorio regionale, secondo il metodo utilizzato da I-da Regalia (2003)<sup>6</sup>, è necessario *calcolare il tasso di diffusione della negoziazione sociale*, dato dal rapporto percentuale tra il numero di comuni cui è stato firmato almeno un «accordo» e il numero di comuni presenti in un comprensorio territoriale, nel nostro caso la provincia (Fig. 2).

<sup>4</sup> Al momento della stesura del presente articolo è in corso la raccolta degli accordi siglati nel corso del 2007.

<sup>5</sup> Per il 2006 i documenti raccolti si fermano al mese di luglio, per i restanti mesi la documentazione verrà consegnata insieme agli accordi siglati nella prima parte del 2007.

<sup>6</sup> Regalia I. (a cura di) (2003), *Negoziare i diritti di cittadinanza. Concertazione del welfare locale a tutela della popolazione anziana*, Milano, Franco Angeli, p. 4.

Fig. 1 – Andamento annuo degli accordi raccolti dall'Osservatorio sulla contrattazione territoriale del Piemonte (% sul totale)

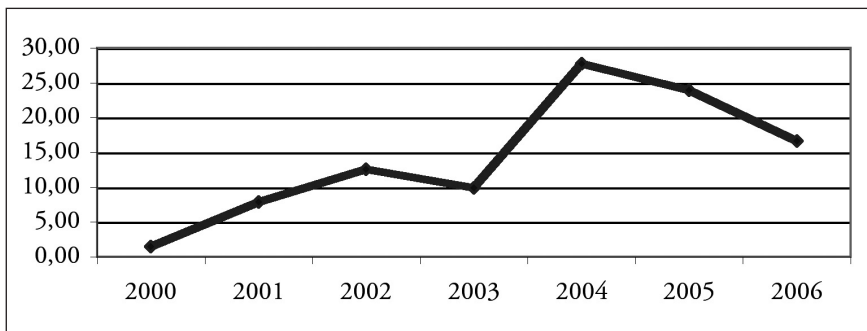
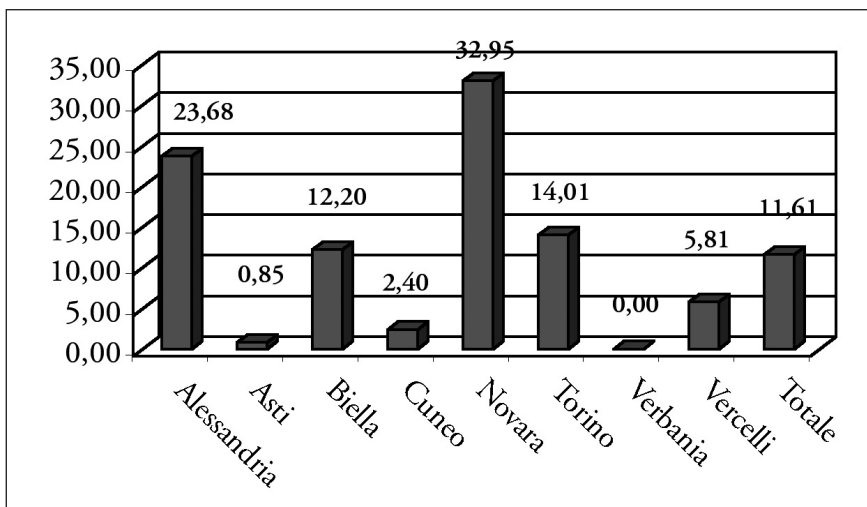


Fig. 2 – Tasso di diffusione provinciale degli accordi (2000-2006) (valori %)



Anche se in termini assoluti il territorio con il maggior numero di accordi è quello di Alessandria (che conta a oggi la sottoscrizione di 98 intese), il tasso di diffusione indica che il territorio più coperto dalla negoziazione risulta essere quello di Novara dove, dal 2000 a oggi, nel 33 per cento dei propri comuni si è sottoscritto almeno un documento negoziale. Anche se la dif-

ferenza tra i due territori non è altissima, in termini di valutazione possiamo quindi ipotizzare che sul territorio di Alessandria, dove il numero di documenti è maggiore, esiste una tradizione negoziale più abitudinaria, di routine, che raggiunge sempre i medesimi comuni e a rilento si espande in nuovi territori.

Molto probabilmente la forma negoziale utilizzata maggiormente è quella confermativa: si determina una prassi di reiterazione di un «accordo» di anno in anno sul medesimo territorio. Il meccanismo che può spiegare questa scelta va ricondotto alla necessità di evitare l'onere di costruire rapporti negoziali con nuovi referenti, i quali spesso comportano problemi di riconoscimento del sindacato in qualità di soggetto attivo nelle politiche territoriali; è meno «costoso», sotto il profilo della mobilitazione delle risorse (tempo, riconoscimento di identità, rappresentanza), riproporsi agli enti nei quali questo processo di legittimazione è già avvenuto, rendendo così meno arduo il percorso negoziale. Guardando ai dati del 2005, quando si registrava il 27,5 per cento dei territori coperti dalla negoziazione, scopriamo che in un anno a Novara si è realizzata una veloce e importante espansione dell'attività negoziale, raggiungendo una copertura prossima al 33 per cento. Questa dinamica comporta che le rappresentanze sindacali novaresi si rapportino di volta in volta con nuovi referenti, favorendo l'espansione dell'abitudine alla pratica negoziale.

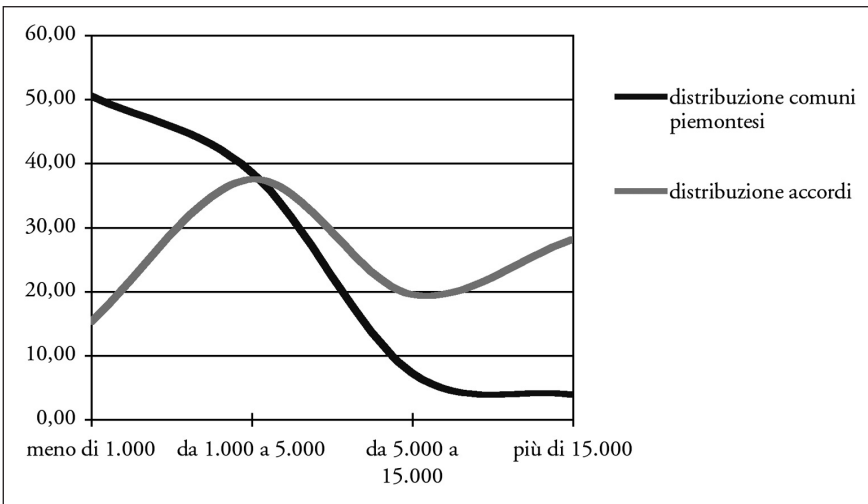
Come si evince dalla Fig. 2 il quadro sottolinea una diffusione negoziale a «macchia di leopardo» e non totalmente soddisfacente: solo due degli otto territori provinciali hanno raggiunto con la negoziazione quasi un quarto dei comuni di propria competenza, i restanti sei non arrivano alla diffusione del 15 per cento. Alla luce di questi dati possiamo rilevare come il percorso del sindacato sia ancora in salita e le difficoltà a instaurare con gli enti un rapporto contrattuale siano ancora molte. Questa valutazione un po' drastica non deve però farci dimenticare che l'esperienza della negoziazione territoriale, per la quale il sindacato esce dai luoghi di lavoro e s'impegna a contrattare diritti e strategie sociali estranei al modo della produzione, è molto più recente in Piemonte che altrove. Ci auspichiamo, quindi, che questo quadro sia solo il ritratto di una fase non ancora in piena espansione, che lascia spazio a previsioni sicuramente più rosee e soddisfacenti.

La distribuzione degli «accordi» varia anche secondo la dimensione del comune. Dalla Fig. 3 osserviamo che i comuni piemontesi sono per la

metà piccolissimi, con meno di 1.000 abitanti; se a essi aggiungiamo quelli medio-piccoli, con popolazione fino a 5.000 abitanti, copriamo il 90 per cento del territorio regionale. In termini di negoziazione sociale, il materiale raccolto nei comuni piccolissimi corrisponde solo al 15,11 per cento e sale al 37 per i comuni con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Nel complesso, in quelli medio-piccoli riscontriamo un documento ogni 14,7 comuni.

Come evidenziato in precedenti ricerche sul tema della negoziazione territoriale (Regalia, 2003), anche i nostri dati confermano che la maggior parte dell'attività negoziale si svolge soprattutto nei centri medio-grandi, dove i rapporti di forza sono più equilibrati e dove il sindacato dispone di maggiori risorse umane e strategiche: infatti, in quelli con popolazione superiore ai 5.000 abitanti il numero di documenti siglati è di 1 ogni 2 comuni.

*Fig. 3 – Distribuzione dei comuni e degli «accordi» per classe di ampiezza demografica*



### ***2.2 I beneficiari della negoziazione***

Quando si parla di negoziazione prima, e di concertazione poi, possiamo riferirci in modo anche sottinteso al fine intrinseco che queste modalità di interazione comportano: mettere a disposizione degli attori sociali nuove opportunità d'azione per migliorare il ruolo della pratica concertativa co-



me sostegno allo sviluppo, che nel nostro caso si traduce in sostegno allo sviluppo sociale e territoriale. Secondo questa logica, la condizione essenziale è che in questo circolo virtuoso di interazione tra i diversi attori sociali s'instauri un meccanismo tale da determinare vantaggi a somma positiva per tutti gli interessi in gioco (Visser, 1998), che permetta di intervenire su strumenti (politiche dei redditi, dei prezzi, fiscali e tariffarie, socio-assistenziali) che possano dare vita a scambi vantaggiosi per i soggetti più deboli, nel nostro caso cittadini con meno risorse<sup>7</sup>.

La decisione di classificare i soggetti destinatari della negoziazione sociale in tipologie di beneficiari nasce proprio dall'esigenza di sapere quali sono i soggetti che la negoziazione tende maggiormente a tutelare in termini di diritti. Abbiamo definito perciò le seguenti tipologie:

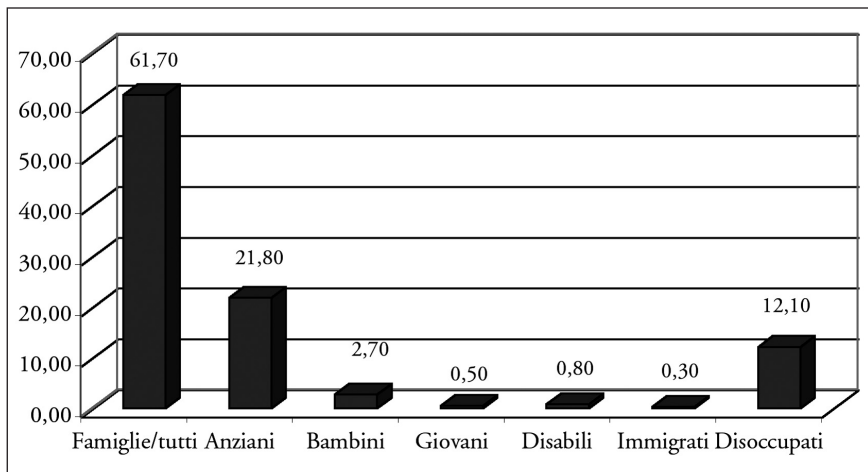
- famiglie/tutti
- anziani
- bambini
- giovani
- disabili
- immigrati
- disoccupati

Con la categoria di «famiglie/tutti» abbiamo voluto indicare tutti i soggetti non distinguibili in modo esclusivo; in generale si tratta dei beneficiari di «accordi» che trattano temi più generalizzati, destinati a cittadini in senso lato o alle famiglie nel loro complesso senza particolare specificazione (ad esempio, politiche tributarie e tariffarie e fiscali, politiche sulla sicurezza, politiche sui trasporti ecc.) (Fig. 4).

In particolare molti degli sforzi fatti in questi ultimi anni, attraverso l'attività negoziale in ambito territoriale, vanno nella direzione di migliorare le condizioni di vita degli anziani, che notiamo essere tra i maggiori beneficiari delle politiche introdotte con gli «accordi» territoriali raccolti. Molto bassa è l'incidenza dell'attività negoziale per le altre categorie di beneficiari. Se gli anziani sono tra i maggiori beneficiari delle politiche negoziali, lo dobbiamo anche alla rappresentatività e alla costanza del sindacato pensionati che, con forza e dedizione, si trova spesso in prima linea, per interesse diretto o per delega, ad affrontare i temi della negoziazione insieme alla confederazione.

<sup>7</sup> Carrieri M. (2001), *Agire per accordi. La concertazione nazionale e locale*, Roma, Ediesse.

Fig. 4 – I soggetti beneficiari della negoziazione



### 2.3 I temi della negoziazione

In questo paragrafo invece affronteremo, sempre in termini descrittivi, i temi che essa ha affrontato, cercando di fornire ove possibile un quadro di tipo quantitativo. Il punto di partenza di tutto questo lavoro è stato focalizzare la nostra attenzione sulle materie che la negoziazione sociale ha «regolamentato» in questi anni. Sulla base delle analisi fatte abbiamo suddiviso i temi in 14 aree, ciascuna delle quali scindibile in ulteriori sotto aree:

- politiche socio-sanitarie (livello macro)
- politiche socio-assistenziali
- esclusione, povertà, vulnerabilità
- immigrazione
- infanzia e adolescenza
- tasse, tariffe e tributi
- politiche abitative
- sicurezza urbana
- sviluppo ambientale
- politiche di sviluppo e per il lavoro
- politiche del personale
- famiglia
- disabilità
- premessa politica, relazioni sindacali, modalità procedurali

Nell'intero panorama dei 346 accordi raccolti ed elaborati finora, i temi sopra elencati sono stati trattati nel loro complesso per ben 2.487 volte. Questo significa che ci sono molti accordi che trattano più temi: l'82,7 per cento ne tratta almeno 2, il 45,1 almeno 8.

I temi della finanza locale e delle politiche di bilancio rappresentano le aree dove l'azione contrattuale trova maggiore spazio e diffusione. In effetti, il momento della discussione dei bilanci preventivi è divenuto negli anni un appuntamento formale dove il sindacato incontra gli enti locali, cercando di interferire e migliorare gli aspetti legati alla tutela del reddito, alla salvaguardia del potere d'acquisto e al miglioramento dei servizi sociali; aspetti che quindi ricadono direttamente sulla qualità della vita dei cittadini, passando inesorabilmente dalle strategie di impiego delle risorse, quindi dalle pagine dei bilanci comunali. Soprattutto per questo motivo in Piemonte, come altrove, in questi ultimi anni il sindacato si è impegnato particolarmente, con l'ausilio dell'Ires Lucia Morosini, alla costruzione di strumenti e osservatori, primo fra tutti l'Osservatorio sull'analisi dei bilanci degli enti locali<sup>8</sup>.

La distribuzione dei contenuti negoziati ci conferma che l'area relativa a tasse, tariffe e tributi è presente nel nostro osservatorio per ben 840 volte, cioè il 33,6 per cento sul totale dei temi, e il 242,8 per cento del totale degli accordi raccolti (la percentuale è superiore a 100 perché in ogni accordo si raccolgono più temi). Segue il tema delle politiche socio-assistenziali, che incontriamo 705 volte (pari al 28,4 per cento del totale dei temi e al 203,8 degli accordi raccolti). Diffusa è anche la presenza dei temi inerenti alle politiche socio-sanitarie, presenti 224 volte, e quella dei temi inerenti ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Tab. 1).

Se passiamo all'analisi dei sottotemi più specifici, sviluppati nei territori con la negoziazione sociale e riportati in Tab. 2, osserviamo che la tematica della Tarsu è quella più ricorrente, seguita dal tema dell'Ici. Vengono poi le politiche più generali di assistenza sociale, i centri diurni, di incontro e di tempo libero per gli anziani, i servizi domiciliari.

Molto alta è anche la presenza degli «accordi» in cui compaiono temi relativi a relazioni sindacali e modalità concertative. Si tratta di atti di natura normativo-procedurale, che riguardano la continuità nel tempo dei rapporti tra amministrazioni e sindacati, da cui deduciamo che l'opera di negoziazione

<sup>8</sup> Per informazioni e contatti riguardanti l'Osservatorio, vedi [www.irescglitorino.it](http://www.irescglitorino.it)

ne presuppone un'intensa attività di natura relazionale che scaturisce in una notevole produzione di documenti finalizzati alla trasparenza e alla legittimazione dei ruoli nei vari tavoli sociali.

Ancora poca diffusa è la negoziazione sui temi relativi alle povertà e alle esclusioni sociali, sia come recupero delle povertà sia come attività di monitoraggio di fattori che possono influire sulla qualità della vita sociale ed economica, in particolare dei ceti meno abbienti (un esempio in questa direzione è dato dalla diffusione di «osservatori sui prezzi»). Anche la questione abitativa non sembra essere un tema di importanza prioritaria e, insieme a essa, le politiche per gli immigrati, le politiche scolastiche e quelle per i detenuti.

Concludendo la breve analisi sui temi, possiamo affermare che alcuni di importanza più generale o d'interesse specifico per alcune categorie, come quella degli anziani, risultano essere più sentiti, più discussi e anche più incanalati verso modalità di confronto ormai rodiate. Per altro, di sicuro interesse per il sindacato, il cammino, seppur su un sentiero fertile di stimoli, è ancora lungo e forse faticoso; vale la pena perseguirlo nel tempo affrontando sempre nuove modalità e nuovi attori, magari aprendo la via a modelli concertativi, tavoli sociali e nuovi soggetti «delegati sociali» portatori di interessi più allargati.

*Tab. 1 – Distribuzione dei temi negoziati: macroaree*

<i>I temi della contrattazione</i>	<i>Presenza del tema</i>	<i>% presenza del tema</i>	<i>% sul totale degli accordi</i>
Politiche socio-sanitarie	224	9	64,37
Politiche socio-assistenziali	705	28,4	203,8
Esclusione, povertà, vulnerabilità	90	3,6	26,1
Immigrazione	24	1	6,9
Infanzia e adolescenza	187	7,6	53
Tasse, tariffe e tributi	840	33,6	242,8
Politiche abitative	115	4,6	33,3
Sviluppo ambientale	2	0,1	0,6
Politiche di sviluppo per il lavoro	72	2,9	20,8

*Tab. 1 – Segue*

<i>I temi della contrattazione</i>	<i>Presenza del tema</i>	<i>% presenza del tema</i>	<i>% sul totale degli accordi</i>
Famiglia	61	2,4	14,6
Disabilità	13	0,6	3,8
Premessa politica, relazioni sindacali, modalità procedurali	154	6,2	44,5
Totale	2487	100	

*Tab. 2 – Distribuzione dei temi negoziati: macrotemi e sottotemi*

<i>I temi della contrattazione</i>	<i>Presenza del tema</i>	<i>% presenza del tema</i>	<i>% sul totale degli accordi</i>
<b>Politiche socio-sanitarie</b>			
Politiche socio-sanitarie varie	68	2,7	19,37
Politiche socio-sanitarie (programmaz., delega a consorzi)	51	2,1	14,7
Piani sociali di zona - ruolo Ipab	105	4,2	30,3
<b>Politiche socio-assistenziali (livello generico)</b>			
Politiche socio-assistenziali varie	188	7,6	54,3
Interventi di sostegno economico, assegni di cura, minimo vitale	74	3	21,4
Azioni a favore della domiciliarità	172	6,9	49,7
Centri diurni	121	4,9	35
Telesoccorso	77	3,1	22,3
Soggiorni climatici	73	2,9	21,1
<b>Esclusione, povertà, vulnerabilità</b>			
Esclusione, povertà, vulnerabilità	66	2,7	19,1
Monitoraggio (osservatori comunali ecc.)	2	0,1	0,6
Osservatorio andamento dei prezzi	1	0	0,3
Accordi locali per prezzi calmierati	3	0,1	0,9
Misure di contrasto alla povertà e prevenzione rischio sociale	18	0,7	5,2

Tab. 2 – Segue

<i>I temi della contrattazione</i>	<i>Presenza del tema</i>	<i>% presenza del tema</i>	<i>% sul totale degli accordi</i>
<b>Immigrazione</b>			
Diritti di cittadinanza ai migranti	17	0,7	4,9
Politiche di sostegno all'immigrazione	7	0,3	2
<b>Infanzia e adolescenza</b>			
Infanzia e adolescenza varie	5	0,2	1,4
Politiche per la prima infanzia	71	2,9	20,5
Scuole dell'infanzia (materne)	62	2,5	17
Diritto allo studio pre e post-scuola	34	1,4	9,8
Politiche giovanili	15	0,6	4,3
<b>Tasse, tariffe e tributi</b>			
Tasse, tariffe e tributi varie	31	1,2	9
Certificazione Isee (criteri, regolamenti, monitoraggio)	159	6,4	46
Tarsu (esenzioni, agevolazioni)	225	9	65
Ici (aliquote, detrazioni, recupero evasione)	219	8,8	63,3
Tariffe trasporti locali	90	3,6	26
Tariffe MultiUtility	108	4,3	31,2
Altre fonti di finanziamento	8	0,3	2,3
<b>Politiche abitative</b>			
Politiche abitative (livello generico)	18	0,7	5,2
Piani di edilizia residenziale pubblica - incremento patrimonio	30	1,2	8,7
Emergenza abitativa (sfratti, morosità)	13	0,5	3,8
Fondo per l'affitto	54	2,2	15,6

*Tab. 2 – Segue*

<i>I temi della contrattazione</i>	<i>Presenza del tema</i>	<i>% presenza del tema</i>	<i>% sul totale degli accordi</i>
Sviluppo ambientale	2	0,1	0,6
Politiche di sviluppo per il lavoro	72	2,9	20,8
Premessa politica, relazioni sindacali, modalità procedurali	154	6,2	44,5
<b>Famiglia</b>			
Politiche di sostegno alla famiglia	26	1	4,5
Carta dei servizi e informazioni	35	1,4	10,1
<b>Disabilità</b>			
Politiche per l'handicap	4	0,2	1,2
Handicap e scuola	9	0,4	2,6
Totale	2487	100	–

## Bibliografia

- Amin A., Thrift N. (2002), *Città, ripensare la questione urbana*, Bologna, Il Mulino.
- AA.VV. (2004), *Contrattare il territorio. Più democrazia, partecipazione ed equità*, in *Rassegna Sindacale*, 4, supplemento.
- Bellardi L. (1999), *Concertazione e contrattazione. Soggetti, poteri e dinamiche regolative*, Bari, Cacucci.
- Capello R. (2004), *Economia regionale*, Bologna, Il Mulino.
- Carrera F., Mirabile M.L., Teselli A (a cura di) (2003), *La cittadinanza sociale fra vie locali e universalità*, Roma, Ediesse.
- Carrieri M. (1994), *Tra partecipazione e codeterminazione*, in *Il Progetto*, 83/84, settembre-dicembre.
- Carrieri M. (2001), *Agire per accordi. La concertazione nazionale e locale*, Roma, Ediesse.
- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H. (2001), *I sistemi di produzione locale in Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Regalia I. (a cura di) (2003), *Negoziare i diritti di cittadinanza. Concertazione del welfare locale a tutela della popolazione anziana*, Milano, Franco Angeli.
- Negrelli S., Pichierri A. (a cura di) (2002), *La regolazione concertata dell'economia fra globale e locale*, Milano, Franco Angeli.
- Porchia C., Marchisio O. (a cura di) (2005), *Polis @ labora. Il lavoro della città, la città del lavoro*, Milano, Franco Angeli.
- Visser J. (1998), *Emu and Art of Making Social Pact*, paper.



FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO



# Immigrazione europea e movimento operaio in Argentina e Brasile fra Ottocento e Novecento

*Emilio Franzina*

La critica al «nazionalismo metodologico», l'approccio prevalente sino ad alcuni anni fa, non solo in Italia, nel campo dei cosiddetti *migration studies*, molto si è avvalsa dell'uso di termini e di categorie quali diaspora e diasporico o transnazionale e transnazionalismo, che specie nel caso degli ultimi due, tuttavia, hanno sovente imposto o almeno suggerito in via preliminare, a chi li usava, il ricorso a precisazioni e anche a imbarazzate cautele destinate nei voti a marcare differenze e distanze sin troppo enfatizzate rispetto a termini e a parole assiduamente presenti, invece, per quasi un secolo, nel bagaglio linguistico (o, se si preferisce, tra i ferri del mestiere) degli storici politici e del sindacato: internazionale e internazionalismo<sup>1</sup>.

Vero è che con «trasnazionalismo» si allude non già a un'ideologia o all'effetto di un'opzione politica consapevole, bensì a pratiche sociali e a situazioni di fatto del tutto connaturate e fortemente intrecciate con l'esperienza concreta dei lavoratori migranti, per i quali l'individuazione precisa e l'esistenza stessa dei confini, prima e dopo l'«attraversamento»<sup>2</sup>, non costituiscono in sé una vera barriera né un ostacolo tale da condizionarne i comportamenti o le scelte economiche (e, in senso lato, «di vita»), laddove invece l'internazionalismo rimanda diritto all'ambito dell'impegno politico cosciente e a quello della conflittualità sociale o, per meglio dire, per antiquato che possa oggi sembrare<sup>3</sup>, della lotta di classe.

\* Emilio Franzina è docente di Storia contemporanea presso la Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Verona.

<sup>1</sup> Haupt G. (1977), *Il ruolo degli emigrati e dei rifugiati nella diffusione delle idee socialiste nell'epoca della II Internazionale*, in AA.VV., *Anna Kuliscioff e l'età del riformismo*, Roma, Edizioni Avanti; Haupt G. (1978), *L'Internazionale socialista dalla Comune a Lenin*, Torino, Einaudi.

<sup>2</sup> AA.VV. (2005), *Attraversamenti*, in Salvatici S. (a cura di), *Confini. Costruzioni, attraversamenti, rappresentazioni*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, pp. 103-176.

<sup>3</sup> Holloway J. (2007), *Che fine ha fatto la lotta di classe?*, Roma, Manifestolibri.

