

INDICE

ARGOMENTO

Udo Rehfeldt

La concertazione centralizzata ancora di attualità davanti alla crisi? 7

TEMA

Fisco e politica dei redditi

Diritti e contrattazione.

Le bussole del sindacalismo contemporaneo

Intervista a Guglielmo Epifani 23

Forum. Lo spazio della giustizia sociale e fiscale dopo il fordismo 33

Domenico Proietti 35

Maurizio Petriccioli 39

Agostino Megale 43

Beniamino Lapadula

La crisi economica impone un nuovo patto fiscale 55

Riccardo Zelinotti

Quale riforma fiscale per conciliare equità, crescita e sviluppo 63

Giorgio Macciotta

Federalismo, autonomia, responsabilità 77

Ruggero Paladini

La tassazione delle attività finanziarie 91

CONFRONTO

L'unità sindacale, *di Fabrizio Loreto*

Giorgio Benvenuto

Un racconto con forte spirito unitario 105

<i>Guido Baglioni</i> Per l'unità sindacale organica (1968-1972)	113
TENDENZE	
<i>Elena Battaglini</i> Ambiente e società nella tarda modernizzazione: le sfide per il sindacato	123
<i>Davide Antonioli, Annaflavia Bianchi, Massimiliano Mazzanti, Paolo Pini</i> Produttività, innovazione e relazioni industriali. Fattori di crescita dell'Emilia-Romagna	137
<i>Anna Salfi</i> Reti di donne e innovazioni organizzative della rappresentanza di genere in Cgil. Il caso dell'Emilia-Romagna	185

ARGOMENTO

La concertazione centralizzata ancora di attualità davanti alla crisi?*

Udo Rehfeldt

A ogni svolta dell'economia, si ripropone la questione della stabilità dei sistemi di relazioni industriali in Europa. Finora le risposte sono rimaste relativamente inalterate. Quasi unanimemente gli esperti constatano che nella parte occidentale del continente europeo si è stabilito in modo durevole un rapporto di cooperazione istituzionalizzata tra sindacati e datori di lavoro. Per alcuni, questo sistema costituisce il cuore di ciò che viene definito il «modello sociale europeo» – in opposizione soprattutto al modello anglosassone, sia d'oltremarica sia d'oltreoceano. Tuttavia, il vocabolario per descrivere questa constatazione varia: (neo)corporativismo, concertazione sociale, coordinazione, partenariato sociale. Alcune di queste espressioni possono essere interpretate come sinonimi. La varietà del vocabolario, tuttavia, rinvia anche al fatto che le forme di questa cooperazione cambiano con i tempi e da un paese all'altro. Se i contorni geografici dei paesi interessati si modificano, queste varianti rimangono tuttavia sempre confinate all'interno della stessa zona. Il minimo comune denominatore di questo modello è che esso si pone come alternativa al decentramento e alla deregolamentazione delle relazioni industriali. I sistemi non sono immuni alle pressioni del decentramento e della deregolamentazione, ma vi resistono e al massimo concedono un decentramento «organizzato». Al di là di questa descrizione condivisa, rimangono punti di vista diversi rispetto ai fattori esplicativi delle divergenze.

* Udo Rehfeldt è ricercatore dell'Ires (Institut de recherches économiques et sociales) di Parigi.

* La versione francese di questo saggio è stata pubblicata in *Chronique Internationale de l'Ires*, n. 221, novembre 2009.

1. Il neocorporativismo degli anni settanta

Il dibattito sulla nascita di relazioni industriali più collaborative è iniziato negli anni settanta con la teoria del neocorporativismo. È il politologo americano Philippe Schmitter (1974) a coniare il concetto di «corporativismo liberale», conosciuto poi come «corporativismo sociale» o «neocorporativismo», distinguendolo dal corporativismo che era stato istituito a partire dagli anni trenta in un certo numero di paesi autoritari. Anche se non vi è continuità storica tra questi due tipi di corporativismo, Schmitter ne ha messo in evidenza parentele concettuali. Per Schmitter, la comune denominazione di «corporativismo» si giustifica con tratti comuni, tra cui l'attribuzione di uno statuto pubblico e di un monopolio della rappresentanza alle associazioni sindacali e dei datori di lavoro. Queste associazioni vengono create o riconosciute dallo Stato. Lo Stato gli conferisce un monopolio di rappresentanza e una funzione pubblica nella regolamentazione del lavoro. In ultima analisi, esse sono «incorporate» nello Stato. Il neocorporativismo si differenzia dal corporativismo autoritario, però, per il fatto che l'adesione degli individui ai sindacati e la partecipazione dei sindacati agli accordi istituzionali non sono obbligatorie, ma volontarie (Rehfeldt, 2009). Schmitter (1982) distingue due aspetti del neocorporativismo: l'intermediazione degli interessi e la partecipazione alle politiche pubbliche, che si può anche chiamare concertazione sociale. Trasferito nel vocabolario delle relazioni industriali, il corporativismo costituisce quindi una specifica forma di regolazione sociale.

