

Le relazioni industriali italiane ed europee: innovazioni da completare e convergenze da affinare

di Tiziano Treu e Mimmo Carrieri

1. L'erosione delle relazioni industriali

Improvvisamente dopo una lunga fase di analisi rassicuranti il clima scientifico ha subito un rovesciamento. E alla bussola a lungo dominante della buona tenuta delle relazioni industriali in Europa occidentale, specie nei paesi di «capitalismo renano»¹, si va sostituendo un'altra prospettiva. Una prospettiva che appare invece meno fiduciosa sulle «varietà dei capitalismi» e più preoccupata dagli scenari di una «erosione» lenta, di un «declino» se non addirittura di una «sparizione» delle relazioni industriali conosciute nel novecento².

Questo clima da ultima spiaggia in Italia ha assunto una fisionomia più definita a ridosso delle vicende Fiat, tradottesi nei contratti aziendali del gruppo

Introduzione al volume di Astrid di prossima pubblicazione "Verso nuove relazioni industriali", a cura di Mimmo Carrieri e Tiziano Treu, il Mulino, 2013.

¹ Si fa qui riferimento al dibattito sulla «varietà dei capitalismi», che mostra i lineamenti differenziati tra i capitalismi più orientati verso il mercato (Usa e Gb) e quelli più inclusivi sul piano sociale (Germania e altri paesi europei). All'origine di questa discussione si trova il testo di D. Soskice, *Perché variano i tassi di disoccupazione: economia e istituzioni nei paesi industriali avanzati*, in «Stato e Mercato», n. 27, 1989.

² G.P. Cella, *Difficoltà crescenti per le relazioni industriali italiane ed europee* e C. Crouch, *Il declino delle relazioni industriali nell'odierno capitalismo*, in «Stato e mercato», n.1, 2012, che si soffermano appunto su questi interrogativi: ma si vedano tutti i contributi pubblicati nel numero. Su un versante affine i problemi crescenti e i rischi di restringimento con cui si misurano i sindacati sono stati descritti con un approccio simile da G. Baglioni, *L'accerchiamento*, Bologna, Il Mulino. Il testo che ha originato questo filone di ragionamento e di dibattito è quello di L. Baccaro e C. Howell, una cui versione è pubblicata in questo volume.

auto, voluti dall'amministratore delegato della Fiat Marchionne con lo scopo primario di aggirare i vincoli introdotti dal contratto nazionale. Forse questa irruzione ha significato un impatto ritardato di alcuni processi legati alla competizione globale nei mercati già plasmati altrove . Ma il suo decollo, e i dibattiti che ne sono seguiti, sono significativi soprattutto in ragione della manifesta interdipendenza con i trend presenti nei principali paesi: e che vedono l'affermazione - non priva di contropunte – di una tendenza al maggiore decentramento della contrattazione (su cui appunto insistono studiosi come Baccaro e Howel, al cui saggio più avanti rinviamo).

Anzi lo possiamo definire proprio in questo modo. *Come fine dell'illusione di eccezionalità dei sistemi nazionali di relazioni industriali.* Di quella illusione, che va attualmente evaporando in molti contributi scientifici, che i singoli assetti contrattuali nazionali potessero resistere senza danni alle spinte verso una maggiore deregolazione , in virtù della forza, o della capacità strategica, dei loro attori sociali (è questo il caso dell'Italia) o della solida e vantaggiosa rete di regole formali e di istituzioni protettive (che è paradigmaticamente il caso della Germania).

Ma è proprio di questo che stiamo parlando. E cioè del fatto che le pressioni verso relazioni industriali meno strutturate tendano ad affermarsi – non ancora a prevalere compiutamente – in due paesi centrali (per ragioni diverse) come Italia e Germania, sebbene le istituzioni sociali e normative messe in piedi dal dopoguerra in poi appaiano ancora in larga misura resistenti e vitali. Nonostante i sindacati italiani siano tra i pochi a vantare nell'ultimo decennio un rafforzamento associativo , che però – va detto - è controbilanciato da divisioni maggiori che in passato tra le Confederazioni. E questo nonostante in Germania le regole del gioco in materia di rappresentanza e contrattazione restano in campo non intaccate, anzi per alcuni versi estese (all'inizio del decennio alle

imprese minori) e considerate - ed invidiate - come un modello, pure negli ultimi anni ne viene descritta l'erosione, spesso preoccupante della loro portata ed efficacia, che si manifesta soprattutto attraverso il ridimensionamento della potenza regolativa dei contratti di settore e la riduzione della copertura contrattuale³.

Qual è la spiegazione di questa erosione, reale o paventata, ovvero declino delle istituzioni classiche delle relazioni industriali?

Una linea interpretativa è rintracciabile, come già accennato, nelle suggestioni di Baccaro e Howell (nel testo di seguito pubblicato). Essa consiste nella tesi della progressiva affermazione di una tendenza alla convergenza tra sistemi diversi, con origini e storie differenti, in una direzione che i due studiosi definiscono «neo-liberale» (e che forse con maggiore puntualità possiamo chiamare 'neo-liberista'). Questa trova il suo punto di caduta in un accentuato decentramento della contrattazione, nell'ambito del quale prevalgono gli interessi manageriali, a detrimento dei contratti nazionali settoriali o intersettoriali. In questa ottica non sarebbe necessario un cambiamento istituzionale esplicito perché tale convergenza prenda piede. Piuttosto semplicemente le istituzioni nate per svolgere alcune funzioni rielaborano i loro compiti muovendosi in sincronia con i *commitment* sovranazionali (che vengono dai mercati globali, ma anche dalle stesse istituzioni comunitarie).

Un'altra possibile spiegazione – che potrebbe anche essere una conseguenza della precedente – è che si vada delineando gradualmente una riduzione della portata regolativa delle relazioni industriali classiche, indotta soprattutto da cambiamenti nella struttura produttiva e nel mercato del lavoro. Questa si

³ Si vedano in particolare W. Streeck, *Re-forming Capitalism. Institutional Change in German Political Economy*, Oxford University Press, Oxford, 2009; e con una focalizzazione più diretta sul sistema contrattuale R. Bispink e H. Dribbusch, *Contrattazione collettiva, decentramento e gestione della crisi: L'industria tedesca dopo il 1990*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori», n. 1, 2012.

condensa in processi di riduzioni dello spazio collettivo classico, in direzione di una sorta di ‘decollettivizzazione’ delle regole in materia di lavoro ⁴. In questa versione il fenomeno acquista un maggiore spessore e investe la cultura, istituzioni sociali e i criteri di regolazione delle società contemporanee ben oltre la sfera specifica delle relazioni industriali.

Comunque sia le istituzioni precedenti, piuttosto che essere rifunzionalizzate, governano un numero più ridotto di imprese e lavoratori . In altri termini non è che gli istituti, spesso elevati a idealtipo, della codeterminazione tedesca risultano inapplicati. Piuttosto essi riguardano un set di imprese e di lavoratori più ristretto, i quali invece di essere l’aggregato principale tendono a diventare isole minoritarie.

La convergenza che prende forma consiste nell’affermazione di una evidente *wage leadership* e di uno status protettivo speciale per i lavoratori delle imprese esportatrici e competitive. E nello stesso tempo si traduce nel ridimensionamento delle tutele per tutte le altre categorie produttive, infrangendo così anche larga parte dei benefit goduti tradizionalmente dai dipendenti pubblici. Il tutto accompagnato da crescenti fenomeni di esclusione, parziale o più accentuata, per una quota significativa di lavoratori discontinui e flessibili.

Insomma prende consistenza un più marcato dualismo nel mercato del lavoro e nelle protezioni sociali che non vede tanto il tramonto delle relazioni industriali in quanto tali, quanto piuttosto della loro ambizione verso una regolazione universalistica.

Non stiamo parlando dunque di una convergenza stringente e meccanica, ma di tendenze comuni che abbracciano tutti i paesi avanzati. Ma le differenze

⁴ Come mostra argomentando in modo efficace M. Regini, *Tre fasi, due modelli e una crisi generalizzata*, in «Stato e mercato», n. 1, 2012.

persistono, perché le istituzioni e gli attori contano, e contano la loro capacità di evolversi ed adattarsi. Così ad esempio i regimi di *flexicurity* scandinavi si connotano come una regola sociale interiorizzata e difficile da scalzare⁵, o anche per parte loro i lavoratori dell'industria metalmeccanica tedesca sono in grado di ottenere benefici salariali impensabili in altri paesi.

Non mancano d'altra parte letture le quali, senza sottovalutare l'irruzione sulla scena di fattori nuovi come le clausole d'uscita dai contratti, pure considerano meno dirompenti gli effetti prodotti nella maggior parte dei sistemi.⁶

Ad ogni modo la fotografia in movimento vede in primo piano l'affermazione di processi che enfatizzano l'allargamento di comportamenti sociali improntati all'individualizzazione, e di spazio per decisioni assunte a livello d'impresa e sotto impulso del management. Ma ancora di più il restringimento delle basi sociali di protezioni di alto profilo nell'insieme dei sistemi produttivi europei, quelle erano definite riassuntivamente come «modello sociale europeo».

Soprattutto emerge con chiarezza che ciascun paese da solo, in assenza di forti sponde di democrazia sovranazionale⁷ non riesce a dare vita a istituzioni sufficientemente resistenti in grado di contrastare questa erosione in atto.

Anche nel caso italiano molti commenti hanno visto nell'uscita della Fiat dal contratto nazionale e dalla Confindustria un terremoto di proporzioni epiche: anche se alcuni osservatori, come fa Bruno Manghi più avanti, tendono con convincente realismo a ridurre la portata di questi eventi. In certa misura la valutazione più drammatica e preoccupata risulta fondata se rapportata agli

⁵ Così K. Thelen, *Institutional Change in Advanced Political Economies*, in «British Journal of Industrial Relations», n.3, 2009.

⁶ Così ad esempio M. Keune, *Decentralizing Wage Setting in Time of Crisis*, in «European Labour Law Journal», n. 2, 2011, in uno studio comparativo basato su sei paesi (tra cui Germania e Italia).

⁷ Si vedano le riflessioni di R. Erne; in particolare *Le relazioni industriali europee dopo la crisi. Verso un interventismo regolatorio post-democratico?*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori», n.1, 2012.

assetti consolidati. Se si guarda però attentamente agli effetti in corso si potrà vedere che l'exit di Marchionne ha certificato la coesistenza di più criteri di regolazione del lavoro nel nostro sistema, e l'allentamento dell'ancoraggio al contratto nazionale che in precedenza aveva – o aveva la reputazione di possedere – un impatto generale. Nello stesso tempo è divenuto più chiaro che la costellazione degli interessi imprenditoriali stia assumendo un contorno più eterogeneo rispetto alle immagini del passato. Questo aspetto sembra essere un connotato generale, in quanto ⁸⁸, le logiche d'azione degli imprenditori mostrano abitualmente di preferire il ricorso ad una pluralità di strumenti per influenzare l'andamento delle relazioni industriali. Per una parte significativa delle imprese i contratti nazionali continuano a funzionare come un calcolo razionale utile, perché costituiscono comunque un costo minore rispetto ad altre opzioni: quella forse preferibile per molti – l'eliminazione di relazioni contrattuali formali – non appare comunque realistica ai più o concretamente alla portata. Per un altro segmento di aziende lo scenario del decentramento come regolazione prevalente appare troppo costoso sul piano organizzativo e comunque non desiderabile. Per altre potrebbe sembrare più attraente – a determinate condizioni – superare il contratto nazionale a favore di intese territoriali.

Dunque l'effetto traino, pure importante, delle scelte della Fiat appare all'atto pratico più ridotto o meno dirompente: ha forse fatto emergere logiche e convenienze differenti, che erano però in larga misura preesistenti. Esso produce un visibile condizionamento delle logiche del sistema delle imprese italiane, ma non un trascinarsi complessivo, anche perché le ragioni della competizione globale continuano ad impattare in modo significativo solo su alcune imprese

⁸⁸ Come nota da ultimo G. Meardi, *Relazioni industriali europee e pressioni internazionali*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori», n. 4, 2012. Ma la messa a fuoco della pluralità, variabile nel tempo, delle logiche d'azione degli imprenditori è stata affrontata da una vasta letteratura da Offe a Streeck.

più direttamente coinvolte⁹. Sul piano analitico, come cerchiamo di fare in questo volume, diventa importante inquadrare la trama delle differenze delle logiche di calcolo delle imprese, e anche della pluralità associativa che ne deriva. Non dimentichiamolo : il nostro sistema associativo denota una pluralità molto spiccata e maggiore – come avviene pure sul versante sindacale – rispetto alla maggioranza dei paesi europei. Una pluralità che indica la difficoltà di arrivare a sintesi condivise data l’eterogeneità delle condizioni di partenza. Indica anche la volontà delle imprese minori di trovare strade di accesso alla sfera pubblica almeno in parte non coincidenti con quelle praticate tradizionalmente da Confindustria e nel contempo la irriducibilità dei piccoli imprenditori, non solo manifatturieri, all’idea di una rappresentanza comune¹⁰. Nello stesso tempo questo costituisce anche un segnale¹¹ – della varietà del radicamento delle nostre associazioni in ambito territoriale, da cui traggono una spinta considerevole anche nel mantenimento di una rappresentatività diffusa (nonostante le difficoltà, su cui Feltrin si sofferma, di una misurazione certa ed oggettiva). Insomma l’evoluzione recente conduce ad interrogativi soprattutto sulla tenuta futura di Confindustria, in mancanza di un chiaro *revirement* strategico e organizzativo da parte di quell’associazione. La Confindustria appare sottoposta ad una duplice sfida che ne erode le basi sociali tradizionali. Quella condotta dalla Fiat e dalle aziende più globalizzate che spingono per un maggiore decentramento decisionale e contrattuale, e quella delle aziende minori – più interessate all’ombrello protettivo del contratto nazionale - che chiedono a

⁹ Questa è ad esempio la tesi di G. Meardi, *Relazioni industriali europee e pressioni internazionali*, cit., in relazione all’Italia nel confronto comparato con altri paesi nei quali le logiche delle imprese transnazionali occupano uno spazio maggiore (è il caso della Germania, della Polonia, oltre che della stessa Gran Bretagna).

¹⁰ S. Zan, *Segnali di novità nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori», n. 4, 2011.

¹¹ Come ci ricorda P. Feltrin, *Rappresentatività e rappresentanza delle associazioni datoriali: dati, sfide, problemi*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori», n. 4, 2011.

loro volta maggiore autonomia per un proprio circuito di rappresentanza. Inoltre senza la sponda della concertazione e quella di contratti nazionali forti viene a mancare una parte delle ragioni strutturali della persistenza organizzativa e della legittimazione del primato su cui si reggeva la Confederazione degli industriali . Essa si connota peraltro come sempre più condizionata nei numeri e nella vita organizzativa, prima ancora che negli *asset* strategici, dalla presenza al suo interno delle aziende, in gran parte ex pubbliche, che producono servizi alla persona, come ben mostra nel suo contributo Raffaele Del Vecchio.

2. Le relazioni industriali europee: vittima delle circostanze?

2.1. Dall'armonizzazione per direttiva al riconoscimento della contrattazione collettiva

Nelle nostre analisi è comune il riconoscimento che la crisi delle relazioni industriali è alimentata dall'allargamento del loro campo di gioco oltre i confini storici dove sono nate, custoditi dagli Stati nazionali e che quindi le risorse per affrontare tale crisi sono sempre più bisognose di «ossigeno sovranazionale»¹². Senonché queste analisi si fermano per lo più all'invocazione o all'auspicio e non sono accompagnate di elaborazioni teorico-politico e pratiche, da quell'investimento che ha accompagnato per oltre un secolo lo sviluppo delle relazioni industriali nazionali.

Il fatto è che lo spiazzamento delle relazioni industriali nazionali non è solo geografico, ma coinvolge tutti gli elementi strutturali su cui sono state costruite:

¹² G.P. Cella, *Difficoltà crescenti per le relazioni industriali italiane ed europee*, cit..

cioè i caratteri civili, culturali e politici delle comunità dei vari paesi; e più specificamente le organizzazioni rappresentative del lavoro e dell'impresa e le istituzioni statali che hanno configurato la varietà dei rapporti di lavoro e a monte le varietà dei capitalismi nazionali. Anche coloro che – come noi – continuano a credere in tale varietà e quindi all'importanza delle istituzioni statali e degli attori nazionali, devono riconoscere che la rilevanza dei fattori nazionali costitutivi dei sistemi di relazioni industriali, è sottoposta a una forte erosione, appunto per il mutato campo di gioco e per l'operare di forze sovranazionali economiche e tecnologiche di rilevanza senza precedenti¹³.

E ne traggono la conseguenza che tali forze sovranazionali possono condurre al declino o all'estinzione delle relazioni industriali come le abbiamo conosciute o delle relazioni industriali *tout court*; a meno che le istituzioni e gli attori nazionali non siano sostenuti, integrati o, in prospettiva, sostituiti da forti sponde sociali e istituzionali (collocate allo stesso livello sovranazionale)¹⁴.

L'Europa è la dimensione più immediata cui fare riferimento, anche a questo proposito, perché è uno spazio intermedio fra gli stati nazione e il lontano orizzonte globale: uno spazio che presenta una relativa comunanza di molti tratti costitutivi dei sistemi storici di relazioni industriali. Inoltre, la Comunità Europea è stata oggetto per oltre 60 anni di una intensa opera di costruzione sociale e istituzionale, che è invece appena, o forse neppure, iniziata nella dimensione dei mercati globali come mostrano le travagliate vicende dell'Ilo e

¹³ P. Sestito, *Alcuni commenti su tendenze generali e specificità italiane*, in «Stato e Mercato» 1, 2012, p. 97, sottolinea l'importanza del fattore tecnologico su punti decisivi quali la frammentazione del lavoro e quindi l'individualizzazione delle relazioni industriali, nonché nella gerarchia degli *skills* rilevanti per l'impresa, che sono sempre meno influenzati dalla regolazione collettiva del sindacato.

¹⁴ R. Erna, *Le relazioni industriali europee dopo la crisi. Verso un interventismo regolativo post democratico?*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale», 1, 2012, p. 214 ss..

le difficoltà della sua opera¹⁵. Nonostante i limiti alle competenze comunitarie in materia sociale e del lavoro, scritti nei trattati originari e tuttora presenti, la costruzione dell'Europa sociale è proceduta nel tempo, anche se quasi di soppiatto e spinta spesso dalle decisioni della Corte di giustizia più che dalle direttive del governo europeo. E' da notare che la periodizzazione degli interventi comunitari in materia di rapporti di lavoro segue da vicino le evoluzioni delle politiche dei maggiori Stati nazionali, a riprova della impronta intergovernativa e della scarsa autonomia delle decisioni comunitarie. Il massimo impegno europeo per «l'armonizzazione nel progresso» dei sistemi nazionali coincide con la «fase dei trenta gloriosi», caratterizzata nei maggiori paesi da politiche keynesiane di crescita economica e dell'occupazione, e da grandi accordi neo-corporativi nelle relazioni industriali, promossi da sindacati forti alleati a forze politiche *labor friendly*¹⁶. Le grandi direttive comunitarie di quel periodo intervengono ad armonizzare vari aspetti dei rapporti di lavoro, anche se non sempre nel progresso, ma riguardano essenzialmente le regole dei rapporti individuali e del mercato del lavoro, perché le materie centrali delle relazioni industriali (retribuzione, sciopero, organizzazione sindacale e a lungo la contrattazione), continuano a restare estranee alle competenze comunitarie.

Nonostante questo e nonostante la ventata liberista intervenuta in Europa negli anni '80, il protocollo sociale di Maastricht del 1990 contiene un esplicito riconoscimento della contrattazione collettiva, come strumento principe di regolazione dei rapporti di lavoro, con priorità di iniziativa rispetto all'intervento delle autorità comunitarie.

¹⁵ Cfr. F. Onida, *Standard sociali e del lavoro nella rule of law internazionale*, in Astrid, *Governare l'economia globale, Nella crisi e oltre la crisi*, a cura di G. Amato, Firenze, Passigli, 2009, pp. 215-235 e, in particolare capitolo 2 di M. Ceruti e T. Treu, *Organizzare l'altruismo. Globalizzazione e welfare*, Bari-Roma, Laterza, 2010.

¹⁶ M. Regini, *Tre fasi, due modelli e una crisi generalizzata*, cit., p. 77 ss..

Si tratta di una soluzione istituzionale inedita, che rappresenta a tutt'oggi l'espressione massima di sostegno comunitario all'attività centrale delle relazioni industriali, appunto la contrattazione collettiva¹⁷.

Tale soluzione è propiziata - come molti accordi neo-corporativi - dalla pressione delle organizzazioni sindacali che raggiunge il livello europeo, sostenuta da governi amici, e che sfrutta la relativa debolezza delle organizzazioni imprenditoriali allo stesso livello, nonché la cedevolezza delle istituzioni comunitarie impegnate in una difficile opera di riconfigurazione della loro identità e obiettivi (sotto la guida di Jacques Delors).

2.2. Metodo aperto di coordinamento e dialogo sociale

Quale che sia il giudizio sul merito anche tecnico della soluzione adottata a Maastricht e sulla sua tempestività rispetto allo stato delle relazioni industriali sovranazionali¹⁸, l'evoluzione successiva non doveva corrispondere al disegno strategico prospettato.

La contrattazione collettiva c.d. istituzionale – cioè appoggiata alle coordinate di Maastricht – ha avuto episodi circoscritti su temi rilevanti ma non centrali, che sono stati accettati dalle associazioni imprenditoriali come *second best* rispetto al possibile intervento di direttive comunitarie cogenti.

Il venir meno o la riduzione di tale minaccia nel mutato clima degli anni seguenti, con il passaggio dagli interventi per direttiva al metodo *soft* di

¹⁷ Cfr. F. Guarriello, *Ordinamento comunitario e autonomia collettiva*, Milano, F. Angeli, 1992; D. Gottardi, *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea*, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 128, 2010, pp. 509-570 e M. Peruzzi, *L'autonomia del dialogo sociale europeo*, Bologna, il Mulino, 2011.

¹⁸ Cfr. oltre agli autori citati sopra, B. Caruso e A. Alaimo, *Il contratto collettivo nell'ordinamento dell'Unione europea*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT, 87, 2011, e T. Treu, *European Collective Bargaining Levels and the Competences of the Social Partners*, in AA.VV., *European Community Labour Law: Principles and Perspectives*, Clarendon Press-Oxford, 1996, pp.169-187

coordinamento, ha indebolito l'appoggio istituzionale alla costruzione sovranazionale. In un relativo vuoto politico e istituzionale, si sono sviluppate diverse forme di contrattazione collettiva c.d. autonoma. A livello sovra aziendale per lo più di settore, si è registrata una fioritura di accordi di vario tipo (se ne contano quattro), di connotazione giuridica incerta, con ricadute deboli e ancora poco esplorate sulla disciplina dei rapporti di lavoro nei vari paesi. Nelle grandi aziende multinazionali si sono diffusi accordi tra queste e i consigli aziendali europei (Cae) oltre i poteri a questi riconosciuti dalle fonti comunitarie.

Queste forme di dialogo sociale autonomo, ma condotto spesso all'«ombra della legge», rappresentano un percorso parallelo e complementare al metodo aperto di coordinamento¹⁹, volto a promuovere un coordinamento delle politiche sociali europee questa volta non dall'alto come il Mac, ma *bottom-up*.

Come si vede il parallelismo e l'interdipendenza fra dinamiche collettive e processi istituzionali sono confermati anche da queste vicende della contrattazione collettiva europea, sia pure mediati dalle interazioni fra i vari livelli sia della *governance* europea sia delle strutture rappresentative delle due parti sociali.

L'interdipendenza fra questi due piani di intervento risente di fattori complessi, e spesso di segno opposto, in quanto correlata alle politiche dei governi e delle parti sociali nazionali, e dall'altra parte alla evoluzione delle strategie e delle tecniche comunitarie, che operano con sia pur parziale autonomia dalle *constituencies* nazionali.

L'obiettivo di rafforzare tali relazioni multilivello in una prospettiva sovranazionale, superando le tensioni nazionalistiche presenti su entrambi i

¹⁹ Cfr. in questo volume S. Giubboni e M. Peruzzi.

versanti e ricercando nuove forme di collante sovranazionale, è comune a tutti coloro che restano convinti che il disegno europeo debba comprendere, oggi più che mai, anche politiche sociali e del lavoro, in qualche modo coordinate se non regolate da fonti sovranazionali.

Tale ricerca è tuttora aperta e deve lavorare, per così dire, controcorrente; anzitutto perché deve fare i conti con le crescenti difficoltà che colpiscono, sia pure in misura diversa, le componenti istituzionali e sociali di tutti i sistemi nazionali di relazioni industriali. Questi sistemi sono ancora le *constituencies* decisive su cui costruire nuovi assetti europei, trasferendo ad essi risorse e poteri finora esclusivi degli attori delle relazioni industriali nazionali.

La riduzione delle risorse disponibili agli Stati nazione negli ultimi anni non facilita la loro condivisione ad opera né delle parti sociali né delle istituzioni competenti in materia di lavoro.

Neppure una crisi di sistema come l'attuale, che minaccia una vera e propria rovina degli assetti politici e sociali consolidati, è sufficiente a superare le resistenze nazionalistiche. Né tanto meno basta ad indicare strade per un loro superamento, perché gli interventi richiesti sono inediti rispetto alle esperienze di modifica istituzionale del passato, come è inedito il sistema di *governance* europeo. Tali difficoltà oggettive hanno aumentato le incertezze e le divergenze di opinione degli attori protagonisti della costituzione europea, quelli sociali e quelli istituzionali²⁰.