Sta di fatto che un nesso, e anche sostanziale, fra i due sussiste<sup>4</sup>, e che l'antico grido caro agli anarchici italiani e ripreso con estrema efficacia nel ritornello di un celebre canto di Pietro Gori («Nostra patria è il mondo intero...») ha senso anche quando lo si voglia – e lo si possa – applicare, appunto, insieme a una condizione esistenziale e a un intento politico non disgiunti fra loro. Si può semmai – e anzi si dovrebbe – storicizzarli entrambi e cercare di vedere quando e dove, con quale maggiore o minore forza, esso ebbe corso e, per così dire, rimase in funzione; il che, nella fattispecie di questo nostro contributo, si tenterà di verificare sulla falsariga e con l'ausilio di alcune sottolineature simboliche (o pratico-simboliche) sul tipo delle ricorrenze e delle «festività operaie»<sup>5</sup> osservate all'estero dai lavoratori migranti, a cominciare dal Primo Maggio, che useremo qui per ripercorrere le tappe iniziali di un percorso datosi in America Latina, in virtù dell'emigrazione proletaria, fra Ottocento e Novecento<sup>6</sup>.

Sul ruolo svolto dagli immigrati europei, specie italiani, nella genesi della classe operaia e del movimento anarchico, socialista e poi comunista in Argentina e in Brasile, è a lungo esistito – e alle volte, qua e là, ancora perdura – un dibattito che nella storiografia latino-americana<sup>7</sup> prendeva obbligatoriamente le mosse da un dato di fatto in sé inoppugnabile, ossia dall'iniziale predominanza, che a tratti fu addirittura assoluta<sup>8</sup>, dell'elemento immigra-

<sup>4</sup> Gabaccia D.R., Ottanelli F. (1997), *Diaspora or international proletariat? Italian labor migration and the making of multi-ethnic States, 1815-1939*, in *Diaspora*, n. 6, pp. 61-84; Gabaccia D.R., Ottanelli F. (a cura di) (2001), *Italian Workers of the World: Labor Migration and the Formation of Multicultural States*, University of Illinois Press, Urbana/Chicago.

<sup>5</sup> Su «festa» e «antifesta» in campo operaio vedi, per analogia, Vovelle M. (1989), *Ideologie e mentalità*, Napoli, Guida, pp. 189-200; Hobsbawm E.J. (1986), *Lavoro, cultura e mentalità operaia nella società industriale*, Roma-Bari, Laterza, pp. 90-102.

<sup>6</sup> Sul Primo Maggio si vedano i molti studi realizzati o curati da Andrea Panaccione come *Un giorno perché. Cent'anni di storia internazionale del Primo Maggio*, Roma, E-diesse, 1990, e *Il Primo Maggio tra passato e futuro*, Manduria-Roma-Bari, Pietro Lacaita Editore, 1992; vedi anche Donno G.C. (a cura di) (1990), *Storia e immagini del Primo Maggio. Problemi della storiografia italiana e internazionale*, Manduria-Roma-Bari, Pietro Lacaita Editore.

<sup>7</sup> Vedi, ad esempio, Batalha de Moraes C.H. (1998), *A historiografia da classe operaria no-Brasil: trajetórias e tendências*, separata di Freitas M.C. (org.), *Historiografia brasileira em perspectiva*, San Paolo, Contexto.

<sup>8</sup> Per un esempio fra i tanti, si vedano le pagine dedicate da Gonzalo Zaragoza ai rapporti fra immigrazione e nascita delle lotte operaie in Argentina lungo le decadi 1870 e 1880, e allo spazio che già vi occupavano gli italiani sul tipo del livornese Ettore Mattei: Zaragoza G. (1996), *Anarquismo argentino (1876-1902)*, Madrid, Ediciones de la Torre, pp. 80-85.

torio straniero nei processi di formazione di entrambe le realtà. Così mostravano d'altronde di ritenere, all'epoca, anche controllori di Stato, autorità di polizia e diplomatici spesso intenti a schedare come pericolosi, indifferentemente, tanto i «sovversivi» veri e propri quanto gli immigrati di più povera estrazione, appunto in quanto tali, anche se a stento politicizzati o a malapena sindacalizzati in patria<sup>9</sup>.

Considerando a parte il problema della composizione di classe e delle sue complicate origini in Europa<sup>10</sup>, sembra pacifico che un tale insieme di circostanze in America Latina finì per avere, come osservano Michael M. Hall e Paulo Sergio Pinheiro, «conseguenze considerevoli al livello della coscienza e dell'organizzazione degli operai, orientando la maggior parte delle interpretazioni successive»<sup>11</sup>.

La sostanziale validità dell'osservazione riguarda, innanzitutto, un arco cronologico disteso nel tempo dagli anni ottanta-novanta dell'Ottocento agli anni trenta del Novecento<sup>12</sup> e, nello spazio, alcune zone precise del grande bacino immigratorio sud-americano: Buenos Aires, Santa Fé e in genere l'area pampeana per l'Argentina; San Paolo (Stato, ma soprattutto

<sup>9</sup> Franzina E. (1983), *L'emigrazione schedata. Lavoratori sovversivi all'estero e meccanismi di controllo poliziesco in Italia tra fine secolo e fascismo*, in Bezza B. (a cura di), *Gli italiani fuori d'Italia. Gli emigrati italiani nei movimenti operai dei paesi d'adozione (1880-1940)*, Milano, Franco Angeli, pp. 773-829.

<sup>10</sup> Gutman H.G. (1979), *Lavoro, cultura e società in America nel secolo dell'industrializzazione. Per una storia sociale della classe operaia americana*, Bari, Dedalo.

<sup>11</sup> Hall M.M., Pinheiro P.S. (1985), *Alargando a História da Classe Operária: Organização, Lutas e Controle*, in Arnoni Prado A. (a cura di), *Libertarios e Militantes. Arte, Memória e Cultura Anarquista*, Campinas, Brasiliense, p. 100.

<sup>12</sup> La periodizzazione è quella seguita dalla maggior parte degli studiosi [vedi, ad esempio, Fausto B. (1977), *Trabalho urbano e conflito social (1890-1920)*, San Paolo, Difel; Gordon E.A. (1987), *Anarchism in Brazil: Theory and Practice, 1890-1920*, Anna Arbor Umi], sia che a dettarne gli estremi (1880/1890-1920/1930) figuri la durata in vita semiscolare delle grandi comunità o collettività immigratorie europee sia che a suggerire la stessa scansione intervenga la presa d'atto dei mutamenti politici verificatisi tra la metà degli anni venti e l'inizio degli anni trenta in Brasile e in Argentina mentre, esaurita ormai la spinta dei flussi storici, iniziavano appunto il declino del protagonismo etnico europeo e i principali e più incisivi processi di americanizzazione dei figli e dei nipoti dei vecchi emigranti [vedi Guzzo Decca M.A. (1987), *A vida fora das fabricas. Cotidiano operario em São Paulo, 1920-1934*, Rio de Janeiro, Paz e Terra; AA.VV. (2007), *Ideas, política, economia y sociedad en la Argentina (1880-1955)*, Buenos Aires, Editorial Biblos, in particolare i capitoli 2 e 3, stilati da Mara Santoro sul periodo 1916-1943 (pp. 41-74); Devoto F.J. (2007), *Storia degli italiani in Argentina*, Roma, Donzelli, pp. 384-392].

città) e alcune *enclaves* negli Stati meridionali (specie Paranà e Rio Grande do Sul) per il Brasile.

Benché non manchi, come l'individuazione geografica suggerisce, una qualche componente rurale, si può dire che il massimo d'identificazione tra classe e movimento operaio nelle sue varie articolazioni (ideali, ideologiche e infine organizzative) si verificò soprattutto in ambito urbano e industriale.

Città e fabbriche costituirono, in effetti, il primo punto di riferimento per quella parte di emigrazione operaia, di matrice artigiana o manifatturiera, che in misura crescente si trovò a integrare l'afflusso alle Americhe di contadini e di lavoratori espulsi da un meccanismo più vistoso di adeguamento di offerta delle eccedenze demografiche europee al mercato internazionale della forza lavoro. La logica dell'«espulsione», per quanto possa e debba combinarsi, in sede interpretativa, con la constatazione che esistettero, e non furono di poco conto, numerose spinte (o motivazioni) autonome all'espatrio direttamente gestite e amministrare dagli emigranti<sup>13</sup>, si rese comunque visibile anche in vari casi – taluni persino piuttosto «compatti»<sup>14</sup> – di un esodo operaio che fu concomitante o che precedette di poco quello dei leader anarchici e socialisti sospinti oltreoceano da vessazioni e da ragioni più propriamente politiche.

La solidità e la durevolezza del primato conseguito dagli anarchici tanto in Argentina (o perlomeno a Buenos Aires, dove esso «ritardò» il decollo di un

<sup>13</sup> Vedi Bodnar J. (1985), *The Transplanted: A History of Immigrant in Urban America*, Bloomington, Indiana University Press.

<sup>14</sup> Vedi Simini E.M. (1983), *Espulsione di operai e dinamiche sociodemografiche in un distretto industriale veneto: l'emigrazione da Schio a fine '800*, in Franzina E. (a cura di), *Un altro Veneto. Saggi e studi di storia dell'emigrazione nei secoli XIX e XX*, Abano Terme, Francisci Editore, pp. 49-66; Folquito Verona A. (1994), *Um destino comum: imigrantes operários e camponeses vênnetos - a vinda dos têxteis de Schio para São Paulo, em 1891*, in *História*, San Paolo, v. 13, p. 29-50; Folquito Verona A. (1999), «*O mundo é a nossa pátria: a trajetória dos imigrantes operários têxteis de Schio que fizeram de São Paulo e do Bairro do Brás sua temporária morada, de 1891 a 1895*», tesi di dottorato, Felch, Università di San Paolo; nonché vari esempi esaminati in AA.VV. (1986), *Biellesse nel mondo. Studi* (a cura di Castronovo V.), vol. I, e in AA.VV. (1986), *L'emigrazione biellese fra Ottocento e Novecento*, Milano, Electa, tomi 1-2, sulla scia degli studi di Ramella F., Prato R. (1988), *Una trama di classe tra Biellese e New Jersey. Brevi note sugli operai immigrati nella lotta di Paterson*, in *Notiziario dell'Istituto Storico della Resistenza in Cuneo e Provincia* (numero speciale dedicato alla commemorazione di Sacco e Vanzetti), 33, pp. 69-118.

robusto partito socialista<sup>15</sup>) quanto in Brasile<sup>16</sup>, riflette senz'altro anche la nota venuta in America e il soggiorno più o meno prolungato, come profughi ed esuli (ma talvolta anche come semplici lavoratori), di attivisti di sicuro rilievo, da Errico Malatesta negli anni ottanta dell'Ottocento a Pietro Gori a cavallo fra i due secoli<sup>17</sup>.

Non si trattava di una caratteristica esclusiva del movimento anarchico, tant'è che la prerogativa amara dell'esilio politico e da lavoro fu appannaggio anche di altri soggetti e finì per rendere rilevante lo stesso *impresbittito* di quadri e di dirigenti socialisti giunti in Argentina e in Brasile dall'Italia<sup>18</sup>, dove avevano militato nelle file del Psi a un elevato livello e dove avevano contribuito a favorire la genesi delle sue organizzazioni collaterali e di leghe o sindacati: anche qui la lista comprenderebbe molti nomi di spicco (di uomini, e però anche di donne da Ernestina Lesina a Teresina Carini Rocchi, da Magdalena Rosselli a Teresa Cupaiolo<sup>19</sup>): socialisti «di passo» e sindacalisti come Vincenzo Vacirca, Teodoro Monicelli, Vittorio Buttis, Alceste De Ambris, Edmondo Rossoni, Giulio Sorelli, Comunardo Braccialarghe (Folco Testena) ecc., con una più cospicua presenza, come s'intende dai nomi, dei sindacalisti rivoluzionari<sup>20</sup> e con il controcanto mode-

<sup>15</sup> Walter R. (1977), *The Socialist Party of Argentina, 1890-1930*, Austin, University of Texas; Camarero H., Herrera C.M. (a cura di) (2005), *El Partido Socialista en Argentina. Sociedad, política e ideas a través de un siglo*, Buenos Aires, Prometeo Libros.

<sup>16</sup> Felici I. (1994), *Les italiens dans le mouvement anarchiste au Brésil (1890-1920)*, tesi per dottorato, 2 voll., Sorbonne Nouvelle Paris III.

<sup>17</sup> Zaragoza G. (1996), *op.cit.*, pp. 85-96.

<sup>18</sup> Sui rapporti fra Psi ed emigrazione in età liberale, vedi Gritti R. (1993), *I socialisti italiani e la questione dell'emigrazione*, in Benzoni A., Gritti R., Landolfi A. (a cura di), *La dimensione internazionale del socialismo italiano. Cento anni di politica estera del Psi*, Roma, Edizioni Associate, pp. 69-94; Sacco D. (2001), *La febbre dell'America. Il socialismo italiano e l'emigrazione (1898-1915)*, Manduria-Bari-Roma, Piero Lacaita Editore; Franzina E. (2004), *I socialisti veneti e l'emigrazione*, in Berti G. (a cura di), *Socialismo, anarchismo e sindacalismo rivoluzionario nel veneto tra Otto e Novecento*, Padova, Il Poligrafo, pp. 187-202; per un angolo di visuale argentino, vedi Geli P. (2005), *El Partido Socialista y la II Internacional: la cuestión de las migraciones*, in Camarero H., Herrera C.M. (a cura di) (2005), *op.cit.*, pp. 121-144.

<sup>19</sup> Potthast B., Scarzanella E. (a cura di) (2001), *Mujeres y naciones en América Latina. Problemas de inclusión y exclusión*, Madrid-Francoforte, Iberoamericana-Vervuert; Zaida Lobato M. (2007), *Historia de las trabajadoras en la Argentina (1869-1960)*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 117-180.

<sup>20</sup> Sferra G. (1987), *Anarquismo e anarcosindacalismo*, San Paolo, Brasiliense; Toledo E. (2004), *Travessias revolucionárias. Ideias e militantes sindicalistas em São Paulo e na Itália (1890-1945)*, Campinas, Unicamp; Toledo E. (2004), *Anarquismo e sindicalismo revolucio-*

rato di qualche raro ma autorevole esponente del riformismo stabilmente trapiantato in America (come Antonio Piccarolo in Brasile<sup>21</sup>).

La preminenza anarchica, tuttavia, fu reale e costituisce un aspetto evidente del movimento immigratorio operaio in America Latina<sup>22</sup>. Essa orienta vicende, iniziative e scadenze rituali dentro e fuori gli opifici, nei *bairros-barrios*, persino nelle *fazendas* e nelle zone rurali, enfatizzando lo spazio e il significato politico annesso a tutti quei momenti di socializzazione (una politicizzazione – potremmo dire – «di complemento») che risultavano indispensabili, soprattutto agli inizi, in un contesto popolare bisognoso di integrazione e di adattamento e che, quindi, dalla ricreatività alla drammatizzazione, dalla cultura all'istruzione, finì spesso e volentieri per ruotare attorno all'emblema, non solo calendariale, del Primo Maggio.

Sin dal 1890, in Brasile, il tema centrale della solidarietà operaia – più forse che non dell'internazionalismo – risulta intrecciato a simili motivi<sup>23</sup>, benché non cerchi o non trovi subito canalizzazione e sfogo nelle celebrazioni del Primo Maggio. La rilevanza simbolica e pratica del quale, a ogni modo, tanto in Brasile quanto in Argentina<sup>24</sup>, risulta accresciuta ai nostri occhi dal fat-

*nario: trabalhadores e militantes em São Paulo na Primeira República*, San Paolo, Fundação Perseu Abramo. Dei personaggi citati nel testo giova ricordare tuttavia che alcuni, come Sorrelli, si fissarono in America e che almeno Braccialarghe/Testena trascorse gran parte della propria esistenza (spendendo il massimo del proprio impegno politico e giornalistico) al di là dell'oceano, vivendo sempre, tolto uno sporadico rientro in Italia dopo la grande guerra, ora in Brasile ora – più a lungo – in Argentina.

<sup>21</sup> Hecker A. (1989), *Um socialismo possível. A atuação de Antonio Piccarolo em São Paulo*, San Paolo, Tao.

<sup>22</sup> Vedi Bayer O. (1983), *L'influenza dell'emigrazione italiana nel movimento anarchico argentino*, in Bezza B. (a cura di), *Gli Italiani fuori d'Italia. Gli emigrati italiani nei movimenti operai dei paesi d'adozione (1880-1940)*, Milano, Franco Angeli, pp. 531-548. Per il peso detenuto in genere dalla componente anarchica nella storia del movimento operaio di tutt'e due le Americhe, si pensi al caso degli Stati Uniti, dove ne segnala l'esistenza una tradizione storiografica consistente e ripresa in forme originali da studiosi italiani e stranieri, vedi i contributi in Panaccione A. (1988), *May Day Celebration*, Venezia, Marsilio, a firma di Susanna Garroni, Elisabetta Preziosi e, soprattutto, di Rudolph Vecoli, di cui si veda il suggestivo saggio *Primo Maggio in the United States. An Invented Tradition of the Italian Anarchists*, pp. 55-84.

<sup>23</sup> Carone E. (1984), *Movimento operaio no Brasil (1877-1944)*, San Paolo, Difel, pp. 12-15.

<sup>24</sup> Viguera A. (1991), *El primero de mayo en Buenos Aires 1890-1950. Revolución y usos de una tradición*, in *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, n. 3.



to che più tardi, con l'andar del tempo, in modo forse più durevole di quanto non accada in Europa, si vedranno i «festeggiamenti» di quella data ricollegarsi immediatamente e ripetutamente a importanti episodi di tipo organizzativo e conflittuale (ma anche di dibattito teorico e, più tardi, persino di contesa con le controparti sui tentativi d'uso padronale della festa), di estrema importanza nell'evoluzione del movimento operaio locale.

Per fare subito qualche esempio appropriato, potremmo citare il primo grande sciopero generale di San Paolo del maggio 1907: finalizzato alla conquista delle otto ore (un abbinamento, questo, «canonico» e abbastanza frequente in Europa), esso era stato come preparato «de maio a maio» nel corso di diverse agitazioni operaie «dove la presenza dei lavoratori risultava caratterizzante per l'energica posizione da essi quasi sempre assunta»<sup>25</sup>.

Accanto all'aspetto conflittuale si situavano, trasmessi da fogli e da manifesti, da numeri unici e da giornali tenuti in vita all'inizio da alcuni militanti pionieri come, in Brasile, Paolo Mazzoldi, ulteriori aspetti di cui occorre ricordare, perché più importante di quanto non lo fosse (o lo fosse stato) in Europa, quello eminentemente organizzativo<sup>26</sup>: per rimanere al caso di San Paolo, si pensi ai lavoratori del porto di Santos che nel 1909 «votarono unilateralmente e proclamarono la festività del Primo Maggio costringendo in quel giorno il porto a chiudere». A breve distanza dall'episodio, e come sua diretta conseguenza, le organizzazioni sindacali, sin lì osteggiate e ignorate, ottenevano di essere «formalmente riconosciute dai datori di lavoro sviluppando uno sforzo organizzativo di grandi proporzioni che favoriva e rendeva possibile il costituirsi di sindacati d'altre professioni» rispetto agli edili e ai portuali protagonisti dell'iniziativa<sup>27</sup>.

Un Primo Maggio produttore – sia pure in modo discontinuo – d'organizzazione e di lotta rimarrà dunque a lungo caratteristico delle esperienze latino-americane dove i flussi immigratori provenienti dall'Europa,

<sup>25</sup> Rodrigues E. (1984), *Os anarquistas trabalhadores italianos no Brasil*, San Paolo, Global Editora; in chiave romanzesca si veda anche Maffei E. (1978), *A greve*, Rio de Janeiro, Republica das Letras, pp. 138-140.

<sup>26</sup> Biondi L. (1995), *La stampa anarchica italiana in Brasile: 1904-1915*, tesi di laurea, Università «La Sapienza» di Roma; Biondi L. (2002), *Entre associações étnicas e de classe: os processos de organização política e sindical dos trabalhadores italianos na cidade de São Paulo (1880-1920)*, tesi di dottorato, Università di Campinas (Unicamp).

<sup>27</sup> Maram S.L. (1979), *Anarquistas, imigrantes e o movimento operaio brasileiro 1890-1920*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 52.

e segnatamente dall'Italia, essendo composti in prevalenza da contadini e da lavoratori rurali si sovrappongono via via al «proletariato esterno» originario, complicando di per sé il quadro d'una situazione locale che pure aveva conosciuto, negli anni sessanta e settanta dell'Ottocento, l'installazione in loco di importanti sezioni dell'Internazionale. Questo periodo, agli inizi, coincide con una tappa decisiva per la vita politica «indipendente dell'Argentina e del Brasile, che al pari del resto di altri paesi del subcontinente cominciano proprio ora a organizzarsi, assumendo la loro fisionomia definitiva e lasciando[si] alle spalle i “tempi difficili” delle guerre civili e dell'intervento straniero».

«Si può dire – osserva Carlos Rama – che in questo periodo la società latino-americana si trova in un processo di formazione, perché si registra sulla costa atlantica l'inondazione di immigranti che cambia la fisionomia di città come Buenos Aires, Rosario, Montevideo, Porto Alegre, San Paolo e anche Rio de Janeiro. In questa società abbondano gli elementi mobili venuti dall'esterno, inoltre domina un cosmopolitismo che favorisce una rapida accettazione delle novità europee. Molti di questi internazionalisti dell'America Latina hanno già avuto una precedente esperienza personale in Europa. Marx osservava che la solidarietà proletaria, al di sopra delle lingue e delle frontiere, aveva necessariamente un'eco in America, e l'America Latina dimostra questa affermazione»<sup>28</sup>.

Il problema dell'organizzazione e delle iniziative unitarie di lotta dei lavoratori socialisti e anarchici si confonde spesso con la necessità di far coesistere e di integrare le diverse spinte rivendicative emergenti, in America Latina, su base areale-regionale nonché culturale e di classe. In linea di massima, infatti, passata la fase primo-internazionalista, che aveva del resto inciso su alcuni strati soltanto della popolazione operaia e piccolo borghese, i movimenti sociali latino-americani tornarono a tradire la natura speciale, indigena e «coloniale» cioè, delle loro origini e certi collegamenti capaci di presupporre, poi, soluzioni tecniche e politiche molto particolari.

Il banditismo rurale e il profetismo religioso, per restringere all'esempio del Brasile, da un lato guardano senza dubbio all'indietro e rammentano il tipo della protesta sociale preindustriale vigente anche nelle campagne europee del passato (con interessanti confronti e interferenze nei luoghi d'inseediamento contadino per i nuclei immigrati più religiosi, specie cattolici, non

<sup>28</sup> Rama C.M. (1969), *Il movimento operaio latino-americano*, Firenze, Sansoni, p. 43.

estranei alla «logica» del messianismo)<sup>29</sup>, dall'altro modellano il futuro in modo originale e recepiscono al meglio la forzosa vocazione antimperialista delle classi povere di tutto il subcontinente. In una mescolanza inevitabile di vecchio e di nuovo, le proteste popolari riescono allora a esprimersi abbastanza spesso attraverso forme del tutto proprie che vanno dalle società segrete alle scuole sino ai club di danza.

L'ampliamento della base industriale e urbana, assieme all'ininterrotta affluenza degli immigrati, già nei primi anni del Novecento consentirà di modificare e correggere tali attitudini, ma è più che probabile che esse continuino ad agire nel fondo dei fenomeni di politicizzazione e di sindacalizzazione che trovano nel Primo Maggio il loro punto d'avvio organizzativo e, quasi, un pretesto opportunamente legittimato, però, dai risvolti festivi della ricorrenza. Né deve stupire questo continuo gioco delle sovrapposizioni e delle coincidenze con cui le ricerche sul Primo Maggio ci portano necessariamente a contatto, se si passi poi a considerare che persino alcuni «atti di nascita» dei movimenti anarchico e socialista locali promanano dall'occasione giubilare di classe proposta, dopo il 1889, ai lavoratori di tutto il mondo<sup>30</sup>.

Archiviata dunque l'esperienza delle prime «sezioni» internazionaliste fra il 1864 e il 1881, tipica di un'epoca in cui Brasile e Argentina, pur meta di consistenti arrivi, non erano ancora divenuti l'epicentro della cosiddetta «alluvione emigratoria», le maggiori novità del periodo compreso fra gli anni novanta dell'Ottocento e i primi tre decenni del nuovo secolo riguardano una storia intrecciata con la graduale, e faticosa qua e là, affermazione del Primo Maggio<sup>31</sup>.

In Argentina, dove pure era approdato (e rimasto tra il 1885 e il 1889) Malatesta, sono alcuni esponenti del Club Vorwaarts di Buenos Aires, un club internazionalista anarchico e composto tutto da immigrati, in maggio-

<sup>29</sup> Sul problema, in generale, delle matrici «rurali» di buona parte della classe operaia latino-americana, vedi Jelin E. (1979), *Orientaciones y ideologías obreras en América Latina*, in Reyna J.L., *Fuerza de trabajo y movimientos laborales en América Latina*, Città del Messico, Colegio de Mexico.

<sup>30</sup> AA.VV. (1981-82), *El Premier 1 de mayo en el Mundo*, Città del Messico, 2 voll.

<sup>31</sup> Oltre a Massara M., Schirinzi C., Sioli M. (1978), *Storia del Primo Maggio*, Milano, Longanesi, si possono utilmente vedere, per i loro contenuti originali e per l'attenta bibliografia internazionale, gli studi raccolti in Panaccione A. (a cura di) (1986), «*Sappi che oggi è la tua festa...*» per la storia del Primo Maggio, in *Quaderni della Fondazione Brodolini*, Venezia, Marsilio (soprattutto quello dovuto al curatore, *Le gigantesche scarpe da bambino del proletariato. Il Primo Maggio e la II Internazionale*, pp. 75-124).

ranza tedeschi, a riportare da Parigi, dopo il Congresso del 1889, la proposta di formalizzare il giorno commemorativo del Primo Maggio attraverso iniziative che gli storici riconoscono all'origine delle principali aggregazioni partitiche e sindacali della repubblica platense.