Durante gli anni ottanta, studi comparativi hanno tentato di classificare i paesi industrializzati secondo il loro grado di neocorporativismo nell'intermediazione degli interessi. Per misurare questo grado, Schmitter (1981) ha proposto due indicatori principali: la centralizzazione organizzativa e l'esistenza o meno di un monopolio associativo. Altri studi hanno aggiunto indicatori di concertazione sociale, come il coinvolgimento istituzionale dei sindacati nello Stato e le pratiche della concertazione tripartita. Nonostante queste differenze metodologiche, queste analisi comparative concordano nell'identificare come i più neocorporativi alcuni paesi dell'Europa centrale e settentrionale: paesi scandinavi, Austria, Svizzera, Germania, Belgio e Paesi Bassi (Tab. 1).

Un confronto di questa tipologia con l'andamento economico di questi paesi ha permesso di verificarne la pertinenza. Tenuto conto degli indicatori di inflazione e di disoccupazione, i paesi più corporativi presentano i migliori

risultati economici. Nella maggior parte dei casi si tratta di paesi in cui, per lungo tempo, si è avuta al governo una partecipazione dominante di un partito operaio (o almeno di un partito «pro-labour»), come nel caso dei paesi socialdemocratici dell'Europa settentrionale (Scandinavia) e centrale (Austria). Spesso si tratta di piccoli paesi, altamente esposti alla concorrenza internazionale. Essi sono, al tempo stesso, i paesi con i più bassi tassi di conflitti di lavoro (Korpi, Shalev, 1980). Il coordinamento tra sindacati e partiti appartenenti alla stessa famiglia politica renderebbe quindi il ricorso allo sciopero meno necessario per la difesa degli interessi dei lavoratori.

Non è certo un caso se le varie teorie del neocorporativismo hanno fatto la loro comparsa alla fine degli anni settanta. A quel tempo il sindacalismo di massa era al suo apogeo, cosa che gli assicurava un rapporto di forza relativamente più favorevole nei confronti dei datori di lavoro e dei governi. Per controllare il costo del lavoro e limitare gli effetti inflazionistici, questi ultimi cercavano allora di organizzare uno «scambio politico» (Pizzorno, 1978), attraverso il quale i sindacati scambiavano moderazione salariale con promesse politiche relative alla salvaguardia e alla promozione dell'occupazione e alla realizzazione delle riforme che ampliassero o rafforzassero lo stato sociale e i diritti dei lavoratori.

La maggioranza dei teorici del neocorporativismo degli anni settanta partiva dal presupposto che questi accordi servissero soprattutto agli interessi degli imprenditori e dei governi. La concertazione neocorporativa era vista come un mezzo per ristabilire la stabilità politica ed economica, messa in difficoltà dalla crescita delle rivendicazioni salariali. Ora, a partire dagli anni ottanta, alla fine dei «trenta gloriosi» del pieno impiego, il rapporto di forza si era di nuovo modificato a favore del capitale. Dopo il decennio conflittuale degli anni settanta, gli scioperi si erano ridotti in tutti i paesi europei (Rehfeldt, 1996). Imprenditori e governi non prendevano più troppo sul serio la minaccia di una crescita generalizzata dei conflitti. Avevano meno bisogno dei sindacati come forza stabilizzatrice, dato che le politiche di disinflazione competitiva avevano soffocato i pericoli dell'inflazione. A partire da questa inversione del rapporto di forza, una parte crescente dei datori di lavoro considerava che gli accordi neocorporativi le fossero sfavorevoli e che fossero disponibili alternative più efficaci per tenere sotto controllo il costo del lavoro: la deregolamentazione e la decentralizzazione.