²⁰ La crisi attuale dell'euro e le divergenze su come affrontarlo sono la conferma drammatica di tali divergenze, anche sul piano specifico delle relazioni industriali è opinione prevalente che la crisi in atto non fornisca indicazioni nel senso di un rilancio delle istituzioni collettive di regolazione del lavoro né a livello nazionale né tantomeno a quello sovranazionale: v. il dibattito introdotto da L. Bordogna, *La regolazione del lavoro nel capitalismo che cambia: fosche prospettive?*, in «Stato e Mercato», 1, 2012, p. 15 ss. e in questo volume L. Baccaro e V. Howell.

Ho già rilevato il *décalage* degli interventi comunitari dal livello della regolazione autoritativa delle direttive e dei regolamenti, alla *soft law* propria del metodo aperto di coordinamento (Mac).

2.3. Incertezze e resistenze delle parti e ostacoli economici nelle relazioni industriali europee

Il riassetto costituzionale del diritto dell'Unione conseguente al Trattato di Lisbona ha introdotto rilevanti modifiche che potrebbero segnare una innovazione di percorso. Le norme sul dialogo sociale europeo (§152 e §154 TFUE) valorizzano e rafforzano l'autonomia collettiva in chiave di difesa da logiche interventistiche e di controllo²¹.

In realtà tali norme, se considerate in sinergia con la immissione nel diritto primario dell'Unione dei diritti sociali fondamentali, compresi quelli di contrattazione e di azione collettiva, postulerebbero la possibilità di nuovi interventi istituzionali di sostegno alla contrattazione collettiva transnazionale, come fonte regolatrice dei rapporti di lavoro, e non solo come sistema di azione e di costruzione sociale.²²

Il fatto è che tale prospettiva, oltre a essere incerta sul piano interpretativo, non trova riscontro univoco né fra le parti sociali di livello europeo, né nell'interno di queste nei rapporti con i propri affiliati nazionali. Le associazioni

²¹ Cfr. in questo volume S. Giubboni e M. Peruzzi. Gran parte delle opinioni riportate dagli autori propongono una lettura delle nuove norme in chiave di limite all'interventismo delle istituzioni comunitarie nelle dinamiche collettive, con una insistenza difensiva tanto significativa delle preoccupazioni dominanti, quanto politicamente debole.

²² B. Veneziani, *L'art. 152 del trattato di Lisbona: quale futuro per i social partners?*, in «Rivista Giuridica del Lavoro», 1, 2011, p. 258, come esempio di intervento istituzionale di sostegno cita la promozione di un accordo quadro sulla rappresentatività degli attori e/o sulle regole del conflitto e sulle retribuzioni. Veneziani ritiene che secondo la stessa normativa tale funzione di sostegno non può ritenersi circoscritta alla sfera della politica sociale o a quella indicata nell'art. 153; lo sviluppo della contrattazione trarrebbe un sostegno indiretto, ma decisivo, da un'azione delle istituzioni comunitarie di promozione dei diritti sociali in generale, oltre che da politiche pubbliche dirette alla promozione dell'occupazione e della crescita.

imprenditoriali sono contrarie com'è prevedibile, a qualsiasi rafforzamento del quadro normativo relativo ai presupposti dell'azione collettiva, *in primis* a ogni riconoscimento dello sciopero come diritto di dimensione europea. Tale posizione, lungi dall'essere univocamente contrastata dalle evoluzioni indotte dal recente riassetto costituzionale dell'Unione, può avvalersi del sostegno di recenti orientamenti della Corte europea di giustizia (v. oltre).

Ma neppure le organizzazioni sindacali europee hanno preso posizioni univoche sulla necessità di superare gli attuali limiti di competenza dell'Unione nelle materie di rilevanza collettiva (confermati dall'art. 153 del TFUE).

Le incertezze e le resistenze al riguardo sono di vecchia data. Corrispondono a opinioni autorevoli²³ che invitano a non sopravvalutare la importanza di una redistribuzione delle competenze per il funzionamento concreto dei rapporti comunitari. Più specificamente riflettono l'impostazione autonomistica prevalente in molti sindacati nazionali e nei relativi orientamenti normativi, a cominciare da quelli italiano e inglese. Tale impostazione è accettata anche dai sindacati di paesi dove le relazioni industriali sono direttamente regolate per legge, ma le cui parti condividono la riluttanza a delegare poteri legali di intervento ad autorità sovranazionali lontane e comunque non sperimentate; perché temono di subire ingerenze non arginabili²⁴.

Si tratta di orientamenti alimentati dalle fasi di sindacalismo in ascesa, ma che si rivelano di scarso realismo e di ridotta efficacia con l'indebolirsi della autorevolezza delle relazioni industriali negli stessi ambiti nazionali. Tanto più che gli sviluppi della politica e dell'economia indotti dalla crisi finanziaria si sono incaricati di sfondare i confini delle competenze istituzionali e delle

²³ J. Weiler, *Il sistema comunitario europeo*, Bologna, il Mulino, 1985, p. 110 ss..

²⁴ S. Sciarra, *Notions of solidarity in times of economic uncertainty*, in «Industrial Law Journal», 39, 2010, pp. 223-242, avanza in proposito una critica argomentata, osservando che la pretesa autonomia nella contrattazione collettiva deve tener conto delle nuove sfide e del contesto destabilizzante in cui oggi opera.

relative fonti su più versanti. Le materie delle relazioni industriali, e in generale del lavoro e del welfare, le più esposte all'impatto della crisi, ne sono un esempio lampante. Basti pensare a come i vincoli europei relativi ai limiti di deficit di bilancio e di debito hanno influito sugli orientamenti in materia pensionistica di molti Stati, non tramite decisioni prese secondo il principio di unanimità che presidia l'esercizio delle competenze formali dell'Unione in tali materie, bensì per la considerazione del peso che il debito pensionistico esercita di fatto sugli equilibri dei conti pubblici nazionali.

Inoltre i patti fiscali che costellano le recenti prese di posizione europee - delle istituzioni finanziarie più che del Parlamento - sono in grado di condizionare direttamente le politiche salariali nazionali, come denuncia l'Etuc, aggirando il limite di competenza storico dell'Unione in materia retributiva e incidendo sull'autonomia delle parti sociali nell'esercizio della sua funzione fondamentale di autorità salariale²⁵.

Senza dire che l'alterazione più profonda degli equilibri sociali e delle relazioni industriali nazionali consegue alle scelte europee in materia economica e finanziaria da tempo orientate a politiche restrittive di austerità, con decisioni incisive o dirompenti su tali materie, al di là della denunciata inconsistenza dei poteri dell'Unione sui temi economici e fiscali. Sono queste decisioni *extra ordinem* che hanno contribuito ad alterare o a vanificare le indicazioni sui temi sociali e del lavoro contenute nella strategia di Lisbona del 2000 e poi nel documento Europa 2020. Anche chi non liquida tali documenti come varianti di politiche neo liberiste, ha verificato il progressivo allontanarsi dei *target* ambiziosi fissati dal primo e aggiornati dal secondo²⁶, in materia di occupazione,

²⁵ Si veda ancora in questo volume S. Giubboni e M. Peruzzi.

²⁶ G. Bronzini, S. Giubboni, *La nuova agenda europea in materia sociale e il metodo aperto di coordinamento*, in Arel, «Europa Lavoro Economia», aprile, 2010, p. 25 ss..

di coesione e di sicurezza sociale. Il che ha reso sempre più precari gli equilibri indicati dalla formula *flexicurity*, soprattutto nei paesi economicamente e socialmente più fragili.

E' altresì verificabile la debole efficacia del metodo aperto di coordinamento²⁷ e dello scambio di buone pratiche nell'invertire tali tendenze, in assenza di politiche sociali e del lavoro coordinate e integrate a livello europeo.

Questo è quanto risulta da recenti analisi che hanno osservato come i principali indicatori economico sociali, comprese le relazioni industriali, dei vari paesi europei si siano andati divaricando: e lo si vede anche nelle pagine successive di questo volume dall'andamento dei dati sulla sindacalizzazione e sulle attività collettive in generale.

La integrazione verticale delle politiche sociali nazionali perseguita in passato dagli interventi della Unione è stata progressivamente sostituita da forme di comparazione /competizione orizzontale fra i diversi sistemi²⁸; con la conseguenza che al persistere di alcuni caratteri comuni, consolidatisi nell'*acquis* comunitario, si accompagnano variazioni crescenti nelle dinamiche sociali e nelle loro prospettive. Si tratta di un processo non neutrale, perché la comparazione orizzontale in un contesto altamente competitivo non comporta necessariamente la diffusione delle pratiche migliori dai paesi forti a quelli deboli, né una solidarietà ancorché competitiva, ma rischi crescenti di concorrenza al ribasso e di divaricazione fra i vari sistemi sociali²⁹.

²⁷ M. Barbera (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Milano, Giuffrè, 2006

²⁸ J. Visser, *Recent Trends and Persistent Variations in Europe's Industrial Relations*, Dutch Social and Economic Council, 2004, www.ser.nl.

²⁹ W. Streeck, *Reforming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 297; S. Sciarra, *Notions of solidarity in times of economic uncertainty*, cit.; C. Crouch, *Il declino delle relazioni industriali nell'odierno capitalismo*, in «Stato e Mercato», 1, 2012, p. 35 ss..

Questi rischi sono stati avvertiti già nell'insoddisfacente andamento delle performance nazionali rispetto ai *benchmark* di Lisbona; ma sono destinati ad accentuarsi con l'aggravarsi della crisi sotto la pressione delle politiche economiche e finanziarie restrittive affermatesi nell'Unione.

Nonostante questo contesto istituzionale ambiguo e il prevalere di politiche economiche restrittive, non mancano segnali di vitalità sul piano delle relazioni industriali (anche) transnazionali. Lo testimoniano le esperienze contrattuali già ricordate - ma ancora poco monitorate - che forniscono un materiale di esperienze collettive di indubbia ricchezza, nonostante mantengano uno *status* giuridico debole per volontà delle parti sociali ma anche per indicazione esplicita della Commissione di privilegiare strumenti *soft* quali i quadri d'azione e le raccomandazioni.

In questa prospettiva i risultati del dialogo sociale autonomo possono essere valutate almeno in parte positivamente, rilevano in questo volume Stefano Giubboni e Marco Peruzzi, citando commentatori autorevoli come Marginson e Sisson; ma tale dialogo resta sempre una «travesty of the real thing», per i motivi visti sopra, e ben al di sotto di quanto necessario affinché la contrattazione collettiva contribuisca a far progredire i livelli di tutela del lavoro in Europa, come ha fatto in passato negli ordinamenti degli stati membri.

Non mancano neppure tentativi dei sindacati europei, pur con le ambivalenze rilevate, di riprendere la strada delle direttive negoziate: in particolare con la richiesta di rivedere la direttiva sull'orario di lavoro, che si sta rivelando uno dei punti più esposti alle richieste di flessibilità delle imprese e più critici per la contrattazione decentrata.

Ma prevalgono nel complesso atteggiamenti difensivi, o di critica negativa, più che di stimolo e fiducia verso nuove politiche istituzionali dell'Unione. Lo conferma fra l'altro l'accoglienza tiepida, se non ostile, alle proposte avanzate

da una Commissione di esperti di predisporre un quadro istituzionale leggero alle intese, di incerto valore, genericamente indicate come *transnational texts*³⁰.

Un punto critico irrisolto riguarda la scarsa consistenza organizzativa e di poteri delle strutture europee delle parti sociali. Il rifiuto delle associazioni datoriali di delegare poteri decisionali alle loro rappresentanze a Bruxelles non sorprende, perché consegue alla volontà di non riconoscere livelli negoziali ulteriori alle già complesse strutture contrattuali nazionali. Ma la riluttanza del sindacato a rafforzare le proprie strutture e a procedere nella stessa direzione è meno spiegabile. Riflette una sindrome autonomistica e nazionalistica che è contraddittoria con i dichiarati impegni europei, tanto più che si accompagna con una parallela riluttanza, ora in parte giustificata, a puntare su un rafforzamento del quadro istituzionale della contrattazione europea. La debolezza dei raccordi fra i vari livelli dell'organizzazione sindacale riduce l'influenza delle loro rappresentanze europee nella fase di formazione delle decisioni comunitarie. Ma indebolisce anche la rilevanza degli accordi europei nella fase implementativa, che dovrebbe operare tramite le vie endoassociative, essendo difficile configurare in questa materia obblighi di intervento diretto delle rappresentanze europee sui sindacati nazionali. Il fatto è che gli stessi firmatari dei vari accordi intercategoriaли autonomi hanno escluso tale possibilità rinviandone le modalità di attuazione alle procedure e alle prassi proprie delle parti sociali nazionali³¹. Si tratta di una vera e propria delega «a rovescio» dal livello sovranazionale a quello nazionale, con la rinuncia a utilizzare strumenti sovranazionali per dar seguito ad accordi negoziati a questo livello.

³⁰ E. Ales, S. Engblom, T. Jaspers, S. Laulom, S. Sciarra, A. Sobczak e F. Valdés Dal-Ré, *Transnational collective bargaining: past, present and future*, Final report to the European Commission, Bruxelles, 2006.

³¹ Si veda ancora in questo volume S. Giubboni e M. Peruzzi.

Questa situazione, si è giustamente rilevato, rischia di innescare un circolo vizioso, perché l'indebolimento della dimensione associativa inibisce la capacità dell'Etuc di far leva sulla pressione associativa per sostenere lo sviluppo di un regime regolativo europeo, con conseguente necessità per la stessa di ricorrere in modo ancor preponderante alla logica di influenza, con ulteriore scollamento dai propri membri.

2.4. *La contrattazione dei Cae*

Un altro tipo di attività contrattuale transnazionale di crescente rilievo è quella che si svolge nelle aziende multinazionali per il tramite dei Cae³². Essa si è sviluppata al di là dei compiti meramente consultivi ad essa attribuiti dalla direttiva europea originaria e confermate nella sua recente revisione, assumendo molti temi della contrattazione aziendale propria dei sistemi nazionali di relazioni industriali. Nelle fasi positive del ciclo questi accordi hanno portato risultati spesso innovativi e di miglioramento degli *standard* economici rispetto ai contratti nazionali delle categorie interessate, potendo godere delle condizioni economiche di queste aziende, spesso superiori alle medie. Per questo sono stati generalmente considerati con apprezzamento sia dai sindacati sia dalle istituzioni nazionali; un apprezzamento peraltro che non credo possa enfatizzarsi fino a prospettare il formarsi di una *partnership* fra grandi imprese multinazionali e governi nazionali)³³.

Questa contrattazione di impresa presenta non pochi limiti per le prospettive delle relazioni industriali nazionali ed europee. La sua diffusione alimenta spinte

³² A. Alaimo, *La nuova direttiva sui comitati aziendali europei: un'occasione per ripensare la partecipazione dei lavoratori in Italia?*, WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».INT - 69/2009.

³³ C. Crouch, *Il declino delle relazioni industriali nell'odierno capitalismo*, cit..

al decentramento contrattuale difficili da controllare per il sindacato anche quando operano all'interno dei sistemi nazionali di relazioni industriali, e che sono ancora meno controllabili quando sono attivate da imprese che hanno un'alta capacità di *regime shopping*. Quando la contrattazione con i Cae ha dovuto fare i conti con la crisi economica, le aziende hanno usato tale loro capacità per ottenere concessioni, senza rinunciare a delocalizzazioni e trasferimenti di produzione all'interno e fuori della Comunità. Talora le scelte di queste multinazionali negoziate o imposte, sono state altamente controverse, hanno sollevato reazioni dei governi nazionali e trovato eco anche nelle direttive comunitarie: in particolare hanno influito sulla revisione della Direttiva relativa ai diritti di informazione e consultazione (2002/14).

In ogni caso la contrattazione della crisi in tali aziende si è svolta senza bisogno di operare in deroga rispetto a contratti nazionali, cui essa è istituzionalmente legata, perché spesso le stesse imprese non sono associate alle organizzazioni imprenditoriali nazionali o lo sono con ampi margini di autonomia.

Gli stessi Cae, che sono attori principali nella conduzione e gestione di questi accordi transnazionali tendono ad agire con margini di autonomia maggiori di quelli espressi dai consigli aziendali nei confronti delle imprese nazionali, accentuando i profili di ambiguità del loro ruolo³⁴.

Non sorprende che tali sviluppi della contrattazione aziendale³⁵ transnazionale e del ruolo dei Cae siano origine di contraddizioni nei diversi sindacati nazionali.

³⁴ Non mancano peraltro casi in cui gli accordi sono firmati dai Cae insieme con i sindacati nazionali e internazionali, per sottolineare la convergenza degli interessi fra le rappresentanze interne ed esterne all'azienda. Cfr. S. Sciarra, *Notions of solidarity in times of economic uncertainty*, cit., p. 235.

³⁵ Cfr. anche per una valutazione equilibrata J.M. Pepe, *Il «sistema» tedesco fra globalizzazione e Mitbestimmung*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale», n. 1, 2011, p. 199 ss..

Tali contraddizioni non sono risolvibili all'interno dei sistemi nazionali. Sono superabili solo con una più decisa opzione europeista da parte delle organizzazioni nazionali, cioè, nel caso specifico, con una effettiva devoluzione di poteri negoziali alle proprie rappresentanze europee, o anche a livelli decisionali intermedi di gruppi di Stati; è quanto si è verificato sotto la pressione delle note decisioni della Corte di giustizia Laval e Viking, fra le parti sociali dei paesi baltici più direttamente toccati da tale decisione.³⁶

2.5. *L'incerto statuto giuridico dello sciopero*

La debolezza delle dinamiche associative del sindacato è amplificata da un'altra criticità, forse la più grave, nella costruzione di relazioni industriali europee, cioè dalla incertezza dello statuto giuridico europeo dello sciopero. Tanto più grave oggi, a fronte della incombenza dei principi comunitari di concorrenza e di libertà economica, oltre che della pressione della concorrenza globale³⁷. La questione è rimasta irrisolta come si è visto, anche dopo il riconoscimento nella Carta dei diritti fondamentali (art. 28) e si è acuita in seguito agli orientamenti della giurisprudenza aperti dal caso Viking, riguardante la legittimità di scioperi nazionali indetti per imporre gli *standard* contrattuali vigenti nel paese degli scioperanti nei confronti di lavoratori stranieri impiegati in una prestazione transnazionale di servizi³⁸.

³⁶ V. l'ampio resoconto di S. Sciarra, *Notions of solidarity in times of economic uncertainty*, cit.

³⁷ S. Sciarra, *Notions of solidarity in times of economic uncertainty*, pp. 229-242, sottolinea come la specificità dei mandati a negoziare sia particolarmente importante nelle difficili scelte poste ai contraenti nel fronteggiare le crisi e distribuire i sacrifici: l'ambito di tali mandati è incerto, oltre che nelle sue basi associative, anche nella normativa europea, proprio per la mancanza di misure specifiche sui *transnational collective agreements* (e sugli stessi accordi fatti dai Cae).

³⁸ Cfr. M. Roccella e T. Treu, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2012; G. Orlandini, *Diritto di sciopero, azioni collettive transnazionali e mercato interno dei servizi*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT, 45, 2006; S. Giubboni, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, il Mulino, 2012. S. Sciarra, *Notions of solidarity in times of economic uncertainty*, cit., p. 243, nonostante ciò propone una lettura positiva di queste pratiche di dialogo,

Al di là delle ambivalenti motivazioni delle varie sentenze, tali decisioni limitano fortemente, se non escludono, la legittimità del conflitto - e quindi della contrattazione collettiva - in un tipo di rapporti di lavoro transnazionali che sono destinati a moltiplicarsi con il diffondersi della mobilità delle imprese e dei loro dipendenti all'interno della comunità. Le implicazioni sono evidenti non solo nel restringere il ricorso allo sciopero ma anche nel limitare la praticabilità della contrattazione collettiva.

Il pur parziale riconoscimento del metodo contrattuale avviato dal protocollo di Maastricht non solo non viene sviluppato, come si potrebbe con una lettura delle nuove norme del trattato (§ 152), ma viene circoscritto se non svuotato dall'essere sottomesso alle condizioni di compatibilità con i principi della concorrenza e di libertà economiche - interpretati sulla base di una lettura minimalista della direttiva 96/71)³⁹. Le ricadute contrattuali specifiche di tali decisioni sono state corrette, come si è detto, da accordi nei settori direttamente interessati, implementati per via istituzionale. Ma le implicazioni generali e i rischi di ulteriori arretramenti per l'esercizio dei diritti collettivi nei paesi dell'Unione restano aperte, come si vede dal faticoso negoziato che ha portato al Regolamento (UE) n. 1176/2011 e alla c.d. clausola Monti (Com (2012) 130).

La proposta di regolamento, pur riaffermando che non sussiste alcun conflitto intrinseco fra l'esercizio del diritto d'azione collettiva e le libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, riconosce che possono presentarsi situazioni di conflitto (art. 2), e che spetta ai tribunali nazionali di trovare il giusto equilibrio fra questi diritti e queste libertà fondamentali (art. 39). Inoltre istituisce un meccanismo di allerta e di informazione reciproca fra gli Stati membri circa le

sottolineando il loro progressivo trasformarsi in veri e propri negoziati, affermando che tutti gli attori, pubblici e privati, non possono non riconoscere che la transnazionalità è parte dell'attuale *law in action* europea.

³⁹ M. Roccella e T. Treu, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit..

situazioni in grado di creare turbamenti al mercato unico o di causare gravi tensioni sociali.⁴⁰

Il riconoscimento e la regolazione del conflitto sono cruciali per le prospettive delle relazioni industriali europee, e anche per le dinamiche collettive nazionali, che invece di essere sostenute, come è stato in passato, rischiano di essere frenate dalle regole comunitarie.⁴¹

Per invertire questa tendenza non bastano riaffermazioni generali di principio, ma servono esplicite prese di posizione delle autorità comunitarie sull'esercizio di sciopero più chiare dell'ambigua proposta di regolamento.

L'Europa ha finora evitato di intervenire con una normativa secondaria sull'intera area della contrattazione e delle attività collettive, come invece ha fatto sui temi dei diritti di informazione e della partecipazione dei lavoratori nell'impresa. Una regolazione organica per direttiva non è praticabile, tanto più in assenza di accordi fra le parti sociali, anche se non è preclusa dai trattati; ma servirebbe almeno la definizione delle condizioni generali di esercizio delle attività collettive a livello sovranazionale. E' quanto si è verificato in tutti i sistemi nazionali di relazioni industriali o per legge, come la maggior parte dei paesi, o in via giurisprudenziale entro un quadro statuale definito, nel caso italiano fino a livello della Corte Costituzionale.

In assenza di un quadro generale dotato dell'autorevolezza della politica comunitaria, gli interventi di supplenza della Corte non sono sufficienti, anche se fossero corrette le più recenti decisioni. Come si è giustamente osservato, la funzione del conflitto collettivo deve essere garantita anche sul piano

⁴⁰ Un tale meccanismo ha di fatto funzionato nei paesi interessati ai casi Laval, Viking. V. S. Sciarra, *Notions of solidarity in times of economic uncertainty*, cit., p. 236.

⁴¹ S. Sciarra, *Notions of solidarity in times of economic uncertainty*, cit., e S. Giubboni, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., sottolineano bene questa inversione di tendenza. Cfr. anche M. Ferrera, *From neo-liberism to liberal neo-welfarism*, Working paper LPF, n. 2, 2012, p. 25.

giudiziario, ma il *social dumping* sotteso ai casi in questione, non può che essere contrastato dalla politica⁴².

Del resto, le esperienze storiche del diritto del lavoro non solo italiano indicano che la supplenza dei giudici può essere preziosa per il riconoscimento dei diritti fondamentali della persona anche in materia sociale, a cominciare dal principio di non discriminazione e di parità di trattamento; ma è meno affidabile se non controproducente nelle materie dei diritti collettivi e dell'autonomia sindacale.

Interventi in queste materie attengono agli equilibri fondamentali dell'Europa, in quanto andrebbero in controtendenza rispetto alla tendenza dominante negli ultimi anni - anche prima della crisi - ad accentuare l'asimmetria tra dimensione economica e sociale dell'integrazione europea; ma servirebbero a sostenere le relazioni industriali nel compito di contribuire al superamento di tale asimmetria, come era nelle indicazioni di Maastricht, e ad evitare che le stesse ne siano vittima.

Il tema non è certo nell'agenda dell'Europa della Troika⁴³ e, come si è visto, è oggetto di esitazioni e contrasti all'interno degli stessi sindacati. Non a caso l'attività di negoziazione autonoma sopra descritta si svolge prescindendo dalla prospettiva di un cambiamento di quadro e sul presupposto di una sua capacità

⁴² S. Sciarra, *Notions of solidarity in times of economic uncertainty*, cit., L'A. (p. 237 ss.) dà conto delle iniziative assunte dai governi interessati (svedese, danese, tedesco) alla questione sollevata dalle sentenze, tutte intese a risolvere tale questione con una riformulazione della normativa riguardante il ruolo del conflitto industriale e della contrattazione collettiva nella regolazione delle prestazioni di servizi transnazionali. Le indicazioni risultanti sono largamente convergenti nel ribadire che l'azione collettiva contro *providers* stranieri, è legittima se mira a garantire trattamenti, in particolare salariali, equivalenti a quelli nazionali; in tal modo rifiutano le opzioni protezionistiche e insieme il *social dumping* in quanto non funzionale a una crescita equilibrata e quindi da contrastare con l'azione congiunta delle parti sociali.

⁴³ I suoi interventi sono esempi di «operato irrispettoso degli assetti tradizionali delle relazioni industriali», G.P. Cella, *Difficoltà crescenti per le relazioni industriali italiane ed europee*, cit., p. 38.

di sviluppo autonomo utile alla promozione di buone pratiche e al contenimento delle implicazioni negative della concorrenza fra ordinamenti.⁴⁴

2.6. *Le correzioni al Metodo aperto di coordinamento*

Proposte per rafforzare su un piano diverso, e meno impegnativo, le possibilità di diffusione delle politiche sociali europee e la loro incidenza su quelle nazionali, riguardano il funzionamento del metodo aperto di coordinamento⁴⁵.