Alla presenza di vari delegati di circoli e di società di mutuo soccorso e resistenza, una maggioranza di lavoratori immigrati fonda nel 1890 il Comitato Internacional Obrero che si incaricherà d'indire, per il Primo Maggio appunto, una grande manifestazione rivendicativa con al centro delle richieste una nuova legislazione sul lavoro, la proibizione dell'impiego di manodopera minorile nelle fabbriche, l'abolizione del lavoro notturno, le otto ore, l'assicurazione obbligatoria contro gli incidenti, il riposo settimanale garantito<sup>32</sup>.

Alla manifestazione del Primo Maggio 1890 partecipano a Buenos Aires dai 2.500 ai 3.000 operai raggruppati da sodalizi e da organizzazioni che denunciano sin dai nomi una genesi eterogenea, in cui, visibilmente, le motivazioni etniche e quelle di classe convivono e s'incrociano amalgamandosi (Sociedad Figli del Vesuvio, Tipografos Alemanos, Union Calabresa, Sociedad Escandinavian Norde, Circolo Repubblicano G. Mazzini, Circolo Repubblicano F. Campanella, Sociedad de los Países Bajos, Sociedad Italiana de Barracas ecc.).

Il Comitato promotore, visto il successo arriso all'iniziativa, progetta la pubblicazione di un proprio organo di stampa con periodicità fissa: si tratta di *El Obrero*, che esce in effetti alla fine del 1890, compiendo il primo tentativo noto in Argentina di unificazione del movimento operaio a livello nazionale. Proprio di lì nascerà infatti, l'anno seguente, la Federacion de Trabajadores de la Region Argentina a netta prevalenza anarchica, una realtà associativa di nuovo fortemente condizionata dalla presenza straniera (come, del resto, il successivo Partido Obrero Internacional, quindi, nel 1894-1895, Partido Socialista Obrero Argentino).

La naturale prevalenza dell'elemento straniero e immigratorio, naturalmente, non sta sempre a significare maturità ideologica e organizzativa come hanno modo di sperimentare molti degli stessi socialisti italiani giunti in Argentina all'inizio degli anni novanta, quando, per giunta, il quadro politico ed economico locale risultava drammaticamente angustiato da una crisi profonda e ramificata. Talora, addirittura, prevalevano gli accenti di sconfor-

<sup>32</sup> Falcon R. (1984), *Les origines del movimiento obrero (1857-1899)*, Buenos Aires, Ceal Biblioteca Politica Argentina.

to simili a quelli che si odono risuonare nella nota lettera indirizzata ad Andrea Costa da Secondo Capellini, riparato a Buenos Aires, nell'agosto del 1891 («In Buenos Aires non v'è nulla di organizzato, solo i spagnoli [sic] sono formati in Circolo e siccome questi condividono le nostre idee, sono continuamente bersagliati»)³³.

L'attiva partecipazione degli immigrati alle prime vicende del movimento di classe – che a molti è parsa, qua e là con troppa enfasi, decisiva – rimane comunque indubbia e si ripercuote, intanto, nella pubblicistica e nella stampa operaista che faranno regolarmente del Primo Maggio uno «stemma» e un punto di snodo per consuntivi e bilanci, anno dopo anno, dell'azione operaia, nonché un trampolino di lancio per nuove proposte e iniziative volte a superare la separatezza etnica e le competizioni interne al proletariato di origine immigratoria.

Nei soli anni novanta, su circa 30 periodici anarchici argentini, otto sono redatti in lingua italiana come a rinverdire i fasti della malatestiana *Questione Sociale* o, meglio, a esprimere gli orientamenti di gruppi e di frazioni affini (*L'Avvenire*, *La Libera Parola*). Analogo, anche se più contenuto numericamente, è il panorama della stampa socialista che deve contendere il terreno alle potenti testate italiane della «neo-borghesia» immigratoria, radicaleggiante, massonica e mazziniana, nonché pronta, al momento opportuno, ad «accampare diritti» sulla stessa festività operaia del Primo Maggio (dai tempi di *La Rivendicazione*, settimanale del Circolo Socialista Italiano, a quelli, di poco precedenti la prima guerra mondiale, dell'organo socialista *La Vanguardia*, largamente ipotecato dalla componente italiana): tutto questo conduce al proliferare di interventi e di fogli – spesso, come ricordato sopra, numeri unici o pagine formato manifestino – intitolati al Primo Maggio³⁴.

La natura non occasionale né tantomeno casuale del ruolo avuto, soprattutto alle origini, dalla festa, si registra di norma attraverso tali fonti, ma si può misurare talora persino sul piano individuale. Anche qui, solo un'indagine specifica potrebbe superare l'episodicità di tante citazioni pur emble-

³³ Secondo Cappellini ad Andrea Costa, Buenos Aires, 14 agosto 1891, in *Fondo Andrea Costa*, Biblioteca Comunale Imola, lettera n. 1226 [vedi Franzina E. (1990), *Il problema storico della presenza italiana in Argentina, 1852-1952*, in *Il Veltro*, XXXIV, n. 3-4, p. 259].

³⁴ Vedi Panettieri J. (1966), *Los trabajadores en tiempos de la inmigración masiva en Argentina 1870-1910*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata; Godio J. (1973), *Historia del movimiento obrero argentino. Inmigrantes asalariados y lucha de clases, 1880-1910*, Buenos Aires, Editorial Tiempo Contemporaneo.

matiche, vertendo sulle motivazioni personali dell'adesione all'area ideologica libertaria e socialista prestata da futuri militanti e dirigenti del movimento operaio per il tramite e con la mediazione iniziale del Primo Maggio. Nella memorialistica, infatti, esso diventerà per molti una data decisiva ed «epocale» della propria formazione e biografia politica o il momento da cui far partire, esattamente, l'impegno della militanza attiva: «Dal Primo Maggio del 1897 – preciserà Beniamino Mota, un leader rivoluzionario paulista – mi interessò del movimento sociale e svolgo la mia militanza nella attività di propaganda»<sup>35</sup>.

Il caso brasiliano, meglio forse di quello argentino, illustra le numerose ulteriori potenzialità di una ricerca che voglia ruotare attorno al Primo Maggio assumendolo come bussola per orientarsi nel mondo complesso, variegato e sovente contraddittorio (per complicazioni etniche, linguistiche, culturali) di un movimento operaio, se non sorto del tutto, certo cresciuto molte volte nel segno e con i condizionamenti dell'evento «immigrazione».

I primi festeggiamenti della scadenza concordata in Europa nel 1889 si collocano in ritardo, a San Paolo nel 1894, quando alla metà di aprile un gruppo di anarchici e socialisti si ritrova nella sede del Centro Socialista Internazionale «per organizzare la celebrazione del Primo Maggio, sino ad allora mai festeggiato in Brasile»<sup>36</sup>.

L'incontro conosce subito intralci all'apparenza «fisiologici» e normali, anche se cade appunto in ritardo, ma la repressione e l'intervento armato della polizia che ne darebbero la conferma (vengono effettuati 16 arresti, con conseguente rinvio a giudizio e incarceramento di dieci persone, nove delle quali di nazionalità italiana e quattro fra esse successivamente espulse dal paese e inviate in Argentina) conseguono, in realtà, da una precisa segnalazione (o per meglio dire «richiesta») del console italiano a San Paolo, Compans de Brichentau.

Fosse il timore di complicazioni con le autorità locali o fossero altri i motivi, il nostro rappresentante diplomatico forniva alla polizia paulista le informazioni necessarie per procedere all'arresto dei promotori «come anarchici

<sup>35</sup> Mota B. (1919), *Notas para a Historia. Violências Policiais contra o Proletariado. Ontem e hoje*, in *A Plebe*, 31 maggio.

<sup>36</sup> Trento A. (1984), *Là dov'è la raccolta del caffè. L'emigrazione italiana in Brasile 1875-1940*, Padova, Antenore. La prima celebrazione «riuscita» del Primo Maggio in Brasile cadde comunque l'anno successivo a Santos [vedi Del Rojo L.J. (1986), *1 de Maio. Cem anos de luta 1886-1986*, San Paolo, Global].

dinamitardi», non senza avere interpellato al riguardo le gerarchie superiori del ministero degli Affari esteri onde sapere se fosse più opportuno caldeggiarne la deportazione «al Parà e alle Amazzoni ove il clima stesso [si sarebbe incaricato] di pronunciare una sentenza inappellabile, o se si [dovesse] invece spedirli in Italia a disposizione della giustizia punitiva del Regno».

A parte la scontatezza della risposta romana, favorevole a una soluzione sbrigativa tanto al Parà e alle Amazzoni quanto «in qualsivoglia altro sito»<sup>37</sup>, c'è da rilevare, a ridosso di questo episodio, che esso suggerisce e prospetta, sin d'ora, un'utilizzazione soddisfacente e tendenzialmente sistematica delle fonti consolari italiane, soprattutto di quelle tuttora inedite, cui peraltro attingono ormai con profitto gli stessi ricercatori latino-americani al fine d'integrare, se non addirittura di colmare vuoti e silenzi esistenti nella documentazione archivistica locale: si pensi alla mole di utili notizie e di preziosi testi che sovente corredata, pur nella sua acclarata «discontinuità»<sup>38</sup>, il materiale conservato alla Farnesina o l'altro, non meno interessante, accumulato dai controllori di polizia di periodi diversi – dall'età crispina a quella giolittiana al fascismo, dai servizi di polizia consolare all'Interpol, alle branche estere dell'Ovra – e comprendente gli illuminanti profili politici dei «sovversivi», tanto espatriati quanto annoverati già da prima dell'espatrio fra i segnalati speciali del Casellario politico centrale<sup>39</sup>.

Per quanto concerne il primo caso, inoltre, occorre rilevare che una proficua via di reperimento di certe essenziali fonti a stampa, effimere e facili a disperdersi per la loro natura, va ricercata nell'Archivio storico del ministero degli Affari esteri dove è possibile infatti rinvenire, assieme ad altri documenti, gli originali di fogli, manifesti, volantini, stampati originariamente allegati alle periodiche relazioni che i consoli dell'interno e i «ministri d'Italia» a Rio de Janeiro, Buenos Aires ecc., trasmettevano a Roma e che costituiscono oggi il nerbo delle cosiddette «serie politiche» per l'Argentina e il Brasile.

<sup>37</sup> Vedi Trento A. (1987), *Emigrazione italiana e movimento operaio a São Paulo. 1890-1920*, in Rosoli G.F. (a cura di), *Emigrazioni europee e popolo brasiliano. Atti del Congresso Euro-Brasiliano sulle migrazioni (San Paolo, 19-21 agosto 1985)*, Roma, Cser, p. 233.

<sup>38</sup> Ostuni M.R. (1981), *Note per la storia dell'emigrazione italiana in Brasile: le fonti archivistiche*, in Del Rojo L.J., *Lavoratori in Brasile. Immigrazione e industrializzazione nello Stato di San Paolo*, Milano, Franco Angeli, pp. 61-78.

<sup>39</sup> Ricco d'informazioni e di riferimenti bibliografici sull'argomento è il vecchio, ma sempre valido, saggio di Missori M. (1982), *I fuoriusciti antifascisti della sinistra non comunista nelle carte conservate nell'Archivio centrale dello Stato*, in AA.VV., *L'emigrazione socialista nella lotta contro il fascismo 1926-1939*, Firenze, Sansoni, pp. 305-325.



Appurati i legami fra la nascita del Primo Maggio in America Latina e la storia e le origini dei movimenti anarchico e socialista, sulla falsariga di quanto è già stato osservato più volte rispetto all'esperienza europea, vale la pena di notare come esistano poi considerevoli specificità areali o regionali<sup>40</sup> che in modo – per così dire – suppletivo integrano e rafforzano quelle derivanti invece, com'è intuibile e come s'è già accennato, dalle matrici immigratorie di buona parte del proletariato e della classe lavoratrice argentina e brasiliana. Bastino a questo proposito alcune sobrie indicazioni «tematiche», senz'altro di tipo riassuntivo, ma dotate anche d'una certa loro pregnanza.

Innanzitutto la frequenza delle intitolazioni e la conseguente disponibilità – da verificare naturalmente con l'incedere della ricerca – di determinate fonti iconiche (dagli stendardi ai frontespizi degli statuti a stampa di sodalizi e associazioni, dai distintivi e dalle tessere alle decorazioni delle sedi quali risultino da disegni o da fotografie) relative al Primo Maggio. A esso infatti, soprattutto nel corso dei due primi decenni del Novecento, vengono intitolati sia dagli anarchici sia dai socialisti, circoli, sezioni e luoghi di ritrovo informali come quelli che il maggiore organo socialista brasiliano in lingua italiana, *l'Avanti!*, fa sorgere nella capitale paulista e, via via, nei centri anche più isolati dell'interno di tutto il paese (a San Carlos do Pinhal, ad esempio, dove così appunto si chiama, nel 1900, il gruppo socialista locale, oppure a Santos, dove i fatti ricordati del 1909 sono preceduti dalla formazione, nel 1904, della Sociedade 1 de Maio: «probabilmente la prima – osserva Maram<sup>41</sup> – a organizzare muratori, scalpellini e carpentieri»).

In secondo luogo, ma non meno importante e caratteristica nel quadro di divisioni ideologiche e di contrasti etnici alquanto marcati (spesso è solo in occasione e in virtù delle commemorazioni del «maggio» che si assiste al parziale o provvisorio superamento di tante contraddizioni interne al movimento operaio, esposto qui più che altrove ai rischi dell'esclusivismo, della separatezza razziale e linguistica e di una più debole pregiudiziale di classe: un tema che, come s'è intravisto per l'episodio del Primo Maggio

<sup>40</sup> Petersen Ferraz S.R. (1997), *Cruzando fronteiras: as pesquisas regionais e a historia operaria brasileira*, separata di Araujo A.M.C. (org.), *Trabalho, cultura, e cidadania: um balanço da historia social brasileira*, San Paolo, Scritta Ed.; Biondi L. (2003), *La militanza politico sindacale degli emiliano romagnoli a San Paolo*, in Franzina E. (a cura di), *Gli emiliano romagnoli e l'emigrazione italiana in America Latina, Il caso modenese*, Modena, Provincia di Modena, Comune di Concordia, Istituto storico di Modena, pp. 168-187.

<sup>41</sup> Maram S.L. (1979), *op.cit.*



1894 a San Paolo, implica quello della declinazione in zone immigratorie e multiculturali dell'internazionalismo proletario e delle convergenze fra componenti discordi quali la socialista e la anarchica<sup>42</sup>), una sottolineatura speciale merita l'intensa azione educativa e formativa svolta sul piano della ricreatività, della socialità, dell'istruzione e dell'acculturazione di base dei lavoratori immigrati da gruppi dirigenti e ancor più da singoli leader molto impegnati in un lavoro di propaganda «a 360 gradi». Esso, infatti, si avvaleva programmaticamente, o quasi, dei più diversi strumenti di divulgazione pratico-teorica sperimentati e usati anche in Europa, ma per lo più, qui, in forma ancillare e sussidiaria: dalla poesia alla drammatizzazione, dal canto popolare e politico genericamente di protesta all'innodia anarchica e socialista.

Uomini come Gigi Damiani o, ancor più noti, come Pietro Gori – il quale in America Latina sarà fisicamente presente solo per qualche tempo, ma farà sentire la sua influenza assai più a lungo (sia direttamente sia mediante la continua «importazione» delle edizioni italiane dei suoi testi: *Calendimaggio*, *Primo Maggio*, *Bozzetto drammatico* ecc.<sup>43</sup>) divengono il prototipo e il motore di un'operosità culturale alquanto intensa che finisce per intrecciarsi con quella propriamente politica, alternando al mezzo classico delle conferenze, dei meeting e dei comizi, lo strumento della socializzazione ricreativa e quello della «mobilitazione pedagogica». Il bozzetto drammatico di Gori e quelli omonimi o somiglianti nel titolo d'altri autori d'ispirazione operaista (come la commedia in un atto di Demetrio Alatri *Primo Maggio*, ininterrottamente rappresentata a San Paolo dai primi del secolo sino alle soglie del-

<sup>42</sup> Sui conflitti interetnici nel movimento operaio brasiliano, vedi Hall M.M. (1975), *Immigration and the early São Paulo working class*, in *Jarbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, 12, pp. 393-407; Hall M.M., Pinheiro P.S. (1981), *Immigrazione e movimento operaio in Brasile: un'interpretazione*, in Del Rojo L.J., *op.cit.*, pp. 40-41. Per i riflessi sull'organizzazione pratica e sindacale di tali conflitti (che inervavano in parte le interessate profezie dei governanti conservatori d'Europa, secondo i quali sarebbe stato opportuno offrire «a piene mani» i passaporti d'espatrio agli operai *unskilled* e senza lavoro, stanti le ricorrenti minacce «della dinamite e lo spauracchio del Primo Maggio»: una «esportazione» dei problemi di polizia e d'ordine interno legati all'instabilità sociale dei paesi di partenza; vedi Belli N. (1892), *In Brasile*, Firenze p. 110; Simão A. (1966), *Sindicato e Estado: suas relações na formação do proletariado de São Paulo*, San Paolo, Brasiliense; Fausto B. (1977), *op.cit.*

<sup>43</sup> Vedi AA.VV. (1980), *Italia-Brasil. Relações desde o século XVI*, San Paolo-Torino, Fondazione Agnelli.

l'ultimo conflitto mondiale intorno al 1940<sup>44</sup>) forniscono poi l'ossatura per l'attività di circoli anarchici e di nuclei filodrammatici organicamente innervati nel tessuto operaio paulista, come dimostra la riproduzione documentaria dei loro programmi dal 1902 al 1921 fatta da Edgar Rodriguez là dove egli affronta la questione delle *festas libertarias*, un tema che di nuovo, con l'esplicito richiamo al valore emblematico del Primo Maggio, ritorna in parecchia memorialistica operaia italo-brasiliana<sup>45</sup>.

Legato al simbolo del Primo Maggio, in Brasile, risulta poi lo stesso movimento delle *Escolas Modernas*, un corrispettivo americano delle Università popolari di casa nostra<sup>46</sup>, che soprattutto gli anarchici, da Godofredo Tosini a Battista Matera a Oreste Ristori<sup>47</sup>, piegavano, in terra d'immigrazione, all'uso multirazziale e mistilingue delle metodologie «razionaliste» di Francisco Ferrer, creando appunto scuole «senza esami, senza promozioni, senza castighi, che accoppiavano il curriculum tradizionale alla diffusione dei principi anarchici»<sup>48</sup>.

Durante la prima decade del Novecento tali istituzioni, naturalmente aperte a tutti e volte a promuovere processi di acculturazione anche linguistica con le altre componenti immigratorie o con le popolazioni native, proliferarono un po' in tutto il Brasile, raggiungendo anche luoghi e città dove la presenza italiana si manifestava più ridotta, ma dove nondimeno essa riusciva a esercitare un ruolo di prim'ordine nel favorire la crescita del movimento operaio locale. Questo, per fare un altro esempio, era ciò che accadeva nella capitale federale, Rio de Janeiro, «a Villa Isabel», per impulso del ricordato anarchico italiano Pietro Battista Matera che, appunto, vi fondava «la scuola Primo di Maggio applicandovi i metodi di Ferrer: l'idea di fornire ai proletari un buon livello d'istruzione e al tempo stesso di risvegliare in loro la coscienza di classe dotandoli di un mini-

<sup>44</sup> Vedi Vargas M.T. (a cura di) (1980), *Teatro operaio na cidade de São Paulo*, San Paolo, Secretaria Municipal de Cultura.

<sup>45</sup> Si vedano anche solo le suggestive note autobiografiche di Zelia Gattai, la compagna di Jorge Amado, in un libro divenuto un best seller in Brasile e tradotto poi anche in italiano: Gattai Z. (2002), *Anarchici grazie a Dio*, Milano, Sperling & Kupfer [vedi anche Felici I. (2003), *Anarchici italiani in Brasile: il percorso emblematico di Francesco Gattai*, in *Rivista Storica dell'Anarchismo*, n. 2, pp. 59-64].

<sup>46</sup> Vedi Rosada M.G. (1975), *Le università popolari in Italia, 1900-1918*, Roma, Editori Riuniti.

<sup>47</sup> Romani C. (2002), *Oreste Ristori: una avventura anarquista*, San Paolo Annablume.

<sup>48</sup> Fausto B. (1977), *op.cit.*

mo bagaglio dottrinale, idea sostenuta e difesa dagli anarchici, raggiunse anche Santos, Sorocaba, Campinas e altre città del Brasile»<sup>49</sup>.

Una simile rete di iniziative e attività, oltre a lasciare un sedimento di tracce e documenti che solo specifiche ricerche potranno riportare alla luce attraverso registrazioni e censimenti, faceva inevitabilmente entrare in contrasto gli immigrati tra loro, e non solo rispetto alle altrettanto inevitabili stratificazioni o contrapposizioni di classe destinate a riprodursi in America con l'affermazione di gruppi di «maggioranti», di notabili e di imprenditori di nazionalità italiana – spesso, fra l'altro, molto restii a integrarsi compiutamente nella fascia alta della borghesia luso-brasiliana (ma non di quella creola-argentina, differenziandosi, in ciò, il caso almeno di Buenos Aires).

Accanto a quelle anarchiche e socialiste fiorirono, tempestive e durevoli, una miriade di società e associazioni «operaie» su base etnica che di politico, tutt'al più, conservavano un vago intento mutualista e di «reciproco soccorso»<sup>50</sup> – anche qui con sfumature diverse secondo i luoghi d'immigrazione se, specie in Argentina, tali sodalizi risultarono quasi sempre lo strumento prioritario di aggregazione fra gli immigrati e il fulcro quindi dell'egemonia democratico-radicalista sulla «colonia» italiana di Buenos Aires contribuendo, non a caso, a rafforzare tendenze politiche locali, del tutto mancanti in Brasile, ad esempio con l'Union Civica di Leandro Alem e Hipolito Irigoyen o emarginando, in modo diverso da lì, le forze cattoliche e clericali<sup>51</sup>.

Senza voler far conto delle istituzioni nazionali e degli organismi locali di apparato partitico o politico (altro discorso meriterebbero i rapporti, per lo più conflittuali, del movimento operaio di classe con le organizzazioni cattoliche e missionarie sul tipo dell'Italica Gens in Brasile e ancor più in Ar-

<sup>49</sup> Rodrigues E. (1984), *op.cit.*

<sup>50</sup> Trento A. (1992), *Le associazioni italiane a San Paolo, 1878-1960*, in Devoto F., Miguez E.J., *Asociacionismo, trabajo e identidad étnica. Los italianos en America Latina en una perspectiva comparada*, Buenos Aires, Cempla, pp. 31-57; De Luca S.R. (1995), *Inmigración, mutualismo e identidad: São Paulo (1890-1935)*, in *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, n. 29, pp. 191-208; Carnicci A. (2006), *Elites e associazioni italiane a Buenos Aires (1858-1914). La comunità italiana fra stampa e mutualismo*, tesi di dottorato, Dipartimento di Studi storici e geografici, Università di Firenze.

<sup>51</sup> Sul mutualismo italiano in Argentina si è venuta accumulando una letteratura specifica e molto penetrante con i lavori di Baily S., Devoto F.J. ecc. Per un contributo che riassume i termini del problema, si veda anche, oltre al volume miscelaneo di cui alla nota precedente, l'opera curata da Devoto F.J., Rosoli G.F. (1985), *La inmigración italiana en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos.

gentina<sup>52</sup>), un indubbio «confronto» si determinò in seno ai gruppi e alle comunità immigratorie per conseguire, dalla ufficiosa «Dante Alighieri» ai servizi ricreativo-culturali d'azienda di alcuni privati (come, per fare un esempio classico, il grande industriale italo-brasiliano «conte» Matarazzo), il controllo e la direzione della classe operaia che ne costituiva il nerbo.

All'associazionismo ammesso e riconosciuto – quello strettamente mutualistico, nella maggior parte dei casi – e a quello padronale, oppure più semplicemente a quello di generica impronta etnico-patriottica, l'associazionismo di classe si vide costretto a contrapporsi quasi frontalmente, incrociando sulla propria strada i problemi della sociabilità proletaria e, nella dimensione simbolico-rituale, quello della gestione della ricorrenza calendariale di maggio, la «Pasqua dei lavoratori». Un'indagine su questo, per attenersi alla nota definizione di Pietro Gori, dovrebbe occuparsi quindi, in America Latina, anche dei particolari processi di «ufficializzazione o appropriazione» messi in atto dalle classi dominanti, da organizzazioni di tendenza politica e religiosa anti-socialista e, più in là, dagli stessi regimi autoritari e di tipo fascista, dapprima attraverso le contese sulle date evocate in alternativa alla Festa dei lavoratori (ad esempio nel far leva, come spiegheremo più avanti, sulla «italianità» di certe commemorazioni originariamente compatibili con le sensibilità progressiste dei gruppi dirigenti sia anarchici sia socialisti nel nome di un comune anti-clericalismo, rinfocolato in America al ritornare di ogni 20 settembre) e poi mediante lo studio attento dei modi prescelti da anarchici, socialisti e comunisti per ribadire la «esclusiva» della propria festività contro le ricorrenti insidie di neutralizzazione e snaturamento.

Per le possibilità offerte dalla prima delle due piste di ricerca ora segnalate, citerei i significativi episodi del 1898 a San Paolo del Brasile. Qui, a distanza di pochi anni dalla sua prima e non pacifica celebrazione, gli anarchici sfruttarono «l'arrivo di alcuni militanti e intellettuali di valore» provenienti per noti motivi politici dall'Italia (ma fra i quali si trovava anche il futuro direttore del potente *Fanfulla*, Vitaliano Rotellini) o reduci dalle suggestive peripezie della colonizzazione agricola libertaria (militanti e utopisti delle «colonie» Guararema e Cecilia<sup>53</sup>, quest'ultima notissima anche in Italia e

<sup>52</sup> Scarzanella E. (1983), *Italiani d'Argentina. Storie di contadini, industriali e missionari italiani in Argentina*, Venezia, Marsilio.

<sup>53</sup> Felici I. (1996), *La Colonia Cecilia. Fra leggenda e realtà*, in *Rivista Storica dell'Anarchismo*, n. 2, pp. 103-110.

punto di partenza di parabole personali e familiari sul tipo evocato da Zelia Gattai, che appunto lo ricorda per sé e per i suoi in molti libri di memorie), onde conferire proprio ai festeggiamenti di quel Primo Maggio un rilievo straordinario: «Si trattò – riferisce Edgar Rodriguez – di una manifestazione eccezionale per quei tempi, soprattutto a Santos, a San Paolo, Jundià, Campinas e Riberão Preto, con vari oratori intenti a parlare in simultanea davanti alle fabbriche, nelle piazze e in vari luoghi chiusi [...]».