2. I patti sociali degli anni novanta e duemila: ritorno e allargamento del neocorporativismo?

Bisogna considerare che in nessun paese europeo, al di fuori del Regno Unito, i datori di lavoro hanno tentato di forzare il proprio vantaggio attraverso una politica brutale di decentralizzazione e di deregolamentazione sociale. Ma, anche se si può isolare il caso britannico come un caso estremo in una comparazione europea, la tentazione della deregolamentazione sociale è presente nelle organizzazioni dei datori di lavoro e dei governi del continente europeo. Essa convive con un'altra tentazione, quella di far accettare, attraverso i sindacati, una politica di deregolamentazione sociale parziale, che dovrebbe agire a favore della crescita e dell'occupazione. Questa tendenza ha prodotto, negli anni novanta, l'offerta di patti sociali che proponevano alle organizzazioni sindacali di aderire alle politiche di austerità e di ristrutturazione dello stato sociale (Freyssinet, Rehfeldt, 1994).

Qual è il legame concettuale tra neocorporativismo e patti sociali? Si tratta di una istituzionalizzazione delle pratiche precedenti o piuttosto di un sostituto in funzione della debolezza o dell'assenza di relazioni neocorporative? Alcuni hanno interpretato l'avvento dei patti sociali come un ritorno del neocorporativismo in base a una dinamica ciclica. Per altri, i patti degli anni novanta avrebbero una qualità assolutamente nuova, indotta da un cambiamento di contesto rappresentato dalla necessità di soffocare l'inflazione per entrare nell'Unione monetaria europea.

In ogni caso, due caratteristiche differenziano i patti sociali degli anni novanta e duemila dal neocorporativismo degli anni settanta. Prima di tutto, essi sono contrattati in paesi che, in precedenza, non erano considerati neocorporativi, e anche in paesi che non sono governati da un governo «pro-labour» e amico dei sindacati. Ciò porta a rifiutare almeno una parte della teoria neocorporativa iniziale, quella che si basa sulla spiegazione della centralizzazione organizzativa, perché i nuovi patti si realizzano anche in paesi a pluralismo sindacale e a struttura sindacale democratica (Baccaro, 2003). D'altra parte, fa la sua comparsa un nuovo tipo di neocorporativismo: il «neocorporativismo alleggerito» (Traxler et al., 2001), caratterizzato da un «decentramento organizzato» della contrattazione collettiva. Esso sostituisce gradualmente il neocorporativismo classico associato alla centralizzazione della contrattazione collettiva. L'associazione ai paesi di uno di questi modi di regolamentazione diviene più incerta.

3. I pesi rispettivi delle istituzioni e della strategia degli attori nella fase attuale

L'interpretazione di questi nuovi patti sociali è molto varia, proprio come la loro definizione. David Natali e Philippe Pochet (2009) distinguono tra patti «orizzontali», che collegano diversi temi in un unico accordo, e patti «longitudinali», costituiti da una successione di accordi isolati. Ma anche nel gruppo di paesi in cui vengono firmati patti sociali, i percorsi ora differiscono. Si possono, tuttavia, riconoscere delle costanti? Natali e Pochet rispondono affermativamente. Innanzitutto, sottolineano la funzione di catalizzatore rappresentata dai vincoli dell'Unione monetaria europea per la comparso di patti sociali anche nei paesi che erano privi di istituzioni e di tradizioni neocorporative. In secondo luogo, attribuiscono un ruolo decisivo ai fattori istituzionali che spiegherebbero perché in certi paesi, in cui sono stati conclusi patti sociali negli anni novanta, questa pratica continua e si stabilizza al di là della fase di integrazione nell'Unione.

A dimostrazione, essi confrontano quattro paesi che avevano concluso patti sociali nella fase «precedente» all'Unione monetaria europea: Irlanda, Italia, Portogallo e Spagna. Finora questi quattro paesi non avevano istituzioni neocorporative. A partire da una concettualizzazione che essi definiscono neoistituzionalista, gli autori constatano due percorsi diversi di questi paesi dopo la nascita dell'Unione in relazione al grado di istituzionalizzazione. Un patto sociale è definito come un istituto fondato su un insieme di visioni condivise dei problemi e delle soluzioni. Queste visioni condivise producono norme e regole del gioco che danno forma al coordinamento tra le organizzazioni interessate. In Italia e in Portogallo, questa istituzionalizzazione non è completa. Non essendovi visione condivisa, sono frequenti i conflitti, in particolare col governo di destra, ma anche tra le forze sociali (cioè tra sindacati). Una ripresa dei patti sociali, tuttavia, non è impossibile, ma è difficile prevedere gli sviluppi a lungo termine. In Irlanda e Spagna, al contrario, l'istituzionalizzazione sarebbe completa, ciò che avrebbe come conseguenza l'avvio di una dinamica di concertazione autosufficiente e che non è neanche turbata dai cambiamenti di maggioranza politica.