Si tratta di proposte procedurali come è l'essenza del metodo, dirette a rendere più selettivi gli obiettivi - contro la tendenza prevalente alla onnicomprensività - e più stringenti le verifiche circa l'avanzamento dei processi e più nette le reazioni del sistema alle deviazioni dei singoli paesi dagli obiettivi comuni⁴⁶. Alla *peer review* dei risultati del Mac è stata attribuita crescente rilevanza elevandola dal livello di controllo da parte delle burocrazie di Bruxelles a una revisione politica periodica al massimo livello istituzionale nei c.d. vertici sociali trilaterali; questi dovrebbero essere preparati con la predisposizione di sintesi tecnico-politiche dei risultati raggiunti dai vari Stati, ai quali è fatto obbligo anche per questo di redigere i piani di azione nazionale.

La scelta di procedere a queste verifiche politiche è coerente con il Mac, perché il successo di uno strumento così delicato è legato alla sua credibilità non

⁴⁴ E' dubbio, senza diversi orientamenti comunitari, che essa possa «aprire» una nuova dimensione di regolazione a livello europeo volta al coordinamento degli sviluppi a livello nazionale, come ritengono in questo volume S. Giubboni e M. Peruzzi.

⁴⁵ T. Treu, *Le regole sociali europee: quali innovazioni?*, in «Europa e diritto privato», n. 1, 2004, p. 33 ss. e M. Barbera (a cura di), *Nuove forme di regolazione: metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Milano, Giuffrè, 2006.

⁴⁶ Una proposta ulteriore per il rafforzamento del Mac sarebbe di rafforzarne le procedure di controllo non solo con strumenti premiali e sanzionatori più pregnanti degli attuali, ma introducendo specifici *benchmarks* che raccordino il procedere del coordinamento con il rispetto dei diritti sociali fondamentali.

solo tecnica ma politica: ma è esposta al rischio di essere inficiata proprio su questo piano. Lo si è verificato persino nell'operare dei criteri di bilancio fissati a Maastricht che, pur essendo provvisti di sanzioni ben più stringenti di quelli del Mac, sono stati sospesi, in realtà violati, quando lo hanno richiesto le ragioni della politica avanzate dagli Stati forti dell'unione, Francia e Germania⁴⁷.

In realtà l'Europa sociale per riaffermarsi come obiettivo credibile, avrebbe bisogno di un contesto di politiche pubbliche *pro labor* capace di correggere l'ostilità dei mercati e di contenerne le pressioni sui fragili equilibri delle relazioni industriali⁴⁸.

Il ruolo degli attori pubblici è più che mai decisivo se si considera l'incidenza della crisi sui fondamenti anche della vita civile. Tanto più a fronte della debolezza delle forze sindacali nazionali e alla assenza di forme di *labour internationalism* capace di superare i contrasti fra sindacati di diversi paesi⁴⁹.

2.7. Nuove politiche pubbliche europee

La strada percorsa dalle politiche pubbliche per edificare i compromessi sociali del secolo scorso non è riproducibile, perché molti contenuti nazionali di allora sono stati spiazzati dall'ampiezza e dalla complessità dello scenario multilivello.

⁴⁷ Lo ha sottolineato ufficialmente con non usuale nettezza lo stesso presidente Monti, nel corso dei travagliati vertici europei dell'estate 2012.

⁴⁸ M. Roccella e T. Treu, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit., p. 40.

⁴⁹ V. gli equilibrati rilievi di L. Bordogna, *La regolazione del lavoro nel capitalismo che cambia: fosche prospettive?*, in «Stato e mercato», n. 1, 2012, p. 26 ss., che indica alcuni casi positivi di gestione sindacale della crisi, non di mera amministrazione del declino grazie al sostegno dell'attore pubblico. Una simile interazione concertata fra attori pubblici interessati a significativi interventi di politica sociale, se non di dirigismo economico, e sindacati attivi sul piano sovranazionale possono far pendere la bilancia nell'intrecciarsi di tendenze contrastanti e compresenti alla convergenza neoliberale e alla differenziazione dei sistemi sociali e di Relazioni Industriali.

Alcuni tasselli vanno adattati e rafforzati, come quelli in materia di diritti di contrattazione e di partecipazione, specie per fronteggiare le ricorrenti crisi e trasformazioni produttive che investono l'economia mondiale terziarizzata con modalità inedite nel secolo del fordismo stabile.

Altri contenuti delle politiche vanno modificati più a fondo per tener conto delle mutate condizioni economiche e sociali, come sta avvenendo in diversi paesi; con l'intento di verificare quanto del diritto del lavoro e del *welfare state* del '900 è ancora essenziale e quanto può essere rivisto proprio per garantirne la continuità nel nuovo contesto. Le esperienze, specie dei paesi a prevalente orientamento socialdemocratico, segnalano la possibilità di ridimensionare senza traumi sociali le componenti più costose del *welfare* assistenziale, cresciuto nell'epoca della crescita continua, al fine sia di precisarne le condizioni di attivazione sia di selezionarne gli obiettivi, riducendo le sperequazioni che sopravvivono anche nei sistemi di *welfare* universalistico.

Per altro verso riforme diffuse in vari paesi hanno provveduto a spostare parte delle risorse (scarse) da impieghi tradizionali come quelli per le pensioni precoci e per interventi assistenziali, alle nuove priorità nella politica sociale: sostegno all'occupazione dei gruppi già esposti ai rischi di mancanza di lavoro; interventi di riqualificazione professionale continua dei lavoratori e di riposizionamento del sistema produttivo per adeguare entrambi alle richieste della società della conoscenza; politiche di *active ageing* per rispondere in modo positivo all'accelerato processo di invecchiamento della popolazione; politiche della famiglia dirette a contrastare il fenomeno della denatalità e a promuovere un *welfare* del ciclo di vita e della conciliazione; infine consistenti investimenti in

educazione e ricerca per stimolare «un nuovo canone di competitività e posti di lavoro a maggiore contenuto di conoscenza»⁵⁰.

La UE può contribuire a riorientare le politiche di *welfare* pubblico nazionali non solo o non tanto con direttive e raccomandazioni, ma sostenendole con le risorse comunitarie: a quelle già presenti nei vari fondi strutturali, da finalizzare meglio a fini occupazionali e di sviluppo, vanno aggiunte altre risorse per fare fronte alle drammatiche richieste dei paesi e dei gruppi in crisi, a cominciare dal rafforzamento del fondo Egaf (European Globalization Adjustment Fund) che è un segnale rilevante di risposta ai fenomeni di ristrutturazione globale.

Interventi di questo genere non pongono problemi di competenza comunitaria, ma richiedono scelte coraggiose nell'allocazione delle risorse e la volontà di alimentare all'interno dell'Unione una solidarietà non competitiva ma comunitaria⁵¹.

Un obiettivo più ambizioso sul piano sia politico sia istituzionale sarebbe quello di estendere alcuni interventi di tutela del lavoro e alcune politiche di *welfare* dal piano nazionale a quello comunitario. La scelta del Mac non è obbligata e non è incompatibile con la ripresa di interventi vicini all'*hard law*, sia pure nella versione comunitaria delle direttive – specie quelle a maglie larghe già sperimentate.⁵²

Le priorità dell'intervento potrebbero seguire le piste più battute dalle esperienze nazionali, e di maggiore urgenza: a cominciare da sostegni alle tutele del reddito nei casi di crisi, ad integrazione se non a sostituzione degli ammortizzatori esistenti, ed eventualmente di forme di reddito minimo quali esistenti nella maggior parte dei Paesi. Strade nuove vanno percorse anche per

⁵⁰ V. le interessanti proposte elaborate negli USA di cui dà conto in questo volume Militello.

⁵¹ S. Sciarra, *Notions of solidarity in times of economic uncertainty*, cit..

⁵² V. più ampiamente, T. Treu, *Le regole sociali europee: quali innovazioni?*, in «Europa e Diritto Privato», n. 1, 2004.

sostenere il diffondersi della contrattazione collettiva oltre le grandi aziende, cui si riferiscono le direttive su Cae e sulla Se, nelle aree sempre più inespugnabili per il sindacato delle Pmi. Qui il sostegno può essere solo indiretto, estendendo a queste aree alcune tutele fondamentali e forme di *welfare* diffuso, nonché sostenendo la partecipazione delle parti sociali, specie dei sindacati nelle istituzioni che amministrano il *welfare* e i servizi dell'impiego (secondo le esperienze dei paesi del Nord Europa).

2.8. Ricostruire un sistema sociale europeo

Si è qui prospettata una sequenza di interventi di crescente rilevanza utili al perfezionamento o meglio alla ricostruzione di un sistema di relazioni industriali europee, come parte di una politica sociale comune, cui le relazioni industriali sono chiamate a contribuire. Molte tappe di questo percorso sono da tempo definite, anche nei documenti ufficiali dell'Unione, e sono state oggetto di esame in vari momenti e sedi. Ma si è rilevato che lo scarso progresso nel percorso delineato non è motivato da inadeguatezze progettuali né tanto meno procedurali, bensì dalla ambiguità degli obiettivi e dalla debolezza politica dei protagonisti delle vicende europee, governi e parti sociali nazionali e istituzioni comunitarie.

Lo mostrano emblematicamente i due documenti strategici elaborati nel 2000 e nel 2010, ove l'asserito contemperamento degli obiettivi di competitività e di solidarietà, di flessibilità e sicurezza, è risultato irraggiungibile per la mancanza di strumenti e scelte politiche coerenti.

Per questo motivo il progresso dell'Europa sociale si è arrestato: anzi si è imboccata una fase di regresso accelerato dalla crisi attuale, che, invece di riattivare sentimenti di solidarietà e scelte di coesione, ha stimolato il risorgere

di nazionalismi negli attori delle relazioni industriali e nelle politiche comunitarie, con la conseguenza di lasciare spazio alle dinamiche di mercato e di favorirne l'aggressività.

La crisi sta aumentando le spinte divaricanti e le reazioni paternalistiche degli Stati, riducendo l'impegno sulle politiche sociali per concentrarlo sulle emergenze finanziarie. Analoghe priorità sono seguite dagli interventi delle istituzioni europee, peraltro incerti, come si vede dai reiterati vertici dei giovani, mentre le risorse impegnate nel sostegno agli Stati più esposti alla crisi si rivelano inadeguate in assenza di strategie economiche guidate da una *governance* politica autorevole.

I due piani – quello dell'azione delle istituzioni e delle parti sociali – come si è ripetuto più volte, sono interdipendenti e non separabili. Su ambedue i piani e ai vari livelli della *governance* europea si manifestano gli stessi segnali di crisi e di distanza dai disegni originari dei fondatori dell'Unione.

Su entrambi i piani l'origine della crisi riguarda aspetti fondamentali del processo di integrazione europea: anzitutto la qualità di tale integrazione, finora non proiettata oltre gli aspetti meramente funzionalisti, e poi gli strumenti per farla procedere.

La crisi attuale segnala la inadeguatezza di soluzioni minimaliste, come quelle finora adottate. Si acutizza la necessità di definire chiaramente quale modello di solidarietà europea si vuole seguire. Sul piano delle strategie politiche il vizio originario, si è rilevato da molti con una riflessione da tempo trascurata, è stato di aver abbandonato l'ambizione di costruire istanze di governo europee nella prospettiva di una unità politica⁵³, ripiegando su forme varie di coordinamento

⁵³ V. da ultimo G. Amato, *Prima che sia tardi: il coraggio di una nuova Europa*, in «Il Sole 24 Ore» del 19 agosto 2012, che sottolinea il paradosso che la scelta del coordinamento fatta per salvaguardare i poteri statali si sta risolvendo nel suo contrario, distruggendo sempre più ampi margini di autonomia dei governi nazionali.

intergovernativo delle politiche nazionali, insufficienti comunque e particolarmente deboli nelle materie sociali.

La mancanza di un simile orizzonte politico e di una guida istituzionale corrispondente ha influito sui comportamenti delle parti sociali, compresi i sindacati, e li ha costretti nell'alternativa fra gestione delle emergenze e accordi di concessione e di *pain sharing*⁵⁴. I sindacati sono stati spesso attratti nelle trappole della competitività nazionale⁵⁵ e hanno rinunciato all'integrazione delle loro strutture e delle loro politiche, adeguandosi anch'essi alla logica minimalista del coordinamento fra attori nazionali. Sono queste scelte deboli che hanno rallentato l'avanzamento complessivo verso gli obiettivi di volta in volta proposti alle politiche sociali comuni, al di là di singoli specifici progressi. Tale deficit di sostegno politico al coordinamento non conosce ancora risposte compensative dal basso sul fronte sindacale (come notano in questo volume Giubboni e Peruzzi), né peraltro da altre forme di reazione sociale invocate da molti.

La criticità del percorso di coordinamento si è manifestata con intensità crescente, a partire almeno da Maastricht, si è aggravata dopo la scelta dell'Euro con le costrizioni conseguenti alla moneta unica, e a seguito di scelte di politiche economiche restrittive; e si sta rivelando in tutta la sua drammaticità nella attuale crisi economico-finanziaria.

Per questo gli osservatori e i protagonisti più interessati al futuro dell'Europa richiedono un ripensamento su questi punti fondamentali: una revisione politica costituente prima di ulteriori inconsistenti assemblee e trattati, e un *social compact* da affiancare al *fiscal compact*. Esso andrebbe ricercato con quel

⁵⁴ V. Glassner, M. Keune e P. Marginson, *Collective bargaining in a time of crisis, developments in the private sector in Europe*, in «Transfer: European Review of Labour and Research», 17, 2011, pp. 303-321

⁵⁵ L. Gallino, *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, intervista a cura di P. Borgna, Roma-Bari, Laterza, 2012.

metodo concertativo che è stato praticato, pur con alterni successi, in molti Paesi membri negli ultimi trent'anni e che in ambito comunitario ha avuto il precedente più significativo nel patto per la competitività e per la crescita di Delors, non a caso oggi da molti richiamato.

Senonché un simile patto sociale richiede scelte in piena discontinuità con le politiche istituzionali fin qui prevalenti. Richiede che le politiche sociali dell'Unione - e degli Stati - si concentrino meno sull'armonizzazione e sulla distribuzione di risorse in funzione risarcitoria dei danni del mercato (Fondi strutturali) e più sul riequilibrio delle condizioni strutturali, economiche e sociali, delle diverse aree del continente: dalla promozione del capitale umano, alla diffusione delle conoscenze, alle grandi infrastrutture e ai servizi di base.

Le esperienze passate mostrano che una concertazione sociale innovativa richiede interlocutori sociali autorevoli e disposti al compromesso, se non alla partecipazione, e governi in grado di adottare politiche pubbliche utili al patto sociale e basate sul consenso sociale.

Entrambi questi presupposti sono da costruire, se si vuole salvare l'Europa e con essa le nostre, sia pure imperfette, esperienze di politiche sociali e del lavoro.

La posta in gioco in realtà è anche più ampia, in quanto coinvolge l'intero modello economico e sociale, sviluppatosi in ampie aree del continente, un modello di capitalismo indicato con la formula economica sociale di mercato.

3. Come stanno le organizzazioni collettive: tra cambiamenti annunciati e innovazioni mancate

Questo volume si sofferma sullo stato dell'arte delle organizzazioni sociali fornendo un ritratto attendibile e informato della realtà italiana.

Ma dove possiamo collocare con maggiore precisione questo ritratto se proviamo ad inserirlo in una più ampia cornice comparata?

Le informazioni in nostro possesso riguardano in principal modo gli andamenti della sindacalizzazione e in misura inferiore lo stato di salute organizzativa delle associazioni datoriali. Su queste raccogliamo su scala comparata elementi più frammentari (mentre sull'Italia il quadro è più ricco e si rinvia al contributo in questo volume di P. Feltrin e A. Mamprin), che indicano in prevalenza il movimento in corso verso una loro riclassificazione di funzioni e uno slittamento fuori dal presidio classico delle relazioni industriali in direzione del potenziamento della faccia di *trade associations* (fenomeno segnalato in modo particolare nel caso tedesco) : che dunque comporta un ridimensionamento dell'azione collettiva, in particolare quella rivolta alla contrattazione e alle relazioni industriali. Non risulta una spinta generalizzata da parte di queste associazioni verso un decentramento negoziale sregolato, anzi in diversi casi (Danimarca, Svezia e Finlandia) si assiste ad una ricentralizzazione che serve a governare meglio il decentramento evitando meccanismi di dumping selvaggio da cui risulterebbero danneggiate le stesse imprese.

Sul versante sindacale le indagini disponibili e i dati aggiornati mostrano una difficoltà crescente di tenuta associativa delle organizzazioni sindacali. Si tratta di una tendenza ormai trentennale, che però appare aver ricevuto una impennata decisiva nel corso dell'ultimo decennio. Va rilevato che pure in presenza di un trend calante permangono a questo riguardo delle varianti significative, che

confermano traiettorie organizzative e consolidamenti istituzionali differenziati⁵⁶. Per quanto in fase di restringimento, i paesi nordici, grazie anche al supporto dei vantaggi istituzionali derivanti dal sistema Ghent, restano attestati sopra il 50% di sindacalizzazione. Invece esiste una nutrita serie di paesi con numeri decisamente ridotti, sotto il 15 %, tra cui , accanto alla Francia e alla Spagna, diversi paesi dell'Europa centro-orientale. Sotto la soglia del 15% aumentano i rischi di difficoltà di tenuta e di possibile declino , che nei due casi sopra indicati sono attenuati da meccanismi, ancora funzionanti, di protezione legislativa e di estensione dei risultati contrattuali.

Sopra il 50% i sindacati restano organizzazioni molto importanti ed influenti, anche se registrano un qualche calo nei numeri. Situazioni a corrente alternata vengono riscontrate nei sindacalismi di mezzo, tra i quali quello italiano è sicuramente oggi il più ragguardevole in termini quantitativi . I circa 12 milioni di iscritti che vantano – includendo i pensionati – le tre principali Confederazioni italiani (e quindi anche senza conteggiare gli iscritti ai sindacati autonomi) costituiscono un numero assoluto e una densità associativa nettamente superiore allo stato a quello dei sindacalismi di altri paesi importanti, Germania inclusa.

Potremmo però ritenere, come si faceva fino a poco tempo, che questo calo generalizzato possa essere controbilanciato dal mantenimento di un livello comunque elevato di rappresentanza e di influenza dei sindacati. In effetti in Europa occidentale, dove esistono da decenni misure di sostegno all'azione sindacale (e in alcuni caso incentivi istituzionali all'adesione) il tasso di sindacalizzazione in corso d'opera, e sicuramente negli anni recenti, spiega sempre meno la forza e il ruolo delle organizzazioni. In questo senso è

⁵⁶ Rinviamo a questo riguardo alle cifre e ai ragionamenti contenuti nel già citato articolo di C. Crouch, *Il declino delle relazioni industriali nell'odierno capitalismo*, cit..

tradizionalmente risultato esemplare il caso tedesco : nel quale ai numeri associativi non elevati ha corrisposto in ogni caso una incidenza significativa nella sfera pubblica e sociale.

Invece il punto di svolta, segnalato da vari studi, appare proprio questo.

Nell'ultimo decennio il calo della sindacalizzazione ha trascinato con sé anche quello della rappresentanza e dell'influenza. *Pur con le differenze di rango persistenti i sindacati tendono a rappresentare di meno e a contare di meno.* I loro interlocutori e le loro controparti mostrano un più tiepido riconoscimento, e un minore bisogno, del pilastro costituito dalle organizzazioni dei lavoratori. Non siamo di fronte ad attacchi espliciti o a comportamenti segnatamente *antiunions*, come si verificava segnatamente in era thatcheriana. Piuttosto si assiste ad una graduale contrazione del ruolo dei sindacati, meno considerati in azienda, e meno condizionanti dentro le istituzioni (sempre tenendo conto di una geografia a macchia di leopardo, che presenta delle eccezioni più positive).

Il nodo delle differenze si impone , e a maggiore ragione , anche in questo caso. Appare difficile sostenere che soggetti con sindacalizzazione al 60-70% costituiscano una presenza irrilevante. Pure – come sottolinea Visser⁵⁷ – anche in questo caso le differenze persistenti rientrano in un paniere di trend convergenti verso il basso.

L'architave comune è il declino del sindacalismo industriale, fondato su grandi organizzazioni settoriali (in Italia di categoria), bene evidenziato appunto da Visser (ma già intuito ed esplicitato da Touraine quasi trent'anni fa). A questo riguardo l'espressione più calzante è quella del declino del fenomeno dell'*industrial political unionism*⁵⁸ : quel sindacalismo costruito non solo sulla

⁵⁷ Si veda J. Visser, *The Rise and Fall of Industrial Unionism*, in «Transfer», n. 1, 2012

⁵⁸ Secondo l'efficace definizione proposta da W.Streeck, *The Sociology of Labor Markets and Trade Unions*, in NJ. Smelser e R.Swedberg, *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, New York, Princeton University Press.

aggregazione massiccia dei lavoratori manuali, ma anche sulla vocazione a proiettarsi nella sfera politica, grazie principalmente ai rapporti con i partiti «amici».

Le tendenze comuni, non tutte negative, sono dunque incarnate non solo dal peso decisamente minoritario assunto dalla *membership* industriale, ma anche dalla crescita della presenza femminile (legata alla crescente occupazione nei servizi) e di quella degli immigrati; dalle difficoltà di reclutamento dei giovani all'invecchiamento delle organizzazioni (inclusa l'espansione associativa dei pensionati); alla debole presenza nel settore dei servizi e dei lavoratori instabili e invece dal forte insediamento nel settore pubblico, integrato da un decollo promettente nei trasporti, negli alberghi e nella ristorazione (e in buona misura anche, più in continuità con il passato, nel settore bancario e del credito).

Insomma il volto socio-professionale di queste organizzazioni è decisamente cambiato, in virtù della riduzione significativa della forza lavoro manuale (non solo industriale), e della crescita di iscritti tra i commessi, gli impiegati e gli insegnanti, ma con una penetrazione ancora insoddisfacente nei servizi privati e tra i lavoratori *professional*.

Ulteriori scosse di assestamento negative potrebbero registrarsi nell'immediato futuro, dal momento che appare sotto attacco in molti paesi l'impiego pubblico, che era divenuto il principale fortino organizzativo di tutti i sindacati dei paesi occidentali. Se alle politiche di taglio e di austerità già messe in opera in diversi paesi (Spagna, Grecia, Irlanda, Gran Bretagna), tra cui anche il nostro, dovessero seguire ulteriori interventi tanto sui livelli salariali (incluso il congelamento dei contratti) che su quelli occupazionali, tutto questo si potrebbe tradurre in una riduzione ulteriore di peso specifico dei sindacati, tale da rendere meno conveniente e meno estesa l'adesione da parte dei dipendenti all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Due aspetti di questa fotografia appaiono meno scontati nella discussione italiana.

Il primo consiste nella diffusione in diversi paesi di «sindacati multisettoriali»⁵⁹ dovuta alla fusione tra strutture preesistenti, in particolar modo a causa del restringimento di alcune attività manifatturiere. Questo aiuta i sindacati a ragionare nella logica delle rappresentanza di gruppi differenti, per collocazione settoriale o professionale. Va detto che l'impatto di questi accorpamenti sulla sindacalizzazione appare modesto, se non negativo: essi danno luogo a razionalizzazioni difensive, piuttosto che a innovazioni di successo. Come rileva Epifani anche nei casi dove questi tentativi sono stati più ambiziosi e condotti all'insegna del cambiamento, come nel sindacalismo tedesco dei servizi, gli esiti sono risultati piuttosto deludenti.

Il secondo si caratterizza per l'emersione di un panorama sindacale più frastagliato che vede messo tra parentesi in molte realtà il monopolio (quasi) puro della rappresentanza, che gli studiosi neo-corporativi avevano elevato a modello una trentina d'anni fa⁶⁰. I cambiamenti sociali hanno prodotto, o rafforzato, altre organizzazioni che si affiancano in modo più o meno paritario a quelle del sindacalismo industriale tradizionalmente egemoni in epoca fordista. Dunque il pluralismo, o la pluralità, sindacale non è un più solo un fenomeno tipico dei paesi mediterranei e diventa quindi una costante: quella *multiunion bargaining*⁶¹, che tende ad incrementare tanto i contrasti e il *bargaining* interorganizzativo, che dunque anche la complessità decisionale.

⁵⁹ Come vengono definiti da J. Visser, *The Rise and Fall of Industrial Unionism*, cit.

⁶⁰ Questo era considerata come un requisito organizzativo che facilitava la messa in opera di assetti neo-corporativi, come ben mostrava l'antologia curata da M. Marraffi, *La società neo-corporativa*, Il Mulino, Bologna, 1981. Va però ipotizzato che tale monopolio sia stato sovradimensionato con qualche forzatura che non ha tenuto conto dell'esistenza consolidata, in paesi come la Svezia, di una pluralità di Confederazioni dovute alle fratture socio-professionali. Risulta altresì plausibile che il ridimensionamento del settore industriale, e quindi delle Confederazioni industriali-operaie, abbia accentuato tale pluralismo, che era però preesistente.

⁶¹ Sempre secondo la definizione di J. Visser, *The Rise and Fall of Industrial Unionism*, cit.

Dentro questo scenario l'Italia mostra delle peculiarità che rendono problematica la sua assimilazione ad un tipo mediterraneo puro di capitalismo e di relazioni industriali (la cui consistenza è peraltro controversa).

Abbiamo citato già la tenuta associativa che rende di tutto rispetto la forza organizzativa e il radicamento sociale del nostro movimento sindacale. Bisogna aggiungere a questo il dato che il nostro è uno dei pochi paesi, insieme al Belgio, in cui il tasso di sindacalizzazione abbia registrato anche nell'ultimo decennio una qualche variazione positiva: questo attesta una persistenza del suo insediamento anche in un periodo critico. Anche Epifani nell'intervista riportata più avanti rileva una maggiore «tenuta difensiva» del sindacalismo italiano a confronto con gli altri paesi.