Tenuto conto che ancora ruotando attorno alla nostra data il movimento operaio locale aveva cominciato a dare segni visibili di vitalità e capacità organizzativa in tutto l'enorme paese (appena dell'anno precedente era stata l'iniziativa «di un robusto gruppo di compagni» che in Rio Grande do Sul, a Porto Alegre, aveva approfittato delle celebrazioni del Primo Maggio per significare l'identità e gli obiettivi di un movimento socialista potenzialmente di rilievo, anche negli Stati del sud, «in specie fra gli stranieri»<sup>54</sup>), la circostanza e la portata stessa dello sforzo organizzativo messo in atto scatenarono la reazione dei maggiorenti borghesi e di alcuni personaggi protetti, congiuntamente, dalle autorità consolari italiane e da quelle di polizia brasiliane. Nei comizi del maggio, fra l'altro, gli oratori avevano incitato i lavoratori immigrati a respingere le lusinghe calendariali «altrui», ossia di quelle che erano e rimanevano, a onta della comune nazionalità, le loro controparti di classe. Esortando gli operai a far propria con ferma convinzione la festa del Primo Maggio essi non avevano esitato, di conseguenza, a condannare contestualmente «la realizzazione di feste patriottiche italiane» e «a instillare nei lavoratori italiani la convinzione che tali feste fossero inutili visto e considerato che la patria matrigna li costringeva a cercarsi un pezzo di pane all'estero [...]»<sup>55</sup>.

Le conseguenze di una così frontale contrapposizione si misurarono più tardi, il 20 settembre del medesimo anno, quando un sub-delegato di polizia, anche lui d'origine italiana, e allora e dopo accanito persecutore di tutti i «sovversivi», si servì d'una società del Bom Retiro – uno dei primi *bairros* italiani di San Paolo<sup>56</sup> – per opporre simbolicamente a distanza, al

<sup>54</sup> *Il partito socialista in Brasile* (1907), in *Avanti!*, 13 febbraio. Sul movimento operaio e italiani in Rio Grande do Sul, vedi la tesi di dottorato di Borges Araujo S.M. (1990), *Italianos em Porto Alegre e o movimento operario (1875-1919)*, Porto Alegre, Pontificia Universidade Católica.

<sup>55</sup> Mota B. (1919), *op.cit.*

<sup>56</sup> Vedi vari accenni in Alterman Blay E. (1987), *Immigrazione europea e borghi operai a San Paolo* (a cura di Martinelli F.), Milano, Franco Angeli, e in Franzina E. (1987), *L'Am-*

Primo Maggio, la ricorrenza appunto della breccia di Porta Pia<sup>57</sup>. La «contro-manifestazione» subito promossa da anarchici e socialisti sfociò in gravi disordini e in cruenta sparatorie di cui rimase vittima, sul terreno, l'anarchico Polinice Mattei, enfaticamente ricordato negli annali del movimento operaio locale come «la prima vittima della questione sociale in Brasile» (secondo le espressioni di Benjamino Mota e di Edgar Rodrigues).

Nel gioco, materialmente pericoloso, delle metafore calendariali e dei simbolismi da radicare nell'immaginario popolare entro cui il Primo Maggio venne a inserirsi, i richiami a un'ambigua tradizione di stampo etnico e nazionalista, ovvero di tipo patriottico borghese<sup>58</sup>, si conservarono a lungo in un ambiente, come quello immigratorio, nel quale tutti i mezzi d'informazione e di socializzazione sembravano voler mantenere un punto di vista «italiano» per eccellenza (anche le «cronache» del Primo Maggio nella stampa di lingua italiana indugiavano spesso e volentieri più sugli aspetti esterni che non su quelli interni e locali dell'avvenimento, inteso, alla stregua di molti altri, come un fatto importante per il movimento operaio e per il socialismo «in Italia» e solo in chiave generica, internazionalisticamente, «nel mondo» o nel «nuovo mondo»<sup>59</sup>).

Accennare ai limiti e, talora, alle angustie della pur vivace produzione giornalistica degli immigrati nella loro componente di classe e libertaria è doveroso, ma naturalmente non esaurisce lo spettro delle opportunità analitiche e interpretative offerte dallo spoglio di questa stampa così particolare per genesi e per definizione. Scontando il rischio della mestizia, ad esempio, occorrerà almeno sfiorare il campo non solo «lugubre» dei necrologi, esaminando la frequenza con cui la simbologia del Primo Maggio, al di là del giorno specifico o delle reminiscenze dei caduti di Chicago, compare su opuscoli e giornali in occasione della morte di questo o

*rica degli emigranti*, in AA.VV., *Presenza, cultura, lingua e tradizione dei veneti nel mondo. I. America Latine. Prime inchieste e documenti*, Venezia, Regione Veneto, pp. 17-60, nonché in Franzina E. (1995), *Gli italiani al Nuovo Mondo. L'emigrazione italiana in America, 1492-1942*, Milano, Mondadori, pp. 471-487.

<sup>57</sup> Vedi al riguardo le osservazioni di Donno G. (1986), *Fonti per la storia del movimento operaio e socialista e del 1 maggio in Puglia*, in Panaccione A. (a cura di), *op.cit.*, pp. 64-65.

<sup>58</sup> Becerra M. (2005), *Fiestas patrias o fiestas socialistas? Rituales escolares e identidad socialista a principios del siglo XX*, in Camarero H., Herrera C.M. (a cura di) (2005), *op.cit.*, pp. 97-120.

<sup>59</sup> Il rilievo investe, soprattutto per il Brasile, la stampa anarchica e sindacalista rivoluzionaria [vedi Trento A. (1984), *op.cit.*, p. 384].

quel militante; oppure, passando al lato opposto, bisognerà verificare come essa si insinuò negli annunci più lieti (sposalizi, unioni, nascite, partenze per rientrare in patria o per trasferirsi altrove ecc.) e come si intrecciò alle altre notizie diffuse dagli organi d'informazione operai.

Gli stessi fogli, cioè, per passare alla seconda delle due piste di ricerca accennate sopra, che nelle prime due decadi del Novecento forniscono, da un lato, un'immagine attendibile del «dover essere» del Primo Maggio («non si può realizzare una festa del lavoro, bensì una protesta degli oppressi e degli sfruttati. Il primo Congresso Operaio Brasiliano [...] invita e incita gli operai a restituire al Primo Maggio il carattere che gli compete di serena ma ferma protesta e di energica rivendicazione dei diritti offesi o ignorati»<sup>60</sup>), dall'altro, della necessità di difenderlo come tale contro ogni tentativo di strumentalizzazione e di travisamento (perché «questa data indimenticabile [...] prima della realizzazione del Primo Congresso rischiava di essere mistificata in modo perverso dalla borghesia e dai suoi servi»).

L'ultima annotazione fra parentesi, contenuta nel 1913 all'undicesimo punto delle risoluzioni di Rio de Janeiro della Confederação Operaria Brasileira<sup>61</sup>, non impedì, naturalmente, il consolidamento di un uso abbastanza precoce del Primo Maggio anche in quei settori del padronato brasiliano che intendevano esorcizzare, per esprimerci sbrigativamente, la carica sia contestativa sia – forse di più – «propositiva» della festività proletaria. Di tali settori, seguendo Hall e Pinheiro, si può indicare un esponente oltremodo rappresentativo nell'imprenditore Ernesto Pereira Carneiro. Nel ricalcare le orme d'un certo paternalismo industriale – nel quale, senza dubbio, non risultavano secondi ai colleghi americani neanche gli imprenditori «di successo» originari della penisola, da Crespi a Matarazzo a Siciliano – Carneiro sceglieva, ad esempio, il Primo Maggio del 1920 per realizzare, alla presenza di autorità e ministri, ma anche dei numerosi dipendenti della sua ditta nella «Villa Operaia» di Niterói (Rio de Janeiro), la definitiva appropriazione di una data e di un simbolismo svuotati ora delle loro valenze più pericolose.

<sup>60</sup> Relazione delle risoluzioni prese nel maggio del 1906 dal primo Congresso operaio brasiliano «tema 2 - Como comemorar o 1 de Maio?», in Pinheiro P.S., Hall M.M. (1979), *A Classe Operaia no Brasil. Documentos (1889 a 1930), vol. I, Movimento Operaio*, San Paolo, Alfa Omega, p. 47.

<sup>61</sup> Ivi.

Esse, nonostante tutto, avrebbero continuato però a sussistere, pur fra le difficoltà di una nuova stagione politica caratterizzata, in Brasile e in Argentina, dall'avvento di regimi autoritari non troppo discosti, per simpatie ideologiche e affinità generiche, dal fascismo italiano. Il periodo fra le due guerre in realtà ampliò, più che restringere, il campo di applicazione e la funzionalità, soprattutto ideologica, del Primo Maggio, accompagnandosi alle iniziative dei sovversivi «irriducibili», le cui file comprendevano, adesso, una significativa rappresentanza comunista, ma giocando anche – non a caso – di rimessa, in una sorta di battaglia difensiva per la sopravvivenza che ai principi dell'antifascismo e alle loro varie espressioni non poteva non ispirarsi direttamente: una cospicua traccia di ricerca, qui, è fornita dalla sopravvivenza stampa operaia in lingua italiana e/o locale e dalle già ricordate schedature «consolari» e di polizia.

Sicché, per concludere, un approfondimento della ricerca sul Primo Maggio e sulle sue implicazioni nelle zone immigratorie del Brasile e dell'Argentina appare suggestivo non solo per ovvi motivi di completezza, ma per le molteplici possibilità di comparazione che offre sul terreno della storia «locale», oltretutto politica e organizzativa, del movimento operaio internazionale visto attraverso il filtro della più concreta, e controversa forse, delle sue incarnazioni simboliche.

Volendo qui solo abbozzare le linee di un simile approfondimento, non sarà inutile soffermarsi su alcune considerazioni di fondo intorno alla natura e ai contorni dei molti fenomeni connessi a quello immigratorio in un arco di tempo compreso, grosso modo, fra gli anni novanta dell'Ottocento e la fine del secondo conflitto mondiale.

Il punto di partenza operativo potrà essere costituito da un'analisi che prenda in esame le disponibilità, archivistiche e documentarie, prima di tutto in Italia (le fonti già citate sopra, cui sarebbero però da aggiungere tutti quei materiali iconografici e a stampa dai quali risulta certo e continuativo, o almeno frequente, l'invio oltreoceano dall'Italia, come ad esempio, nel campo dell'editoria popolare e socialista, i volumi e gli opuscoli di propaganda alla Pietro Gori oppure anche le corrispondenze provenienti dall'America e comparse in questo o quel giornale dell'area di partenza).

Successivamente la ricerca dovrà procedere in loco attraverso l'auspicabile collaborazione e consulenza di enti e studiosi interessati all'argomento, individuando i punti di maggiore irradiazione dell'influenza italiana in



ambito operaio e proletario (con rilevata attenzione agli aspetti politici e organizzativi, ma subito appresso con riguardo particolare alle condizioni effettive di vita e di lavoro degli immigrati): in linea di massima si possono ipotizzare aree forti come, per l'Argentina, la capitale e le sue pertinenze o la provincia santafesina, e come, per il Brasile, lo Stato di San Paolo dov'è concentrata del resto, nella capitale, la stragrande maggioranza della massa immigratoria italiana fra Ottocento e Novecento e dove la «cultura del Primo Maggio», come si è visto, generò vicende e fatti passibili di larga documentazione (talora lasciando tracce durevoli e vistose, se si consideri ad esempio che uno dei best-seller delle edizioni della *Lanterna*, alla vigilia della Grande Guerra, nel 1913, fu il saggio di G. Stivelli *Il Primo Maggio nella letteratura*, [1<sup>a</sup> edizione italiana, *La letteratura del Primo Maggio in Italia*, Roma] in vendita al modesto prezzo di 400 reis e diffuso in parecchie migliaia di copie).

Nel riprendere poi il tema della stampa, entro cui sarebbero da isolare come specifici i numeri unici intitolati esplicitamente al Primo Maggio o eventuali testate di nome uguale, occorrerà avere presenti sia i criteri fissati anni fa da Antonioli, Dolci, Ginex ecc.<sup>62</sup> sia la natura un po' particolare dei giornali, dei periodici, nonché eventualmente del vasto opuscolo sussidiario (riservando un posto a parte ai manifesti e ai volantini, anche se iconograficamente poveri o poco significativi) che si rivolgevano in lingua italiana agli operai stabilitisi in America e che talora continuavano a farlo, ma in pagine o in sezioni speciali del foglio ospitante, su organi editi in spagnolo o in portoghese.

Naturalmente una certa attenzione dovrà essere riservata a quelle voci integralmente risonanti in lingua diversa dall'italiano, qualora, come accadde soprattutto in Argentina, la stampa operaia optasse a un certo punto per l'adozione e per l'uso integrale della lingua del paese di arrivo pur serbandosi ostinatamente preoccupazioni e caratteri di spiccata «italianità» (nel senso, ovviamente, del già ricordato e preferenziale collegamento «immediato» con le esperienze e con le organizzazioni pratiche o «d'area» della madre-patria, ciò che – lo ribadisco – costituì a lungo un aspetto saliente della propaganda anarchica e socialista in America Latina). Sempre a titolo esemplificativo risulterà vantaggioso rivedere e precisare i termini di una ricostruzione già tentata in diversi contesti dai migliori studiosi i-

<sup>62</sup> Vedi i loro contributi in Panaccione A. (a cura di) (1986), *op.cit.*, pp. 127-143.

taliani d'immigrazione enucleando la specificità dei dibattiti e delle polemiche fra la stampa operaia socialista e i portavoce dei gruppi immigratori borghesi (a Buenos Aires *L'Operaio Italiano* e *La Patria degli Italiani*, a San Paolo *Il Fanfulla* ecc.).

La disponibilità di una serie di repertori dovrebbe facilitare il compito, se sarà integrata dalla consapevolezza che soprattutto in America Latina e negli ambienti dell'immigrazione, o meglio dell'insediamento immigratorio operaio, lo strumento «giornale», e a maggior ragione quelle sue parti o quei suoi succedanei che risultavano intimamente collegati al Primo Maggio, fu elemento insostituibile e fondamentale di un'opera difficilissima di penetrazione e di radicamento delle idealità internazionalistiche<sup>63</sup>.

Il ruolo dei «giornalisti/operai» e la loro configurazione professionale un po' anomala (ma in fin dei conti non discosta da quella che essi stessi o altri loro compagni avevano sperimentato in Europa e in Italia prima della partenza) rinvia alle funzioni non meramente celebrative del Primo Maggio e al concentrato di valori espressi dalle comunità operaie nel loro agire quotidiano in Argentina e in Brasile, dove accanto ai compiti d'informazione e di propaganda, è stato notato, fecero sempre spicco quelli di mobilitazione e di organizzazione («in questo – osserva Maria Nazareth Ferreira – risiede il punto culminante dell'attività di guida e di leadership svolta dagli immigrati: nella moltiplicazione e nella proliferazione della stampa operaia»<sup>64</sup>).

Il caso brasiliano sembra, da questo punto di vista, il più ricco di appigli e spunti stante il numero (e la molteplicità ideologica) delle testate: la summenzionata Ferreira, fra i 343 giornali operai editi dal 1875 al 1920 ne ha calcolati ben 80 in idioma straniero e, tra questi, 55 in italiano. Ancora di più ne ha contati Angelo Trento e pare significativo che, trascurando *Il Messaggero* edito a San Paolo da Alcibiade Bertolotti nel 1891 – e con un certo anticipo rispetto a *Gli Schiavi Bianchi* di Galileo Botti, che è del 1893 – il primo foglio socialista italiano di cui dia notizia uno studioso informato come Rodrigues «prende il suo nome dal Primo Maggio e comparve infatti il primo di maggio del 1892 (anno 1, n. 1) [avendo come redattori] Ricci B. Alpinolo, Antonio Motta e Francisco Nassò e come gerente Achille Desantis»

<sup>63</sup> Gonzales R. (1984), *Los obreros y el trabajo*, Buenos Aires, Ceal, p. 14.

<sup>64</sup> Ferreira M.N. (1979), *A Imprensa Opéaia no Brasil (1880-1920)*, Petropolis, Vozes.

Una scheda assai accurata di Leonardo Bettini precisa lo sforzo memorialistico con interessanti note sui giornalisti resisi animatori del foglio anarchico<sup>65</sup>, ma l'esperienza di Rodrigues e le indicazioni degli studiosi brasiliani agevolano anche l'individuazione, al momento per noi più problematica, degli apporti italiani alla stampa operaia brasiliana (recati nella propria lingua o in portoghese). Questo campo d'indagine potrebbe rivelarsi tra i più fecondi, basti al momento la citazione del caso paulista della *Resenha*, un foglio cui collaborò, con lo pseudonimo di Proudhon, il grande scrittore brasiliano Euclides da Cunha: «A São José do Rio Pardo arrivò l'italiano Pasquale Artese e, poco più tardi, il primo di maggio del 1889 si cominciò a pubblicare in portoghese *Resenha*, un giornale che raccolse attorno a sé lavoratori e in qualche misura anche intellettuali»<sup>66</sup>.

In periodi successivi, quando senz'altro non si lamentava nessuna penuria di stampa italiana a San Paolo, tra il 1900 e il 1924 all'incirca, alcuni dei più importanti giornali operai brasiliani pubblicarono regolarmente, per qualche tempo, rubriche e pagine intere in italiano, come accadeva sotto la direzione di Edgar Leuenroth su *A Lanterna* e poi sull'anarchico *A Plebe* (dove Gigi Damiani gestiva in terza pagina *La Voce Italiana della Plebe*).

Fra le due guerre, infine, declinata considerevolmente l'incidenza complessiva della stampa etnica, ancora si trovavano tuttavia testate sul tipo dell'anarchico *Germinai* di Florentino de Carvalho e di Rodolfo Felipe, che usavano concedere ampia ospitalità ai compagni italiani cedendo loro l'intera quarta pagina (che s'intitolava *La Barricata*). Furono senz'altro, questi dell'*entre deux guerres*, anni più duri perché la lotta a Mussolini e al fascismo catalizzava quasi tutti gli sforzi di un'editoria socialcomunista e anarchica sempre vivace, ma contemporaneamente alle prese con seri problemi – oltretutto economici – di identità e di sopravvivenza<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> Bettini L. (1976), *Bibliografia dell'anarchismo. Periodici e numeri unici anarchici in lingua italiana pubblicati all'estero (1872-1971)*, vol. I, tomo 2, Firenze, C.P. Editrice, pp. 50-51.

<sup>66</sup> Rodrigues E. (1969), *Socialismo e sindacalismo no Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

<sup>67</sup> Si pensi alla vita stentata, ma ostinata, dei giornali diretti in Argentina da Domenico Gasparini, un mio conterraneo che cito perché promotore e animatore di testate interessanti come *L'Italia Proletaria* di Buenos Aires e *L'Italia Libera* di Bahia Bianca: vedi Franzina E. (a cura di) (1985), *Operai e sindacato a Vicenza*, Vicenza, Odeonlibri, introduzione, e Franzina E. (2001), *Il Veneto ribelle. Proteste sociali, localismo popolare e sindacalizzazione tra l'unità e il fascismo*, Udine, Gaspari Editore, pp. 57-60, 204.

La speranza di doppiare il capo delle numerose emergenze che non solo in Europa, bensì pure «al nuovo mondo», minacciavano decenni di lotte e di esperienze (se non si vuole usare il termine enfatico di «conquiste», che pur tuttavia vi furono), a contatto con la gestione autoritaria di regimi assai poco democratici – nell’Argentina dell’ultimo Irigoyen e in quella del generale Uriburu, o nel Brasile di Getulio Vargas e dell’*Estado Novo* – continuava comunque a sussistere, seppur nella versione curiosamente paleosocialista e quasi utopica di nuclei libertari e operai sul tipo dell’anarchico *L’Armonia*, che a Buenos Aires si ostinava a consegnare alle pagine di numeri unici, come *Il Primo Maggio* pubblicato nel 1926 da questo gruppo nella capitale argentina, il mito e il simbolo della Festa dei lavoratori.

TENDENZE



# I lavoratori anziani nell'area torinese. Tra ristrutturazione produttiva e marginalizzazione

*Francesco Pirone*

## 1. Introduzione

In Italia, come nella maggior parte dei paesi industrializzati, si è registrato l'allungamento della speranza di vita e contemporaneamente l'abbassamento dell'età di uscita dall'occupazione, determinando quello che è stato definito il «paradosso dell'invecchiamento funzionale in società demograficamente senescenti» (Carrera, Mirabile, 2000, p. 14). Nel corso degli anni novanta questo fenomeno è stato affrontato dal lato previdenziale con interventi prevalentemente mirati all'innalzamento dell'età per il pensionamento, mentre minore attenzione è stata data ai meccanismi che spingono precocemente fuori dall'occupazione i lavoratori anziani.

La letteratura sulla transizione dal lavoro alla pensione si è per lo più polarizzata intorno a due interpretazioni dei fattori che determinano l'uscita precoce dei più anziani dal mercato del lavoro (Viciguerra, 1999; Palminiello, 2005). La prima, sviluppata soprattutto dagli economisti del lavoro statunitensi, si basa sull'idea che il pensionamento possa essere interpretato come una fattispecie delle scelte intertemporali tra risparmio e consumo, e si è concentrata in particolare sui meccanismi che operano dal lato dell'offerta di lavoro. Questo filone di studi (Quinn *et al.*, 1990) ha spiegato l'uscita anticipata come se si trattasse di un fenomeno volontario, legato a incentivi e disincentivi economici contenuti nei sistemi previdenziali e nei programmi di welfare. L'altra interpretazione, sviluppata soprattutto nella letteratura sociologica europea, è basata, al contrario, sui fattori che operano sul versante della domanda di lavoro. Questo secondo filone (Kohli *et al.*, 1991; Guille-mard, 2003) – da noi seguito nello studio che presentiamo – ha analizzato il fenomeno dell'uscita precoce in rapporto all'andamento del mercato del la-

\* Francesco Pirone è dottore di ricerca in Sociologia e ricerca sociale presso l'Università «Federico II» di Napoli.

voro e dei relativi meccanismi di regolazione, focalizzando l'attenzione soprattutto sui processi di ristrutturazione industriale, sul ruolo delle politiche del lavoro e su quello della contrattazione tra le parti sociali. L'uscita precoce in questo caso è stata interpretata come un fenomeno involontario.

Tradizionalmente il fenomeno della marginalizzazione dei lavoratori anziani è stato più rilevante nel settore manifatturiero, dove le condizioni di lavoro hanno imposto forme di regolazione rigidamente fondate sull'età. Da questo punto di vista lo sviluppo industriale italiano si è caratterizzato per la selettività della domanda che ha espresso una preferenza per la forza lavoro «nel fiore delle età» (25-55 anni), cioè per quei segmenti di offerta ritenuti più produttivi per la capacità di resistenza a intensi ritmi di lavoro e per la disponibilità all'adattamento (De Cecco, 1972; Paci, 1973). A partire dalle ristrutturazioni industriali degli anni ottanta, inoltre, la riduzione dell'occupazione nell'industria manifatturiera si è tradotta prevalentemente in processi di sostituzione di manodopera secondo il modello «*young in, old out*» (Contini, Rapiati, 1994), con l'espulsione precoce dei lavoratori più anziani, accompagnati alla pensione al fine di contenere i costi sociali delle ristrutturazioni. Date, però, le tradizionali disuguaglianze regionali in termini di sviluppo e strutture produttive, le condizioni occupazionali dei lavoratori più anziani risultano molto differenti a livello territoriale (Pugliese *et al.*, 2005). Bisogna inoltre evidenziare che se, da un lato, i mutamenti introdotti nel sistema previdenziale hanno imposto criteri più rigidi di pensionamento validi allo stesso modo in tutto il paese, dall'altro, i relativi effetti sul mercato del lavoro sono stati sensibilmente diversi a livello territoriale, sia per le differenti caratteristiche dei mercati del lavoro locali sia per effetto del decentramento a livello regionale e provinciale delle principali funzioni di regolazione in materia di lavoro. Perciò è rilevante inserire la variabile territoriale tra i fattori chiave per interpretare i livelli di partecipazione delle coorti più anziane al mercato del lavoro.

Lo studio che segue si focalizza sulle strategie degli attori istituzionali che regolano il mercato del lavoro in provincia di Torino in relazione alle condizioni occupazionali dei lavoratori anziani, con particolare attenzione a quelli attivi nel settore manifatturiero. La scelta del contesto oggetto di studio è motivata dall'ipotesi che in provincia di Torino, date le caratteristiche della struttura produttiva segnata da un modello di sviluppo incentrato sulla grande azienda manifatturiera, sia più radicale il processo di espulsione dei lavoratori più anziani e, allo stesso tempo, siano più urgenti nuovi interventi di tipo regolativo. A partire dalla ricostruzione di queste condizioni, nel *paper*



si sostiene la tesi che nel contesto considerato i lavoratori over 50 siano oggetto di un processo di marginalizzazione, generato dall'espulsione precoce dal mercato del lavoro, che si esprime principalmente in un disagio sociale dovuto all'indeterminatezza del ruolo dei «giovani anziani» fuori dal mercato del lavoro, ma che gradualmente si sta trasformando in un disagio economico per la progressiva inefficacia dei meccanismi di protezione passiva dei lavoratori e per l'assenza di specifiche politiche attive.

Di seguito si presenta prima un'analisi dell'occupazione dei lavoratori anziani nel mercato del lavoro provinciale, basata principalmente sull'elaborazione di dati statistici, successivamente si affronta la questione della regolazione del mercato del lavoro locale con riferimento all'occupazione dei lavoratori anziani, soffermandosi in particolare sulle relazioni industriali e sulle politiche locali per il lavoro. Questa seconda parte è basata su interviste<sup>1</sup> con testimoni privilegiati realizzate all'interno di una ricerca più ampia sul tema dell'invecchiamento attivo condotta dalla sezione Ict&Society dall'Istituto Superiore Mario Boella<sup>2</sup>, alla quale l'autore ha collaborato.