L'analisi di Natali e Pochet si ferma davanti alla recente crisi. Seguendo il loro ragionamento, in Irlanda e Spagna avremmo dovuto attenderci nuovi accordi in relazione alla crisi. Tuttavia, si osserva che la concertazione sociale in questi paesi è entrata in una fase di difficoltà e si assiste a rotture dei ne-

goziati. Anche se il periodo esaminato è molto breve e la ripresa dei negoziati non è esclusa, la tesi di Natali e Pochet di una stabilizzazione della concertazione sociale non è verificata.

Come spiegare allora l'evoluzione più casuale delle relazioni industriali da un paese all'altro? A nostro parere, il rovesciamento generale del rapporto capitale-lavoro, richiamato in precedenza, e che può essere letto attraverso una serie di indicatori quali l'aumento della disoccupazione, la diminuzione della quota dei salari o la caduta del tasso di sindacalizzazione, relativizza il peso del fattore istituzionale rispetto al gioco strategico degli attori. Come segnala Hassel (2009), la loro libertà d'azione non è totalmente vincolata da fattori economici. Vi è, tuttavia, un'interdipendenza tra le strategie dei diversi attori per cui l'esito dei negoziati non è dato immediatamente, ma si determina caso per caso.

Il neocorporativismo diventa così un modello tra gli altri, ma non ha carattere né stabile né ciclico. Secondo Hassel lo scambio politico resta possibile, ma solo se la strategia dei sindacati che punta a trasformare gli interessi salariali di breve termine in interessi politici di lungo termine incontra l'interesse politico dei governi di coinvolgere i sindacati nella soluzione dei problemi economici. Al contrario, se i governi sono interessati essenzialmente a ottenere consenso elettorale e se nei sindacati prevale il desiderio di preservare il loro status di interlocutori, al massimo si possono produrre alleanze tattiche instabili, come l'Alleanza per l'occupazione in Germania a cui il governo Schröder diede fine nel 2003. Nei paesi dell'Europa orientale, la creazione di istituzioni tripartite ha portato solo a un «neocorporativismo illusorio», perché i governi non hanno bisogno della collaborazione dei sindacati, la cui capacità strategica è debole, dato il loro basso livello di organizzazione e decentramento estremo della contrattazione collettiva. Le istituzioni e gli accordi tripartiti hanno svolto una funzione puramente simbolica nel periodo di transizione e di adesione all'Unione Europea.

4. La concertazione tripartita davanti alla crisi

La tesi secondo cui istituzioni analoghe possono produrre risultati molto diversi da un paese all'altro è confermata dall'analisi di Freyssinet (2009) sulle risposte tripartite dei paesi dell'Europa occidentale di fronte alla crisi. Freyssinet distingue tre scenari (vedi Tab. 1):

- i paesi con istituzioni tripartite che operano regolarmente;
- i paesi in cui vi è un'articolazione tra la negoziazione bilaterale (interprofessionale o settoriale) e le politiche pubbliche;
- i paesi in cui le relazioni tra i tre attori si producono in modo pragmatico e discontinuo.

Questa classificazione vuol essere analitica e intende evitare un approccio puramente descrittivo dell'esame in successione dei singoli casi nazionali. D'altronde, non fa alcun riferimento ad approcci teorici neocorporativi o di altra natura. Facciamo quindi noi stessi queste associazioni.

In quattro dei sei paesi a concertazione tripartita istituzionalizzata, sono stati firmati accordi centralizzati che potrebbero essere classificati come accordi neocorporativi di scambio politico:

- in Belgio è stato firmato un accordo bilaterale, nel dicembre 2008, tra sindacati e datori di lavoro dopo l'intervento di un mediatore designato dal governo. L'accordo prevede uno scambio tra una moderazione salariale differenziata a fronte di un miglioramento delle pensioni e delle indennità di disoccupazione e una riduzione degli oneri fiscali sui salari;