Ciò non toglie che questa duttilità strategica già esibita in passato, e spesso accompagnata da microinnovazioni ⁶² non appaia ugualmente sufficiente a mettere al riparo i sindacati italiani da questo trend più ampio che muove verso l'erosione.

La ragione di fondo sulla quale stiamo insistendo è la progressiva inadeguatezza delle risorse a disposizione dei sistemi nazionali di relazioni industriali, sempre più bisognosi di ossigeno sovranazionale.

Ma vi sono altri motivi, che attengono più specificamente ai caratteri delle scelte strategiche messe in atto dalle Confederazioni.

Il primo, messo in luce nel suo contributo da Militello, riguarda l'insufficienza delle opzioni solo difensive cui i sindacati stanno facendo ricorso, anche per ragioni evidenti di necessità, in questi anni dominati dalla crisi economica. Militello insiste anche giustamente sulla opportunità di esplorare il potenziale di innovazione e sviluppo contenuto nella conoscenza, nella società

⁶² Su questo aspetto, per certi versi in controtendenza insiste, con dovizia di argomenti, I. Regalia, *Quale rappresentanza*, Ediesse, Roma, 2011.

dell'informazione e nei lavoratori *high skilled*. Questo è un potenziale da esplorare con minore timidezza : e non si tratta solo di un limite del nostro tipo di sindacalismo. Va detto che questa chiave di lettura non si limita ad indicare l'esigenza di inserire in un predefinito circuito di rappresentanza un soggetto sociale in certa misura 'nuovo', come i lavoratori della conoscenza : piuttosto la riflessione parte dalla loro crescente incidenza per inferire l'opportunità di una riforma degli stessi fondamentali della rappresentanza sindacale.

Il secondo riguarda la difficoltà di elaborare una offerta di rappresentanza adeguata ai lavoratori non standard. Cosa che deriva sia dal fatto che ai sindacati sono richiesti compiti propri di una «stabilità dinamica», a metà strada tra lavoro dipendente e spazi di autonomia, alla cui erogazione essi non sono attualmente attrezzati. Ma anche dal fatto che essi continuano ad identificare come loro iscritto mediano, e da tutelare prioritariamente, il lavoratore a bassa qualifica prossimo alla pensione. E non è casuale che le battaglie maggiormente sentite, e forse più efficaci, condotte negli anni recenti riguardano appunto le garanzie previdenziali, di varia natura, apprestate a questa fascia generazionale (quella è che per intenderci rientra nei parametri del vecchio sistema pensionistico a base retributiva). Ma se alcune di queste battaglie, come quelle relative ai cosiddetti esodati, appaiono fondate e ragionevoli, pure il progressivo venir meno (dal mondo del lavoro attivo) di quei nuclei più anziani dovrebbe spingere a identificare altri gruppi e altre priorità: cosa fin qui avvenuta in modo intermittente e inadeguato.

Un terzo aspetto, sul quale ha richiamato con forza l'attenzione Cella⁶³ riguarda le divisioni, spesso rissose, che hanno accompagnato le vicende sindacali nell'ultimo decennio, indebolendo di fatto il potere contrattuale

⁶³ G.P. Cella, *Difficoltà crescenti per le relazioni industriali italiane ed europee*, cit.

dell'insieme dei sindacati. Questi sono divenuti tutti più dipendenti dalla disponibilità dei loro interlocutori, e in modo particolare dall'abbondanza delle risorse pubbliche, che a vario titolo sono via via più indispensabili per il loro mantenimento organizzativo.

Nello stesso tempo, come rileva Cella, la loro disunione, insieme ad un distacco conoscitivo ed operativo dalle condizioni materiali di lavoro, contribuisce anche a ridurre il contenuto negoziale tipico di un assetto evoluto delle relazioni industriali.

L'osservazione di Cella, per quanto sostanzialmente fondata, può essere forse un po' mitigata.

Sia perché, come ricordavamo sopra, la pluralità sindacale non appare più appannaggio solo di alcuni paesi, ma costituisce ormai un dato più normale e diffuso nel panorama del sindacalismo europeo. Sia perché essa è stata in passato molto spesso tenuta sotto controllo – e con successo - nei suoi aspetti patologici da comportamenti improntati all'unità d'azione o alla mediazione reciprocamente conveniente. Nell'esperienza italiana le fasi di divisione e quelle di unità più intensa si sono succedute ed alternate. E' vero però che l'ultimo decennio è stato contrassegnato dalla prevalenza di tensioni e divisioni, che hanno accompagnato e fatto da contrappunto ad una relativa marginalità dei sindacati nella sfera pubblica. In questo periodo sono stati decisi cambiamenti nei regimi di welfare che hanno scavalcato per la prima volta i sindacati, ed anche tentativi (il ministro Sacconi) di interferenza legislativa e politica nelle relazioni industriali mai riscontrati in precedenza (art.8, manovra agosto 2011). In particolare sono state cambiate due volte le regole in materia previdenziale senza il consenso sindacale. La prima volta (Maroni) il governo si è sottratto al metodo della concertazione, la seconda (Fornero) esso non ha neppure ritenuto di dover dare vita ad un negoziato su questa materia.

Insomma trovare maggiore unità in una fase di incertezza intorno al ruolo stesso dei sindacati appare una scelta necessaria almeno sotto il piano strumentale. Nei mesi più recenti le tre Confederazioni hanno ritrovato una qualche unità di intenti, non solo attraverso la firma dell'Accordo Interconfederale del giugno 2011, ma anche come risposta difensiva all'azione dei governi, la quale sembra invece orientata a logorare il riconoscimento di cui essi avevano a lungo goduto nella sfera pubblica. In realtà le tre Confederazioni hanno trovato nella sostanza una frontiera su cui attestarsi e che condensa i loro interessi comuni favorendone la convergenza: è la soglia al di sotto della quale la divisione appare dannosa. E' quella frontiera che potremmo definire come *accettazione(da parte degli attori istituzionali) dei sindacati come soggetto di rappresentanza generale*, che in quanto tale concorre a determinare alcune scelte pubbliche: è quel ruolo che è stato condensato in passato nella formula suggestiva di «sindacato soggetto politico». In altri termini i sindacati – tutti unitariamente – non possono accettare, pena un loro evidente ridimensionamento, di essere considerati alla stregua di un qualunque gruppo di pressione: dato inaccettabile specie dopo essere stati a lungo considerati e legittimati come un soggetto «semipubblico» (e aver goduto dei benefici connessi). Più recentemente nel novembre 2012 è stato registrato un ulteriore episodio di divisione sindacale in relazione all'accordo sulla produttività: è la conferma di un andamento non più lineare, ma sussultorio, dei rapporti tra le Confederazioni, e dell'oscuramento che incontra nella loro agenda l'obiettivo della piena unità.

Ovviamente esiste anche un'altra ragione per rafforzare una qualche forma di unità e lamentare i guasti della sua mancanza: essa può aiutare i sindacati a rendere più incisiva la loro azione e a colmare alcuni buchi che possono incrinare il ruolo.

Se adottiamo gli indicatori di forza dei sindacati⁶⁴ generalmente utilizzati possiamo capire come l'unità sindacale possa essere un fattore che aiuta a calibrarne la presenza ed influenza nel nostro paese. Gli indicatori messi a fuoco nell'analisi comparata sopra richiamata sono essenzialmente tre: una rete capillare nei luoghi di lavoro; adeguati sostegni istituzionali; disponibilità di capitale sociale (concetto di difficile traduzione, e che forse potremmo rendere come: solido insediamento nei territori aiutato da un ambiente sociale favorevole). Ora vediamo che tutte e tre queste dimensioni sono presenti nella realtà italiana, ma non sono inattaccabili e richiederebbero ulteriori aggiustamenti o miglioramenti. La diffusione delle strutture di base (le Rsu, Rappresentanze sindacali unitarie), salvo che nel pubblico impiego, si presenta come intermittente e da consolidare: cosa che richiederebbe una qualche forma di sostegno legislativo. L'aiuto delle istituzioni è buono ma non paragonabile a quello configurato dai sistemi Ghent: può essere rafforzato, in particolare facilitando l'azione sindacale nei luoghi di lavoro e introducendo diritti di partecipazione (su cui più avanti); nei territori, mentre appare forte l'attività di servizio, sembra invece bisognosa di ulteriori spinte quella tesa all'aggregazione del lavoro disperso e discontinuo e quella orientata alla «contrattazione sociale» (contrattazione a base territoriale del *welfare* locale, diffusa significativamente solo in alcune aree). Dunque una qualche modalità di intelligente collaborazione funzionale tra le Confederazioni potrebbe aiutare a limitare alcuni di questi difetti (e soprattutto la loro futura portata erosiva). Oltre che per ragioni simboliche, una qualche unità sindacale sarebbe dunque importante per motivi pratici e per così dire opportunistici oltre che in funzione un riorientamento delle scelte strategiche.

⁶⁴ Utilizzati da A. Bryson, B. Ebbinghaus e J. Visser, *Introduction: Causes, consequences and cures of union decline*, in «European Journal of Industrial Relations», n. 2, 2011, pp. 97-105.

4. La concertazione perde quota?

Come abbiamo già accennato, uno spazio d'azione abitualmente esercitato dai sindacati, quello della concertazione, appare anch'esso sottoposto a pressioni ed erosioni. Nonostante continuino ad apparire studi intorno alla rilevanza degli accordi triangolari e alla loro crescente istituzionalizzazione⁶⁵ pure questo spazio appare insidiato e in via di riduzione in diversi paesi. Ricordiamo che la sua importanza era – ed è - collegata all'opportunità per le parti sociali (ed *in primis* per i sindacati) di partecipare a pieno titolo ad alcune decisioni pubbliche in materia sociale ed economica, contribuendo per questa via alla regolazione politica del mercato (definita della «politica di classe» da Streeck, che ha scritto pagine molto belle in proposito). E' da considerare che per i sindacati l'accesso all'arena pubblica si è tradotto in una fondamentale risorsa aggiuntiva, che nel corso del tempo è divenuta via via più importante e non facilmente sostituibile. Sono i sindacati dunque i soggetti che hanno più da rimettere dal venir meno di questo metodo decisionale, dal momento che gli imprenditori hanno sempre la possibilità di ricorrere ad altri strumenti d'azione (che risulterebbero addirittura potenziati per i *global players* come sostiene Crouch⁶⁶ e quindi considerano la concertazione come una possibilità cui fare ricorso solo quando è necessaria. Quanto ai governi, sono proprio questi che fanno registrare i cambiamenti

⁶⁵ Su questo aspetto esiste storicamente una ampia letteratura spesso ottimistica. Per un quadro recente si veda S. Avdagic, M. Rhodes e J. Visser, *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution and Institutionalization*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

⁶⁶ C. Crouch, *Il potere dei giganti*, Laterza, Bari-Roma, 2012; ma si vedano anche le informazioni contenute in G. Meardi, *Relazioni industriali europee e pressioni internazionali*, cit..

maggiori, e in senso non (immediatamente) favorevole alla riproduzione dei patti tripartiti.

In effetti la teoria originaria della concertazione – i trilateral arrangements – si reggeva sulla necessità dei governi di far ricorso, al fine di potenziare il loro consenso, ad una qualche forma di «scambio politico» con i sindacati ⁶⁷: dunque di qui anche l'esigenza per i governi di trovare un punto di convergenza conveniente con le grandi organizzazioni di rappresentanza. E la disponibilità dei governi a favorire intese concertate era comunque da ritenere essenziale, grazie alla disponibilità da parte loro di risorse di autorità ed economiche tali da favorire gli «scambi» tra i diversi attori.

Rispetto a questa impostazione una prima rottura è divenuta visibile all'inizio degli anni ottanta. I primi governi, prodotti dai capitalismi anglosassoni, orientati in senso chiaramente liberista abbandonarono progressivamente il paradigma della piena occupazione, che aveva animato le politiche post-belliche, senza pagare dei prezzi in termini di consenso sociale e politico. In altre parole quei governi scoprirono di poter modificare pezzi rilevanti del precedente compromesso sociale senza subire danni dal punto di vista del sostegno popolare, come era successo fino ad allora.

In alcuni casi ingaggiarono battaglie frontali con i sindacati dalle quali , invece di perdere popolarità, come era successo in precedenza, guadagnarono ulteriori successi (Thatcher vs. minatori; Reagan vs. controllori di volo). Quei governi, ma in seguito anche altri, fecero diventare chiaro che era stati capaci di immunizzarsi, almeno in parte, dall'appoggio dei sindacati. Un appoggio che sembrava invece ancora largamente indispensabile per i governi orientati a

⁶⁷ Era questo il concetto introdotto nel dibattito scientifico da A. Pizzorno, *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in C. Crouch e A. Pizzorno (a cura di), *Conflitti in Europa*, Etas, Milano, 1977. Questo concetto evocativo acquistò notorietà ed ebbe successo al punto da essere anche adottato nel lessico sindacale (in particolare dalla Cisl di Carniti).

sinistra (salvo che, come in Francia, avessero di fronte sindacati particolarmente deboli ed elettoralmente poco influenti).

Dopo una fase di oscuramento, gli accordi di concertazione ripresero quota negli anni novanta , soprattutto grazie alla spinta che proveniva dai governi, in diversi paesi europei (tra i quali l'Italia), dando vita ad un ciclo di patti sociali, che mostrava la vitalità di quello strumento anche in realtà nazionali che non lo avevano sperimentato in precedenza. Il ricorso alla concertazione da parte dei governi non divenne però una colonna permanente della loro azione, e non solo in ragione delle differenti coloriture, e convenienze, delle diverse compagini governative. Come venne messo in luce qualche anno fa in una indagine comparata ⁶⁸ anche i governi di sinistra non facevano più ricorso ad accordi con le parti sociali in modo automatico o come prima scelta. Piuttosto erano spinti in quella direzione tutti i governi deboli, anche quelli di destra, quando era in gioco l'allargamento della loro fragile maggioranza parlamentare (come il primo Aznar in Spagna) e la sorte stessa dell'esecutivo. E questo orientamento era inoltre facilitato dalla presenza di sindacati bene organizzati e capaci di una traduzione collettiva delle intese , ma nello stesso tempo non dotati di elevato potere di veto. Nel caso italiano l'esperienza degli anni novanta aveva mostrato che a fare ricorso alla concertazione (o anche a intese bilaterali con i sindacati) erano stati soprattutto i governi tecnici (Ciampi e Dini) , bisognosi di allargare lo *stock* di consenso di cui disponevano in parlamento e comunque più sensibili all'obiettivo di mobilitare una cooperazione sociale diffusa.

A cavallo degli anni più recenti sembra essersi consumato un ulteriore passaggio, con ricadute che toccano anche il nostro paese. Il dato nuovo che si configura è che tutti i governi, quale che sia il loro orientamento, hanno

⁶⁸ L. Baccaro e A. Simoni, *I governi e la concertazione. Perché alcuni la vogliono ed altri no*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori», n.1, 2006.

imparato a fare a meno del consenso e dell'apporto dei sindacati senza subire particolari danni. La diminuzione generalizzata del potere del lavoro organizzato, rafforzata dalla crisi economico-finanziaria, ha contribuito a sua volta a creare il paradosso attuale. Una fase, come l'attuale, di emergenza, che richiederebbe sforzi congiunti e un compromesso sociale rinnovato ed esteso, è stata affrontata in molti casi con decisioni unilaterali da parte dei governi e senza un forte coinvolgimento delle parti sociali (alcuni assaggi li abbiamo avuti anche noi). Un frangente che in altri momenti avrebbe visto riprendere quota ai negoziati trilaterali e agli accordi sociali è stata gestita senza che sia aumentato il ricorso alla concertazione. Anzi la propensione alle decisioni assunte dai governi «per decreto» (cioè senza mediazioni con gli attori sociali) appare in aumento, mentre si riducono lo spazio e la portata dei patti di concertazione.

Alla base di questo mutato orientamento politico troviamo alcune situazioni occasionali accanto a fattori strutturali che operano nel lungo periodo.

Tra i fattori legati alla fase possiamo segnalare negli anni scorsi la netta prevalenza di governi di destra o centro-destra nel nostro continente. Vedremo però se il riorientamento politico avvenuto o in corso in diversi paesi (partito da Danimarca e Francia) verso sinistra produrrà effetti significativi in questo ambito. Non si tratta di un esito scontato. Infatti non dobbiamo dimenticare che tutti gli studi segnalano la caduta o la forte incertezza di una delle variabili che aveva spiegato in passato la propensione verso la concertazione : la vicinanza dei sindacati ai parti amici (in primo luogo socialdemocratici) che spingeva verso un raccordo reciprocamente necessario e potenzialmente vantaggioso.

Un fattore che invece ha assunto caratteristiche più evidenti e preoccupanti è il progressivo indebolimento dei sindacati che determina un tendenziale asimmetria a loro sfavore rispetto agli altri attori, inclusi quelli pubblici.

Ma più in profondità dobbiamo registrare, anche nel nostro paese, un mutamento del clima scientifico e mediatico in direzioni non favorevoli ad una considerazione positiva della concertazione.

Qualche studioso bene avvertito ⁶⁹ aveva segnalato per tempo il cambiamento negli umori e nell'agenda dei governi, ma anche negli orientamenti dell'opinione pubblica, anzi per così dire nello «spirito pubblico». Dentro questo mutato angolo visuale la concertazione appariva agli occhi di molti – o veniva presentata – non solo come un armamentario spesso superfluo o un vincolo complicante, ma soprattutto come un metodo troppo lento e faticoso per stare al passo con i mutamenti del sistema produttivo e con la rapidità degli aggiustamenti che questi richiedono. La concertazione dentro questa ottica, sostenuta soprattutto dagli economisti (e popolare dentro il mondo degli affari e i media collegati) non garantiva risultati adeguati. Questi potevano essere acquisiti invece in modo più rapido e puntuale o attraverso gli automatismi di mercato o attraverso la capacità di mettere in campo decisioni governative per decreto: nell'accezione sopra ricordata, che non allude a decisioni affidate a decreti legge, bensì assunte in modo gerarchico dai governi e assumendosi da soli la responsabilità di operare delle scelte risolutive.

Dunque trent'anni fa gli studiosi «neo-corporativi», come abbiamo già ricordato ⁷⁰ avevano elevato a valore gli accordi triangolari, perché questi apparivano idonei ad assicurare nello stesso tempo maggiore coesione sociale e maggiore efficacia nelle performance socio-economiche (a partire dalla stagflazione che si stagliava come principale sfida): la concertazione era appunto il pilastro degli assetti «neo-corporativi». La concertazione veniva presentata

⁶⁹ M. Regini, *Tre fasi, due modelli e una crisi generalizzata*, cit..

⁷⁰ M. Maraffi, (a cura di), *La società neo-corporativa*, Bologna, il Mulino, 1981.

come lo strumento toccasana, non solo sotto il profilo della desiderabilità sociale, ma anche sotto quello dell'efficienza economica.

Questa parabola si è rovesciata nel suo contrario. La superiorità della regolazione mediante accordi viene attaccata e messa sottosopra. Nella nuova vulgata la concertazione, ammesso che essa valga ad aumentare la cooperazione tra gli attori e nella società, non appare invece in grado di assicurare risultati adeguati, in quanto si ritiene che la mediazione (cui necessariamente approdano i negoziati concertativi) produce in modo inevitabile degli annacquamenti o delle distorsioni rispetto alle scelte «giuste» o ottimali.

Questi assiomi, come diremo tra poco, hanno certo esercitato una qualche seduzione nei confronti dei cittadini: chi non vorrebbe decisioni prese in modo semplificato e di efficace implementazione? Ma nello stesso tempo, va segnalato, con risultati distanti dai ritratti più invitanti e dalle promesse più ottimistiche.

Non desta comunque scandalo che nell'ultimo decennio questa chiave lettura abbia avuto una presa rilevante sulla politica e sulla società italiane.

L'eccezione è costituita dalla breve esperienza del governo Prodi bis (2006-2008), che invece fece della concertazione la sua stella polare, arrivando a perfezionare un Protocollo sul welfare (2007) sicuramente denso di buone intenzioni riformatrici. Purtroppo va detto che quella esperienza di trattativa triangolare, con la sua inusitata lunghezza e le code polemiche successive, non può essere considerata come un buono spot a favore della concertazione. Anzi le sue debolezze – in particolar luogo la farraginosità decisionale – hanno inciso sull'aumento delle perplessità, riscontrabile in molti ambienti, riguardo alla bontà di questo metodo. Ricordiamo che quelle debolezze, che contribuirono a rendere più accidentato ed incerto l'esito decisionale, furono da addebitare soprattutto (anche se non soltanto) alle divisioni interne all'attore governo (e alla

maggioranza politica che lo sosteneva): una variabile ignota alla letteratura sugli accordi triangolari, che immaginava l'attore governo come un soggetto compatto e omogeneo, anzi come il soggetto che plasmava la compattezza di tutti gli attori. Invece in quel caso le diverse anime della sinistra al governo, in luogo di trovare una sintesi condivisa cui attenersi, preferirono dare vita ad una negoziazione permanente e frammentata che produsse conseguenze perverse sul piano del consenso sociale.

L'esperienza dei due governi Berlusconi, succedutisi nel decennio, si è svolta invece all'insegna di una chiara ripulsa nei confronti della concertazione, una ripulsa animata dalla voglia di una inversione di rotta. Questo orientamento provava ad incarnare il fastidio – purtroppo diffuso – verso procedure che allargavano la sfera pubblica e costruivano pazienti tessiture con gli attori sociali. Il vessillo innalzato dal centro-destra è stato quello della formula del «dialogo sociale», che in realtà alludeva ad un lessico europeo con il quale condivideva al fondo scarse parentele. Tale espressione indicava l'esigenza di confrontarsi con gli attori sociali. Nello stesso tempo escludeva la strada della condivisione decisionale con essi, dal momento che il governo assumeva sopra di sé l'onere di operare da «sovrano», capace di tagliare da solo tutti i nodi più importanti. Concretamente quei due governi hanno mostrato alcune oscillazioni, che non hanno però smentito questi assunti. Resta prevalente l'idea della superiorità gerarchica dell'attore pubblico, e nel contempo la voglia di evitare corresponsabilità con le parti sociali, ivi inclusi gli imprenditori: oggetto privilegiato delle attenzioni elettorali della destra, ma in quanto soggetti individuali aggregabili dal messaggio del leader, e non in quanto membri di organizzazioni collettive. Bisogna aggiungere che quei governi non hanno comunque rinunciato ad abbozzare qualche intesa con gli attori sociali che potesse escludere la Cgil: una mezza concertazione val bene la messa se può

portare al risultato politico della marginalizzazione dell'interlocutore considerato più ostile e pericoloso. Nello stesso tempo essi non hanno neppure escluso colpi di mano più orientati in senso dirigista, come il ricordato art. 8 del 2011: non solo senza ricercare un accordo, ma anche con una forzatura evidente nei riguardi degli orientamenti manifestati dall'insieme delle organizzazioni sociali.

Esistevano invece molte attese, andate deluse, che il governo tecnico presieduto da Monti si muovesse nel solco del coinvolgimento delle parti sociali tracciato da Ciampi nel 1993. Ed invece, dopo iniziali oscillazioni e qualche dichiarazione di buon vicinato, così non è stato.

Sulle pensioni il governo ha preferito optare per la scelta secca dell'innalzamento dell'età pensionabile. Al di là della bontà di principio del provvedimento – nell'insieme condivisibile – gli strascichi successivi hanno evidenziato che sarebbe stato più prudente coinvolgere i partner sociali almeno nella fase di attuazione delle decisioni : come è noto, le parti possono svolgere un ruolo non solo nell'ambito del *decision making*, ma anche ai fini di una più efficace attuazione delle scelte pubbliche, evitando quegli effetti perversi sul piano sociale che invece si sono verificati.

Quanto alla cosiddetta riforma del mercato del lavoro le dichiarazioni e i comportamenti del governo (e in modo particolare dei membri coinvolti in prima persona) sono apparsi altalenanti e non persuasivi. Si è dato luogo ad incontri con le parti sociali all'interno dei quali il ruolo dell'attore governo – che può pescare in varie risorse simboliche e materiali – è apparso spesso evanescente e poco concludente, dal momento che non veniva affidato a proposte nettamente definite. Non è risultato neppure del tutto chiaro se gli incontri dessero vita ad una trattativa vera e propria, oppure più riduttivamente fossero da ricondurre ad un tavolo tecnico di informazioni e consultazioni. Alla

fine l'esecutivo ha optato per non arrivare alla formalizzazione di un testo comune da presentare all'approvazione ed eventuale sottoscrizione delle parti sociali. Se si fosse seguito questa strada ci saremmo trovati di fronte ad una variante dei patti di concertazione, ma comunque all'interno del recinto degli accordi concertati. La strada che è stata seguita ha invece enfatizzato l'autonomia decisionale del governo, che ha presentato un 'proprio' disegno di legge, elaborato in solitudine, cosa che in teoria non impediva alle parti una adesione successiva (una volta esclusa quella contestuale): che però non si è verificata; anzi si è verificato piuttosto uno sfrangiamento e un distanziamento ulteriore delle posizioni in gioco.

Ma quali sono le ragioni che hanno consigliato a saggiare e preferire questo iter? E possiamo considerare soddisfacente l'esito della rinuncia della concertazione? Anzi, per meglio dire, l'abbandono della concertazione ha condotto a quei risultati soddisfacenti che erano stati in certa misura promessi ed erano persino attesi in alcuni ambienti?

Possiamo ritenere che il governo abbia scelto di evitare un accordo formale con le parti, non solo per omaggio ad un approccio tradizionalmente liberal democratico (cui spesso si è richiamato il premier), ma anche in ragione di un calcolo preciso. Il calcolo consistente nella possibilità di incassare per questa via un risultato più vantaggioso: un provvedimento più coerente con gli obiettivi dichiarati; un consenso sociale più esteso.