## **2. Invecchiamento, ristrutturazione produttiva e mercato del lavoro in provincia di Torino**

### ***2.1. Le principali dinamiche demografiche***

La dinamica demografica in provincia di Torino è stata contraddistinta dai primi anni ottanta dalla riduzione della popolazione residente e dal suo progressivo invecchiamento. È vero che processi analoghi hanno riguardato anche la popolazione nazionale nel suo complesso (Gesano, Heins, 2004), ma in provincia di Torino hanno avuto una portata maggiore e sono stati prodotti da uno specifico intreccio tra mutamento naturale della popolazione e variazioni, delle caratteristiche e dei livelli, dei flussi migratori.

A partire dal secondo dopoguerra la popolazione provinciale ha attraversato prima un periodo di crescita demografica, durato fino alla metà degli an-

<sup>1</sup> Sono state realizzate 15 interviste focalizzate, di cui 4 con funzionari sindacali, 3 con rappresentanti delle associazioni imprenditoriali, 5 con funzionari pubblici operanti nel settore delle politiche del lavoro e 3 con ricercatori esperti del mercato del lavoro locale.

<sup>2</sup> I risultati della ricerca dal titolo *Lavoro e cittadinanza attiva per gli anziani a Torino* sono pubblicati nel Report n. 1 dell'Isbm, sezione Ict&Society, luglio 2005, consultabile in rete all'indirizzo [www.ismb.it](http://www.ismb.it).

ni settanta, quando poi è cominciata una seconda fase caratterizzata da una costante riduzione dei residenti. Seguendo l'analisi di Stefano Molina (2003) sull'intreccio tra andamento del saldo naturale della popolazione e saldo migratorio, si rileva che la fase di crescita demografica è stata prima alimentata dalle migrazioni interne dei lavoratori meridionali che hanno determinato saldi migratori costantemente positivi fino all'inizio degli anni sessanta, poi, quando tali flussi si sono attenuati, la crescita è continuata per vie naturali, per effetto del *baby boom* (1964-1973), com'è indicato dal saldo naturale della popolazione positivo fino al 1974.

Nella seconda metà degli anni settanta la dinamica demografica si è invertita. La popolazione residente si è gradualmente ridotta per effetto di un saldo migratorio negativo a partire dal 1974, compensato solo parzialmente dalla crescita naturale della popolazione che si è mantenuta positiva fino al 1982. Dopo questa data l'andamento della popolazione torinese è stato segnato dall'insufficiente ricambio naturale delle generazioni e, sul versante migratorio, dalla prevalenza delle forze centrifughe su quelle centripete, nonostante la crescita dell'immigrazione dall'estero. La riduzione della popolazione, che ha riguardato l'intera provincia, è stata particolarmente intensa nel comune di Torino, dove la popolazione tra il 1980 e il 2003 si è ridotta del 24 per cento, passando da 1.143.263 residenti a 867.857<sup>3</sup>, che solo in parte è il prodotto della ridefinizione degli spazi abitativi entro la più vasta area metropolitana.

Contemporaneamente si è registrato un processo costante d'invecchiamento, la cui portata è sinteticamente mostrata dall'indice di vecchiaia (Tab. 1), che non va inteso soltanto come l'aumento del peso relativo della popolazione anziana, ma più in generale come il mutamento della struttura della distribuzione per età della popolazione. Nel caso torinese il costante allungamento della speranza di vita si è sommato a una riduzione del tasso di fertilità, stabilizzatosi al di sotto del livello di sostituzione. Ciò significa che l'invecchiamento «dalla base» – con riferimento alla piramide per età – che ha contrassegnato maggiormente l'ultimo ventennio, tenderà a ridurre il proprio effetto, mentre sarà più sensibile quello dell'invecchiamento «dal vertice» per l'allungamento ulteriore della speranza di vita.

In termini di funzionamento del mercato del lavoro, questo processo comporta una riduzione costante dei contingenti in entrata e uno sbilancia-

<sup>3</sup> Istat (anni vari), *Popolazione e movimento anagrafico dei comuni*, Roma.

mento della distribuzione per età della popolazione attiva verso le classi più mature. D'altra parte, non è ipotizzabile riequilibrare la distribuzione per età della popolazione attiva attraverso l'immigrazione, sia perché i volumi dei flussi dovrebbero essere molto più alti di quelli attuali (Dolce, Di Pierro, 2004) sia perché gli effetti strutturali delle migrazioni tendono ad attenuarsi nel lungo periodo, per l'adattamento dei modelli riproduttivi degli immigrati e per l'invecchiamento degli stessi (Gesano, Heins, 2004).

*Tab. 1 – Indice di vecchiaia\*: Comune di Torino, Area Metropolitana (Dpgr. 719/72), Provincia di Torino, Piemonte, Italia. Anni 1962-2002*

	1962	1972	1982	1992	2002
<i>Comune di Torino</i>	47,4	45,0	59,6	109,9	161,9
<i>Area Metropolitana di Torino</i>	46,1	39,2	49,4	84,3	130,0
<i>Provincia di Torino</i>	50,5	44,5	55,2	90,3	133,1
<i>Piemonte</i>	59,2	58,3	70,2	106,3	143,4
<i>Italia</i>	37,2	44,5	58,9	88,4	124,0

\* Indice di vecchiaia = (pop. >64 anni / pop. 0-14 anni) %.

Fonte: Ires Piemonte, Osservatorio demografico territoriale del Piemonte, nostra elaborazione (<http://www.demos.piemonte.it/>).

## ***2.2. I lavoratori anziani nel mercato del lavoro provinciale***

Gli andamenti del mercato del lavoro in provincia di Torino, negli anni a cavallo del nuovo secolo, possono essere prevalentemente interpretati alla luce di due processi strutturali: sul versante dell'offerta, si registra un progressivo sbilanciamento della distribuzione della forza lavoro verso le classi d'età più mature; dal lato della domanda, continua il processo di ristrutturazione industriale e di diversificazione della base produttiva.

Per ciò che riguarda l'offerta di lavoro, le tendenze demografiche hanno determinato la riduzione e l'invecchiamento del potenziale di lavoro presente sul mercato, ma ciò non ha penalizzato l'offerta effettiva di lavoro, in quanto essa è regolata dal moltiplicatore rappresentato dal tasso di attività specifico per classi d'età (Gesano, 2005). In pratica, nel nostro caso, la riduzione delle coorti più giovani, che tradizionalmente sono quelle con i tassi di

attività più bassi, e il contemporaneo aumento delle coorti centrali, cioè quelle più attive, hanno prodotto come effetto cumulato la crescita dei livelli di attività.

D'altra parte, però, a fronte dell'invecchiamento della forza lavoro, si è assistito a una diminuzione dei livelli occupazionali dei lavoratori più anziani. Se si considerano i principali indicatori del mercato del lavoro in provincia di Torino, specifici per classi d'età e genere, nel decennio 1993-2003<sup>4</sup> (Tab. 2), emerge che gli andamenti peggiori riguardano i maschi nella classe d'età 50-64 anni: i tassi di attività si riducono di quasi un punto percentuale, passando da 53,1 a 52,3 per cento; il tasso di occupazione, nello stesso periodo, passa da 52 a 50,8 per cento, pari a una riduzione di 1,2 punti percentuali, mentre cresce il tasso di disoccupazione di mezzo punto percentuale, passando da 2,3 a 2,7 per cento. Tra l'altro, va evidenziato che per la componente femminile dell'offerta di lavoro l'unico dato negativo nel periodo 1993-2003 è la crescita del tasso di disoccupazione per le donne con oltre 50 anni. La comparazione a livello territoriale (Tab. 3), inoltre, evidenzia che in provincia di Torino i dati relativi alla condizione occupazionale dei lavoratori nella classe d'età 50-64 anni sono peggiori rispetto a quelli che si registrano a livello regionale, ripartizionale e nazionale. Ciò significa che in provincia di Torino l'effetto di «mancata uscita» dal mercato del lavoro dei lavoratori over 50 che si registra a livello nazionale come conseguenza delle riforme del sistema previdenziale della prima metà degli anni novanta (Istat, 2004, p. 213) è molto più contenuto.

Questi dati vanno letti alla luce delle trasformazioni della struttura produttiva torinese e dei meccanismi selettivi della domanda di lavoro. Come spiega Vittorio Capecchi, gli andamenti del mercato del lavoro provinciale sono il risultato di un intreccio tra settori in crisi strutturale, settori in crescita strutturale e settori in crescita congiunturale, in quanto dagli indicatori statistici «sono visibili le conseguenze della crisi industriale nel settore dell'auto e più in generale nell'industria meccanica; ma sono anche visibili i segni della crescita strutturale nel settore dell'ict [...] così come ugualmente visibili sono le conseguenze positive della crescita con-

<sup>4</sup> Va considerato che i dati sull'occupazione nel 2003 sono stati influenzati dalle procedure di regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari in seguito alla legge 189/2002. In provincia di Torino l'Ufficio Immigrazione della Prefettura di Torino ha accolto 31.070 domande di regolarizzazione (Vilasi, 2003).

giunturale nel settore edile e nell'area turistico-alberghiera in vista delle sempre più vicine Olimpiadi invernali» (2004, p. 3).

Alla luce di questi processi si comprendono meglio le divergenze tra l'andamento occupazionale maschile e femminile e quello per classi d'età. La crisi strutturale dell'industria manifatturiera, infatti, in particolare del comparto metalmeccanico, settore in cui si registra tradizionalmente una minore presenza femminile, ha coinvolto maggiormente i lavoratori maschi, maturi e con qualifiche operaie, in coerenza con quanto già dimostrato dalla letteratura sul processo «*young in, old out*» (Contini, Rapiti, 1994; Malpede, Viloso, 2000). La ripresa dell'occupazione nel settore edile ha soltanto in parte controbilanciato questa tendenza, poiché ha riguardato maggiormente i lavoratori maschi nelle età centrali (spesso immigrati), rispetto a quelli espulsi dall'industria manifatturiera, mentre la crescita dell'occupazione nel settore dei servizi (servizi alla persona, alberghi, ristorazione, istruzione e sanità) ha riguardato prevalentemente il lavoro femminile.

*Tab. 2 – Principali indicatori del mercato del lavoro in provincia di Torino.  
Tassi specifici per classi d'età e genere. Anni 1993 e 2003*

	<i>Tassi di attività</i>			<i>Tassi di occupazione</i>			<i>Tassi di disoccupazione</i>		
	<i>1993</i>	<i>2003</i>	<i>variaz. '03-'93</i>	<i>1993</i>	<i>2003</i>	<i>variaz. '03-'93</i>	<i>1993</i>	<i>2003</i>	<i>variaz. '03-'93</i>
<i>Maschi</i>									
15-29	58,6	59,7	1,1	48,4	52,5	4,1	17,3	12,0	-5,3
30-49	96,6	96,6	0,0	94,3	94,6	0,3	2,4	2,1	-0,3
50-64	53,1	52,3	-0,9	52,0	50,8	-1,2	2,3	2,7	0,5
65 +	5,1	3,8	-1,4	5,0	3,7	-1,3	2,9	1,5	-1,4
Totale	62,6	60,2	-2,4	58,8	57,7	-1,1	6,1	4,2	-1,9
<i>Femmine</i>									
15-29	51,1	52,5	1,4	37,3	44,1	6,7	26,9	15,9	-11,0
30-49	64,6	77,0	12,3	59,5	71,9	12,4	7,9	6,5	-1,4
50-64	20,6	30,5	9,9	19,8	29,2	9,4	4,0	4,4	0,4
65 +	1,4	1,0	-0,4	1,4	0,9	-0,5	3,7	8,3	4,6
Totale	38,6	42,9	4,3	33,4	39,4	6,0	13,5	8,2	-5,3

Tab. 2 – *Segue*

	<i>Tassi di attività</i>			<i>Tassi di occupazione</i>			<i>Tassi di disoccupazione</i>		
	<i>1993</i>	<i>2003</i>	<i>variaz. '03-'93</i>	<i>1993</i>	<i>2003</i>	<i>variaz. '03-'93</i>	<i>1993</i>	<i>2003</i>	<i>variaz. '03-'93</i>
<i>Totale</i>									
15-29	54,9	56,2	1,4	42,9	48,5	5,5	21,8	13,8	-8,0
30-49	80,6	86,8	6,1	76,9	83,2	6,3	4,6	4,0	-0,6
50-64	36,6	41,0	4,5	35,6	39,7	4,1	2,8	3,4	0,6
65 +	3,0	2,2	-0,8	2,9	2,1	-0,8	3,1	3,3	0,2
Totale	50,3	51,3	1,1	45,7	48,3	2,5	9,0	6,0	-3,1

Fonte: Istat (anni vari), *Forze di lavoro*, Roma, nostra elaborazione.

Tab. 3 – *Principali indicatori del mercato del lavoro per aree territoriali. Tassi specifici per la classe d'età 50-64 anni. Anno 2003*

	<i>Tasso di attività</i>	<i>Tasso di occupazione</i>	<i>Tasso di disoccupazione</i>
<i>Provincia di Torino</i>	41,0	39,7	3,4
<i>Piemonte</i>	42,7	41,6	2,8
<i>Italia settentrionale</i>	42,4	41,6	2,1
<i>Italia</i>	44,6	43,0	3,5

Fonte: Istat (2004), *Forze di lavoro. Media 2003*, Roma, nostra elaborazione.

### **2.3 Crisi industriale e percorsi d'uscita dal mercato del lavoro**

L'espulsione precoce dei lavoratori più anziani è connessa prevalentemente alle ristrutturazioni industriali e ai meccanismi negoziati di regolazione dell'uscita dal mercato del lavoro verso la pensione. La crisi dell'apparato industriale torinese, in cui conservano un peso rilevante il comparto metalmeccanico e le attività di Fiat Auto e del suo indotto (Revelli, 1997; Capecchi, 2004; Ires Piemonte, 2004), si è acuita nel triennio 2001-2003. Se si utilizzano i dati relativi all'andamento della cassa integrazione guadagni<sup>5</sup> (cig) co-

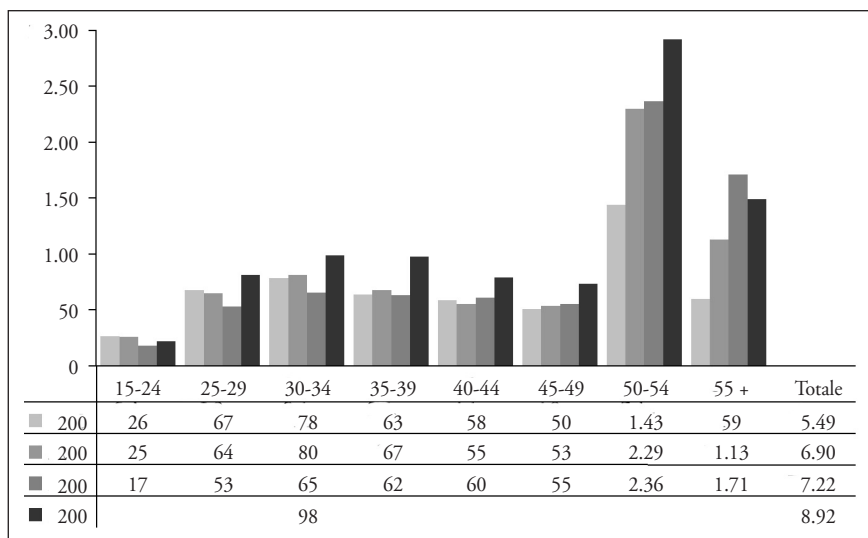
<sup>5</sup> Dati Inps, elaborati dall'Orml, Regione Piemonte (<http://extranet.regione.piemonte.it/-fp-lavoro/centrorisorse/>).

me indicatori dei processi di crisi e ristrutturazione industriale, è evidente la portata e l'intensità del processo che coinvolge la provincia. Le ore di cig concesse dall'Inps nel 2003, infatti, ammontavano a poco più di 51,7 mila, un livello che dagli anni novanta a oggi è inferiore soltanto a quelli raggiunti durante la crisi del 1992-93. Tale cifra assorbe, tra l'altro, l'84 per cento delle ore concesse nell'intero Piemonte. Scomponendo i dati tra cassa integrazione guadagni ordinaria (cigo) e straordinaria (cigs), emerge che la crescita riguarda soprattutto la cigs, che raggiunge 37,4 mila ore nel 2003. La distribuzione settoriale delle ore concesse di cig nel 2003 mostra che l'industria manifatturiera assorbe la quasi totalità delle ore; nell'industria meccanica, in particolare, si concentra il 95,9 per cento della cigs e il 73,5 della cigo.

Contemporaneamente cresce il numero degli iscritti alle liste di mobilità che da 2000 al 2003 passano da 5,4 mila a 8,9 mila, indicando che si è in presenza di eccedenze strutturali di forza lavoro. La composizione dei flussi degli iscritti alle liste di mobilità per classi d'età (Fig. 1) evidenzia che la componente dei lavoratori con oltre 50 anni, in modo particolare nella fascia d'età 50-54, rappresenta non solo la quota più consistente, ma anche quella che è andata progressivamente crescendo: nel 2000, infatti, gli over 50 iscritti alle liste di mobilità rappresentavano il 37,1 per cento del totale, pari a 2.038 lavoratori, mentre nel 2003 questi erano raddoppiati, arrivando a 4.411 unità, pari a quasi la metà degli iscritti. Va considerato che la maggior parte dei lavoratori in mobilità ai sensi della legge 223/91 con più di 50 anni non rientreranno più nella struttura occupazionale, in quanto in seguito ad accordi tra le parti sociali sono stati incanalati in un percorso di «scivolamento» verso la pensione, spesso incentivato dall'azienda, e questo spiega il più basso numero di lavoratori in mobilità dopo i 55 anni. Dai dati dell'Orml della Regione Piemonte emerge, inoltre, che i lavoratori con oltre 50 anni in mobilità provengono prevalentemente dal settore metalmeccanico e hanno la qualifica di operaio, confermando quanto rilevato da indagini a livello nazionale sulle caratteristiche dei lavoratori più anziani espulsi precocemente dal mercato del lavoro (Carrera, Mirabile, 2003; Eurispes, 2004).

Il quadro delineato conferma la rilevanza della tesi di Alan Walker (2001) che ritiene che nel contesto della società industriale i lavoratori più anziani abbiano generalmente svolto il ruolo delle quote deboli della forza lavoro, cioè che siano stati incoraggiati a rimanere occupati nei periodi di ripresa economica, mentre in tempi di recessione siano stati i primi a essere espulsi dal ciclo produttivo.

Fig. 1 – Lavoratori iscritti alle liste di mobilità\* in provincia di Torino per classi d'età. Anni 2000-2003. (Dati di flusso; valori assoluti)



\* Sono calcolati gli iscritti ai sensi della legge 223/91 e della legge 236/93.

Fonte: Orml, Regione Piemonte (<http://extranet.regione.piemonte.it/fp-lavoro/ce-trorisor-se/>), nostra elaborazione.

### 3. L'inadeguatezza della contrattazione tra le parti sociali

La logica sottesa alle attuali pratiche di contrattazione tra le parti sociali affonda le radici nell'esperienza di gestione delle ristrutturazioni industriali degli anni ottanta (Viciguerra, 1999). Con quel processo si è sedimentata la cosiddetta «cultura dell'uscita anticipata» (Guillemard, Jolivet, 2001), cioè il consolidarsi di reciproche aspettative – tra lavoratori, imprese e loro rappresentanti – sul momento e le modalità di uscita dalla vita lavorativa. La cultura dell'uscita anticipata si è basata su un sistema di convenienze reciproche tra gli attori sociali in gioco che ha permesso una convergenza strategica delle rispettive logiche d'azione: le imprese avevano interesse a ridurre il numero dei dipendenti con il minore conflitto sociale possibile; i sindacati rinunciavano al mantenimento dei livelli occupazionali a patto che venissero salvaguardati i livelli di reddito dei lavoratori in esubero, i quali di fronte al ri-



schio di disoccupazione accettavano di uscire precocemente dal mercato del lavoro; l'attore pubblico, attraverso l'Inps, per contenere il disagio sociale e favorire l'efficienza economica, si accollava la parte più consistente dei costi dell'espulsione dei lavoratori più anziani attraverso l'utilizzo combinato di ammortizzatori sociali e pensionamenti anticipati, creando quelli che la letteratura internazionale ha definito «percorsi istituzionali di uscita dal mercato del lavoro» (Kohli *et al.*, 1991). All'inizio degli anni novanta, con le prime riforme del sistema previdenziale pubblico, questi meccanismi di regolazione dell'uscita dal mercato del lavoro sono andati progressivamente in crisi, in quanto la necessità di riequilibrare il bilancio previdenziale ha imposto di ridurre i percorsi di uscita anticipata e d'irrigidire i meccanismi di accesso alla pensione.

Nella provincia di Torino, tuttavia, i processi di ristrutturazione industriale sono continuati ancora negli anni novanta e si sono accentuati negli anni più recenti e, soprattutto per le grandi imprese manifatturiere, sono stati comunque affrontati con accordi sindacali che prevedevano l'accompagnamento dei lavoratori più anziani fuori dal mercato del lavoro con il meccanismo dello «scivolamento» verso la pensione, attraverso l'utilizzo della mobilità lunga<sup>6</sup>, spesso economicamente incentivato dall'azienda (Russo *et al.*, 2004, p. 24). In questo contesto, segnato dall'aumento delle sacche di lavoro in eccedenza strutturale, dalla riduzione del potere sindacale e dall'ampliamento dell'area dei regimi di lavoro e dei contratti flessibili, l'espulsione dei lavoratori più anziani si è trasformata in una pratica aziendale di gestione delle risorse umane, definita esplicitamente «svecchiamento».

Per le grandi aziende torinesi la pratica dello svecchiamento è stata non solo funzionale alle esigenze di ridimensionamento degli organici, ma anche coerente con l'implementazione di modelli organizzativi snelli e flessibili (Harrison, 1999). Le aziende, infatti, con eccezione delle professionalità difficilmente reperibili sul mercato e appartenenti al nucleo della forza lavoro a-

<sup>6</sup> Ad esempio del radicamento di tale pratica, si può leggere nel *Rapporto sulla Responsabilità sociale* del 2004 di Fiat Auto, nella sezione relativa alle relazioni industriali, in particolare alla contrattazione collettiva finalizzata alla gestione delle conseguenze sociali delle ristrutturazioni, che «In Italia le eccedenze occupazionali sono state gestite prevalentemente con l'utilizzo della "mobilità di accompagnamento alla pensione" [...] nel corso del 2004 sono state collocate in mobilità circa duemila persone, di cui un quarto ha potuto utilizzare la "mobilità lunga"» ([http://fiatgroup.com/fiatauto/SOSTEN\\_IT\\_resp\\_sociale\\_rapp\\_sost2004.pdf/](http://fiatgroup.com/fiatauto/SOSTEN_IT_resp_sociale_rapp_sost2004.pdf/)) (p. 92-93).

ziendale, tendono a discriminare i lavoratori che si avviano all'uscita dall'azienda già quando questi superano la soglia ideale dei 45 anni, in quanto, tenendo conto dell'età effettiva di uscita definitiva dall'azienda che è sensibilmente inferiore a quella ufficiale di pensionamento, già a queste età i lavoratori vengono etichettati come «quasi vecchi» ed estromessi dai processi d'investimento che l'impresa fa sui suoi dipendenti<sup>7</sup> (Isfol, 2002). Ciò accade perché le aziende strategicamente scelgono di recuperare l'obsolescenza delle competenze interne attraverso l'accelerazione del *turn-over* e, più in generale, piuttosto che produrre le competenze che gli necessitano trovano maggiormente conveniente acquistarle dal mercato.

Il sindacato, dato l'indebolimento del rapporto di forza con la controparte datoriale, sul piano della contrattazione aziendale ha potuto contrastare tali discriminazioni soltanto all'interno delle imprese non coinvolte in processi di riduzione degli organici, mentre sul piano istituzionale ha avviato tavoli negoziali con le associazioni imprenditoriali e le istituzioni locali affinché venissero attivati meccanismi formativi per sostenere l'occupabilità dei lavoratori più anziani a rischio, o già espulsi dal ciclo produttivo.

Sul piano della contrattazione collettiva, le pratiche attuali risultano sempre meno adeguate alle condizioni del mercato del lavoro e all'attuale configurazione del sistema assistenziale e previdenziale, determinando quella che Maurizio Ferrera (1998) definisce come «trappola della competenza»<sup>8</sup>. Ciò accade per tre ordini di motivazioni: (a) sul piano demografico, l'assottigliamento delle coorti più giovani della forza lavoro non consente più i livelli di *turn-over* che si sono avuti finora, richiedendo alle aziende un riorientamento per gestire una forza lavoro dall'età media sensibilmente più alta; (b) l'innalzamento dei requisiti minimi per accedere alla pensione e l'uscita precoce di quote significative di lavoratori anziani dall'occupazione, hanno ridotto il numero dei casi cui si può applicare il meccanismo dello «scivolamento» verso la pensione attraverso la mobilità, con il rischio della crescita dei tassi di disoccupazione nelle classi d'età più anziane; (c) l'ampliamento del numero

<sup>7</sup> La discriminazione è particolarmente forte e rilevante nei processi di formazione, in quanto nei programmi di aggiornamento e formazione professionale sono sistematicamente sottorappresentati i più anziani, soprattutto quelli a più bassa professionalità e a maggiore rischio di espulsione precoce.

<sup>8</sup> La competenza in una data tecnologia istituzionale tende a intrappolare i suoi utenti, nel senso che rinforza la predisposizione allo sfruttamento del suo menù di opzioni, a tutto discapito dell'esplorazione di menù alternativi (Ferrera, 1998).

di lavoratori maturi espulsi da piccole e medie aziende che non beneficiano dell'indennità di mobilità, che si trovano spesso in condizioni di disagio economico e con pochissime possibilità di ricollocazione nel mercato del lavoro regolare. L'analisi, in definitiva, evidenzia che le attuali pratiche di gestione delle crisi aziendali e degli esuberanti di personale stanno perdendo progressivamente di efficacia, lasciando alle dinamiche discriminatorie del mercato del lavoro una quota sempre più rilevante di lavoratori anziani che hanno perso il posto di lavoro.

#### **4. Verso una politica locale per l'invecchiamento attivo**

Sul piano istituzionale, tra gli attori pubblici locali si va diffondendo la consapevolezza dell'ampliarsi di un'area di disagio sociale che coinvolge i lavoratori anziani che non si limita a una domanda di assistenza, ma che pone una questione d'integrazione nel mercato del lavoro. Tale area di disagio è alimentata dall'eccedenza strutturale di lavoro nei comparti centrali del sistema produttivo torinese, non bilanciata da un'equivalente domanda nei settori emergenti e non più protetta dai tradizionali ammortizzatori sociali, anzi, in una certa misura penalizzata dall'innalzamento dei requisiti anagrafici e contributivi di accesso alla pensione e, più in generale, dalla riduzione dei meccanismi passivi di garanzia del reddito.

Emerge quindi una domanda sociale proveniente da lavoratori maturi espulsi dal ciclo produttivo che si articola in due grosse componenti. La prima è quella dei lavoratori espulsi da imprese di piccole dimensioni che non sono coperti dalla legge 223/91, quindi non godono dell'indennità di mobilità. Si tratta di disoccupati in senso stretto, che difficilmente incontrano una domanda di lavoro e per i quali spesso, soprattutto per le basse professionalità operaie, si chiudono definitivamente le porte del mercato ufficiale, lasciando aperta l'alternativa tra lo scivolamento verso il lavoro nero e l'uscita, precoce e definitiva, dalla vita attiva. In questa componente bisogna includere anche i primi casi di lavoratori che, pur provenendo dalla grande azienda, vengono incanalati in un percorso di mobilità «protetto» che non termina più con il pensionamento e che, in assenza di una ricollocazione occupazionale, ha come sbocco la disoccupazione. La seconda componente è rappresentata dai lavoratori che sono stati incanalati in un percorso di uscita precoce dal mercato del lavoro verso il pensionamento, per i quali la questione si

pone in termini di ruolo sociale. Si tratta, infatti, di persone che si trovano ad affrontare una rottura del proprio progetto di vita e per i quali l'idea forte della vecchiaia come tempo del non-lavoro non sembra essere appropriata. Nonostante una consolidata letteratura abbia enfatizzato gli aspetti creativi e di liberazione connessi alla riduzione della vita lavorativa e all'allungamento della speranza di vita in buona salute (Gauillier, 1988; Laslett, 1992; De Masi, 2003), l'assenza del lavoro non è sempre fonte di benessere, in quanto il lavoro resta comunque un elemento strutturante l'identità e lo status individuale. La cosiddetta «sindrome del cassintegrato» evidenzia appunto che la perdita della parte lavorativa della giornata è causa di stress e malessere e, come scrive Aris Accornero, «ci si è in effetti abituati a lavorare al punto che a volte, conquistare più tempo libero, non sempre si sa bene come spenderlo [...]; la durata del lavoro non è indefinitamente comprimibile, così come il tempo libero non è indefinitamente estendibile» (1995, p. 55).

Un'ulteriore spinta a intervenire in questo campo è venuta dalla Comunità Europea che dalla seconda metà degli anni novanta promuove l'idea dell'*active ageing*<sup>9</sup>, spingendo verso un approccio integrato alla questione dell'invecchiamento che si ponga l'obiettivo di garantire più a lungo possibile la salute, l'indipendenza e la produttività sociale delle persone; ritenendo che, come scrive Alan Walker, «l'invecchiamento attivo potrebbe fornire un mezzo importante per fare in modo che la demografia non diventi un ostacolo allo sviluppo sostenibile, per prevenire dei cambiamenti radicali ai sistemi di protezione sociale e per evitare qualsiasi conflitto generazionale e preservare il modello sociale europeo» (2005, p. 1). Tra gli obiettivi che si dovrebbe porre un approccio che miri all'invecchiamento attivo, quindi, c'è principalmente quello di mantenere i lavoratori attivi più a lungo possibile<sup>10</sup>. Si tratta di un obiettivo ambizioso che richiede un approccio integrato e che deve coinvolgere tutta la popolazione (Paci, 2003), ma che necessita di misure di attivazione specificamente pensate per i lavoratori più anziani a rischio di espulsione precoce dal mercato del lavoro.

<sup>9</sup> Per una ricostruzione ragionata delle principali iniziative istituzionali internazionali si rimanda alla prima parte del lavoro di Abburrà, Donati (2004).

<sup>10</sup> La Commissione Europea ha indicato due obiettivi che riguardano l'età effettiva di uscita dal mercato del lavoro e il tasso d'occupazione dei lavoratori più anziani: (1) *Obiettivo di Barcellona*: entro il 2010 aumentare progressivamente di cinque anni l'età media effettiva di uscita dal mercato del lavoro; (2) *Obiettivo di Stoccolma*: entro il 2010 portare al 50 per cento il tasso d'occupazione medio nella fascia d'età 55-64 anni.

In provincia di Torino, le istituzioni pubbliche hanno inserito nella propria agenda politica la questione dei lavoratori più anziani, ma sono ancora in una fase di tematizzazione della questione e di sperimentazione delle prime misure d'intervento. Ciò è comprensibile se si considera che tale questione ha acquisito rilevanza sociale soltanto negli ultimi anni, in conseguenza dell'acuirsi della crisi industriale e del manifestarsi a livello locale delle prime conseguenze delle riforme del sistema previdenziale pubblico. D'altra parte, l'intervento è complicato dal fatto che l'età non è sufficiente a identificare un gruppo target di misure di politiche del lavoro, in quanto è l'intreccio con altre variabili, quali ad esempio il livello d'istruzione, la qualificazione professionale e la carriera pregressa, a determinare la tipologia di disagio su cui intervenire e il ventaglio di strumenti più adatto da attivare.

Tra le iniziative intraprese, benché non specifiche per i lavoratori più anziani, sembrano di particolare rilievo i progetti di ricollocazione professionale<sup>11</sup> dei lavoratori in mobilità realizzati attraverso l'utilizzo di società di *outplacement*. Non si tratta di un'esperienza nuova in assoluto (Ambrosini, Ballarino, 2000, p. 45), ma questo utilizzo ha il vantaggio di garantire ai lavoratori soluzioni personalizzate, sviluppate lungo un percorso integrato di attività (in cui la formazione e la riconversione professionale svolgono un ruolo principale), tutte finalizzate concretamente a una specifica rioccupazione. Allo stesso tempo i Centri per l'impiego, sfruttando le capacità di *networking* delle società di *outplacement* e la fiducia che il mercato accorda alla professionalità di tali società, riescono a superare le diffidenze delle aziende rispetto ai lavoratori presi in carico dai servizi pubblici per l'occupazione. Il problema principale di questa misura è che si tratta di un intervento molto costoso e che finora, date le risorse disponibili, è stato soggetto a limitazioni nella sua applicazione, ricorrendo a un meccanismo a graduatoria.

Siamo soltanto ai primi passi di una politica integrata a livello locale per l'invecchiamento attivo, ma ciò non colloca la provincia di Torino in una situazione sostanzialmente diversa da altre realtà provinciali indagate (Mirabile, 2005). Qui, però, l'emergenza occupazionale per i lavoratori anziani è più rilevante e, forse, richiederebbe un intervento più rapido sul fronte dell'attivazione e del contrasto alla discriminazione dei più anziani, puntando a una loro maggiore e migliore integrazione nel mercato del lavoro. A tal fine, però, le politiche vanno indirizzate verso strumenti capaci di incidere, oltre che sul-

<sup>11</sup> Per un quadro dettagliato delle misure attivate, vedi Ismb (2005, p. 78-90)

le caratteristiche dell'offerta di lavoro, sui meccanismi selettivi della domanda che discriminano i lavoratori anziani.

## 5. Considerazioni conclusive

Tirando le somme, a fronte di un sensibile processo d'invecchiamento della forza lavoro, in provincia di Torino si assiste a una crescente discriminazione occupazionale verso i lavoratori anziani, che vengono precocemente spinti fuori dal mercato del lavoro. Questo fenomeno s'inquadra in un processo più generale che riguarda la destrutturazione del tradizionale percorso lavoro-pensione. La transizione dal lavoro alla pensione, infatti, si va progressivamente frammentando e individualizzando secondo dinamiche che coinvolgono l'intera struttura del corso di vita e non soltanto le età più mature; in particolare, spesso accade che il momento dell'uscita dal mercato del lavoro non coincide più con il pensionamento, segnando un fenomeno di desincronizzazione nel più ampio quadro della destrutturazione del corso di vita ternario (Abburà, Donati, 2004). La conseguenza di questo processo è la comparsa di nuovi rischi di esclusione sociale tra la fine del lavoro, relativamente precoce, e l'accesso alla pensione, sempre più posticipato, connessi all'invecchiamento e alla perdita della capacità di reddito, rispetto ai quali il sistema di ammortizzatori sociali riesce a garantire soltanto una parte, progressivamente più esigua, di lavoratori. Nel contesto considerato, inoltre, i processi di ristrutturazione produttiva aumentano l'instabilità occupazionale nella fase finale della carriera lavorativa e accelerano il processo di espulsione dei lavoratori più anziani. Si apre, quindi, una questione più generale di gestione integrata dell'intreccio tra i fenomeni connessi all'allungamento della vita con quelli relativi alla deregolamentazione del mercato del lavoro e al ridimensionamento dei programmi di welfare (Guillemard, 2003).

Se l'obiettivo è quello di ritardare il pensionamento e opporsi ai processi di marginalizzazione dei lavoratori anziani, si rendono necessari interventi tesi a contrastare i meccanismi selettivi della domanda di lavoro basati sull'età, soprattutto nella prospettiva di una progressiva flessibilizzazione dei rapporti di lavoro e di una riduzione delle garanzie occupazionali che tendenzialmente accentuano i rischi di marginalizzazione nella fase conclusiva della vita lavorativa delle tradizionali componenti deboli dell'offerta di lavoro (Galino, 2001). Ciò richiede che a livello d'impresa si sperimentino nuove pra-

tiche di gestione delle eccedenze strutturali di lavoro e si introducano diversi modelli di organizzazione produttiva in funzione di una forza lavoro progressivamente più anziana, passando necessariamente attraverso una serie di misure di valorizzazione del lavoro.

Sul piano degli interventi di politica del lavoro, invece, emerge la necessità di una decisa accelerazione nell'implementazione di politiche di attivazione per i lavoratori anziani, tese a contrastare le tendenze discriminatorie del mercato e a favorire la loro rioccupazione attraverso la collocazione in quelli che vengono definiti *bridge-jobs* (Geroldi, 2000, p. 22), cioè i lavori che fanno da «ponte» tra l'espulsione dall'occupazione e il momento della quiescenza definitiva.

I processi di marginalizzazione dei lavoratori anziani, inoltre, ripropongono con forza la tematica dell'aumento della popolazione eccedente e dello spreco delle risorse umane a esso connesso, a fronte di bisogni sociali insoddisfatti in una fase storica in cui sempre più coesistono spreco e penuria, che emblematicamente Giorgio Lunghini ha definito come «l'età dello spreco» (1995). La componente anziana della popolazione, progressivamente sempre più ampia, viene spinta ai margini dai processi di produzione e riproduzione sociale, alimentando il rapporto contraddittorio tra «bisogni che il capitale non soddisfa e lavoro che il capitale non impiega» (Lunghini, 1995, p. 71).

## Bibliografia

- Abburà L., Donati E. (2004), *Ageing: verso un mondo più maturo. Il mutamento delle età come fattore di innovazione sociale*, Torino, Ires Piemonte, Quaderni di ricerca, 104.
- Accornero A. (1995), *Ancora sul lavoro*, Roma, Ediesse.
- Ambrosini M., Ballarino G. (2000), *Risorsa anziani e politiche d'impresa: un patto da riscrivere*, in Molina S. (a cura di), *Le politiche aziendali per l'anzianato in Italia*, Milano, Franco Angeli, pp. 17-57.
- Capecchi V. (2004), *Scenari dell'innovazione tecnologica e del mercato del lavoro in provincia di Torino in una prospettiva europea*, in Opml Provincia di Torino (a cura di), *Il mercato del lavoro in provincia di Torino nel 2003*, Torino, pp. 3-56.
- Carrera F., Mirabile M.L. (2000), *L'invecchiamento sociale. Lavoro e corsi di vita*, Roma, Ediesse.

- Carrera F., Mirabile M.L. (2003), *Lavoro e pensione. Diagnosi di un rapporto critico*, Roma, Ediesse.
- Contini B., Rapiti F. (1994), *Young in, old out: nuovi pattern di mobilità nell'economia italiana*, in *Lavoro e Relazioni Industriali*, 3, pp. 51-76.
- De Cecco M. (1972), *Una interpretazione ricardiana della dinamica della forza lavoro in Italia nel decennio 1959-69*, in *Note Economiche*, 1, pp. 76-120.
- De Masi D. (2003), *Il futuro del lavoro. Fatica e ozio nella società postindustriale*, Milano, Rizzoli.
- Dolce V., Di Pierro D. (2004), *Le tendenze del mercato del lavoro della provincia di Torino*, in Opml Provincia di Torino (a cura di), *Il mercato del lavoro in provincia di Torino nel 2003*, Torino, pp. 149-243.
- Eurispes (2004), *Over 50: lavoratori sottoutilizzati*, Roma, Eurispes.
- Ferrera M. (1998), *Le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Gallino L. (2001), *Il costo umano della flessibilità*, Roma-Bari, Laterza.
- Gaullier X. (1988), *La deuxième carrière. Ages, emplois, retraites*, Parigi, Seuil.
- Geroldi G. (a cura di) (2000), *Lavorare da anziani e da pensionati. Lavoro degli anziani e politiche di welfare*, Milano, Franco Angeli.
- Gesano G. (2005), *Dinamiche di popolazione e mercato del lavoro*, in *Economia & Lavoro*, 1, pp. 5-28.
- Gesano G., Heins F. (2004), *La popolazione italiana negli anni novanta*, in Pugliese E. (a cura di), *Lo stato sociale in Italia. Un decennio di riforme*, Rapporto Irpps-Cnr 2003-2004, Roma, Donzelli, pp. 27-75.
- Guillemard A.M. (2003), *L'âges des emplois. Les sociétés à l'épreuve du vieillissement*, Parigi, Armand Colin.
- Guillemard A.M., Jolivet A. (2001), *Francia. Invecchiamento e occupazione in una cultura del pensionamento anticipato*, in *L'Assistenza Sociale*, 1-2, pp. 191-216.
- Harrison B. (1999), *Agile e snella. Come cambia l'impresa nell'era della flessibilità*, Roma, Edizioni Lavoro.
- Ires Piemonte (2004), *Irescenari. Il sistema produttivo*, Torino, Ires.
- Isfol (2002), *Prolungamento della vita attiva e politiche del lavoro*, Milano, Franco Angeli.
- Istituto Superiore Mario Boella (Ismb) (2005), *Lavoro e cittadinanza attiva per gli anziani a Torino*, Ict&Society, Report 1, Torino.
- Istat (2004), *Annuario statistico italiano 2004*, Roma, Istat.
- Kohli M., Rein M., Guillemard A.M., van Gunsterden H. (a cura di) (1991), *Time for Retirement. Comparative Studies of Early Exit from the Labour Force*, Cambridge, Cambridge University Press.



- Laslett P. (1992), *Una nuova mappa della vita. L'emergere della terza età*, Bologna, Il Mulino.
- Lunghini G. (1995), *L'età dello spreco: disoccupazione e bisogni sociali*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Malpede C., Villosio C. (2000), *I processi di sostituzione di manodopera*, in Molina S. (a cura di), *Le politiche aziendali per l'anzianato in Italia*, Milano, Franco Angeli, pp. 59-89.
- Mirabile M.L. (a cura di) (2005), *Gli over 45 come domanda sociale. Politiche di welfare e del lavoro: alla ricerca di un coordinamento territoriale*, Roma, Ires-Cgil.
- Molina S. (2003), *Popolazione torinese. Ieri, oggi, domani, Nota per il Rapporto del Comitato G. Rota «I numeri per Torino»*, Torino, Fondazione G. Agnelli.
- Paci M. (1973), *Mercato del lavoro e classi sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Paci M. (2003), *Per una politica integrata di invecchiamento attivo*, in Carrera F., Mirabile M.L., *op. cit.*, pp. 9-14.
- Palminiello P. (2005), *Invecchiamento e welfare: riflessioni sul dibattito in corso*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1, pp. 373-396.
- Pugliese E., Morlicchio E., Pirone F. (2005), *Anziani, lavoro e invecchiamento attivo*, Roma, Spi Cgil-Fondazione G. Brodolini, Ricerca 160.
- Quinn J., Burkhauser R., Myers D. (1990), *Passing the Torch: The influence of Economic Incentives on Work and Retirement*, Kalamazoo (Michigan), Upjohn Institute for Employment Research.
- Revelli M. (1997), *La sinistra sociale. Oltre la civiltà del lavoro*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Russo A., Salomone R., Tiraboschi M. (2004), *Invecchiamento della popolazione, lavoratori «anziani» e politiche del lavoro: riflessioni sul caso italiano*, Università di Modena e Reggio Emilia, Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi, WP 7.
- Viciguerra M. (1999), *Fattori determinanti dell'early retirement: Stati Uniti ed Europa a confronto*, in *Quaderni di Economia del Lavoro*, 64, pp. 121-158.
- Vilasi G. (2003), *Lavoratori stranieri: la legalizzazione del lavoro irregolare*, in Osservatorio interistituzionale sugli stranieri in provincia di Torino, *Rapporto 2003*, Torino.
- Walker A. (2001), *UK. Lavoratori anziani e occupazione: verso un invecchiamento attivo?*, in *L'Assistenza Sociale*, 1-2, pp. 125-157.
- Walker A. (2005), *The Role of Active Ageing in Reducing the Social and Economic Impact of Ageing*, relazione al seminario Spi-Cgil *Impatto sociale ed economico dell'invecchiamento. Le politiche per un nuovo patto intergenerazionale*, Roma, 6 giugno.



# La contrattazione dei piani di formazione continua

*Sergio Bonetti*

## 1. Il contesto

A partire dalla metà degli anni novanta, sostanzialmente grazie alle attività realizzate con il contributo reso disponibile dalle circolari applicative della legge 236/1993, ha cominciato a svilupparsi, molto in ritardo rispetto ad altri paesi europei, un sistema nazionale di formazione continua, frutto della progressiva attuazione di importanti politiche pubbliche di sostegno che, via via, ne hanno definito l'assetto e le priorità.

I Fondi interprofessionali paritetici per la formazione continua (Fondi), costituiti sulla base degli accordi tra le parti sociali del 1993 e anni seguenti, e avviati con le leggi 388/2000 e 289/2002<sup>1</sup> come associazioni costituite dalle organizzazioni sindacali e imprenditoriali, rispondono all'esigenza di rafforzare la quantità e la qualità della formazione per i lavoratori e le imprese sulla base dell'assunto che organismi gestiti direttamente dalle parti sociali possano adottare, più delle istituzioni, interventi più coerenti con i bisogni dei lavoratori e delle imprese.

Dopo circa quattro anni di intervento effettivo le iniziative di formazione continua registrano un significativo sviluppo quantitativo con il potenziamento dell'operatività dei Fondi. La loro diffusione sul territorio si è fatta sempre più capillare e un buon numero di imprese, soprattutto di piccola e piccolissima dimensione, vi hanno aderito. Diversi territori, in

\* Sergio Bonetti è responsabile dell'Ufficio formazione del Fapi – Fondo formazione Pmi e docente presso la Facoltà di Scienze della formazione dell'Università Roma Tre.

<sup>1</sup> Art. 118, legge 388/2001, modificato dall'art. 48 della legge 289/2002. La finanziaria 2001 prevede la costituzione di Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, sulla base di accordi sottoscritti dalle parti sociali maggiormente rappresentative a carattere nazionale per i diversi settori economici dell'industria, dell'agricoltura, dell'artigianato e del terziario. Sono alimentati dal gettito derivante dal contributo dello 0,30 per cento versato dai datori di lavoro del settore privato per la formazione dei dipendenti. Finanziano Piani formativi individuali, aziendali, interaziendali, settoriali, territoriali.

particolare quelli del Mezzogiorno, finora rimasti ai margini, sono stati maggiormente coinvolti.

Gli strumenti di sostegno alla formazione continua non hanno mai beneficiato, nel nostro paese, di stanziamenti così cospicui: le risorse trasferite dal ministero del Lavoro alle Regioni in attuazione delle leggi 236/1993 e 53/2000 sono state mediamente pari a circa 50-60 milioni di euro l'anno, con una certa discontinuità; per la prima volta con i Fondi, circa 300 milioni di euro l'anno sono destinati al sostegno della formazione continua dei lavoratori dipendenti, cioè per coloro i quali le imprese versano il contributo dello 0,30 per cento<sup>2</sup>.

Nel biennio 2004-2006 i Fondi hanno approvato circa 2.400 Piani formativi, coinvolgendo più di 18.500 imprese e quasi 350.000 lavoratori. In termini assoluti i lavoratori potenzialmente interessati sono aumentati di circa 1 milione di unità e sono pari alla metà del totale dei dipendenti del settore privato. Più del 42 per cento delle imprese private ha aderito a uno dei Fondi esistenti. Pur con la cautela dettata dal fatto che la banca dati dell'Inps, dove vengono registrate le adesioni delle imprese, è in fase di assestamento, i dati relativi alle adesioni ai Fondi evidenziano una crescita significativa, pari a circa il 25 per cento di imprese in più, con un aumento di circa il 18 per cento di lavoratori.

Si evidenzia una percentuale maggiore nelle regioni del Nord e del Centro, ma le differenze sono attenuate dal buon recupero di Molise, Basilicata e Sardegna che presentano percentuali come quelle del Nord. Appaiono in ritardo le grandi regioni del Sud (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia), che non superano il 30 per cento delle adesioni ai diversi Fondi<sup>3</sup>.

Resta da verificare se gli interventi dei Fondi hanno meglio di altri risposto alle necessità reali di lavoratori e imprese. Ovvero, forse perché è troppo

<sup>2</sup> Si tratta del contributo dello 0,30 della massa salariale versata da tutte le imprese private all'Inps a titolo di assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, secondo quanto previsto dall'art. 25 della legge 845/1978. Con l'istituzione dei Fondi le imprese possono decidere di destinare a un Fondo il contributo obbligatorio. L'Inps, che mantiene la sua funzione di raccolta, provvede a trasferire le risorse ai Fondi. L'adesione delle imprese può essere espressa entro il 30 ottobre di ogni anno e produce effetti giuridici a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo.

<sup>3</sup> Per una disamina più dettagliata e vasta dei dati, vedi il *Rapporto Isfol 2006 sulla formazione continua*, da cui sono desunti quelli qui riportati, disponibile anche sul sito dell'Istituto alla voce «formazione continua on line», dove sono reperibili, in forma aggiornata, le informazioni riguardanti i Fondi, le ricerche e gli studi sulla formazione continua.

presto, ma anche perché mancano a oggi analisi e ricerche in tal senso, poco sappiamo sulla qualità degli interventi realizzati<sup>4</sup>.

Questo della valutazione di ciò che si realizza è, nel nostro paese, un campo fortemente deficitario, non solo nell'ambito della formazione e dell'istruzione. Dai pochi dati disponibili emergono alcune delle debolezze già conosciute del nostro sistema: i lavoratori con qualifiche alte (rispetto a quelli con qualifiche basse), gli uomini (rispetto alle donne) e i lavoratori di età intermedia (rispetto agli ultra 45enni) sono quelli che più partecipano alle attività, i più coinvolti nella formazione. Emerge anche che la maggior parte dei Piani formativi nasce più per iniziativa degli enti di formazione che per iniziativa delle imprese. Raramente dalla condivisione preventiva di organizzazioni sindacali e imprenditoriali, quasi mai da una idea dei sindacati<sup>5</sup>.

## **2. Un metodo di lavoro**

Se i dati quantitativi sono sicuramente positivi, il percorso dei Fondi è appena all'inizio e si presenta come una difficile scommessa. Il presente intervento intende essere un modesto contributo nel cercare di vincere una difficile scommessa come questa dei Fondi interprofessionali come nuovi strumenti della bilateralità, provando a indicare, a quanti nelle parti sociali – specificatamente nelle organizzazioni sindacali – seguono la formazione finanziata dai Fondi, elementi utili e modi di operare per la contrattazione di Piani di formazione continua (Piani) efficaci. Possiamo quindi definire questo contributo come l'indicazione di un «metodo di lavoro», intendendo questo concetto come indicativo e non prescrittivo, come necessariamente adattabile e da adattare secondo i diversi contesti e le diverse circostanze in cui ci si trova a operare.

Si tratta di un'operazione necessaria se s'intende dare validità ed esito positivo alle ragioni per cui sono nati i Fondi: rendere l'offerta formativa sem-

<sup>4</sup> Il ministero del Lavoro, in collaborazione con Isfol e Italia Lavoro, è impegnato nella realizzazione di un articolato sistema di monitoraggio delle attività dei Fondi, dal quale già emergono primi dati significativi, che costituirà sicuramente il centro delle necessarie attività di approfondimento qualitativo che, ci si augura, saranno messe in opera dagli stessi Fondi.

<sup>5</sup> Su questi aspetti di analisi qualitativa, vedi Pettenello R. (a cura di) (2006), *La formazione dei lavoratori, il sindacato e la contrattazione. I Fondi per la formazione continua: un primo bilancio. Analisi ed esperienze*, Roma, Ediesse.

pre più vicina ai fabbisogni delle imprese e dei lavoratori, dando un effettivo sostegno allo sviluppo dell'occupazione e della occupabilità dei lavoratori e alla competitività delle imprese, in un quadro di politiche del lavoro e di politiche industriali dei diversi settori produttivi<sup>6</sup>. Le esperienze maturate sin qui nei Fondi, che oramai operano quasi tutti a pieno regime dopo una fase di *start up*, indicano la necessità di definire il momento della contrattazione per rafforzarne l'efficacia<sup>7</sup>.