Cominciamo con il dichiarare qualche scetticismo verso questo omaggio ad una impostazione vetero-liberaldemocratica tesa a valorizzare gli organi della sovranità nazionale: una posizione rispettabile che – detto per inciso – funziona anche come un alibi per il pregiudizio manifestato da esponenti del governo verso l'idea stessa della concertazione. In realtà l'avversione ai vincoli assunti verso gli attori collettivi privati era stata smontata da molto tempo dalla citata

letteratura «neo-corporativa»: che aveva mostrato come una qualche divisione funzionale con il circuito degli accordi tripartiti – cui venivano delegate alcune decisioni – producesse dei benefici sul funzionamento sistemico delle istituzioni della rappresentanza politica. Peraltro in varie esperienze, come pure in quella italiana precedente, erano stati adottati accorgimenti che consentivano di raccordare i protocolli di intesa all'attività parlamentare evitando che si delineasse una concorrenza tra i due metodi o che prendesse corpo in modo esplicito l'esautoramento degli organi della volontà generale. Va anche aggiunto che l'omaggio formale al parlamento o agli organi elettivi sembra poi smentito nelle prassi delle nostre democrazie da processi reali che vedono il crescente protagonismo di tecnocratie pubbliche, spesso non elettive, e private, espressione dei *global players*⁷¹. L'alternativa alla concertazione sembra essere non quella di un potere democratico più trasparente e diffuso, ma quella di una concentrazione opaca in pochi soggetti forti, con esplicita esclusione delle organizzazioni sociali.

Detto dunque che l'obiezione fatta propria dal governo appare troppo scolastica e superata dalle procedure già adottate in tanti paesi e da tanto tempo, oltre che da possibili astuzie pratiche, dobbiamo manifestare analoga perplessità riguardo alla bontà del calcolo su cui hanno poggiato le scelte dell'esecutivo: accompagnate dalle fanfare di una certa stampa che santificava la superiorità – una volta per tutte – della decisione unilaterale.

In realtà gli esiti di questa impostazione appaiono in larga misura deludenti e controfattuali.

La conclamata maggiore rapidità della decisione presa dal solo governo si è tradotta invece in un lungo e travagliato iter parlamentare durato diversi mesi ed

⁷¹ Va in questa direzione l'analisi condotta da C. Crouch, *Il declino delle relazioni industriali nell'odierno capitalismo*, cit.. Uno scenario quantomeno tecnocratico con il quale esponenti del governo Monti hanno mostrato una rilevante sintonia

esposto ai chiaroscuri di un continuo aggiustamento del testo inizialmente varato dal ministro del lavoro. Certo questa conseguenza è stata anche agevolata dalla scelta, cui il governo si è piegato senza entusiasmo, di utilizzare una via legislativa ordinaria in luogo della decretazione d'urgenza. Ma essa è anche la proiezione della evidente sottovalutazione delle difficoltà di pervenire ad una sintesi effettivamente condivisa mediante una strada diversa da quella concertativa. La decisione in solitaria non produce una convergenza automatica se non può spendere sul tavolo una superiorità tecnica o etica incontrovertibile (quale a suo tempo poteva vantare il tandem Ciampi-Giugni). Diversamente da quanto immaginato, l'opzione della rinuncia alla concertazione non si è tradotta in scelte più limpide e nette, ma solo nel venire meno degli impegni reciprocamente assunti mediante il ricorso al vincolo pattizio. La conseguenza più naturale è stata così non l'incentivazione di posizioni centripete, ma la rincorsa di ciascun attore a smarcarsi e a prendere le distanze dall'elaborato governativo: questo ha riguardato anche le organizzazioni, come la Cisl e la Confindustria, che erano apparse all'inizio più disponibili a collaborare. Infatti l'aspetto importante, sottostimato dai nuovi orientamenti, da sottolineare riguarda come la concertazione contenga - se ben dosata - un potenziale rilevante di agevolazione della cooperazione tra gli attori collettivi. Al posto di un *decision making* stringente e concentrato ha preso quota invece una procedura frammentata ed opaca aperta ad una specie di negoziazione permanente, che ha concesso uno spazio inusitato anche alle piccole logiche e ai piccoli interessi: esattamente l'opposto di quello che si intendeva realizzare. Ne è derivato anche uno spazio maggiore per la mediazione operata dai partiti politici: e questo non è stato un male, dal momento che quei soggetti hanno bisogno di rilegittimarsi in rapporto alla realizzazione di beni comuni. Ma

appunto di una mediazione si è trattato: che poteva essere raggiunta prima in modo più esplicito e con minore spreco di tempo e risorse.

Quanto all'effetto consenso anch'esso è evaporato nel corso della vicenda arrivando ad esiti assai più pallidi ed incerti di quelli sperati. L'appel, reale o presunto, per scelte decise e muscolari non ha trovato modo di esprimersi. Se il consenso dei cittadini – e quello dei mercati – si è rivelato più tenue del previsto, nello stesso tempo è venuto meno quello delle organizzazioni sociali e delle loro vaste *constituencies*. Queste hanno preferito sottolineare le proprie specifiche posizioni e prendere le distanze – qualche volta in modo marcato – dal provvedimento.

Anche in termini di contenuto – su cui non ci soffermiamo diffusamente – l'esito è sembrato infine più pallido e di incerta attuazione: tanto sul versante della flessibilità in uscita (i minori laccioli a cui il governo mirava con il ridimensionamento dell'art.18), che su quello della flessibilità in entrata (riduzione del *range* dei contratti instabili e più rapido accesso alla stabilità occupazionale). Anche in questo caso si può ritenere che il difetto d'origine sia da attribuire al metodo ondivago adottato e alle idee confuse sull'approdo più efficace: la legge, piuttosto che in una riforma, ha finito con il risolversi in un prodotto mediocre di un processo decisionale mal gestito.

Alla radice di questo approccio rintracciamo una lettura non persuasiva del ruolo delle grandi organizzazioni di rappresentanza sociale. Queste sono state viste come un ostacolo al raggiungimento dell'interesse generale e come portatrici di poteri di veto e di interessi particolari. Ora va detto che è sicuramente tramontata l'illusione, tipica della letteratura neo-corporativa, che identificava nelle grandi organizzazioni una propensione quasi spontanea verso il bene comune, fondata sul fatto che esse rappresentavano tutta la società produttiva, sicuramente quella virtuosa, e quasi tutta la società in generale.

Questa illusione non funziona più – ammesso che fosse fondata in passato -, perché le attuali economie sono molto più differenziate e le organizzazioni generalmente indebolite. Ma questo non significa che sia valido il punto di vista opposto, che potremmo definire come una sorta di neo-pluralismo degli interessi. Insomma che tutti i gruppi si equivalgano a prescindere dalle dimensioni e dagli obiettivi. Questo approccio corre il rischio di travisare completamente l'entità e il senso del fenomeno associativo (sempre in nome della superiore sintesi che dovrebbe essere offerta dal governo). Infatti, in mancanza di una chiara gerarchizzazione in funzione dell'utilità sistemica, tutti i gruppi si equivalgono e sono considerati alla stessa stregua. In questo modo si produce il duplice paradosso di un governo che fa la faccia feroce con le grandi organizzazioni, pensando di poterne fare a meno, ma nello stesso tempo diventa prigioniero delle proteste (e del potere di ricatto) delle piccole *lobby*, come i tassisti o i notai.

La strada perseguita dagli accordi di concertazione è stata un'altra. Ed è ancora valida. Essa puntava ad utilizzare le organizzazioni di rappresentanza generale, come una risorsa positiva ai fini della produzione di beni pubblici (dalle politiche dei redditi e dal controllo dell'inflazione fino alle politiche per l'occupazione o alla revisione dei regimi di welfare). Una strada che in generale ha funzionato, anche nella realtà italiana, in virtù del senso di responsabilità di quegli attori, più portati di altri – in virtù delle loro grandi dimensioni e della loro vocazione confederale - a interiorizzare i vincoli delle politiche economiche e a raccordarsi con le istanze della comunità nazionale. In altre parole, per quanto deenfattizzate o ridotte, le organizzazioni collettive dei lavoratori e dei datori di lavoro restano quello che più assomiglia ad una aggregazione – o intermediazione come veniva definita – di ampi interessi e di domande

differenziate che esista e che, con un buon dosaggio, può aiutare – non ostacolare - una sintesi socialmente accettabile.

Detto dunque che la concertazione, nonostante alcuni correnti pregiudizi, resta uno degli strumenti decisionali socialmente più densi, si tratta semplicemente di restaurarne le prerogative?

Naturalmente – ed è comprensibile – i sindacati tendono a santificarne il ruolo. Ma è opportuno immaginare per il futuro delle innovazioni sia di metodo che di contenuto per evitare una semplice riedizione di esperienze già viste.

Il primo aspetto su cui richiamare l'attenzione investe i tempi del processo decisionale, i quali possono essere resi in anticipo più precisi e stringenti , possibilmente evitando il gioco opportunistico degli attori.

Il secondo aspetto riguarda invece l'attenuazione di quel rischio di centralizzazione decisionale che era associato a questo metodo ed era paventato da tanti analisti che si erano occupati in passato di questo tema. E' possibile prendere decisioni molto verticalizzate ed insieme democratiche, senza limitarsi ad un mandato implicito che gli attori collettivi avrebbero ricevuto *ex ante*? In diversi paesi si è riflettuto e cercato di intervenire facendo ricorso ad alcuni strumenti di democrazia partecipativa più o meno sistematici ed estesi ⁷². E nonostante la concertazione in primo luogo richieda alle leadership uno sforzo di responsabilità decisionale , pure appare possibile mettere in atto tecniche per aumentare il coinvolgimento dei diretti interessati. Uno dei meriti dei sindacati italiani, anche nel confronto comparativo, è sempre stato quello di dedicare una particolare attenzione a questo aspetto, elaborando anche fantasiosamente dei meccanismi orientati a raccogliere la voce dei lavoratori, come consultazioni e referendum variamente strutturate. In particolare va considerato un successo,

⁷² Si vedano al riguardo l'analisi e le tesi di L. Baccaro e M. Carrieri, *Sindacato, democrazia e rappresentatività. Il caso italiano in prospettiva comparata*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori», n. 2, 2011.

proprio da questo punto di vista, il referendum di validazione del Protocollo di concertazione sul welfare del 2007, che ha dato vita a d un ampio confronto e ad una forte partecipazione sociale (hanno votato circa cinque milioni e mezzo di lavoratori e pensionati, esprimendo un largo consenso verso quell'accordo). Questa sembra una delle direzioni di marcia virtuose o almeno promettenti da valorizzare anche in prospettiva.

Il terzo aspetto riguarda i contenuti degli accordi, che dopo la fase «affluente», nella quale venivano distribuite risorse incrementali, sono diventati nel tempo più vicini ad accordi di austerità, consistenti in politiche di riduzione o taglio, per esempio nella rimodulazione verso il basso delle politiche sociali : aspetto che li rende meno entusiasmanti e insieme più faticosa la produzione di consenso. Qui sarebbe necessario provare ad immaginare la concertazione come la cornice di un compromesso sociale ridefinito che prova a ricostruire per gradi politiche di regolazione della flessibilità e di ridefinizione universalistica del *welfare*⁷³ pure dentro una fase di scarsità finanziaria destinata a durare. Non è una sfida facile da vincere, ma appare come un passaggio ineludibile.

5. *Le traiettorie di una regolazione di medio raggio*

Come abbiamo visto le relazioni industriali non sono scomparse, come paventano le tesi più pessimistiche, ma non godono neppure di buona salute. Esse sono erose sia nella estensione che nella profondità della loro capacità regolativa. Al compromesso vantaggioso degli anni d'oro si è sostituito in Italia, ma anche negli altri paesi avanzati, un «piccolo» compromesso, che non elimina

⁷³ M. Paci, *Nuovi lavori nuovo welfare*, Il Mulino, Bologna, 2005.

le tutele collettive (e la contrattazione) ma che ne riduce la portata, puntando alla difesa minima dei posti di lavoro, ma in un quadro di intensificazione tendenziale dei ritmi e degli orari di lavoro e di maggiore insicurezza delle prospettive.

Secondo alcuni ⁷⁴ questo scenario si caratterizza per una certa continuità nelle relazioni tra gli attori collettivi e tra questi e lo Stato. In certa misura questa valutazione può risultare fondata se si guarda alla superficie di questi rapporti: né dobbiamo dimenticare che la vita e la riproduzione delle organizzazioni collettive, anche se stanno riclassificando le loro funzioni, dipendono almeno in parte dal loro reciproco riconoscimento. Quanto alle dinamiche che si delineano tra i grandi soggetti e i governi abbiamo già detto che sono da considerare in via di restringimento e le potremmo classificare come «molti incontri/pochi accordi» a voler segnalare un punto di rottura con il passato, che era invece prevalentemente orientato in senso pattizio. Nella sostanza però le difficoltà di tenuta delle relazioni industriali classiche sono rintracciabili nella più ridotta autorità della contrattazione collettiva: non solo maggiore decentramento, ma anche riduzione – almeno in alcuni paesi - della copertura contrattuale – , e della profondità contrattuale in azienda accompagnate dall'aumento della contrattazione individuale o di meccanismi comunque decollettivizzanti. In particolare l'impatto più dirompente è dato dagli scricchiolii crescenti nella contrattazione *multi-employer*⁷⁵, che porta in particolare all'indebolimento dei contratti nazionali di settore: un pilastro che contribuiva ad allargare il raggio della contrattazione e nello stesso tempo a dilatare le basi sociali dei sindacati.

⁷⁴ Si veda ad esempio il ragionamento condotto da G. Meardi, *Relazioni industriali europee e pressioni internazionali*, cit..

⁷⁵ L. Bordogna, *La regolazione del lavoro nel capitalismo che cambia: fosche prospettive?*, cit..

I contributi che seguono evidenziano i limiti crescenti delle relazioni industriali di ambito nazionale, che non sono più sufficienti ad affrontare con successo le nuove sfide.

Il restringimento di questo spazio non equivale però a rendere vani gli sforzi per le riforme in ambito nazionale: tesi ad una maggiore razionalizzazione e istituzionalizzazione delle relazioni industriali.

Ma, per quanto poderoso possa essere l'impegno per una riscrittura delle regole e per una loro più robusta normazione, pure questo non vale a proteggere compiutamente i sistemi nazionali dalla talpa dell'erosione sovranazionale. Questo limite è divenuto evidente anche nella realtà tedesca, nella quale gran parte delle garanzie era stato giuridificato in modo minuzioso, ma ciò non è valso a proteggere le aree più periferiche o deboli del sistema⁷⁶.

Questa consapevolezza dovrebbe indurre ad affrontare con maggiore sobrietà il nodo delle riforme sul tappeto. E' dunque vero che le nostre relazioni industriali sono a più debole formalizzazione rispetto ad alcuni paesi mediterranei, e a gran parte degli altri paesi avanzati. E quindi sottrarre degli spazi al gioco degli aggiustamenti informali appare un percorso inevitabile da affrontare.

Ma quali caratteristiche questo percorso deve assumere concretamente? Diciamo che si fronteggiano due chiavi di lettura – una che accentua i pregi del volontarismo e l'altra che propende per una accentuata istituzionalizzazione normativa⁷⁷ - che possiamo considerare allo stato entrambe inadeguate.

⁷⁶ Come è stato segnalato in diversi studi. Per una sistemazione accurata e recente si veda l'articolo di R. Bispink e H. Dribbusch, *Contrattazione collettiva, decentramento e gestione della crisi: L'industria tedesca dopo il 1990*, cit..

⁷⁷ Va considerato ovviamente che questa stilizzazione corrisponde ad una rappresentazione schematica e polarizzata delle posizioni che vengono richiamate. Appare giusto segnalare altresì che una parte delle differenze evocate sono da ricondurre anche ad approcci disciplinari diversi: più attento alle dimensioni empiriche effettive quello sociologico, e più orientato in senso normativo quello dei giuristi.

Una è quella proposta in passato nelle scienze sociali⁷⁸ (si vedano ad esempio le interpretazioni fornite in alcuni studi da Regalia e Regini, che invitavano ad una lettura materiale delle funzioni svolte dall'informalità, ma che probabilmente oggi integrerebbero quel punto di vista) che valorizza l'informalità come una risorsa adottata dagli attori per reinventare regole che poggino le basi più solidamente sulla loro reciprocità e sul consenso sociale. Nel corso degli ultimi anni gli aspetti virtuosi di questa modalità di cooperazione, apparsa spesso come un sintomo di vitalità e di rapidità di adattamento del nostro assetto, vengono però considerati come in via di riduzione od esaurimento.

L'altra è quella che potremmo definire come panregolativa, e che immagina di risolvere ogni contraddizione di funzionamento facendo ricorso ad interventi normativi massicciamente sistematici e di dettaglio⁷⁹ (questa appare ad esempio la proposta presentata in varie sedi e in modo sistematico da Pietro Ichino), anche facendo ricorso, se necessario, a qualche elemento di costrizione nei confronti del volontarismo degli attori. Anche questa ottica prescrittiva, nonostante si presenti con vesti salvifiche, non sembra cogliere il bersaglio, perché nel frattempo questo si è spostato. In essa infatti si sottovaluta il fatto che ai sistemi nazionali è affidata una più ridotta capacità di intervento e di regolazione.

Gli interventi da immaginare dovrebbero piuttosto attestarsi su un crinale intermedio, che consiste nell'incrementare la istituzionalizzazione, riducendo i buchi evidenti o le lacune maggiori di funzionamento del sistema: come ad esempio in materia di rappresentatività o di partecipazione. Questo servirebbe a

⁷⁸ Si veda ad esempio il saggio di I. Regalia e M. Regini, *Sindacato, istituzioni e sistema politico*, in G.P. Cella e T. Treu, *Le nuove relazioni industriali*, Il Mulino, Bologna, 1998

⁷⁹ Si veda in particolare P. Ichino, *Inchiesta sul lavoro*, Mondadori, Milano, 2012; ma anche la vasta attività pubblicistica e parlamentare dell'Autore.

mettere in sincrono il nostro assetto con quello dei principali paesi europei o con i vincoli-obiettivo posti dalle istituzioni comunitarie. Ma nello stesso tempo evitando eccessi di irrigidimento o forzature nei confronti della volontà degli attori, nell'inseguimento di un modello di autosufficienza del sistema nazionale che invece è divenuto impraticabile.

Insomma l'obiettivo dovrebbe essere un sistema basato su maggiori certezze e su regole più formalizzate. Ma allo stesso tempo capace di attivare le risorse di razionalità pratica che gli attori possono mettere in campo, anche facendo ricorso ai loro rapporti fiduciari e alle relazionalità positive già sperimentate in passato. Questa opzione serve probabilmente anche ad evitare di ridurre lo spazio di autonomia delle relazioni industriali nazionali, e a evitare di depotenziarlo come vorrebbero i fautori di una accettazione acritica e passiva dei *commitment* europei (licenziamenti più facili, decentramento contrattuale prevalente etc.): aspetto che, portato fino in fondo, limiterebbe il fine *tuning* che potrebbe essere riservato alla manovra e agli aggiustamenti pratici degli attori nazionali.

Sono dunque necessarie in questa ottica regole del gioco più strutturate, ma è preferibile che esse non si traducano in una sorta di gabbia d'acciaio che limita i movimenti degli attori collettivi. Piuttosto esse dovrebbero essere in sintonia con gli orientamenti di questi soggetti e badare a costruire delle opportunità per la loro azione.

Possiamo fare riferimento a due temi ricorrenti che richiedono un salto nella qualità della regolazione e nello stesso tempo rinviano ad un compromesso di alto profilo tra le parti: la rappresentanza e la partecipazione-codecisione.

In materia di rappresentatività l'Accordo Interconfederale del 2011 ha apprestato – dopo una discussione infinita - regole che aiutano a misurare il peso dei sindacati in funzione della validità dei contratti e del rafforzamento delle

certezze per tutti i soggetti delle relazioni industriali. Come è abbondantemente noto, queste regole già erano applicate per legge e con apprezzabili risultati nel settore pubblico.

Esse sono state estese, con varianti ed adattamenti, ai comparti privati che rientrano nella sfera di competenza della Confindustria. Ad oltre un anno di distanza da questa svolta le ricadute appaiono ancora modeste e da verificare. E' questo un caso evidente di messa in opera inadeguata che richiede ulteriori supporti.

Da un lato appare plausibile che le parti debbano dedicarsi più attivamente a far vivere le regole già concordate, garantendo la loro implementazione corretta e la loro applicazione generalizzata.

Da un altro lato la regolazione incompleta così delineata, pur simbolicamente importante, avrebbe bisogno di essere perfezionata con il ricorso auspicabile alla sistemazione legislativa. Le ragioni sono due: assicurare regole omogenee che coprano l'intero sistema e vadano oltre il bacino produttivo di pertinenza della sola Confindustria; garantire un sostegno alla diffusione delle rappresentanze di base nei luoghi di lavoro. Queste sono stati identificati dall'Ai come vitali ai fini della misurazione della rappresentatività sindacale e della stessa validità dei contratti aziendali. Nello stesso tempo la loro estensione viene associata - come abbiamo ricordato - al consolidamento della forza, ovvero della presenza capillare, delle organizzazioni. Sarebbe quindi un interesse condiviso - e necessario - delle Confederazioni muoversi in questa direzione. Ma questo passaggio, apparentemente non controverso, deve misurarsi con due scogli. Il primo riguarda il superamento delle obiezioni delle associazioni datoriali che temono un incremento di vincoli e costi per i loro associati. Il secondo coinvolge le stesse convenienze dei sindacati, le quali tendono a divergere quando si delineano - come è accaduto negli ultimi anni -

divaricazioni di strategia tra i principali soggetti sindacali: cosa che porta a mettere fra parentesi il vantaggio comune di una presenza maggiore nei luoghi di lavoro.

La necessità di un intervento quadro in materia deriva anche – non va dimenticato – dalla stortura oggi costituita dall'unica fonte normativa in materia, l'art.19 dello Statuto. La modifica, prodotta nel testo attualmente vigente dal referendum confusamente democraticista del 1995, ha reso la formulazione monca ed infelice. Essa attribuisce la patente di rappresentatività – e i benefici connessi – ai sindacati firmatari dei contratti a prescindere dalla loro effettiva consistenza. In questo modo la Fiat ha potuto escludere dai diritti sindacali la Fiom, la quale non ha firmato i nuovi contratti aziendali, ma che è sicuramente dotata di un seguito significativo. Un vero paradosso che va a colpire proprio l'organizzazione sindacale più sensibile a quella impostazione democraticista. Appare però evidente che questo escamotage manageriale produce una anomia nel funzionamento del sistema che va corretta. A questo riguardo non appare però sufficiente, come propongono alcuni, di limitarsi a restaurare la vecchia formulazione contenuta nel testo originario del 1970. In realtà anche quella versione configura una presunzione di rappresentatività – conferita appunto ai sindacati «maggiormente rappresentativi» - e non si basa sull'ancoraggio indispensabile alla verifica del consenso goduto concretamente da ciascuna sigla. Per questa ragione va considerata come necessaria una riformulazione che tenga conto della volontà manifestata dalle parti - nell'Accordo Interconfederale del 2011 - di costruire reti di rappresentanza ancorate alla misurazione del peso dei sindacati. E che sia rispettosa delle forme e della modalità che le parti hanno convenuto di darsi e di sperimentare nei processi materiali delle relazioni industriali.

Come si vede questo è un esempio che richiama all'esigenza di una evoluzione legislativa. Ma nello stesso tempo ci ricorda che le norme, anche se scritte, sono impraticabili se gli attori sociali si mettono di traverso. E comunque sia, senza por mano agli scogli sopra ricordati diventa problematico immaginare un avanzamento legislativo. Provò a farlo la maggioranza di centro-sinistra alla fine degli anni Novanta, ma appunto si arenò di fronte alle resistenze non sciolte dei diversi attori, che resero evidenti i limiti di una legislazione «dall'alto» su questa materia.

Dunque gli attori collettivi possono essere incentivati a mettersi d'accordo (o sanzionati in carenza di cooperazione virtuosa), ma è difficile che possano essere semplicemente scavalcati come un fastidio da rimuovere. Ad essi però si richiede maggiore coraggio nell'innovazione strategica e nella ricerca di compromessi efficaci.

Questo riguarda anche l'altro scoglio classico, e largamente inevaso, della partecipazione dei lavoratori. Su questa materia in Italia esistono – a differenza che in gran parte degli altri paesi – solo esperienze contrattuali. Le previsioni in materia di informazione e consultazione contenute nei contratti nazionali. Ed esperienze più ricche di ambito aziendale, che danno vita a meccanismi di scambio tra le parti sovente più incisive, all'interno di organi misti – spesso paritetici – che affiancano i cambiamenti produttivi ed organizzativi. Va detto però che si tratta di esperienze che riguardano uno spicchio soltanto di aziende (medio-grandi) e di natura frammentaria, perché esposte quasi sempre alla capacità di iniziativa e alla volontà politica – oscillante nel tempo – del *management*.

E' evidente da tempo l'esigenza di una innovazione e di una svolta significativa. Che è divenuta più pressante nel corso della vicenda Fiat, quando è apparsa chiara la debolezza o la mancanza in Italia di strumenti, a differenza che

altrove, tali da consentire alle rappresentanze dei lavoratori di esprimersi sulle strategie aziendali, se non proprio di condizionarne il corso.