In questo contesto riteniamo riduttiva, a fronte della complessità e della molteplicità delle variabili in gioco, l'ipotesi di fornire una sorta di *vademecum*. D'altro canto, la confezione dei Piani è affidata a precise competenze e a un campo di tecnicità altro da quello delle parti sociali che negoziano: quello degli esperti e dei progettisti di formazione continua – come ce ne sono nelle imprese più grandi, negli enti emanazione delle parti e nelle società che operano nel mercato – che hanno affinato le opportune abilità nel corso di questi anni.

Semmai è da porre la questione del governo virtuoso della relazione tra due momenti: quello della decisione-negoziazione politica tra le parti e quello della confezione del documento di progettazione formativa (ossia, il Piano). L'incontro tra questi due momenti non può risolversi, infatti, né in modo gerarchico con il primato della decisione «politica» né in modo strumentale con la delega alla decisione «tecnica».

La relazione virtuosa tra questi due momenti del processo è resa necessaria dalla natura stessa delle attività formative, in quanto sono finanziabili «non i singoli progetti formativi, ma la realizzazione di Piani formativi complessi finalizzati a rendere la formazione continua dei lavoratori una prassi continuativa e non occasionale all'interno delle imprese»<sup>8</sup>. La contrattazione della formazione continua, sulla base di indicatori di natura strutturale, serve a fornire gli indirizzi di politica industriale che sono espressi dagli Avvisi dei Fondi.

In proposito, è necessario chiarire che esistono due livelli in cui avviene la contrattazione. Il primo è quello nazionale: riguarda la definizione degli

<sup>6</sup> Sullo stato di evoluzione delle attività dei Fondi, vedi Pettenello R. (a cura di) (2006), *op.cit.*

<sup>7</sup> Per un quadro sintetico e aggiornato sulle fonti legislative e gli accordi di contrattazione, unitamente ad alcuni orientamenti per la contrattazione, vedi Cgil-Cisl-Uil (2007), *Formazione e contrattazione nei fondi paritetici interprofessionali*, Strumenti per Fondimpresa, Fondimpresa.

<sup>8</sup> Circolare 2 /04/2004, ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

indirizzi e delle attività finanziabili indicate dagli Avvisi che, per ogni Fondo con regole proprie, mettono a bando le risorse, intesi come documenti di programmazione degli interventi formativi<sup>9</sup>. È il livello che riguarda gli organi nazionali dei Fondi nei quali le parti sociali (Assemblea e Consiglio di amministrazione) assumono scelte che detteranno le regole di contenuto e di procedura cui si dovranno attenere i Piani. Il secondo è quello territoriale, dei singoli Piani presentati ai diversi Fondi per la richiesta del contributo finanziario, che devono essere concordati, a diversi livelli, dalle parti sociali<sup>10</sup>.

Bisogna inoltre ricordare che le pratiche via via adottate e proposte in questi ultimi anni, soprattutto con le esperienze di formazione continua realizzate con il contributo reso disponibile dalle diverse circolari applicative della legge 236/1993, possono essere prese come ipotesi di lavoro, ma sono legate ad accordi particolari prodotti in un contesto che non era ancora quello dei Fondi<sup>11</sup>. Il ricorso a formule precostituite può banalizzare e burocratizzare il lavoro complesso della contrattazione e della decisione che porta alla progettazione formativa per obiettivi, target di lavoratori, tipologie di imprese, caratteristiche di filiera produttiva, caratteristiche di contesto produttivo e organizzativo (pensiamo ad esempio ai distretti e ai patti territoriali), tutti elementi che costituiscono le tessere di un mosaico che, di volta in volta, va composto secondo una logica che attribuisca un senso compiuto finale, ma che è il risultato di un processo non lineare, come sempre è la formazione e tutte le attività a essa connesse<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Vedi, ad esempio, il caso degli Avvisi del Fapi-Fondo Pmi che articolano le aree di finanziamento in diverse misure: manutenzione e sviluppo delle competenze dei lavoratori (misura 1); innovazione tecnologica (2); piani interregionali (3).

<sup>10</sup> Alcuni Fondi (ad esempio Fondartigianato, Fapi, Fondimpresa) hanno un'organizzazione che prevede le articolazioni regionali. In questo caso, seppur con orientamenti diversi e secondo un processo che si sta avviando e che non è ancora compiuto, la negoziazione tiene conto di momenti decisionali tra le parti a livello di questi organismi regionali. L'espressione «a diversi livelli», nei fatti utilizzata dai Fondi, riguarda soprattutto le organizzazioni sindacali, per le quali un Piano può essere negoziato dalla Rsu, dal livello provinciale o regionale. La difficoltà a definire in modo univoco il livello della rappresentanza potrebbe creare problemi nella fase a regime.

<sup>11</sup> In proposito, vedi Isfol (2004), *La formazione continua nella contrattazione collettiva*, Roma, Isfol; Farinelli F., Vaccaro S. (2006), *La contrattazione della formazione continua e i Fondi interprofessionali*, in Pettenello R. (a cura di) (2006), *op. cit.*, pp. 195-223.

<sup>12</sup> Per una ricostruzione del sistema della bilateralità nel quadro delle relazioni industriali nella riforma del mercato del lavoro vedi Leonardi S. (a cura di) (2005), *Bilateralità e servi-*

Inoltre, un certo tecnicismo formativo rischia di far dimenticare, se già non si è dimenticato, un lungo percorso di elaborazione e di costruzione fatto a partire dai lontani anni settanta nel campo dell'educazione degli adulti e dell'educazione permanente. Sembra infatti a chi scrive che, stranamente in controtendenza con gli orientamenti dell'Unione Europea, non si tengano in sufficiente conto i principi dell'educazione degli adulti che attraversano tutto il tema della formazione continua e dell'educazione permanente<sup>13</sup>.

Il rischio del ricorso alle ricette è di sterilizzare un processo ideativo e concertativo reale, legato a un particolare contesto, senza favorire un processo per l'incontro tra la domanda e l'offerta, bloccando la crescita di apprendimenti organizzativi di cui i Fondi hanno grande necessità, soprattutto in questa fase contraddittoria di crescita e radicamento<sup>14</sup>.

Infatti i Fondi necessitano, nella loro realtà di innovazione organizzativa e nelle criticità proprie della bilateralità, dello sviluppo di un pensare in comune per condividere il sapere nella vita dell'organizzazione del Fondo nel momento e nel luogo dell'esercizio stesso delle sue attività. Si tratta pertanto di promuovere un processo di apprendimento organizzativo nei Fondi, articolato sulle esperienze, sugli interessi, sui conflitti che costituiscono il patrimonio delle parti sociali e delle competenze professionali che li compongono.

L'esperienza maturata in questa prima fase di avvio e di sperimentazione dei Fondi e quella diversa, ma più consistente per durata, degli Organismi bilaterali, mostra che la bilateralità non può essere data come risultato scontato, perché spesso non riesce a esprimersi come valore e motore delle atti-

zi. *Quale ruolo per il sindacato*, Roma, Ediesse. Per gli aspetti connessi alla negoziazione della formazione, vedi in particolare il sesto capitolo *Gli Enti bilaterali per la formazione*.

<sup>13</sup> Nell'uso linguistico esistono slittamenti di significato, soprattutto nella lingua italiana, tra formazione continua, educazione permanente ecc. Negli ultimi anni il quadro si è chiarito grazie alla definizione univoca di formazione continua resa nei documenti ufficiali dell'Unione Europea. In proposito vedi *Memorandum della Commissione europea su istruzione e formazione permanente* (ottobre 2000). La definizione di formazione continua concordata a livello europeo prevede «quell'attività strutturata il cui contenuto sia stato precedentemente definito, finanziata in tutto o in parte, direttamente o indirettamente, dall'impresa, con la quale il personale dipendente migliora, acquisisce o mantiene le capacità, le conoscenze e le qualifiche professionali durante tutto il corso della sua vita lavorativa».

<sup>14</sup> In tal senso risulta difficile pensare che per la crescita degli apprendimenti organizzativi si possano trasferire competenze come, ad esempio, quelle del «facilitatore di formazione continua», una figura professionale che è stata – in modo abbastanza definito – sperimentata in alcune esperienze della legge 236/1993.



vità. Anzi, se non opportunamente indirizzata e accompagnata si traduce in un vincolo piuttosto che in una risorsa. Sarà dunque compito della formazione interna, organizzata dai singoli Fondi, approfondire gli elementi di conoscenza utili a quanti operano in questo campo e, nel caso, si potranno seguire e sviluppare le indicazioni ricavabili da questo contributo sempre secondo la logica convinzione che la formazione a tale attività debba sostanzialmente consistere nel portare a riflettere i soggetti e a fornire elementi di risposta alle scelte operative conseguenti. Una formazione, dunque, che valorizza quanto già le parti sociali fanno e fanno fare ai rispettivi livelli.

Si tratta di una posizione concettuale fondata sul presupposto che «un'organizzazione e gli individui che la compongono possono essere aiutati solo ad aiutarsi da sé»<sup>15</sup>. Generalmente, e ancor di più a fronte della complessità appena tratteggiata, le istruzioni per l'uso e/o la cassetta degli attrezzi non potranno mai risultare abbastanza adeguati ai bisogni di competenza necessari a quello che i componenti dell'organizzazione dovrebbero fare per affrontarle e risolvere i problemi del loro operare.

Compito delle parti sociali – e nella fattispecie del sindacato – è fornire una descrizione efficace dei contesti, degli indirizzi e delle finalità, all'interno di un sistema di vincoli e risorse dato per una concertazione di livello macro (il bando) e di livello micro (i Piani e i progetti delle imprese). Inoltre, sarebbe fondamentale realizzare – con l'inizio di una fase dei Fondi che possiamo definire a regime – una ricerca che analizzi e attribuisca senso alle diverse esperienze e modalità di contrattazione che sin qui si sono, trasversalmente ai diversi Fondi, realizzate.

Nel corso di questi ultimi anni le esperienze compiute hanno dato modo di definire i ruoli, i compiti e le competenze che si assommano a quelle che tradizionalmente attengono alla sfera propria del lavoro sindacale in qualche modo «a monte» della progettazione formativa, collocandole, di volta in volta, in ruoli definiti con nomi diversi come facilitatore, promoter, negoziatore di formazione continua<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Schein E.H. (2001), *La consulenza di processo*, Milano, Raffaello Cortina Editore. I riferimenti bibliografici nelle note e la bibliografia generale si muovono proprio secondo quest'ottica, offrendo ai lettori spunti e indicazioni per i possibili approfondimenti tematici e per lo sviluppo di altre vie di studio e di ricerca.

<sup>16</sup> Per una descrizione di sintesi dei ruoli, delle funzioni e delle competenze di questo profilo professionale si fa riferimento al progetto realizzato da Isfol, università e parti sociali; vedi il sito internet dell'Università Roma Tre alla voce «siti satelliti».

### 3. Dalla legge 236/1993 ai Fondi

I Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua costituiscono il punto di approdo di una storica esperienza di contrattazione<sup>17</sup>. Sono infatti decenni che la contrattazione si misura con la formazione, intesa come diritto dei lavoratori al miglioramento dei propri livelli di istruzione e come interesse condiviso delle imprese e dei lavoratori allo sviluppo delle competenze professionali. I Fondi, in particolare, rappresentano il punto di arrivo delle esperienze realizzate con la legge 236/1993 che, a partire dalla circolare applicativa del 1997, ha finanziato le attività di formazione continua rivolte ai lavoratori e alle imprese<sup>18</sup>.

Si tratta di un percorso caratterizzato da notevoli e varie criticità. Ad esempio, gli accordi fatti in sede di attività formative finanziate con la legge 236/1993 e con le prime attività dei Fondi presentano scarti e scostamenti tra quanto viene sancito nella contrattazione nazionale in termini di principi, regole e diritti, e la pratica negoziale effettiva che si svolge rispetto alla formazione a livello delle aziende e dei territori, cui di norma i contratti nazionali rinviano la definizione delle concrete scelte operative.

Con i Fondi, anche se con le difficoltà per i vincoli posti dal regime di risorse pubbliche in cui si trovano a operare<sup>19</sup>, la gestione diretta delle parti sociali, come già avviene nei paesi dell'Unione Europea, mira soprattutto a realizzare una forma di contrattazione della formazione, non più episodica e svincolata dai bisogni reali dei territori e dei sistemi produttivi, che ragiona in termini di programmazione, superando definitivamente

<sup>17</sup> AA.VV. (2005), *La formazione continua nella contrattazione collettiva*, Roma, Isfol; Farinelli F. (2004), *I temi della formazione nella contrattazione collettiva nazionale e di categoria*, dispensa per il progetto realizzato da Isfol, università e parti sociali, consultabile sul sito dell'Università Roma Tre alla voce "siti satelliti".

<sup>18</sup> Sull'evoluzione della formazione continua nel nostro paese e per alcuni contributi alla metodologia di gestione dei processi formativi, vedi Politecnico di Milano, Bartegazzi E., Guerci M., Valvassori M. (2007), *Lo sviluppo della formazione continua*, Fondimpresa.

<sup>19</sup> Il sistema di regole, inevitabili visto il regime di aiuti pubblici in cui si sta ancora operando, appare a volte rigido e burocratico, tradendo alcune attese soprattutto da parte delle imprese e degli enti. Pur riconoscendo la necessità di una semplificazione delle procedure gestionali e amministrative, è utile e necessario operare in una cornice di regole in grado di recepire gli indirizzi concordati in sede di programmazione nazionale per favorire le priorità di natura programmatoria.

te il carattere offertacentrico della formazione che, in gran parte anche dopo gli accordi del 1993, si è sinora realizzata<sup>20</sup>.

I Fondi dovrebbero, in un processo di decisione unitaria tra le parti, integrare la formazione nel quadro più ampio delle politiche industriali per lo sviluppo e l'occupazione e l'occupabilità<sup>21</sup> dei lavoratori. Pertanto i Fondi dovrebbero consentire di realizzare e/o completare quel passaggio da una formazione autoreferenziale, che poco si basa sull'emersione e la risposta alla domanda e molto sul bando, sul catalogo formativo che mediamente gli enti e le società hanno a disposizione, a una formazione basata sulla domanda<sup>22</sup>. Inoltre, come vedremo più avanti, i Fondi, per conseguire i risultati strutturali che si prefiggono, dovrebbero avviare una profonda innovazione del modello pedagogico sin qui seguito sulla base di un orientamento complessivo che è quello del *long life learning*<sup>23</sup>.

Le ragioni che hanno motivato il percorso che ha portato dalla legge 236/1993 alla costituzione dei Fondi, postulando che le parti sociali siano in grado di essere più efficienti delle istituzioni pubbliche, sono riassumibili, con tutti i rischi per difetto ed eccesso delle schematizzazioni, nei lemmi che seguono<sup>24</sup>:

- rendere la formazione continua sempre più vicina ai fabbisogni delle imprese e dei lavoratori;
- aumentare le quote di partecipazione alle attività di formazione continua;

<sup>20</sup> Sulle esperienze dei Fondi nell'Unione Europea, vedi [www.isfol.it](http://www.isfol.it) alla voce «formazione continua on line».

<sup>21</sup> La formazione per l'occupabilità costituisce un tema di fondamentale importanza per il sindacato, ci torneremo più avanti. Per un inquadramento sintetico sulla formazione e i cambiamenti del lavoro, vedi Foa V., Ranieri A. (2000), *Il tempo del sapere*, Torino, Einaudi; Beck U. (2001), *Libertà o capitalismo*, Roma, Carocci.

<sup>22</sup> Sul ruolo del «catalogo» si è a lungo spesa, in chiave critica, la letteratura specialistica sull'educazione degli adulti; nel merito, come classico, vedi Schwartz B. (1987), *Educazione degli adulti ed educazione permanente*, lezioni all'università di Padova, Padova, Liviana. Nonostante ciò, il «mito» del catalogo continua a emergere ancora nelle discussioni riguardanti l'offerta formativa dei Fondi.

<sup>23</sup> Ranieri A. (2006), *I luoghi del sapere, Idee e proposte per una politica della conoscenza*, Roma, Donzelli.

<sup>24</sup> Per una sintetica ed efficace descrizione del percorso che ha portato in Italia all'avvio di un sistema di formazione continua in ritardo rispetto ad altri paesi europei, con l'obiettivo di delineare un modello di *governance* dei Fondi, vedi Fiorentino P. (2006), *Il sistema di governance dei Fondi interprofessionali tra stato e mercato*, Milano, Il Sole 24 Ore.

- favorire la partecipazione di quei territori e di quelle tipologie di imprese che tradizionalmente hanno avuto difficoltà di accesso;
- favorire la partecipazione di quei lavoratori che tradizionalmente vengono esclusi;
- migliorare la qualità dell’offerta formativa in termini di innovazione metodologica, flessibilizzazione e strumentazione;
- creare/rafforzare un sistema integrato di formazione;
- favorire l’emersione e la formazione della domanda di formazione;
- favorire la crescita del sistema di servizi complessivi collegati alla formazione come bilancio, *assessment*, analisi organizzativa ecc;
- rendere la formazione continua un investimento strategico per la competitività dell’impresa e per l’occupazione/occupabilità dei lavoratori.

Ognuno di questi punti indica, in modo sintetico, le criticità che sinora sono emerse come momenti di debolezza, quindi come possibili aree di intervento della formazione continua concertata tra le parti<sup>25</sup>. A tal fine è utile riflettere su alcuni dati e indicazioni resi disponibili da un precedente Rapporto Isfol del 2004 ancora in gran parte validi come indicatori di tendenza, pur a fronte degli sviluppi qui precedentemente citati e che, qui di seguito, vengono appositamente sintetizzati, perché permettono, entrando nel merito delle esperienze realizzate a monte dei Fondi con la legge 236(1993, di conoscere le criticità e le aree di sviluppo su cui costruire le ipotesi di intervento; o meglio potremmo dire che gli elementi concreti di contrattazione dovrebbero tenere presente questo quadro di criticità, operando per rimuovere i principali elementi ostativi a interventi efficaci<sup>26</sup>.

Nel quadro che già ci vede deboli nel panorama dei paesi dell’Unione Europea, i dati mostrano un arretramento complessivo della propensione formativa delle imprese. A livello settoriale, l’arretramento riguarda soprattutto il settore industriale (-3 punti percentuali) e, in modo meno accentuato, i servizi (-1,8).

Un dato di interesse che emerge, o meglio una conferma, riguarda la relazione esistente tra tipologia di impresa (grande, media e piccola) e comportamenti diversificati. Le imprese di maggiori dimensioni tendono mag-

<sup>25</sup> Sembra che mentre alcune di queste criticità continuino a permanere anche nell’operare dei Fondi, altre, come la percentuale di partecipazione alla formazione continua, denotino un significativo cambiamento positivo; vedi Pettenello R. (a cura di) (2006), *op. cit.*

<sup>26</sup> Isfol (2004), *Rapporto. Parte II: la Formazione*, cap. 2, *Le dinamiche della Formazione continua*, Roma, Isfol.

giormente a programmare la formazione attraverso piani di dettaglio e linee di indirizzo sui contenuti come l'innovazione, lo sviluppo organizzativo ecc.

Viene confermato il carattere discriminante all'accesso alle opportunità formative di alcuni indicatori come il livello di istruzione, il genere, la qualifica, l'età. Per alcune tipologie di lavoratori l'approccio verso la formazione non è «facile» e l'accesso ai percorsi formativi si presenta a rischio. Infatti, in merito al profilo dei lavoratori formati, si rileva che la probabilità di accedere alla formazione varia sensibilmente in relazione al genere e all'età, al punto che questi due fattori possono considerarsi elementi di discriminazione. Il quadro si presenta ancor più complesso per quanto riguarda soggetti come i lavoratori stranieri: lo stato di necessità in cui spesso versano rende difficile inserire la formazione in un progetto biografico per il cambiamento. Il fatto che ai dipendenti con contratti flessibili di lavoro o con età avanzata o alle donne siano associate opportunità formative più basse conferma che l'aspettativa dell'impresa rispetto alla vita residua di un dipendente, all'interno dell'organizzazione, gioca un ruolo fondamentale riguardo a chi debba essere destinatario degli interventi di formazione. Persone con posizioni di lavoro precarie o prossime all'uscita dalla produzione vengono spesso penalizzate nel ricevere la formazione.

Viene confermato il ruolo della formazione come strumento strettamente connesso a cambiamenti micro-organizzativi. La formazione non sembra essere invece utilizzata come strumento di riqualificazione aziendale o di salvaguardia e sviluppo dell'occupabilità dell'individuo, in quanto per questa formazione l'azienda percepisce spesso l'esistenza di ritorni scarsi.

La contrattazione in materia di formazione è poco incisiva o, quanto meno, il ruolo di tutela dei sindacati è debole se, come illustrato al punto precedente, dall'analisi della domanda di formazione come si è realizzata nelle attività della legge 236/1993 e di questo primo triennio di lavoro dei Fondi emerge che esistono consistenti divari nel tasso di partecipazione alla formazione continua in relazione al sesso, all'età, ai livelli di istruzione, alle qualifiche professionali e alla tipologia di residenza.

Si precisa che qui parliamo della contrattazione dei Piani formativi e non del più vasto, complicato, ma fondamentale tema della contrattazione collettiva tra percorsi formativi, inquadramenti professionali e salario. Arrivando a legare sempre più strettamente i percorsi formativi a un riconoscimento formale dei loro esiti e dei riflessi sulla carriera sanciti nei contratti, i Fon-

di potrebbero svolgere un ruolo importante su di un tema complesso come questo favorendo, ad esempio, la realizzazione di un sistema di riconoscibilità e di certificazione dei crediti formativi acquisiti dai lavoratori. Le parti sociali hanno richiesto alle Regioni e ai ministeri del Lavoro, della Pubblica istruzione e dell'Università un tavolo negoziale per arrivare, anche in Italia, al riconoscimento delle competenze acquisite con percorsi di istruzione e formazione continua.

Si tratta di un percorso che deve essere inquadrato in un contesto in cui il diritto alla formazione rientri nel novero dei diritti fondamentali di tutti i cittadini, con l'emanazione di una legge quadro che non si limiti a riconoscere il principio, ma ne renda effettiva la praticabilità per tutti. Un diritto anche per i lavoratori, facendo in modo che la contrattazione collettiva lo rafforzi anche attraverso gli interventi formativi dei Fondi.

#### **4. Il ruolo delle organizzazioni sindacali per la promozione della formazione continua**

Come già detto, il ruolo che le organizzazioni sindacali svolgono nei Fondi si articola a livello nazionale e territoriale come azione di indirizzo generale nella definizione delle linee guida delle attività finanziabili definite nei testi degli Avvisi e come azione di contrattazione locale nell'accordo per i singoli Piani che, pur con modalità diverse per i diversi Fondi, debbano essere concordati e firmati dalle organizzazioni sindacali assieme alle organizzazioni di rappresentanza datoriale. Il collegamento tra questi due livelli nella pratica che si è realizzata in questa prima fase di avvio delle attività dei Fondi è spesso episodico e disorganizzato ma, pur tenendo presente che la contraddizione tra nazionale/locale, generale/particolare non può essere completamente risolta, andrebbe fatto uno sforzo consistente, utilizzando anche le opportunità e le forme organizzative che le finalità e le risorse dei diversi Fondi mettono a disposizione, realizzando percorsi di informazione/formazione dei quadri sindacali direttamente interessati alla contrattazione della formazione continua<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Molti Fondi organizzano percorsi di formazione rivolti alle parti sociali. A volte le attività si tengono in modo congiunto tra rappresentanti delle organizzazioni datoriali e sindacali.

Le prime esperienze fatte mostrano la necessità, ma anche la difficoltà, di collegare il momento della decisione presa ad esempio nella stesura dei bandi, che tiene conto di un quadro di priorità nazionali, con le esigenze espresse dai territori e dai settori. Una capacità di integrazione tra il momento *top-down* e il momento *bottom-up*, attraverso la realizzazione di attività come quella di analisi dei fabbisogni, costituisce uno degli snodi di successo per le attività finanziate dai Fondi<sup>28</sup>.

In un ambito di intervento che si presenta, pur con misure diverse in tutti i Fondi, a risorse limitate, nasce dunque una contraddizione tra esigenze di indirizzo nazionale e necessità/opportunità di stimolare un approccio dal basso in grado di dare voce a bisogni tradizionalmente inespresi, a imprese, come le piccole, con tradizionale impossibilità a fare formazione, a territori con debole capacità di esprimere e organizzare la domanda e anche a fornire un'offerta adeguata, a tipologie di lavoratori esclusi dalle opportunità formative. In questo quadro, gli «oggetti» da contrattare e con cui costruire le pratiche della formazione continua sono i Piani finanziati dai Fondi.

Prima ancora di definire come le parti arrivino a condividere questi «oggetti» è opportuno chiarire che la «concertazione», nonostante sia diventata una parola di moda, inflazionata al di là della sua effettiva applicabilità e usata a volte in modo inappropriato, è la via maestra per arrivare a definire Piani condivisi e rispondenti ai reali bisogni dei lavoratori e delle imprese.

La concertazione dei Piani non è semplicemente mediazione, completa assenza di conflitto o realizzazione di accordi comunque, ma lo sforzo da parte dei diversi attori di conseguire, attraverso un investimento comune, una mobilitazione per lo sviluppo della formazione<sup>29</sup>.

Soprattutto il sindacato deve porsi sempre la finalità generale di operare per ridurre l'ineguaglianza delle opportunità, cercando soluzioni inedi-

<sup>28</sup> In questo caso l'analisi dei fabbisogni non va intesa come un'attività dai tempi lunghi e «poco spendibile» per la preparazione dei bandi, piuttosto come una capacità di interrogare i livelli periferici (le imprese nei territori, le categorie, testimoni privilegiati), utilizzando, ad esempio, appositi *focus-group* tematici sulla base delle indagini dei fabbisogni nazionali già realizzate, altra letteratura e altri dati disponibili. Oltre a ciò i Fondi rendono finanziabili, con voci di spesa con percentuali diverse, apposite attività di indagine per i singoli Piani.

<sup>29</sup> Vedi Carrieri M. (2001), *Agire per accordi. La concertazione nazionale e locale*, Roma, Ediesse.

te ai problemi, senza accontentarsi di una formazione continua di tipo adattivo: un discrimine della contrattazione deve riguardare la possibilità di realizzare una formazione che, pur agendo sul cambiamento a sostegno dello sviluppo produttivo, operi per contrastare l'espulsione dei lavoratori nel corso di cambiamenti del mercato del lavoro; operi per la possibilità di nuova occupazione; valorizzi i diritti individuali di cittadinanza dei lavoratori.

Diventa oggi urgente l'esigenza di ricondurre il segmento della formazione continua nel quadro complessivo dell'apprendimento per tutto l'arco della vita, non solo in una logica di sistema, ma soprattutto per ribadire quelle idee forza che hanno caratterizzato gli sforzi e le conquiste che negli ultimi decenni si sono realizzate nel campo dell'educazione degli adulti<sup>30</sup>.

Come è dichiarato al punto 12 della Decisione del Consiglio europeo del 22 luglio 2003 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, le opportunità offerte dai percorsi di formazione individuale riguardano una strategia generale per la quale non è solo la formazione per il lavoro a essere considerata «elemento essenziale dell'equilibrio tra flessibilità e sicurezza del posto di lavoro», ma anche le strategie per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, se coerenti ed esaustive, sono indicate come fondamentali nella realizzazione della piena occupazione<sup>31</sup>. Soprattutto per i lavoratori stranieri è necessaria una visione non esclusivamente adattiva della formazione continua, ma anche attenta allo sviluppo della cittadinanza, della coesione sociale, della qualità della vita, dell'autorealizzazione personale dell'individuo<sup>32</sup>.

In tal senso la sentenza della Corte costituzionale (n. 51, 2005) che, confermando la legittimità dello Stato a riconoscere a soggetti privati co-

<sup>30</sup> Per una sintesi, vedi Alberici A. (2002), *L'educazione degli adulti*, Roma, Carocci.

<sup>31</sup> Farinelli F. (2004), *Lungo il corso della vita. L'educazione degli adulti dopo le 150 ore: opportunità e forme*, Roma, Ediesse..

<sup>32</sup> Nel nostro paese la confusione terminologica tra formazione continua, educazione permanente ecc., con gli slittamenti semantici e concettuali che ne derivano, è anche il segno di una sostanziale debolezza complessiva del sistema dell'educazione degli adulti. Per una posizione chiara e articolata, vedi *Memorandum della Commissione europea su istruzione e formazione permanente*, 2000, marzo (il testo completo è scaricabile da internet). Sulla necessità di pensare l'azione formativa non solo costituita da corsi per la riqualificazione e suoi costi umani della adattabilità, vedi Schwartz B. (1995), *Modernizzare senza escludere*, Roma, Anicia.



me le parti sociali la facoltà di istituire i Fondi, sottolinea la necessità di prevedere la realizzazione di strumenti idonei a garantire una maggiore collaborazione con lo Stato e le Regioni, e reclama un ruolo più forte del raccordo tra programmazione regionale e le attività dei Fondi, va intesa come uno spunto di riflessione positivo, che ha portato al recente accordo dell'aprile 2006 tra le istituzioni pubbliche, le parti sociali e i Fondi per operare in stretta collaborazione, favorendo la costruzione di un sistema nazionale di formazione continua coerente e integrato. Le parti si accordano, tra le altre cose, a programmare in modo coerente, a rafforzare l'azione dell'Osservatorio nazionale sulla formazione continua, a omogeneizzare il sistema di accreditamento, a rafforzare il sistema di certificazione delle competenze.

Il rafforzamento dell'idea di un maggiore decentramento dei Fondi stessi, tema sul quale è in atto da molti mesi un difficile confronto tra le parti sociali e il Coordinamento delle Regioni, dà spazio a un'ulteriore riflessione sulla necessità di valorizzare la dimensione territoriale nella formazione continua<sup>33</sup>. Da un'analisi più articolata e sviluppata, auspicabilmente in modo unitario tra i sindacati e con le altre parti sociali impegnate nei Fondi, possono venire le indicazioni per collocare la formazione continua nel quadro più vasto delle strategie del *long life learning* del nostro paese.

Sulla base di quanto analizzato è dunque possibile definire in modo sintetico alcuni snodi sui quali la funzione del sindacato può e deve esercitarsi nella concertazione dei Piani:

– svolgere un ruolo attivo, cognitivo nell'intero processo di formazione e contrattazione, sviluppando la capacità di incidere nel merito dei singoli aspetti dei Piani (analisi del fabbisogno, progettazione, valutazione, metodologie ecc);

<sup>33</sup> Per ricordare la centralità del territorio nei processi di educazione degli adulti, vedi Lichtner M., Susi F. (1985), *Azioni collettive di formazione e sviluppo locale integrato*, Frascati, Cede. Sul tema del territorio, centrale per l'efficacia degli interventi e per la realizzazione di un sistema, vedi Quadri Curzio A., Fortis M. (2002), *Complessità e distretti industriali. Dinamiche, modelli, casi reali*, Bologna, Il Mulino; Becattini G. (1998), *Distretti industriali e made in Italy*, Torino, Bollati Boringhieri; Carrieri M., Megale A. (a cura di) (2003), *Competitività nei distretti. Le relazioni industriali come opportunità*, Roma, Ediesse; Trigilia C. (2005), *Sviluppo locale, un progetto per l'Italia*, Roma-Bari, Laterza; AA.VV. (2005), *Il sapere e il territorio. Innovazione, formazione e cultura nel distretto industriale*, Roma, Ediesse.

– incidere nella definizione di dimensione e articolazione dei Piani, decidendo se si opta per un Piano interaziendale, aziendale, territoriale o una filiera, in coerenza con la programmazione negoziata a livello territoriale;

– favorire lo sviluppo dei rapporti tra formazione, imprese e territorio sulla base dei diversi tratti distintivi;

– utilizzare ed elaborare i Piani tenendo in considerazione le opportunità offerte dagli strumenti della programmazione negoziale territoriale, evitando che ancora una volta i Piani formativi siano qualcosa di episodico, slegato, che non facciano sistema;

– lavorare a processi d'integrazione degli interventi promossi e sostenuti dai Piani con gli altri segmenti dell'offerta formativa;

– per evitare che le metodologie innovative restino lettera morta, occorre favorire l'introduzione coerente ai diversi contesti di metodologie innovative ed effettivamente legate al fabbisogno formativo;

– collegare la dimensione del fabbisogno locale a quello nazionale;

– favorire l'azione di discriminazione positiva a favore di lavoratori a rischio e di pubblici particolari come, ad esempio, gli immigrati.

Inoltre, su di un piano più generale e al livello di contrattazione nazionale, le organizzazioni sindacali devono urgentemente provvedere a porre il problema fondamentale dell'estensione del diritto alla formazione continua a tutte quelle tipologie di lavoratori che, per condizione contrattuale, non rientrano nel versamento dello 0,30 all'Inps. Si tratta di un evidente paradosso: i lavoratori più flessibilizzati, più giovani, più a rischio e più attinenti alle professionalità della società della conoscenza, sono proprio coloro che vengono esclusi dalle opportunità della formazione continua<sup>34</sup>.

Pertanto è di grande interesse e utilità il protocollo di intesa del 10 gennaio 2007 stipulato, per prima, tra la Regione Toscana e le parti sociali regionali con l'obiettivo di sperimentare forme di coordinamento con le attività dei Fondi per promuovere la realizzazione di interventi formativi a favore di soggetti non coperti (lavoratori atipici, imprenditori, lavoratori inoccupati da formare per l'assunzione). A tale protocollo di intesa è seguito un apposito Avviso per la selezione e il finanziamento di progetti di formazione continua finanziati in maniera integrata dal Fondo sociale eu-

<sup>34</sup> Sul tema della flessibilità e della precarietà del lavoro sono di grande interesse le osservazioni contenute in Accornero A. (2006), *San Precario lavora per noi*, Milano, Rizzoli.

ropeo (Ob. 3, Misura D1) e dai Fondi (14 marzo 2007). A tale iniziativa, sempre con la Regione Toscana, si aggiunge l'Avviso 1-2007 di Fondartigianato per l'integrazione delle attività formative.

È opportuno ricordare che l'idea di eguaglianza/disuguaglianza deve confrontarsi, in primo luogo, con la sostanziale eterogeneità degli esseri umani, derivanti da caratteristiche personali (età, sesso, capacità). Quest'ultimo punto pone la necessità di operare su un aspetto prioritario: «il principio della discriminazione positiva, fondamento di una concezione in cui lo sviluppo economico, tecnologico, la modernizzazione sono ritenuti moralmente accettabili solo se non hanno come conseguenza o complemento l'esclusione dei più deboli. Tale impostazione si fonda non tanto (o solo) su presupposti etici e politici, quanto (o anche) sulla convinzione rafforzata, nella pratica, che la lotta per l'occupazione debba essere parte di un progetto scientificamente fondato e politicamente democratico, nella misura in cui assume che la crescita produttiva, al pari di quella civile, sia perseguibile attraverso uomini con diverse conoscenze e competenze, non esclusivamente mediate da specialisti o macchine sofisticate»<sup>35</sup>.

La pedagogia democratica afferma che i percorsi di acquisizione del sapere sono differenziati da persona a persona, e che l'organizzazione logica delle conoscenze si consegue mediante procedimenti che possono avere la natura più varia, non perseguibile con formazioni precostituite. Pertanto, la realizzazione di un contesto in cui dare concretezza fattuale ai principi di partecipazione e uguaglianza delle opportunità è contenuta nel Piano.

È dunque necessario assumere una posizione concettuale forte rispetto alle concezioni da cui sono derivate le pratiche con cui è stata indirizzata la formazione. Per decenni infatti il rapporto tra occupazione e formazione è stato definito in modo riduttivo, ponendo che fosse il tipo di occupazione a definire la formazione. Con gli anni novanta, la crescita dell'applicazione di tecnologie e la necessità di forti mutamenti organizzativi della produzione hanno dato successivamente luogo a un approccio altrettanto semplicistico, secondo il quale la tecnologia e l'organizzazione, con diverse posizioni sul peso delle due, definirebbero il lavoro.

In ogni caso, il difetto di questo procedere è nel ritenere la formazione una conseguenza di altre variabili sulle quali non si è in grado di interagi-

<sup>35</sup> Meghnagi S. (2001), *Il problema: una domanda formativa inedita. Un'ipotesi pedagogica*, in Meghnagi S. (a cura di), *Una negoziazione complessa*, Roma, Ediesse.

re. In realtà la formazione modifica e deve modificare in maniera significativa gli altri tre fattori (occupazione, organizzazione del lavoro, uso delle tecnologie), altrimenti resta vincolata a un modello ancillare, subalterno e inefficace, tipico di una realtà fordista e di una concezione puramente adattiva alle necessità della produzione e delle particolari congiunture del mercato del lavoro<sup>36</sup>.

## 5. La contrattazione dei Piani di formazione continua

La formazione continua presenta forti elementi di criticità per la natura degli approcci che spesso le parti sociali hanno nei confronti della formazione. Vigge per lo più una cultura reattiva, per cui si danno risposte immediate con le quali si cerca di porre rimedio a una data situazione problematica. Viene spesso trascurata, quindi, la diagnosi del problema e la domanda di formazione raramente emerge da un processo sistematico di analisi e di individuazione del fabbisogno<sup>37</sup>.

Per effetto di questa cultura «reattiva» spesso la formazione viene utilizzata per obiettivi che servono, ma non spendibili in uno scenario complesso e articolato. Tra l'altro, l'approccio reattivo determina la nascita di stereotipi sulla formazione come inutile e astratta e un disinteresse allo sviluppo delle conoscenze come a un fatto a se stante, come qualcosa di non strettamente connesso alle strategie aziendali e ai percorsi di vita e di lavoro delle persone<sup>38</sup>.

Nella cultura dominante manca, generalmente, l'idea di programmare, progettare, concertare la formazione. Ribaltare questo approccio è l'elemento di cambiamento che il lavoro dei Fondi dovrebbe cercare di realizzare nel momento della concertazione dei Piani di formazione. Si tratta,

<sup>36</sup> Meghnagi S. (2005), *Il sapere professionale*, Milano, Feltrinelli. Il volume cerca di delineare gli elementi costitutivi di una politica della conoscenza come risorsa per le politiche di cittadinanza e di democrazia, partendo dai contesti degli studi sulla competenza, delineando elementi per una riflessione compiuta sulla natura della formazione continua.

<sup>37</sup> Il rapporto tra «bisogno» e «domanda» costituisce un argomento sensibile dell'educazione degli adulti per la sua non linearità. Per il tema dell'emersione e della formazione della domanda, vedi Susi F. (1989), *La domanda assente*, Firenze, La Nuova Italia.

<sup>38</sup> Boldizzoni D., Serio L. (a cura di) (2003), *Innovazione e crescita nella piccola impresa*, Milano, Il Sole 24 Ore.

pur senza retoriche di sorta, di attuare un approccio sistematico per l'analisi del fabbisogno di formazione, ovvero per l'individuazione fondata di nuove conoscenze per affrontare i problemi legati alla produttività, alla qualità, all'innovazione di processo e di prodotto. Da qui possono scaturire le *policy* formative dei rispettivi Fondi.

I ritardi rispetto a queste modalità di lavoro sono stati rilevati da una ricerca Cuoia-Isfol<sup>39</sup> che, indagando un campione di 810 imprese, rileva come l'utilizzo del principale strumento di pianificazione della formazione, il Piano, resti minoritario, a differenza di quanto previsto nella quasi totalità degli Avvisi dei Fondi, in cui è il documento di programmazione che indirizza i progetti che lo compongono. Emerge quindi che il Piano di formazione, come accordo che definisce gli orientamenti sulla base dei quali verranno confezionati i progetti che ne costituiscono i centri di spesa e le pratiche concrete, in una strategia aziendale di sviluppo legata a tutta una serie di problemi di occupazione e di competitività, non rappresenta ancora una dimensione progettuale interiorizzata dalle parti sociali<sup>40</sup>.

Pur non avendo sufficienti elementi per affermare che, trascorsi circa tre anni, le cose stiano ancora così, penso che si possa affermare che la contrattazione dei Piani (individuazione dell'azienda beneficiaria, individuazione del fabbisogno, selezione dei lavoratori destinatari, progettazione formativa ecc.) si presenta ancora insufficiente, poiché troppo spesso la condivisione dei Piani da parte delle parti sociali avviene «a valle» del processo e non «a monte» come dovrebbe essere. In questo modo la firma delle parti, che sancisce l'adesione al Piano, diventa più un atto notarile per la partecipazione all'Avviso di gara che la conclusione di un processo di scelta ragionato e motivato, inseribile in un quadro ponderato che tiene conto delle caratteristiche complessive del contesto produttivo e del settore produttivo. Questo «difetto» rende problematica e debole la possibilità di includere le attività di formazione continua in uno scenario di politica attiva del lavoro.

I risultati della ricerca mostrano, per altro, il ruolo virtuoso del Piano nel modificare strutturalmente l'atteggiamento delle imprese rispetto all'importanza di quanto è «a monte» e «a valle» dell'intervento formativo.

<sup>39</sup> Isfol (2004), *op.cit.*

<sup>40</sup> È necessario, per la significatività del dato, precisare che il campione trattato riguarda le piccole imprese.

Con uno slogan, quindi con tutti i suoi limiti, ma anche con tutta la sua forza, possiamo dire che nella formazione continua finanziata quello che è a monte e quello che è a valle è più importante del momento formativo in sé. In generale, dalla ricerca citata emerge che l'esistenza di un Piano concertato genera la presenza di analisi dei fabbisogni e di valutazione *ex-post* sui risultati degli interventi formativi. Il Piano, dunque, si rivela un momento virtuoso per raggiungere certi obiettivi. Sostanza, inoltre, i contenuti e le strategie di un accordo. Detto con altre parole, il Piano non è solo un contenitore di progetti, ma ne costituisce la cornice cognitiva.

La differenza rispetto all'accordo tra le parti nella formazione continua della legge 236/1993 è sostanziale. Prima per lo più c'era un soggetto (l'ente, il consulente ecc.) che redigeva il progetto; nel migliore dei casi questo progetto veniva discusso prima, e si allegava la lettera con l'adesione dell'organizzazione sindacale. La logica dei Piani dei Fondi è molto diversa, per lo meno dovrebbe essere diversa: il Piano deve essere già nelle sue priorità, nei suoi contenuti, in tutti gli aspetti che lo compongono, concordato e pensato insieme alle parti. Le parti non si limiteranno ad apporre una sigla e una firma: è il Piano a costituire l'accordo nelle sue declinazioni concrete.

I Fondi utilizzano diverse tecniche nella definizione dei Piani, ma tutti cercano di rendere forte e di sostenere questa logica di programmazione a monte del processo. Il Piano individuerà la dimensione territoriale, settoriale, aziendale e/o multiaziendale, precisando tutto ciò che è legato alle necessità di politica industriale, mentre le attività progettate dovranno essere coerenti con questo accordo.

Gli Avvisi dei diversi Fondi offrono una tastiera ampia di opzioni, permettendo alle parti di scegliere la formula più giusta che, di volta in volta, riterranno migliore in una logica di priorità e di bilanciamento tra le diverse possibilità. Ad esempio, da un'analisi – per altro frammentaria – di quanto è avvenuto con i Piani dei primi Avvisi dei Fondi, si può vedere che a volte si è scelto un criterio di natura territoriale, a volte settoriale, a volte si è cercato di dare risposta a bisogni di singole imprese, a volte si sono aggregate più imprese su obiettivi come la crescita delle aziende e dell'occupazione dei lavoratori, l'innovazione tecnologica, lo sviluppo organizzativo, l'incremento della sicurezza e della tutela ambientale.

La lettura dei dati di monitoraggio, ma soprattutto di quelli di valutazione che si stanno realizzando in tutti i Fondi, permetteranno di verifi-

care i risultati realizzati. La valutazione qualitativa dei risultati costituisce un obiettivo esplicitamente sostenuto dalle parti, perché permette non solo la verifica dei risultati, ma perché costituisce il momento con cui capire la portata e la natura dei cambiamenti avvenuti nella domanda e nell'offerta di formazione, rappresentando il necessario momento di attribuzione di senso per lo sviluppo di un processo sempre più efficace e funzionale<sup>41</sup>.

I risultati conseguiti dai Fondi come prima mobilitazione delle imprese e dei territori, presentano un'indubbia rilevanza sia in termini assoluti sia relativamente a quanto sinora realizzato attraverso altri strumenti di sostegno. Una delle strade più importanti per continuare a crescere, soprattutto in termini qualitativi, è proprio quella di migliorare e rendere effettiva la capacità di contrattazione tra le parti sociali.

<sup>41</sup> Sulla centralità della valutazione per la qualità complessiva delle azioni formative, vedi Lichtner M. (1999), *La qualità delle azioni formative*, Milano, Franco Angeli.





GLI ULTIMI NUMERI

n. 3/2006 [27]

EDITORIALE. Dalle liberalizzazioni alla crescita: la concorrenza è necessaria ma non basta *di Giacinto Milietto*

TEMA. I «McJobs». La precarietà del lavoro nella società del rischio - Presentazione *di Luciano Gallino* - Impieghi precari, impiego standard e ruolo del sindacato *di Christian Dufour, Adelheid Hege* - Il commercio al dettaglio in Europa: via alta o salari bassi? *di Marteen van Klaveren* - Neo-taylorismo e organizzazione del lavoro nei *call center* *di Eliana Como* - Le badanti come nuove figure sociali *di Giovanni Mottura* - Caratteri del lavoro di cura delle badanti *di Mara Tognetti Bordogna* - Il caso francese alla luce delle recenti rivolte contro la precarietà *di Maria-Teresa Pignoni* - *Ars precariandi*. Percorsi artistici in tempi precari *di Elena Persano*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Mercato del lavoro in Europa: problemi e prospettive - Presentazione *di Adolfo Pepe* - Il coordinamento aperto delle politiche sociali *di Marzia Barbera* - Politiche sociali e politiche di liberalizzazione dei mercati: il caso Bolkestein *di Massimo Pallini* - Il lavoro flessibile nel caso italiano *di Dino Greco* - La *flexicurity* nei paesi scandinavi *di Paolo Borioni* - Il mercato del lavoro in Germania *di Wilhelm Adamy* - I problemi del *welfare* dopo Lisbona *di Michael Braun* - Il pilastro del diritto del lavoro *di Lola Liceras* - Dalla strategia di Lisbona alle politiche di sostegno all'occupazione *di Fulvio Fammoni*

CONFRONTO. San Precario lavora per noi, di Aris Accornero - Un compromesso storico per allontanare la precarietà *di Mimmo Carrieri* - Come contrastare la precarietà *di Claudio Treves*

TENDENZE. Il patto della Moncloa *di Gianni Loy* - Dinamiche innovative, relazioni industriali, *performance*. Un'indagine sulle imprese manifatturiere di Reggio Emilia *di Luca Delsoldato, Paolo Pini* - L'evoluzione recente dei tassi di sindacalizzazione in Italia e in Veneto *di Andrea Vaona*

n. 4/2006 [28]

TEMA. Lavoro, sindacato, elezioni. - *Introduzione*. Perché il lavoro pesa di nuovo nelle preferenze elettorali *di Mimmo Carrieri, Agostino Megale* - Rappresentanza elettorale e rappresentanza degli interessi socio-economici nel sistema bipolare. Prime note di ricerca *di Simone Sarti, Salvatore Vassallo* - Il sindacato tra arene elettorali e arene delle relazioni industriali: equilibri instabili o sabbie mobili? *di Paolo Feltrin* - Il voto operaio in Italia: declino o continuità? *di Salvo Leonardi*

CONFRONTO. La cultura del nuovo capitalismo, di Richard Sennet - Il senso del lavoro *di Aris Accornero* - Fatti e misfatti del capitalismo flessibile *di Massimo Paci*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Giuseppe Di Vittorio e i fatti d'Ungheria, 1956 - La Cgil e il '56: democrazia e autonomia *di Bruno Trentin* - La crisi del sistema delle relazioni internazionali dentro i paradigmi della guerra fredda *di Adolfo Pepe*

DOCUMENTO. Cattivo lavoro, call center e circolare Damiano *di Giuseppe Lella* - Avviso comune fra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil

TENDENZE . L'evoluzione dei patti sociali in una prospettiva analitica *di Nicola Aco-cella, Giovanni Di Bartolomeo, Stefano Papa* - La transizione al lavoro delle donne laureate. Tra vincoli sociali e strategie individuali *di Maura Franchi* - *Hannibal ad portas!* Il sistema contrattuale svedese davanti alla sfida dell'internazionalizzazione *di Christer Thörnqvist*

n. 1/2007 [29]

ARGOMENTO. Verso un modello sociale europeo. Presupposti, difficoltà e prospettive di una politica sociale europea *di Thomas Blanke, Jürgen Hoffmann*

TEMA. L'Italia del lavoro - L'Italia del lavoro: un quadro d'insieme *di Giovanna Altieri, Mimmo Carrieri, Agostino Megale* - Condizioni di lavoro e relazioni industriali.

Un quadro di sintesi della realtà piemontese *di Igor Piotto, Giovanna Spolti* - Il lavoro che cambia in Lombardia *di Davide Carbonai* - Il Veneto: un'analisi in termini di classi dimensionali *di Mario Giaccone* - Il valore della formazione nel lavoro tra realtà e opportunità. Il caso delle Marche *di Gianluca Busilacchi* - I lavoratori nel Lazio. Le contraddizioni attuali e le aspettative verso il futuro *di Eliana Como* - Relativa soddisfazione e nuove disuguaglianze. Il caso abruzzese *di Davide Carbonai, Marcello Pedaci* - Retribuzioni, vulnerabilità, differenze nella realtà pugliese *di Marcello Pedaci* - Lavoro e disuguaglianze sociali in Sicilia *di Maurizio Avola*

CONFRONTO. Tute Blu, di Andrea Sangiovanni - Ritorno sulla condizione operaia e sulle sue rappresentazioni *di Annalisa Tonarelli* - Luoghi e immagini della classe operaia *di Fabrizio Loreto*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Istituti italiani di cultura e promozione culturale: quale riforma? *di Gian Giacomo Migone, Stefano Schwarz*

TENDENZE. L'esperienza del premio di risultato nel trasporto pubblico locale *di Giuseppe D'Aloia, Veronica Eusepi, Elio Montanari*

n. 2/2007 [30]

ARGOMENTO. Alternative e argini alla precarietà del lavoro *di Aris Accornero*

TEMA. Identità, giovani, lavoro - *Introduzione*. Rappresentare i giovani *di Saul Meghnagi* - Italia. Dinamiche demografiche e implicazioni sociali *di Simona Marchi* - Culture del lavoro. La «classe» e le soggettività *di Andrea Sangiovanni* - I giovani fra delusione e partecipazione *di Loredana Sciolla* - Immigrati e cittadini: forme inedite dell'appartenenza *di Pietro Gargiulo, Laura Montanari* - La crisi della rappresentanza po-

litica di *Michel Wieviorka* - Il lavoro come esperienza individuale e come identità collettiva di *Antimo L. Farro* - Demografia e sviluppo: per riprendere un discorso di *David Bidussa*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Organizzazione operaia e organizzazione del tempo libero. Gli immigrati italiani a São Paulo dalla República Velha all'Estado Novo (1889-1945) di *Angelo Trento*

CONFRONTO. *Operai e capitale*, di Mario Tronti - Operaismo e politica di *Mario Tronti* - Il difficile rapporto tra lavoro e politica di *Riccardo Terzi* - La classe operaia americana: 40 anni dopo *Operai e capitale* di *Rita di Leo*

CONFRONTO. *Lavoro e organizzazione. Dalla fabbrica alla società postmoderna*, di Giuseppe Della Rocca e Vincenzo Fortunato - L'organizzazione del lavoro tra gerarchia e autonomia di *Domenico Cersosimo* - Lavoro organizzato e contrattazione collettiva: trasformazione o declino? di *Serafino Negrelli*

TENDENZE. Autorità amministrative indipendenti: fine di un'epoca? di *Nicoletta Rocchi* - La creazione di una nuova Confederazione sindacale internazionale di *Udo Rehfeldt* - Le pratiche occupazionali nel settore italiano dei fast food di *Tony Royle*



pubblicità  
UNIPOL 1

pubblicità  
UNIPOL 2