Questa scoperta è stata un po' amara dal momento che tutte le Confederazioni, sia pure con accenti diversi, da decenni auspicano il rafforzamento di meccanismi di democrazia industriale (e qualcuno ambiziosamente parla anche di democrazia economica). Dati gli esiti insoddisfacenti c'è da dubitare davvero che incrementare la «partecipazione» nel linguaggio della Cisl o far avanzare la «codeterminazione» nel lessico della Cgil sia stato davvero negli anni scorsi un punto centrale dell'agenda dei sindacati. Le loro divisioni intorno alle forme e strumenti più opportuni e intorno agli obiettivi da raggiungere non spiegano da sole una soglia di risultati così deboli, come vengono attualmente valutati in modo generalizzato dagli osservatori.

Anche in questo caso un passo avanti comporta la sussistenza di un certo numero di presupposti, che implicano sia un ruolo più attivo e mirato degli attori pubblici che un atteggiamento delle parti più decisamente orientato in senso riformista.

Dunque in primo luogo sarebbe anche in questo caso essenziale una legge di sostegno o di carattere promozionale. Per la prima volta in questa legislatura viene registrata la presentazione in Parlamento di un pacchetto ampio e articolato di progetti di legge in materia, non semplicemente di maniera e in taluni casi anche con orientamenti trasversali e bipartisan. Ma che tipo di legge sarebbe necessaria? Intanto una legge leggera, ma che non si limiti a ricalcare l'esistente: dal momento che questo corrisponde ad un quadro variegato e confuso, comunque non soddisfacente. Sarebbe preferibile, in raccordo con gli attori, una legge che faccia fare un passo avanti a tutto il sistema delle imprese. E dunque elabori un *frame* comune aperto ad alcune varianti. Ma soprattutto si dia lo scopo di estendere quei diritti di partecipazione validi anche per le aziende

minori, che costituiscono uno dei veri differenziali dell'assetto tedesco⁸⁰. E in questo modo aiuti la costruzione di una cultura diffusa – almeno tra le rappresentanze dei lavoratori - attrezzata a misurarsi con le scelte organizzative delle aziende anche in chiave propositiva.

In secondo luogo servirebbe una convincente proposta comune dei sindacati: che dovrebbe essere appunto «convinta» e non solo di bandiera. Un compromesso alto che agevoli la sintesi tra le culture di riferimento: quella della Cgil ispirata – tardivamente – al modello dei Consigli di sorveglianza alla tedesca e quella cislina più sensibile a incentivare l'azionariato dei dipendenti o la presenza negli organi societari esecutivi. Le differenze ci sono, ma attengono più alle identità del passato che alle necessità del presente. Ma ci chiediamo: è possibile che una sintesi praticabile e reciprocamente accettabile non sia alla portata, se la posta in gioco dovesse consistere effettivamente in un rafforzamento dei fondamentali dell'azione sindacale?

Anche in questo caso, non dimentichiamolo, vanno fatti i conti con le diverse convenienze del mondo imprenditoriale. Quest'ultimo non si è sottratto a sperimentazioni di ambito aziendale, ma appare chiuso dentro la linea espressa dalle sue associazioni, che appare dichiaratamente ostile verso un avanzamento di tipo legislativo: ovviamente non è un ostacolo di poco conto una posizione datoriale almeno in apparenza non negoziabile. Solo molti anni fa, e in una diversa stagione politica (nel corso degli anni Settanta), i giovani imprenditori avevano presentato una propria proposta di legge per la democrazia industriale. Forse è possibile convincere - ma non è facile - le organizzazioni collettive delle imprese che una legge in materia aiuta la loro capacità di regolare l'intero sistema e nello stesso tempo stimola pure le piccole aziende: ma a patto che

⁸⁰ Come ben spiegato in T. Treu e M. Faioli, *Relazioni industriali Eni e modelli europei: Francia e Germania*, Eni, Roma, 2011 che si diffondono sugli aspetti sistemici spesso trascurati delle relazioni industriali tedesche.

davvero emerga una cultura sindacale non basata sulla sola idea di mettere i bastoni tra le ruote.

Non bisogna nascondersi però che questa necessaria area di modernizzazione delle nostre relazioni industriali incrocia molte incognite. I sindacati, in particolare, le anime contrarie alla formalizzazione legislativa (presenti in passato in tutte le principali Confederazioni), si sono lasciati sfuggire l'occasione di un avanzamento dentro un frangente, ormai lontano, di rapporti di forza favorevoli. Saranno essi in grado di dare vita ad un intervento davvero migliorativo in un quadro così più sfavorevole? Senza ovviamente dimenticare che molto può su questo la disciplina comunitaria, che potrebbe aiutare a sottrarre alla discrezionalità pura una parte almeno di prerogative manageriali relative alle aziende transnazionali.

6. *La specificità delle relazioni industriali italiane: un sistema che «galleggia»*

6.1. *Le incerte convergenze*

Il dibattito sulla convergenza dei sistemi di relazioni industriali, riattivato dagli studi recenti di cui qui si dà conto, propone la questione della specificità del sistema italiano. Impone di esaminarla con più rigore analitico di quanto si sia fatto finora, abbandonando riferimenti generici alle peculiari radici storiche e culturali del nostro paese, che sono ricorrenti nei nostri studi solo di recente confrontatisi seriamente con le indagini comparative. Il compito è arduo, perché postula un intreccio fra metodi, oltre che fra oggetti diversi, in particolare fra quelli propri degli studi di *political economy* e delle istituzioni e quelli comuni

ai cultori delle relazioni industriali (e ai sociologi) avvezzi a enfatizzare le logiche interne del rapporto di lavoro e spesso non solo, i primi a esaltarne la autonoma vitalità⁸¹.

Oltretutto anche per questo i dati di confronto e relativi significati non sono facilmente paragonabili nella accentuata varietà dei contesti. Il confronto è reso ulteriormente complesso dalle grandi trasformazioni intervenute nello scenario mondiale, che hanno portato sconvolgimenti su entrambi i piani delle istituzioni e dei sistemi sociali nazionali e ora hanno eroso l'autonomia rispetto alle dinamiche globali. Questo è un altro aspetto inedito che gli studi tradizionali non sono attrezzati ad analizzare; tanto è vero che nella maggior parte delle riflessioni, anche di questo volume, la dimensione sovranazionale, ed europea, sia delle istituzioni sia delle relazioni industriali, è più evocata che approfondita per verificarne la incidenza sui sistemi nazionali e le possibili reazioni di questi. Inoltre la prospettiva del declino se non della sparizione delle relazioni industriali, che ha fatto irruzione nelle analisi scientifiche e politiche, acuisce le reazioni difensive e particolaristiche degli attori e degli esperti, ma non fornisce indicazioni univoche sulle modalità e sulla irreversibilità di una possibile convergenza, come si vede dalle analisi qui riportate, discusse da Carrieri, che sono piene di distinguo e di cautele.

6.2. *La debole istituzionalizzazione delle nostre relazioni industriali*

⁸¹ Vedi lo scritto di L. Baccaro e C. Howell in questo volume, e anche le notazioni di M. Regini, *Tre fasi, due modelli e una crisi generalizzata*, cit., p. 86 ss., che sottolinea la potenziale importanza dei protagonisti della *knowledge economy* anche per le relazioni industriali

La principale particolarità, anzi la eccezionalità, delle relazioni industriali italiane, da tutti rilevata, consiste nella loro debole istituzionalizzazione soprattutto nella versione conseguente a una regolazione legale⁸².

Le radici sono anzitutto sindacali e sono profonde, tanto è vero che le resistenze agli interventi legali perdurano tuttora dopo aver attraversato epoche economiche e politiche diverse. Le posizioni più radicali sono quelle della Cisl, da sempre ostile a interventi legali nelle relazioni industriali, pur essendo attenta ai rapporti con le istituzioni, ma declinati nell'ottica dell'autonomia fino a sfiorare posizioni di pan sindacalismo⁸³. Le posizioni della Cgil⁸⁴ e della Uil, di per sé non ostili alla regolazione legale, anzi spesso ispirate ad orientamenti statalisti, sono rimaste inesprese nel lungo periodo della *conventio ad excludendum* a motivo della giustificata diffidenza verso possibili interventi ostili del legislatore di allora (in ciò convergendo le tesi della Cisl). Queste posizioni di autonomia difensiva non hanno precluso l'accettazione di singoli interventi legislativi. Il primo provvedimento di rilievo è lo Statuto dei lavoratori sospinto dalle lotte operaie del 1968-1969 più che dai sindacati, anzi con le persistenti resistenze della Cisl, e che ha un innovativo orientamento promozionale.

Il primo intervento sulle dinamiche salariali (1977) segue il patto sociale siglato con il governo di unità nazionale ed è stato giustificato anche dai giuristi in quanto recepiva indicazioni delle parti sociali; mentre il successivo decreto sulla scala mobile del 1984 seguito ad un accordo solo parziale, senza la Cgil, fu

⁸² G.P. Cella e T. Treu, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, Bologna, Il Mulino 2009.

⁸³ Cfr. G. Baglioni, *La lunga marcia della Cisl. 1950-2010*, Bologna, Il Mulino, 2011 e V. Saba, *Il problema storico della Cisl*, Roma, Ed. Lavoro, 2000.

⁸⁴ Cfr. G.P. Cella, B. Manghi e R. Pasini, *La concezione sindacale della Cgil, un sindacato per la classe*, Milano, Rondoni, 1969 e A. Accornero, *La parabola del sindacato*, Bologna, il Mulino, 1992.

fortemente contrastato fino ad essere oggetto di un referendum, allora eccezionale.

6.3. *I tentativi di regolazione nel patto sociale del 1993*

Gli anni '90 con il patto del 1993 segnano, anche per questo aspetto, un cambiamento di rotta dei sindacati e del potere politico. Il patto rappresenta a tutt'oggi il tentativo più compiuto di regolare gli elementi principali del sistema di relazioni industriali: ma anche qui con non poche particolarità. Si tratta di una «carta costituzionale», come si è detto con qualche enfasi⁸⁵, redatta sulla base di una concertazione triangolare, con caratteri fortemente autonomistici e senza interventi legali. Anche per questo il patto mantiene tratti di specificità in molti contenuti di merito e nella evoluzione autonoma delle relazioni industriali. Fra le specificità più rilevanti figura, oltre l'assenza di clausole di tregua presenti, ovunque in Europa, la configurazione delle rappresentanze sindacali aziendali secondo il modello del *single channel* che è eccentrico nel contesto europeo continentale.

Il patto prefigura un intervento del legislatore sugli elementi principali dell'assetto delle relazioni industriali: la rappresentanza sindacale, le strutture aziendali, la conclusione e l'efficacia dei contratti collettivi⁸⁶. Si tratta di una novità che ci avrebbe avvicinato agli altri sistemi continentali, anche se il merito degli interventi prefigurati deve tener conto di altre particolarità del nostro sistema, *in primis* del pluralismo sindacale oltre che dell'ingombrante modello di sindacato e di contrattazione indicati nell'art. 39 Cost. Ma sono proprio queste le parti del patto del 1993 che rimarranno inapplicate fino ad oggi, per vari

⁸⁵ G. Giugni, *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, il Mulino, 2003.

⁸⁶ Ma non considera la regolazione dello sciopero, né l'ipotesi di clausole di tregua.

motivi⁸⁷: le persistenti controversie fra sindacati su aspetti non marginali del compromesso del 1993; le resistenze imprenditoriali che temono un incremento di vincoli (e di costi) per i loro associati, a cominciare dalla c.d. esigibilità dei contratti, e dalla pretesa avanzata dai sindacati, anche se non recepita nel testo, di estendere la contrattazione decentrata a tutte le aziende, e *last but not least*, l'impegno limitato dei governi di centrosinistra che perseguono ad altre aree di riforma, quelle delle pensioni, del mercato del lavoro, ritenute prioritarie.

La stessa accettazione del principio di maggioranza nelle decisioni sindacali, specie contrattuali, che è una regola basilare nei sistemi europei, è sempre rimasta incerta in Italia, non solo per le condizioni previste dall'art. 39 Cost., rivelatesi sempre più anacronistiche, ma per le storiche divergenze fra le maggiori confederazioni circa la base di computo (gli iscritti o tutti i lavoratori) e circa le modalità di funzionamento (nel rapporto fra democrazia rappresentativa e assembleare, referendum). Tali incertezze si ripresentano nei vari tentativi esperiti durante gli anni '90 di dare seguito alle indicazioni dell'accordo del 1993 e perdureranno nel decennio successivo fino all'accordo del 28 giugno 2011, dove il principio di maggioranza trova una definizione più chiara che in passato, sia pure nell'ambito specifico delle scelte di contrattazione aziendale (cfr. in questo volume F. Liso). E così si consumano gli anni '90: senza che si concreti neanche un aggiornamento del patto del 1993, pure autorevolmente suggerito dalla Commissione Giugni per adeguare il nostro sistema alle esigenze di flessibilità e di decentramento sollecitate dalle trasformazioni tecnologiche e dalla competizione globale. Le indicazioni della Commissione risultano lungimiranti su tutti gli aspetti critici delle nostre

⁸⁷ G. Giugni, *La lunga marcia della concertazione*, cit., G.P. Cella e T. Treu, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, cit.; e in particolare il capitolo 2 in G. Giugni, *Il sindacato fra contratti e riforme (1969 -1973)*, Bari, Di Donato, 1973.

relazioni industriali, comprese le clausole di apertura e di deroga. Tant'è che saranno largamente ripresi dagli accordi interconfederali del 2009 e del 2011⁸⁸.

6.4. *Le deregolazioni degli anni 2000 e l'accordo del 2011*

Il decennio 2000 è stato «perduto»⁸⁹ anche per questi aspetti. Le indicazioni del 1993 e della commissione Giugni del 1998 sono risultate intrasferibili sul piano legislativo per il persistere di divergenze fra le parti sociali sopra ricordate. Queste risultano aggravate sul fronte sindacale dalle divisioni che porteranno alla stipula di accordi separati anche sul piano confederale nel 2002 e nel 2009.

Al governo di centro-destra è estraneo l'obiettivo di consolidare per legge le strutture portanti delle relazioni industriali, rappresentatività sindacale, strutture aziendali e efficacia dei contratti collettivi nazionali. Tanto è vero che questi temi non sono neppure presenti negli episodi di concertazione asimmetrica con Cisl e Uil di quegli anni.

Al contrario la legislazione del periodo è caratterizzata da interventi di deregolazione del mercato del lavoro⁹⁰, sia pure parziali (come la legge 30/2003) e indiretti come nel c.d. collegato lavoro, che contribuiscono a creare un contesto sempre meno favorevole all'azione sindacale e avvalorano le diffidenze della stessa Cisl a interventi legislativi in materia. Inoltre è significativo che i

⁸⁸ Le clausole di deroga costituiscono la risposta più rilevante che i sistemi europei contrattuali multilivello hanno predisposto per conciliare le spinte al decentramento con il mantenimento di un quadro di regole comuni, cfr. T. Treu, *Come evolvono le relazioni industriali*, in M. Mascini (a cura di), *Annuario del lavoro 2011*, edizioni Il Diario del lavoro.

⁸⁹ La formula è usata in un rapporto dell'Istat sul periodo: cfr. le riflessioni nel quaderno Arel, *Il decennio perduto*, a cura di C. Dell'Aringa e T. Treu, 2012.

⁹⁰ Queste vicende sono oggetto di un intenso dibattito non solo politico sindacale, ma anche fra gli esperti di diritto del lavoro e di RI, con non meno intensità, cfr. per una visione di insieme in chiave sociopolitica F. Berton, M. Richiardi e S. Sacchi, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna, il Mulino, 2019 e giuridica P. Ichino, *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana, teorie e vicende dei giuslavoristi dalla liberazione ad oggi*, Giuffrè, Milano, 2008.

rinvii alla contrattazione collettiva presenti in questa legislazione sono in prevalenza diretti a valorizzare il livello negoziale decentrato, con potenziali effetti destabilizzanti della fragile struttura contrattuale italiana, ancora poggiata sull'accordo del 1993. Da ultimo l'art. 8 della legge 148/2011 è un attacco diretto a tale struttura⁹¹, portato proprio mentre le parti tentano di ridefinirla e di ammodernarla prospettando una forma di decentramento contrattuale organizzato simile a quello su cui si stanno assestando altri ordinamenti, *in primis* quello tedesco, per resistere alle spinte centrifughe attivate dall'economia e raccolte dagli imprenditori⁹².

L'intervento della legge 148/2011 ha il significato di un veto alla direzione di marcia faticosamente imboccata dalle confederazioni e di un sostegno legislativo, anzi di una direttiva, verso il decentramento contrattuale senza vincoli né della legge né della contrattazione nazionale⁹³. Questa non è una specificità italiana, perché si inserisce in una serie di interventi segnalati dai teorici della convergenza intesi a ridurre gli spazi della regolazione collettiva del lavoro, anche se l'intervento dell'art. 8 ne rappresenta una variante forte e diretta sul sistema contrattuale, come quella delle leggi francesi del periodo. La specificità italiana ritorna nell'altra parte dell'art. 8, che conferisce alla contrattazione di prossimità un potere derogatorio generale in tema di diritto del lavoro che è senza riscontro altrove, giustificato dal sovraccarico di rigidità normative che sarebbe propria del nostro ordinamento del lavoro.

⁹¹ Si veda ancora in questo volume F. Liso.

⁹² Cfr. le diverse valutazioni sull'esperienza tedesca di W. Streeck, *Reforming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 297, T. Haipeter, *Derogation clauses in German metalworking industry*, International Working Party on Labour Market Segmentation Conference, Porto, 2008.; V. Glassner, M. Keune e P. Marginson, *Collective bargaining in a time of crisis, developments in the private sector in Europe*, p. 303 ss., S. Zagelmeyer, *Company-level collective bargaining in times of crisis: the case of Germany*, in «Transfer: European Review of Labour and Research» (in print), 2011.; M. Keune, *Derogation clauses on wages in sectoral collective agreements in seven European countries*, Eurofound Dublin, 2010.

⁹³ Vedi in questo volume il saggio di F. Liso, che solleva anche non irrilevanti dubbi di costituzionalità.

In questo contesto non sorprende che l'accordo interconfederale del 28 giugno del 2011, così faticosamente costruito, abbia incontrato difficoltà nella sua applicazione. Anche perché nel frattempo i rapporti fra legge e sistema delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva non sono usciti dalla precarietà. L'art. 8 non è stato abrogato, ma convive con indicazioni sporadiche della legge 92 del 2012 che in vari aspetti confermano il sistema di decentramento controllato proprio dell'accordo interconfederale del 2011. Cosicché ne risulta un sistema diseguale e confuso, con una primazia del livello contrattuale centralizzato, in parte avallata dalla legge 92 sul mercato del lavoro⁹⁴, in parte smentita dall'art. 8.

Il governo Monti non ha ritenuto di correggere tale anomalia, e non ha dato cenno di volere intervenire né sul rapporto fra legge e contratto né in altri aspetti tuttora controversi delle nostre relazioni industriali. Tale astensionismo è difficilmente spiegabile per la doverosa autolimitazione di un governo tecnico, come si è ritenuto in altri casi, perché i temi delle relazioni industriali sono non solo altamente controversi ma non irrilevanti per le sorti dell'economia e per il funzionamento del mercato del lavoro.

6.5. *La presenza sindacale nelle istituzioni e gli enti bilaterali*

Il fatto è che la regolazione delle relazioni industriali continua ad essere una questione divisiva sia dei sindacati fra di loro sia delle forze politiche che sostengono precariamente l'esecutivo; e non rientra fra gli impegni prioritari del

⁹⁴ La gerarchia contrattuale definita dall'accordo del 28 giugno 2011 è esplicitamente avallata da alcune norme della legge 92; ad esempio a proposito delle deroghe agli intervalli minimi fra contratti a termine. In altri casi la legge non prende posizione, rinvia genericamente alla contrattazione operata dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, vedi sulle implicazioni di tali scelte, T. Treu, *Il Libro dell'anno del Diritto Treccani*, 2012.

governo; il quale forse non è neppure compattamente convinto che sia utile intervenire in proposito.

E così l'astensionismo legislativo nelle nostre relazioni industriali, dopo aver caratterizzato con qualche fortuna tutto il periodo del dopoguerra, contrassegnato dal pluralismo sindacale in ascesa, ha percorso un altro ventennio da quando le parti sociali e il governo Ciampi sembravano averne decretato la fine. Lo avevano deciso perché lo ritenevano inadatto (giustamente) ad affrontare una fase di turbolenze economiche e di difficoltà sindacale, in cui i vantaggi dell'informalità sarebbero stati oscurati dalla esigenza di regole condivise e istituzionalmente riconosciute a difesa degli «acquis» fino allora negoziati.

Lo stato delle nostre relazioni industriali e dei rapporti con le istituzioni non si può peraltro caratterizzare solo per la carenza di regole legali e per la fragilità delle regole negoziali. In realtà le relazioni industriali italiane sono state tradizionalmente a stretto contatto, anzi per molti aspetti, «immerse», nelle istituzioni, fin dai tempi della massima informalità privatistica del sistema, dopo il ripudio dell'art. 39 Cost.. Il che costituisce un'altra particolarità del nostro ordinamento, che presenta più di altri l'aspetto bifronte di essere sottratto a regole legali e insieme coinvolto nello svolgimento di importanti funzioni pubbliche all'interno di istituzioni, nazionali e decentrate, competenti nelle principali aree del *welfare*, pensioni, collocamento e formazione professionale⁹⁵. L'anomalia è stata unanimemente rilevata dai giuristi del lavoro e dai costituzionalisti, peraltro senza trarne grave scandalo, anzi giustificandola come indotta dall'errore costituzionale dell'art. 39 e dal contesto politico successivo e in definitiva ritenendola utile.

⁹⁵ T. Treu, *Sindacato e istituzioni*, in AA.VV., *Sindacato e sistemi democratici*, Bologna, il Mulino, 1975, pp-185-208.

Il fatto è che questa discrasia fra pubblico e privato è durata oltre i primi decenni dell'ordinamento sindacale di fatto. Si è perpetuata e anzi acuita negli anni successivi con la crescita del potere sindacale e con il decentramento delle nostre istituzioni verso il federalismo. Né è stata intaccata nel periodo più recente. I governi di centro-destra, anche quando sono intervenuti per contenere l'attività sindacale nel campo aperto dei rapporti contrattuali, non hanno ritenuto di «snidare» i sindacati dalle istituzioni, anche perché tale presenza è ritenuta non conflittuale e semmai utile come elemento di coesistenza istituzionale e di scambio politico. Oltretutto i rappresentanti sindacali condividono con quelli delle associazioni imprenditoriali la partecipazione in quasi tutte le istituzioni⁹⁶. Questo sia pure indiretto riconoscimento istituzionale che il sindacato italiano ha in comune con altri sindacati europei rappresenta un importante elemento per il suo radicamento e per la sua tenuta nel sistema, in quanto permette di utilizzare le risorse connesse all'attività istituzionale⁹⁷, per rafforzare la sua *constituency* associativa e per mantenere contatti stabili anche con una moltitudine di soggetti più vasta, oltre a costituire un importante fonte di finanziamento.

Si può dire che tale presenza nelle istituzioni compensa il mancato riconoscimento dell'attività contrattuale e di rappresentanza in azienda; e infatti è rilevato, in tutte le comparazioni internazionali, come uno dei principali indicatori di forza del sindacato. Ma la compensazione è parziale, perché le istituzioni pubbliche a compresenza sindacale in Italia hanno compiti limitati. La possibilità di estendere l'intervento sindacale alla gestione del collocamento è sempre stata esclusa soprattutto per la contrarietà della Cgil, e così deve dirsi per

⁹⁶ Una parziale correzione di rotta è intervenuta con la decisione sindacale di uscire dai Cda degli enti previdenziali e mantenere la loro presenza nei comitati di indirizzo e vigilanza, secondo il modello cd duale di *governance*. Qualche segnale di voler limitare alcune forme di sostegno istituzionale indiretto ai sindacati e ai loro enti di servizio proviene dal rapporto redatto nel 2012 da Giuliano Amato per incarico del Presidente Monti.

⁹⁷ T. Treu, *Il sindacato nel mondo che cambia, dalla forza del secolo scorso alle criticità odierne*, in «Potere», rivista Arel, 1 2011, p.153 ss..

l'amministrazione degli istituti di *welfare* previdenziale e assistenziale, che oltretutto sono privi della consistenza e dei caratteri di universalità propri ai paesi dove opera il modello Ghent. D'altra parte anche gli enti bilaterali di origine contrattuale, ma riconosciuti e sostenuti in via legislativa, hanno sofferto degli stessi limiti di competenza. Oltretutto nonostante il sostegno pubblico, coprono solo una parte dei settori produttivi e aree del paese, quelle dove sono maggiori il radicamento sindacale e il capitale sociale. Quindi presentano in misura accentuata il limite sopra accennato di consolidare la presenza sindacale nei nuclei forti tradizionali del mercato del lavoro, piuttosto che incentivare la sua estensione ad ambiti e gruppi sociali nuovi⁹⁸. Gli stessi limiti sono evidenti nella normativa sugli ammortizzatori sociali, mobilità e casse integrazioni, specie in deroga; essa condiziona la erogazione dei benefici a specifici accordi collettivi rafforzando quindi il potere sindacale, ma anche qui con un pregiudizio verso la tutela della manodopera e delle attività esistenti piuttosto che verso la protezione e conquista agli *outsiders*. Non si può dunque parlare propriamente di un equivalente funzionale italico del sistema di Ghent, né va sopravvalutata la sua capacità di supplire alle debolezze delle relazioni industriali sul terreno loro proprio, la rappresentanza e la contrattazione. Del resto anche i meccanismi tradizionali di Ghent sono soggetti alle sfide del *welfare* storico. Il loro impianto tradizionale costruito per proteggere la manodopera stabile, tende a non offrire adeguate tutele ai lavoratori più esposti ai rischi di disoccupazione ovvero a condizionare tali tutele a costi di contribuzione crescenti. E' quanto si sta riscontrando nei paesi nordici dopo le recenti riforme, con la conseguenza che il sistema tende a perdere la sua efficacia di incentivo alla sindacalizzazione dei nuovi lavoratori. Una significativa correzione di tale tendenza è rappresentata

⁹⁸ T. Treu, *Come evolvono le relazioni industriali*, cit., pp. 209-228.

dall'esperienza belga, ove si è evitato di imporre più alti costi di assicurazione ai lavoratori con maggiore rischio di disoccupazione; e proprio questa correzione contribuirebbe a spiegare non solo il persistente alto tasso di sindacalizzazione di quel paese, ma anche una composizione dei sindacalizzati meno concentrati su lavoratori maturi e pubblici impiegati.

5.6. Divisioni sindacali, divergenze fra gli imprenditori e stabilità e debolezze della contrattazione nazionale

Se passiamo dal quadro istituzionale ai caratteri propri delle relazioni industriali le specificità del nostro ordinamento sono meno evidenti ma pur sempre significative anche rispetto ai giudizi sulla convergenza dei sistemi. Il dato più evidente, da tutti rilevato, è la divisione fra i maggiori sindacati dei lavoratori, cui va aggiunta la spiccata pluralità delle associazioni datoriali, questa è maggiore rispetto alla media di altri paesi, e si è accentuata negli anni recenti contribuendo, a una crescente differenziazione dei comportamenti delle imprese soprattutto nelle relazioni industriali.

Le divisioni sindacali sono state compensate per lunghi periodi dall'unità di azione fra le maggiori confederazioni, specie nella contrattazione collettiva⁹⁹. Si tratta di un equivalente funzionale dell'unità sindacale presente nei sistemi centro europei e che ha potuto in parte supplire alla mancanza di regole legali sulla formazione delle rappresentanze e sull'efficacia dei contratti collettivi.

La efficacia di tale supplenza si può apprezzare anche al contrario. Infatti nelle occasioni recenti in cui è venuta meno o si è incrinata l'unità di azione, la mancanza di queste regole ha manifestato in pieno le sue controindicazioni,

⁹⁹ G.P. Cella, *Il sindacato*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

lasciando nell'incertezza aspetti centrali dell'attività sindacale: gli effetti dei contratti collettivi, specie degli accordi aziendali di concessione, ma anche le modalità per verificare le maggioranze nella formazione e approvazione degli stessi contratti aziendali e persino la titolarità dei diritti sindacali in azienda come mostrano emblematicamente le vertenze Fiat-Fiom¹⁰⁰. La conseguenza, unica per l'esperienza italiana, ma in questo caso anche europea, è stata di affidare alla decisione dei giudici questioni da sempre gelosamente risolte all'interno dell'ordinamento sindacale. Anche nei rapporti fra sindacati l'anomalia italiana è durata molti decenni, con alti e bassi, di unità e litigi, senza trovare soluzione definitiva, né istituzionale né politica. Interventi legislativi diretti nei rapporti interni dei sindacati sono stati attuati in momenti eccezionali nei paesi democratici e con effetti di fatto restrittivi dell'attività e del potere sindacale, come mostrano le leggi Taft Hartley degli Usa e quelle del governo inglese della signora Thatcher.

Quel che può fare la legge è precisare le regole del gioco che presidiano il formarsi delle rappresentanze, la formazione e gli effetti dei contratti collettivi, come prospettato anche da noi fin dal 1993. Interventi simili facilitano la correttezza dei rapporti, ma non l'unità politica d'azione la quale si sostanzia di una condivisione di strategie e di visione del mondo ancora lontana nel nostro panorama sindacale.

¹⁰⁰ T. Treu, *Le relazioni industriali dopo Pomigliano*, in M. Mascini (a cura di), *Annuario del lavoro 2010*, edizioni Il Diario del lavoro, p. 267 ss.; A. Maresca, *Accordi collettivi separati: tra libertà contrattuale e democrazia sindacale*, in «Rivista italiana di diritto del lavoro», 1, 2010, p. 29 ss.; G. P. Cella, *Pomigliano e Mirafiori: incertezze e "fallimenti" nelle culture sindacali*, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 129, 2011, pp.103-112; L. Mariucci, *Back to the future: il caso Fiat tra anticipazione del futuro e ritorno al passato*, in «Lavoro e diritto», 2, 2011, pp.239-268; M. Magnani e M. Ferraresi (a cura di), *Da Pomigliano a Mirafiori: viaggio nell'attualità del diritto sindacale italiano*, Atti del convegno - Università di Pavia, 3 febbraio 2011, Pavia University Press, 2011 e A. Lassandari, *Problemi e ricadute della contrattazione separata*, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 126, 2010, p. 323 e ss..

Le divergenze manifestatesi nelle associazioni dei datori di lavoro sono di origine più recente, ma si sono accentuate per gli stessi fattori che hanno posto sotto *stress* il sistema di relazioni industriali, a cominciare dal suo baricentro, il contratto nazionale di categoria, cioè le crescenti esigenze di flessibilità indotte dalle nuove tecnologie produttive e la accresciuta competizione internazionale. La funzione storica del contratto di categoria, segnalata fin dai primi teorici del sindacalismo, di togliere le condizioni di lavoro dalla concorrenza fra le imprese (nazionali), si è indebolita nella misura in cui i mercati dei prodotti si sono integrati a livello sovranazionale e si è ridotto l'interesse delle imprese, specie quelle più esposte alla pressione competitiva, a seguire regole comuni¹⁰¹. Il sistema contrattuale italiano è considerato a «media centralizzazione» in quanto provvisto di forme di regolazione centrale, gli accordi interconfederali, ma non così stretti come nei sistemi nord europei, e d'altra parte presenta un decentramento limitato, mentre il contratto di categoria ha svolto un ruolo baricentrico nel sistema¹⁰².

Questa struttura contrattuale, confermata dal patto del 1993 è rimasta inalterata per due decenni, fino al patto del 2011.

Nel corso degli anni '90 questa struttura, nonostante la sua stabilità formale, ha manifestato una tendenza all'accentramento di fatto, del resto ricorrente nei periodi di crisi. Gli spazi di decentramento contrattuale, ammessi dal patto del '93 sono stati utilizzati solo parzialmente, in parte perché la tendenza prevalente del periodo, introiettata dalle confederazioni sindacali, è stata orientata alla moderazione salariale. D'altra parte perché i sindacati di categoria, non avendo la possibilità né tanto meno la garanzia di negoziare incrementi retributivi legati

¹⁰¹ L'osservazione è comune ed è indicata fra gli indicatori più significativi della crisi dei nostri sistemi di relazioni industriali, cfr. per tutti J. Visser, *Recent Trends and Persistent Variations in Europe's Industrial Relations*, cit..

¹⁰² Cfr. G.P. Cella e T. Treu, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, cit..

alla produttività e agli andamenti aziendali come previsto dal patto del 1993, nella gran parte delle piccole e medie imprese dove non sono presenti, hanno continuato a negoziare tutto il possibile nella sede storica del contratto nazionale, in cifra tendenzialmente fissa come da tradizione.

La situazione economica e contrattuale è cambiata negli anni 2000, ma senza alterare gran che gli equilibri fra i livelli contrattuali. La pressione dei fattori strutturali sopra ricordati ha indebolito il potere dei sindacati e quindi anche l'influenza e la capacità innovativa del contratto di categoria¹⁰³. Questo peraltro ha mantenuto il tradizionale ruolo baricentrico per la gran parte del sistema, specie delle Pmi, perché le stesse condizioni economiche e competitive hanno reso difficile negoziare diffusamente incrementi retributivi in sede decentrata, salvo che in aziende e aree particolari (felici).

La crisi scoppiata nel 2008 ha proposto anche il tema del decentramento in termini nuovi, cioè ha posto in primo piano la negoziazione difensiva dell'esistente, cioè degli accordi di concessioni e delle clausole di deroga. Il contratto di categoria è rimasto centrale, ma con un ruolo diverso, quello di controllo delle deroghe a livello decentrato e di limitazione dei danni della negoziazione di concessione.

L'apparente stabilità della struttura contrattuale copre dunque una realtà diversa. Anzitutto non nasconde il ridotto peso delle dinamiche negoziali¹⁰⁴, che hanno portato al blocco sostanziale della contrattazione negli ultimi anni. Inoltre la gestione di questo assetto si è rivelata altamente controversa sia sul versante sindacale, come mostrano le difficili mediazioni fra le confederazioni nel

¹⁰³ Questo problema non si pone nel settore pubblico e anche per questo la contrattazione decentrata si è molto sviluppata, spesso al di fuori delle regole stabilite in sede nazionale. Cfr. in generale C. Dell'Aringa e G. Della Rocca (a cura di), *Pubblici dipendenti: una nuova riforma?*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007.

¹⁰⁴ Tanto è vero che G.P. Cella, *Difficoltà crescenti per le relazioni industriali europee e italiane*, cit. identifica proprio nel ridimensionamento degli assetti contrattuali *multiemployer* (cioè di categoria) il più grave segnale di crisi dei modelli pluralisti.,

periodo 2009-2011¹⁰⁵, sia fra le associazioni imprenditoriali. E proprio sul versante datoriale che si consuma una rottura senza precedenti in tema di strategie contrattuali, provocata dalla iniziativa della Fiat, ma con implicazioni più ampie non ancora prevedibili. Una rottura simile del fronte datoriale sullo stesso tema della struttura contrattuale e del ruolo del contratto nazionale si riscontra in altri paesi europei, a cominciare dalla Germania, ove è arrivata a provocare una uscita dal sistema contrattuale della maggioranza delle imprese tedesche; anche se ai fuoriusciti la Confindustria tedesca ha permesso di rimanere iscritti con una soluzione motivata da evidenti motivi di autodifesa.

In realtà la posizione delle nostre imprese industriali è ambivalente e non del tutto definita. La parte tradizionalmente prevalente di imprenditori, specie quelli piccoli, sembra privilegiare ancora il contratto nazionale per la sua funzione pacificatrice e di stabilizzazione dei costi a un livello medio basso, che corrisponde alle convenienze di tutti, anche se per motivi diversi. Ma i dati disponibili, invero non completi¹⁰⁶ segnalano una crescente insoddisfazione delle imprese più grandi per l'attuale sistema, soprattutto per le regole del contratto nazionale in materia di orario di lavoro, turni e organizzazione del lavoro: quelle al centro della contesa Fiat risalgono al contratto dei metalmeccanici del 1971. E' tale insofferenza che ha indotto la Fiat a premere per il superamento del contratto nazionale, anche se per ora a non uscire del tutto dal sistema contrattuale.

Gli esiti di queste tensioni interne alla Confindustria sono difficili da prevedere, anche perché riflettono incertezze strategiche più ampie del mondo imprenditoriale, relative alle scelte economiche e ai rapporti con il potere

¹⁰⁵ Cfr. in questo volume F. Liso sull'accordo «sperimentale» del 2009.

¹⁰⁶ Vedi il sondaggio della Banca d'Italia riportato da P. Sestito, *Alcuni commenti su tendenze generali e specificità italiane*, cit., p. 95.

pubblico, che sono divenuti incerti nel lungo periodo del centro-destra e non si sono ristabilizzati con il Governo tecnico. Si tratta di elementi che segnalano una crisi d'identità dell'associazione dei datori di lavoro, e che alimentano le incertezze del nostro fragile sistema di relazioni industriali¹⁰⁷.

6.7. *Un sistema «di mezzo»*

Le indicazioni fin qui riepilogate nelle vicende ventennali delle nostre relazioni industriali stimolano una riflessione di sintesi. Il nostro sistema presenta in questo periodo, ma per certi aspetti già in precedenza, elementi di specificità/differenza rispetto ai principali caratteri presenti in altri ordinamenti dei Paesi europei, specie quelli più consolidati. La distanza massima, come si è visto, consiste nell'assenza di regole legali, compensata solo in parte da un tessuto contrattuale faticosamente costruito, non del tutto completo e poco adattato nel tempo. Il sostegno pubblico non si manifesta come in altri paesi nel riconoscimento delle principali attività del sindacato in azienda, ma solo in alcuni diritti strumentali sanciti dallo Statuto dei Lavoratori all'albore delle moderne relazioni industriali. Il sostegno è più diffuso per la presenza sindacale nelle istituzioni pubbliche e bilaterali, ma anche qui non raggiunge il grado di intensità che ha fatto la forza del sistema di Ghent.

D'altra parte la particolarità dei nostri assetti di governo, con alternanze politiche precarie, ha impedito soluzioni forti e fatto ripiegare su mezze misure, anche quando negli anni 2000 si sono tentate politiche di deregolazione. La mancanza di un sindacato unitario, fondamento della autorevolezza dell'organizzazione e dell'attività collettiva nei paesi centro nord europei, ha

¹⁰⁷ Si vedano i contributi in «Quaderni di Rassegna Sindacale», 1, 2011

avuto un parziale equivalente funzionale nell'unità di azione fra le maggiori confederazioni, ma il grado di efficacia di tale unità è altalenante, soggetto ai cicli politici, più che a quelli economici. Ed è comunque sempre a rischio, in assenza di un *endorsement* esplicito dell'ordinamento pubblico e dei governi, anche di quelli amici o non nemici, come testimoniano le alterne vicende della concertazione. Infine la contrattazione collettiva, pur condividendo la struttura pluri-livello presente in altri paesi continentali, non ha come questi un livello dominante, caratterizzandosi per un grado intermedio di centralizzazione; inoltre manca di strumenti legali o anche solo contrattuali che garantiscano la compattezza della struttura, come la clausole di rinvio e di tregua sindacale. Nei rari casi o periodi in cui le parti hanno concordato di adottare simili clausole le hanno private di un efficace sistema di sanzionamento condannandole così all'inefficacia¹⁰⁸. Tali caratteri del nostro sistema hanno in comune la tendenza a fornire soluzioni del tipo *second best* a problemi altrove risolti con risposte più consistenti: un sistema «di mezzo», come si è detto, dedito a una «medietà» compromissoria che non corrisponde alle condizioni ottimali di efficacia. Questa situazione di debolezza è ampiamente argomentata a proposito della struttura contrattuale, dove il grado intermedio di centralizzazione è considerato dalla letteratura economica e delle relazioni industriali come un assetto non ottimale e precario, perché sprovvisto sia della disciplina del mercato cui sono esposti i sistemi contrattuali decentrati sia del controllo organizzativo e politico di vertice proprio dei sistemi fortemente centralizzati¹⁰⁹. Eppure questo nostro sistema «di

¹⁰⁸ G. Ghezzi, La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali. La parte obbligatoria del contratto collettivo, Milano, Giuffrè, 1963; F. Carinci, *Il diritto di sciopero: la nouvelle vague all'assalto della titolarità individuale*, in «Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali», n. 123, 2009; M. Rusciano, *Lo sciopero nei servizi essenziali*, in *Lo Sciopero: disciplina convenzionale e autoregolamentazione nel settore privato e pubblico*, Atti del IX Congresso Nazionale di diritto del lavoro. Fiuggi, 8-9-10 aprile 1988, Milano, Giuffrè, 1989 e F. Liso (nel testo qui pubblicato).

¹⁰⁹ P. Sestito, *Alcuni commenti su tendenze generali e specificità italiane*, cit., p. 92.

mezzo» ha mostrato una sostanziale stabilità nel tempo in quasi tutti i caratteri che lo connotano, resistendo ai ripetuti cambiamenti del contesto economico e politico degli ultimi decenni. Ed è a questa stabilità che richiama chi sottolinea il valore della specificità italiana: una resistenza di fondo alle sfide esterne, ma *resilience* come si dice, più che una forma di conservatorismo o di paralisi istituzionale.

5.8. *Una certa resilience*

In effetti segnali di una certa *resilience* non mancano. Il nostro sindacato, pur partecipando di una dinamica «depressiva» della sindacalizzazione propria di tutti i paesi occidentali, dimostra una tenuta comparativamente migliore di quella di altri paesi, compresa la Germania, sia per numero assoluto di iscritti sia per densità associativa. Inoltre tale dato sembra essersi stabilizzato negli anni più recenti, che riportano anzi un aumento del numero assoluto degli iscritti attivi, anche se ciò non ha frenato la diminuzione del tasso di sindacalizzazione. In Italia, come altrove, questi dati medi nascondono forti divergenze a seconda di diverse variabili, in specie del settore economico e delle dimensioni di impresa. E' da rilevare che i settori manifatturieri presentano un tasso di sindacalizzazione tendenzialmente più elevato che le categorie dei servizi di mercato, cioè non protetti. Questa tendenza si lega alla variabile età, perché la propensione ad aderire al sindacato è maggiore per i lavoratori maturi, largamente presenti nei settori industriali, che fra i giovani¹¹⁰.

Analogamente marcate sono le differenze nella sindacalizzazione a seconda dei tipi di contratti di lavoro. La propensione ad iscriversi è minore, per ragioni

¹¹⁰ L. Bordogna, *Tendenze della rappresentanza sindacale in Italia e in Europa*, in G. Baglioni e D. Paparella (a cura di), *Il futuro del sindacato: complessità e innovazione*, Roma, Edizioni Lavoro, 2007, p. 227 ss..

evidenti, fra i lavoratori *part time* che fra quelli a tempo pieno e ancora più nettamente fra i lavoratori atipici e precari; il che è una delle ragioni del minore tasso di sindacalizzazione dei giovani¹¹¹. Così pure la densità sindacale è dovunque più alta nel settore pubblico che nel privato. In Italia la differenza sembra meno netta che altrove perché il tasso di sindacalizzazione delle tre maggiori confederazioni è solo di tre punti maggiore di quello medio, ma va considerata la forte presenza nel pubblico impiego di organizzazioni sindacali autonome che aumentano questo tasso di almeno dieci punti. Più difficile è il calcolo del grado di copertura dei contratti collettivi, per la mancanza di rilevazioni attendibili; ma quelle esistenti segnalano che il tasso di copertura dei contratti nazionali è rimasto alto fino ai tempi recenti¹¹². Tale ampiezza della copertura si spiega in parte perché il contratto nazionale beneficia di un sostegno politico indiretto, realizzato in vari modi, soprattutto per il tramite della giurisprudenza consolidata che ha individuato nei minimi contrattuali il salario garantito dall'art. 36 Cost. e quindi applicabile a tutti i lavoratori e a tutte le imprese anche non associate.

Analogo riferimento ai minimi contrattuali, e quindi analogo sostegno alla contrattazione, è ora previsto dalla legge 92 del 2012 per la definizione di un salario di base per i lavoratori con contratti a progetto, a sostegno della debole rappresentatività del sindacato di tali lavoratori. In secondo luogo è intervenuta nel tempo una serie di disposizioni legislative che richiedono l'osservanza dei parametri collettivi come condizione dell'ammissione a benefici e ad appalti

¹¹¹ P. Feltrin, *Gli iscritti ai sindacati negli ultimi venti anni: un bilancio in chiaro scuro*, in «ItalianiEuropei», 5, 2008, p. 219 ss..

¹¹² I dati riportati da C. Crouch, *Il declino delle relazioni industriali nell'odierno capitalismo*, in «Stato e Mercato», n. 1, 2012, p. 63, segnalano un grado di copertura dell'80%, stabile dal 2000 al 2010, con un leggero calo dell'indice di coordinamento dal 38% al 34%, ma l'autore precisa che tale alta copertura si accompagna con un indebolimento delle dimensioni e dei contenuti. V. anche T. Boeri, A. Brugiavini, L. Calmfors, *The Role of Unions in the Twenty-first Century*, Oxford University Press, 2001, ed it. *Il ruolo del Sindacato in Europa*, Milano, Università Bocconi Editore, 2002.

pubblici¹¹³. Queste misure di estensione degli effetti dei contratti non solo rafforzano la capacità di tutela contrattuale dei sindacati, ma incrementano le loro risorse finanziarie, in quanto ai lavoratori coperti dalla contrattazione è di norma richiesto un contributo ai sindacati stipulanti variamente denominato (quota di servizio e simili), motivato con la protezione offerta anche ai lavoratori non iscritti.

Questi riferimenti alla contrattazione collettiva nazionale confermano come ad essa sia tuttora riconosciuto il valore di legge generale della categoria, e ne avvalorano la tenuta come baricentro del sistema, nonostante l'avverso contesto economico e i contrasti circa la sua persistente utilità. Per tali motivi si spiegano anche le esitazioni delle associazioni datoriali ad abbandonare del tutto il suo utilizzo, come vorrebbero gli associati più impazienti per cercare di alleggerirne il peso e lasciare spazio a un maggior decentramento. Del resto anche chi sollecita una svolta verso assetti più decentrati delle relazioni industriali (cioè gran parte degli esperti) non nasconde i rischi di un decentramento privo di ancoraggi di quadro, specie se solo conflittuale come quello realizzabile tramite una generalizzazione della vicenda Fiat. Non è detto che i vantaggi ottenibili dalle imprese con una contrattazione aziendale libera in questa fase di ciclo sfavorevole siano riproducibili in un clima congiunturale diverso, specie in presenza di un pluralismo sindacale esasperato e conflittuale¹¹⁴. Per questo, pur con tutte le cautele necessarie, non sembra probabile che l'assetto contrattuale mediano confermato dall'ultimo accordo del 2012 sia prossimo a crollare, né per mano datoriale né tanto meno per iniziativa sindacale.

¹¹³ T. Treu, *Gli accordi in deroga in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali*, in «Quaderni Rassegna Sindacale», 1, 2011, pp. 51-72.

¹¹⁴ P. Sestito, *Alcuni commenti su tendenze generali e specificità italiane*, cit..

5.9. Un «galleggiamento» difficile e le prospettive di riforma

La stabilità delle nostre specificità non oscura i punti critici rilevati nel paragrafo precedente. Indicano un sistema capace di sopravvivere e, per usare un termine comune nel linguaggio politico, di galleggiare. Mostrano la capacità del sistema di relazioni industriali, e del sindacato che ne è ancora l'attore principale, di difendere le posizioni occupate nel passato e gran parte dei diritti acquisiti, ma la difficoltà incidere nei settori e nei lavori in crescita. La conseguenza è che l'area di influenza delle relazioni industriali si va restringendo in confini sempre più ristretti, quelli tradizionali e meno innovativi; il che comporta una perdita di influenza anche nella più vasta arena sociale e politica¹¹⁵.

La perdita di rappresentatività sindacale e di copertura delle relazioni industriali più consistente in prospettiva riguarda le due fasce estreme del sistema: i lavoratori ad alta qualificazione e all'opposto i lavoratori precari e meno qualificati (questi due ultimi gruppi non sempre coincidono). Entrambe le due fasce creano difficoltà per la espansione della rappresentanza sindacale. Ma coinvolgere questi tipi di soggetti, richiede approcci del tutto nuovi, che il sindacato dovrebbe adottare, sia nelle visioni ideali sia nelle proposte pratiche. Allo stato non risulta che ciò si verifichi se non marginalmente: le buone pratiche addotte dai sostenitori della *union revitalization* sono (per ora) isolate¹¹⁶.

¹¹⁵ L'influenza si riduce anche nelle aree forti dell'economia, come si vede dalla continua perdita della quota del reddito che va al lavoro, R. Boyer, Contributo a *Discussion Forum*, in L. Baccaro, *Does the global financial crisis mark a turning point for labor?*, in «SocioEconomic Review», 2, 2010, pp. 341-375.

¹¹⁶ Cfr. T. Treu, *Il sindacato nel mondo che cambia: dalla forza del secolo scorso alle criticità odierne*, in «Potere», n.1, 2011, pp. 153-155.

Ma anche nella composizione di queste due fasce si riscontra una particolarità del nostro sistema economico. Mentre negli altri sistemi la composizione della forza lavoro registra un aumento delle fasce ad alta professionalizzazione e un relativo declino dei lavoratori scarsamente qualificati, mentre sono stabili le qualifiche di mezzo, in Italia le recenti rilevazioni segnalano una polarizzazione inversa, con un declino delle alte professionalità nel lavoro dipendente e autonomo e una crescita relativa delle basse qualifiche.¹¹⁷ E' questo un grave *skill gap* che riflette il posizionamento della nostra economia su settori produttivi a basso valore aggiunto e a debole contenuto di conoscenza, che contribuisce al declino di competitività.

Per altro verso corrisponde al medesimo posizionamento del nostro sindacato, che continua, a rappresentare e a tutelare prioritariamente i lavoratori a bassa qualifica (in particolare quelli prossimi alla pensione). Si tratta di posizionamenti che si sostengono reciprocamente in un equilibrio stabile ma a basso rendimento per il sistema e per la sua componente lavoro. La complessità degli elementi che compongono l'assetto delle nostre relazioni industriali e la loro stabilità nel tempo rendono ardui i tentativi di riforma: quelli parziali, finora varati, sono stati insufficienti e quelli «organici» sono stati difficili da configurare e da applicare. Ne è prova lo stesso ambizioso accordo del 1993, rimasto inattuato proprio nelle parti riguardanti le strutture delle relazioni industriali, nonostante il contesto politico relativamente favorevole. L'accordo del 2011 è stato altrettanto faticoso nella gestazione e, pur avendo introdotto significativi rafforzamenti nell'architettura delle relazioni industriali, compresa per la prima volta una indicazione esplicita sulla possibilità di clausole di tregua, peraltro vincolanti solo per i sindacati stipulanti, rischia di fare la stessa fine

¹¹⁷ Cfr. il recente rapporto Isfol 2012, *Le competenze per l'occupazione e la crescita*.

nella fase applicativa. Tanto più che esso dovrebbe operare in un contesto economico drammatico e in un quadro politico incerto che non lascia prevedere come la crisi dell'alternanza politica (inconcludente) degli ultimi venti anni sarà superata.

Le componenti di una riforma delle relazioni industriali che corregga gli aspetti anormali delle nostre specificità sono state da tempo oggetto di analisi e sono entrate più volte anche nell'agenda parlamentare. Ma nessuna delle varie proposte avanzate ha mai avuto seguito, e neppure sufficienti *chance* di essere approvata, né negli anni del governo di centro-sinistra né in quelli di centro-destra, per l'operare di veti incrociati fra le parti e/o per la insufficiente compattezza dei governi. Quasi che l'alternanza politica dei due decenni sia stata particolarmente sterile proprio in questa parte dell'assetto sociale. Nessuna delle due tesi estreme sopra ricordate, quella panregolativa e quella fiduciosa nella informalità creativa delle relazioni industriali, resiste a una critica argomentata e alla prova dell'esperienza, oltre che dei confronti internazionali. Entrambe le tesi hanno sempre meno credito fra i protagonisti sindacali e politici. La via intermedia della regolazione a medio raggio riscuote maggiori condivisioni in linea di principio e trova riscontro in alcune proposte di legge anche bipartisan. Il tema della partecipazione e della democrazia economica è entrato per la prima volta in un testo di legge, la delega della legge 92/2012. Ma i punti «duri» della regolazione che potrebbero ridurre le anomalie delle nostre relazioni industriali sono ancora oggetto di discordie variamente distribuite fra le parti sociali e fra i partiti maggiori.

Un certo avvicinamento fra i sindacati si sta riscontrando sulla promozione della partecipazione dei lavoratori nell'impresa, anche perché la delega ne propone una versione molto aperta; ma nonostante ciò essa continua a trovare l'opposizione della Confindustria. Una convergenza maggiore potrebbe prendere

corpo sulle regole per misurare la rappresentatività sindacale, se queste seguissero le tracce dell'accordo del 2011, riprese dall'esperienza del pubblico impiego. Ma gli ostacoli si ripresentano in ordine alla configurazione dei diritti e delle rappresentanze sindacali in azienda. Il tema si è acutizzato in seguito all'iniziativa della Fiat di escludere la Fiom dalla presenza nei suoi stabilimenti; un tema oggetto di ripetuti litigi giudiziari¹¹⁸ e destinato probabilmente a finire alla Corte costituzionale per una verifica sulla costituzionalità dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori nella versione mutilata dall'improvvido referendum del 1995.

Per altro verso persistono, pur sotto traccia, diversi orientamenti delle maggiori confederazioni sui temi che hanno ostacolato per decenni ogni intervento legislativo in particolare sui rapporti fra criteri associativi ed elettivi nella formazione delle rappresentanze sindacali e fra democrazia rappresentativa e referendaria. La prospettiva di estendere la presenza sindacale nelle aziende oltre l'ambito della sindacalizzazione esistente, che costituisce un punto fondamentale della legislazione di sostegno del sindacato nella maggior parte dei paesi europei, anche se non sempre nella versione forte del sistema partecipativo tedesco¹¹⁹ resta lontana, per la contrarietà storica delle associazioni imprenditoriali.

D'altra parte i sindacati hanno sempre rifiutato di accettare il doppio canale di rappresentanza prevalente nei paesi europei continentali. Il rifiuto, risalente ai

¹¹⁸ Cfr. da ultimo la sentenza del Trib. di Roma, 6 giugno 2012, che ha ritenuto discriminatoria la mancata assunzione da parte di Fiat di lavoratori iscritti alla Fiom.

¹¹⁹ T. Treu e M. Faioli, *Relazioni industriali Eni e modelli europei: Francia e Germania*, Eni, Roma, 2011. Cfr. anche J.M. Pepe, *Il "sistema" tedesco fra globalizzazione e Mitbestimmung*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale», 1, 2011, p. 209 ss., che analizza le risposte del sistema tedesco di cogestione alla crisi economica le proposte di rafforzarlo, specie riguardo alle decisioni aziendali in tema di chiusure, licenziamenti e delocalizzazione, e le prospettive per una armonizzazione europea della codecisione. Secondo l'autore si tratta di una prospettiva difficile; ma su questo terreno si determinerà nei prossimi anni, da un lato, la capacità dei sindacati, delle imprese e della politica tedesca di uscire dall'orizzonte esclusivamente nazionale, dall'altro quello dei paesi europei e dei sindacati di misurarsi con la questione della europeizzazione della rappresentanza e della compartecipazione del lavoro, p. 214.

tempi delle commissioni interne, riflette l'idea della preminenza della rappresentanza sindacale associativa su quella elettiva, sostenuta specie dalla Cisl, ma che la Cgil ha accettato ritenendo di poter egemonizzare in tal modo la rappresentanza di tutti i lavoratori. La difficile mediazione raggiunta sulla costituzione dei Consigli di fabbrica ha combinato i due criteri in un equilibrio instabile, ma non ha facilitato la generalizzazione della formula neppure in tutti i settori e le aree controllate dal sindacato e ancora meno sul vasto mondo delle Pmi tuttora estraneo alla sindacalizzazione. Una simile generalizzazione presuppone un intervento legislativo forte, non certo gradito agli imprenditori e mai in realtà ricercato in Italia. In altri paesi il doppio canale di rappresentanza ha favorito l'accettazione di un intervento legislativo limitato alla generalizzazione del canale elettivo dei consigli aziendali e non esteso alle rappresentanze strettamente sindacali. Queste hanno affermato la loro presenza dove potevano arrivare per forza propria, potendo però attivarsi in occasione delle elezioni dei consigli e esercitare la loro influenza all'interno di questi.

Riprendere in considerazione la prospettiva del doppio canale sarebbe parte di un ripensamento strategico ad opera dei sindacati e dei partiti ad essi più vicino. La pretesa del sindacato-associazione di essere egemone per forza propria, quale che ne sia il fondamento storico, ha sempre meno ragion d'essere nell'attuale contesto di alta dispersione dei lavori e di resistenza alle rappresentanze collettive. Inoltre priva il sindacato di uno strumento di penetrazione in territori altrimenti non raggiungibili e di interlocuzione con nuovi soggetti lontani dalla sindacalizzazione tradizionale.

Più incerte che mai sono le prospettive di un intervento riformatore del sistema contrattuale. Non a caso l'accordo del 28 giugno 2011 ha evitato di riprendere su questi punti le indicazioni del 1993, rimaste inattuato anche se in linea con altri modelli europei, limitandosi a indicare criteri di misura della

rappresentanza sindacale generale e a rafforzare la efficacia dei soli contratti aziendali, quelli non interessati alla querelle sull'art. 39 Cost.¹²⁰ Tale limitazione di campo riduce di molto l'efficacia della riforma proposta dall'accordo, specie per chi considera il contratto nazionale di categoria tuttora centrale nell'equilibrio delle relazioni industriali. L'indicazione contrattuale inoltre è resa instabile dalla compresenza di una fonte legislativa, l'art. 8 della legge 148 del 2011, che indica un decentramento senza limiti, in controtendenza con lo spirito e con la lettera dell'accordo del 28 giugno 2011, il quale si è espresso a favore di un decentramento controllato e ha confermato il ruolo baricentrico del contratto nazionale¹²¹.

D'altra parte l'Accordo in materia di produttività, sottoscritto nel novembre 2102 dalle parti sociali, ad esclusione della Cgil, davanti al Governo sembra prospettare un'altra correzione di tiro e confermare l'andamento sussultorio delle nostre relazioni industriali. Il testo contiene il riferimento a misure potenzialmente importanti, come la detassazione dei contratti aziendali: cosa che può aiutare la loro crescita, intesa sia in termini di maggiore diffusione che di una aumentata rilevanza sotto il profilo della portata regolativa. Ma nello stesso tempo vengono alla luce alcuni dei limiti che condizionano lo svolgimento e il passo dei rapporti tra gli attori collettivi. Anche in questo caso il Governo tecnico, presieduto da Monti, ha mostrato una posizione oscillante, avendo promosso una trattativa – con l'obiettivo di una intesa spendibile nelle sedi europee – a cui non ha poi partecipato pienamente nel ruolo di «terza parte». Inoltre esso ha operato a favore del raggiungimento di un accordo, ma senza assumere in modo chiaro la responsabilità dei provvedimenti di sua spettanza,

¹²⁰ Questa è la motivazione esplicitamente addotta dalle parti contraenti per non affrontare il problema dell'efficacia erga omnes dei contratti collettivi nazionali.

¹²¹ Cfr. T. Treu, *Gli accordi in deroga in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali*, cit., e in questo volume F. Liso.

che potevano rafforzare la concretezza del testo sottoscritto dalle parti. Tra l'altro va ricordato, a questo riguardo, che le misure di sgravio a favore dei contratti aziendali dipendono da un intervento normativo del Governo, che sarebbe stato preferibile avvenisse in modo contestuale.

Come si è già verificato altre volte nel corso dell'ultimo decennio pure in questa occasione è andato in scena il copione della «disunione» tra le principali Confederazioni, copione che ha rispettato i ruoli già in precedenza emersi: con la Cisl e la Uil che hanno scelto di aderire (la Uil con qualche maggiore tentennamento), e la Cgil, che ha optato, nonostante qualche voce dissidente interna, per una posizione di aperto dissenso. E questo dopo che la ritrovata unità del 2011-12 aveva fatto sperare nell'apertura di una fase nuova.

Gli aspetti contestati investono in particolare la tenuta di quella cornice protettiva, a lungo centrale, costituita dal contratto nazionale. Un tema questo che coinvolge i caratteri sistemici della struttura contrattuale, e che – dopo qualche illusione – esce sistemato in modo non persuasivo e controverso.

Resta il fatto che l'unità sindacale risulta ancora una volta incrinata. Al punto che dopo questa ennesima puntata della divisione appare possibile certificare come tale obiettivo, un tempo centrale - tanto da essere un «fine» - , risulti sempre più collocato in secondo piano – e ridotto ad essere un «mezzo» eventuale – nelle scelte di tutte le Confederazioni.

Al di là degli annunci, la portata effettiva dell'intesa si presenta incerta sia per il difficile contesto politico ed economico in cui si colloca, sia per la mancata firma della Cgil. Nel merito l'accordo punta a rafforzare la funzione della contrattazione di secondo livello, sia pure entro un quadro di decentramento controllato dal centro, come previsto già nell'accordo del 2011 e da molti sistemi europei.

La novità più rilevante, e più controversa, è quella che attribuisce alla contrattazione di secondo livello la possibilità di destinare a elementi retributivi collegati a incrementi di produttività e redditività, anche una parte di aumenti derivanti dai rinnovi contrattuali nazionali. Al di là delle divergenti opinioni su questo punto, è dubbio quanto l'obiettivo così attribuito al secondo livello contrattuale possa essere perseguito con le indicazioni dell'accordo e con la destinazione dei premi aziendali senza affrontare gli aspetti più complessi della produttività che chiama in causa tanto la crescita dimensionale delle imprese, che maggiori innovazioni tecniche e organizzative, per tacere di altre dimensioni.

Infine si può ritenere che una maggiore credibilità di questo testo avrebbe potuto configurarsi in presenza di un ruolo più incisivo dell'esecutivo. Questo riguarda in particolare la questione critica della rappresentatività sindacale, su cui l'accordo del 2012 ribadisce l'impegno a dare seguito alle regole concordate nel 2011. Dare seguito a tali regole permetterebbe di superare alcune ragioni di conflitto che pesano da tempo sul sistema contrattuale e che hanno condizionato anche l'esito dell'accordo del 2012.

La rispondenza della Fiom ai requisiti previsti dall'intesa del 28 giugno 2011 richiamato dal nuovo protocollo (il 5% fra iscritti e votanti) comporta il riconoscimento di questa organizzazione e darebbe titolo alla sua partecipazione a pieno titolo alla contrattazione collettiva e ai diritti sindacali. Naturalmente questo non risolve i problemi di merito riguardanti la contrattazione nazionale, ove la Fiom si è dissociata dai rinnovi degli altri sindacati metalmeccanici. Né risolverebbe la questione Fiat che riguarda la presenza della Fiom in azienda.

La soluzione di tale questione dipende, oltre che dalla volontà della Fiat, dall'art. 19 dello Statuto dei lavoratori che subordina la titolarità dei diritti

sindacali in azienda alla stipulazione di contratti collettivi ivi applicabili (condizione che non si verifica per la Fiom).

Qui serve una modifica legislativa dell'art. 19 che tenga conto dell'effettiva rappresentatività delle organizzazioni sindacali. Disegni di legge in tal senso sono presenti in Parlamento; e d'altra parte l'articolo 19 è stato inviato alla Corte costituzionale perché ne verifichi la (dubbia) costituzionalità. Si tratta di questioni importanti che non erano trattabili al tavolo che ha elaborato l'intesa ma che coinvolgono le responsabilità delle istituzioni politiche.

7. Conclusioni

7.1. Come immaginare una inversione di tendenza

Alla fin fine si ritorna all'interrogativo di partenza relativo a come fronteggiare l'erosione che abbiamo descritto nelle relazioni industriali e nel perimetro della rappresentanza dei sindacati.

Abbiamo insistito in questo testo sul carattere più periferico assunto dal campo delle relazioni industriali nella regolazione dei nostri sistemi sociali, in sincrono con una lettura che – a torto o ragione – considera meno importanti che in passato i rapporti di lavoro, e che spinge in questa direzione la sfera politica. Dobbiamo segnalare che altri¹²² ritengono che si assista ad una possibile ‘ripoliticizzazione’ delle relazioni industriali. A questo riguardo va detto che appare verosimile come l'esplosione delle policies legate al debito sovrano possa condurre ad un rilancio della rilevanza delle relazioni collettive nella loro

¹²² Questa è ad esempio la tesi di G. Meardi, *Relazioni industriali europee e pressioni internazionali*, cit.

interazione con lo stato. Va anche considerato però che l'attuale debolezza degli attori, a partire da quelli sindacali, non consente di apprezzare appieno questa opportunità nascente.

Fino a poco tempo fa gran parte degli studiosi riteneva prioritaria la sottolineatura delle differenze istituzionali e la loro difesa – la *path dependence* – come percorso valido non solo per spiegare le diverse storie sociali e delle relazioni industriali, ma anche per valorizzarne la vitalità: come il fatto che in alcuni paesi (in primo luogo quelli del centro-nord Europa, ma in certa misura anche il nostro) sindacati e relazioni industriali vantassero una tenuta più solida comparativamente ad altri. Questa posizione scientifica coincideva con un certo ottimismo fondato sul nucleo interpretativo addensatosi intorno al paradigma della «varietà dei capitalismi»: i capitalismi «coordinati»¹²³ (si trattava dei capitalismi, collocati principalmente nel cuore dell'Europa, la cui regolazione era fondata non sul solo mercato, ma su criteri più aperti e socialmente densi) erano considerati in grado di assicurare esiti avanzati sul fronte dei diritti sociali proprio in virtù di questa accumulazione originaria, tradottasi in istituzioni resistenti. Come abbiamo ricordato all'inizio queste certezze si sono però incrinare nel corso del tempo. Le istituzioni tradizionali della sfera delle relazioni industriali non sono state abbattute, ma funzionano meno bene. Anche quando restano in apparenza uguali a sé stesse si verificano fenomeni di «cambiamento istituzionale», per cui esse tendono a produrre risultati diversi da quelli passati. Oppure nascono istituzioni, almeno in parte nuove, che sono destinate ad accompagnare il decentramento contrattuale e la flessibilità del mercato del lavoro (su questi concetti e sulla loro base empirica si vedano a tal

¹²³ Secondo l'originaria definizione di D. Soskice, *Perché variano i tassi di disoccupazione: economia e istituzioni nei paesi industriali avanzati*, cit..

proposito le osservazioni di un importante studio comparato¹²⁴. Le differenze restano, grazie alla forza del passato, ma le tendenze di fondo tendono piuttosto ad assomigliarsi e ad andare nella stessa direzione.

Lo scenario che abbiamo descritto vede organizzazioni sindacali indebolite¹²⁵ e istituzioni delle relazioni industriali – e più in generale di regolazione del lavoro - su cui grava il compito di essere l'unico spazio di aggiustamento (verso il basso) davanti alla crisi dei debiti sovrani: cosa che ne accentua il carattere di variabile dipendente pressata da processi decisi in altre sedi e in altre policies.

Cosa significa dunque misurarsi con questo cambiamento in atto con cui stanno facendo i conti tanto gli studiosi che i *policy makers*?

La principale conseguenza è che diventa meno fondata la contrapposizione tra le due vie, quella della dipendenza istituzionale e quella della rivitalizzazione, come strumenti per il rilancio del sindacato e delle relazioni industriali: per quanto tra la salute dei sindacati e quella dei sistemi di regole sussistano analiticamente e praticamente delle chiare distinzioni¹²⁶, qui assumiamo che tra le due sussista anche una significativa interdipendenza.

La *path dependence* metteva giustamente l'accento sulla capacità di alcuni sistemi sociali di accumulare risorse per fronteggiare con successo cambiamenti anche difficili. Possedere oppure no istituzioni di relazioni industriali (e politiche sociali) ben forgiate continua ad essere un rilevante fattore di differenza qualitativa. Questo significava anche che i movimenti sindacali avevano più solide basi nel loro radicamento, perché gran parte di queste

¹²⁴ C. Howell e R. Kolins Givan, *Rethinking Institutions and Institutional Change in European Industrial relations*, in «British Journal of Industrial Relations», n.2, 2011

¹²⁵ Come viene efficacemente descritto in A. Bryson, B. Ebbinghaus e J. Visser, *Introduction: Causes, consequences and cures of union decline*, cit..

¹²⁶ G.P. Cella, *Difficoltà crescenti per le relazioni industriali italiane ed europee*, cit.

istituzioni sosteneva l'attività contrattuale (e la sua estensione), e in alcuni casi addirittura si spingeva fino ad aiutare la *membership*. Questi assetti implicavano anche la minore impellenza di un *revirement* strategico dei sindacati, i quali dovevano piuttosto dedicarsi alla cura e manutenzione di quelle istituzioni già consolidate.

Viceversa in altri paesi, principalmente negli Usa (ma non solo), la fragilità delle istituzioni protettive del lavoro poteva essere invertita solo a partire da una nuova dinamica sociale che avesse come presupposto la stessa messa in discussione dell'identità dei sindacati. Nel caso statunitense possono ben poco le istituzioni esistenti se i confini della copertura contrattuale coincidono all'incirca con quelli della stessa sindacalizzazione (parliamo di un bacino minoritario del 13-15% della forza lavoro). In questo caso apparivano più opportune e stringenti scelte di *labour revitalization* capaci di mettere l'accento su nuove strategie sindacali, in primo luogo destinate ad includere altri gruppi di lavoratori nel perimetro della contrattazione e della *membership*¹²⁷.

Ma il nostro ragionamento aiuta a chiarire che il conflitto tra queste due vie risulta ormai largamente artificioso. Tutti i paesi avanzati si misurano con problemi comuni e anche con un evidente *deficit* di ricette efficaci: all'erosione della mobilitazione collettiva non corrisponde negli ultimi anni il successo dell'approccio americano fondato sulla promessa di ascesa delle opportunità individuali¹²⁸.

I sindacati con istituzioni resistenti appaiono protetti, ma non più messi al sicuro dalla talpa dell'erosione, che ne riduce iscritti ed influenza. Anch'essi

¹²⁷ Se non a dare vita a nuove strutture organizzative, come è stata negli Usa la nascita della Confederazione Change to Win.

¹²⁸ Come mette bene in luce M. Regini, *Tre fasi, due modelli e una crisi generalizzata*, cit., tra i pochi ad evidenziare come all'usura delle strategie di mobilitazione collettiva non corrisponda un successo pratico dell'individualismo proprietario, anch'esso incapace di adempiere alle sue promesse..

sono obbligati a perseguire un rinnovamento strategico – e non solo organizzativo¹²⁹ – se vogliono mantenere centralità nel sistema produttivo post-fordista. Un ripensamento che serve non solo a definire nuovi confini della rappresentanza e della contrattazione. Ma anche a aggiustare le istituzioni esistenti o a rielaborarle. Si tratta di costruire istituzioni sovranazionali di relazioni industriali. Ma anche di ritarare quelle nazionali: una rimessa a nuovo resa necessaria – come detto - dal ridimensionamento in corso del pilastro principale, la contrattazione nazionale di settore che aveva rivestito in passato caratteri assorbenti ed egemonici.

Per converso una operazione analoga di traduzione in istituzioni appropriate andrebbe tentata anche nelle realtà nelle quali lo sforzo della *revitalization* rischia di tramutarsi in una fatica di Sisifo, in assenza di sponde istituzionali ben definite o davvero vantaggiose. E' chiaro nella realtà americana che lo slancio del nuovo movimento sindacale dei servizi è condannato ad arenarsi se non trova sbocchi nel ripensamento delle leggi che rendono difficoltoso il riconoscimento sindacale nei luoghi di lavoro: ma nonostante i grossi investimenti elettorali dell'Afl-Cio (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations) non sembra, a detta degli osservatori, che i democratici siano prossimi alla definizione di uno scambio politico di questa portata.

Sarebbe dunque preferibile immaginare sul piano pratico una combinazione delle due strategie, tanto più necessaria anche nel caso italiano. Anche qui il nodo di nuove scelte strategiche sembra divenuto necessario, se i sindacati vogliono riacquistare la capacità di avvicinarsi a settori poco rappresentati e poco o nulla sindacalizzati, come quello dei lavoratori più deboli ed instabili,

¹²⁹ J. Visser, *The Rise and Fall of Industrial Unionism*, cit..

che costituiscono sempre più un nervo scoperto del loro insediamento futuro. D'altra parte se in passato la mobilitazione collettiva è stata la premessa per l'edificazione di relazioni industriali durevoli, oggi appare in gioco l'elaborazione di una modalità equivalente. Senza un ripensamento dei confini sociali e delle modalità dell'azione collettiva sarà difficile dare vita a nuove istituzioni più a misura dei problemi di regolazione imposti dall'economia globale.

Ancora una volta per i sindacati la traiettoria di un possibile rilancio passa attraverso la loro capacità di combinare una varietà di risorse d'azione : il destino delle grandi organizzazioni è chiaramente collegato alla loro abilità strategica nel trovare una traduzione efficace, sul piano simbolico e pratico, per questa necessaria varietà.

6.2. *Rivitalizzazione o esiti dualisti?*

La cautela delle previsioni è d'obbligo. La rottura degli equilibri ultra decennali di sistemi di relazioni industriali come il nostro, atipico ma stabile e resistente, presuppone una vera e propria discontinuità strategica su tutti i punti rilevanti¹³⁰. Ed essa deve operare come si è detto, sul piano politico e istituzionale, ma avvalersi nel contempo di una rivitalizzazione delle dinamiche sindacali e sociali. La separazione dei due piani di intervento, sociale e istituzionale, è più che mai inadeguata, come si vede anche nelle vicende attuali del governo tecnico. Tanto più che si tratta di ripensare i fondamentali non solo dei rapporti di lavoro, ma degli assetti economici e sociali consolidati, quelli che hanno permesso l'esplosione della crisi e che la crisi ha ulteriormente sconvolto.

¹³⁰ Per i motivi sopra enunciati sembra difficile che la rottura di tali equilibri sia provocata da iniziative delle organizzazioni degli imprenditori, anche esse partecipi della «medietà» delle nostre RI.

Un simile ripensamento richiederebbe più che mai la ripresa della concertazione sindacale, ma con obiettivi più ambiziosi di quelli prevalentemente redistributivi del secolo scorso, e diretti a intervenire sugli squilibri sociali economici propri di questa crisi.

Niente garantisce che la capacità di galleggiamento finora dimostrata dal sistema delle relazioni industriali possa sopravvivere agli sconvolgimenti dei sistemi economici e sociali, cui le relazioni industriali sono legate e da cui sono sempre più dipendenti. Né tanto meno è detto che la crisi favorisca una rivitalizzazione delle relazioni industriali, sotto la spinta di una mobilitazione sociale di massa¹³¹. Anche le traiettorie di un possibile declino di questi sistemi possono essere diverse, a seconda delle reazioni e delle trasformazioni delle istituzioni, come ammettono gli stessi teorici della convergenza neoliberale. Non a caso un tratto centrale, causa e conseguenza della crisi in corso, è il crescere delle diseguaglianze fra paesi e all'interno dei singoli paesi; e c'è anzi la tendenza al formarsi di *multiple dualism* sia nella distribuzione del reddito sia nelle opportunità di crescita personali e collettive. Il futuro delle relazioni industriali può essere un aspetto emblematico di queste tendenze generali¹³². Le nostre relazioni industriali sono più esposte di altre a tale eventualità proprio per i caratteri di debole regolazione, di politica incerta e di scarsa coesione sociale. Se non contrastate essere agirebbero allargando le zone di «frattura» naturali: quelle che separano settori pubblici e settori privati tradizionali della

¹³¹ Cfr. il dibattito coordinato da L. Baccaro, *Does the global financial crisis mark a turning point for labor?*, cit..

¹³² Anche perché la tendenza ai dualismi non sono contrastate in Italia, come è in altri paesi, da istituzioni di welfare universalistico e inclusivo, ma anzi sono semmai assecondate dai persistenti caratteri categoriali di questi assetti (a cominciare da pensioni e ammortizzatori sociali).

manifattura, nuovi settori dei servizi, le aree più o meno esposte alla competizione globale e per altro verso fra le varie forme di lavoro dipendente standard, atipico, autonomo e professionale, i territori più sviluppati del nord e quelli economicamente fragili del sud, le aziende piccole e piccolissime e medio-grandi.

In simili prospettive «dualiste» potrebbero convivere diversi esiti, di volta in volta ipotizzati per i rapporti di lavoro: forme tradizionali di contrattualismo rivendicativo arroccate in aree forti e protette dal sistema, isole di relazioni di lavoro aziendali inedite nel nostro paese ma note altrove; ampi settori affidati alle scelte individuali, senza limiti legali o collettivi alla discrezionalità delle imprese, secondo gli orientamenti neo liberisti. Si tratterebbe di esiti di diversa valenza sociale ed economica, ma lontani dalle prospettive per cui sono sorte le relazioni industriali, cioè dall'obiettivo di armonizzare le regole del lavoro e di migliorarne collettivamente le sorti.