- nei Paesi Bassi, una serie di accordi bilaterali e tripartiti sono basati su una logica di scambio tra moderazione salariale e misure a favore dell'occupazione. Questi negoziati sono culminati, nel marzo 2009, in un accordo tripartito su un pacchetto di misure contro la crisi, che prolunga il principio di moderazione salariale fino al 2012;

- in Norvegia, i sindacati e i datori di lavoro hanno firmato un accordo di moderazione salariale, insieme a misure in favore dei bassi salari e a una possibilità di *opting out* per le imprese in difficoltà;

- in Finlandia, nonostante la decisione del 2008 di rinunciare definitivamente ad accordi centrali, la confederazione dei datori di lavoro Ek ha approvato, insieme ai sindacati, un pacchetto di misure di stimolo economico adottato dal governo. Le parti sociali hanno anche firmato, nel gennaio 2009, un accordo che stabilizza i congedi di lunga durata. In cambio, i datori di lavoro non devono più contribuire al finanziamento del sistema pensionistico pubblico.

Al contrario, in Irlanda, la concertazione tripartita, che ha operato per circa vent'anni dal 1987, è entrata in crisi. Certo, nel settembre 2008 è stato firmato un accordo tripartito, che scambia moderazione salariale e una norma di sospensione degli scioperi contro una promessa di misure in favore del lavoro temporaneo. Ma un'ulteriore concertazione nel gennaio 2009 fallisce,

e il governo annuncia unilateralmente un congelamento delle retribuzioni e un aumento dei contributi pensionistici per il settore pubblico. I sindacati rispondono con la mobilitazione dei lavoratori. Fallisce anche un'iniziativa del governo per riattivare la consultazione tripartita nel settore privato.

Infine, nel sesto paese di questa categoria, l'Austria, non vi è contrattazione tripartita centralizzata. Il governo adotta, in modo unilaterale, misure contro la crisi. Le parti sociali le accompagnano solo con la contrattazione collettiva settoriale in cui i sindacati spesso concedono moderazione salariale.

Nei paesi in cui esiste un'articolazione tra le relazioni bilaterali e le tripartite, davanti alla crisi la concertazione si rivela ancora più difficile. In Francia, Italia e Portogallo formalmente essa prosegue, ma spesso gli accordi escludono una parte del movimento sindacale. In Spagna le posizioni dei datori di lavoro e dei sindacati si allontanano progressivamente, anche se questi ultimi restano uniti intorno a posizioni comuni. Vediamo i paesi in dettaglio:

- in Francia, la nuova legislazione obbliga i governi a consultare le organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro e ad attendere l'esito dei negoziati bilaterali prima di legiferare sulle questioni sociali. Anche se questo obbligo è talvolta aggirato con trucchi procedurali, esso ha prodotto una serie di accordi interprofessionali. A volte questi sono firmati solo da una parte delle cinque confederazioni sindacali rappresentative. Alcuni di questi accordi sono riferiti direttamente alle misure anti-crisi, in particolare due accordi sul miglioramento dell'indennità per la disoccupazione parziale, nel dicembre 2008 e nel luglio 2009. Una nuova fase di negoziazione interprofessionale sulle condizioni di uscita dalla crisi ha avuto inizio nell'ottobre 2009. Jacques Freyssinet mette tuttavia in guardia contro la tentazione di considerarla la manifestazione di un consenso tripartito, perché sono essenzialmente le organizzazioni dei datori di lavoro a determinare l'agenda del negoziato. Esse possono adottare posizioni dure, perché in caso di insuccesso possono contare sul governo e la sua maggioranza parlamentare per legiferare a loro favore;

- in Italia, il governo adotta unilateralmente diversi pacchetti di misure anti-crisi, nel novembre 2008, a marzo e giugno 2009. La Cgil, il maggior sindacato, ha manifestato contro la debolezza di tali misure. Nel gennaio 2009 è stato firmato un accordo tripartito tra governo, organizzazioni dei datori di lavoro e sindacati, a esclusione della Cgil. Esso modifica l'accordo tri-

partito del 1993 sull'articolazione della contrattazione collettiva, in direzione del suo decentramento (Hege, 2009);

- in Portogallo, un accordo tripartito sulla riforma del Codice del lavoro è stato firmato nel giugno del 2008, ma senza la principale confederazione sindacale, la Cgtp. Esso è stato precedente alla crisi;

- in Spagna, sindacati e datori di lavoro prima hanno firmato, nel luglio 2008, un accordo tripartito che si presenta come una diagnosi condivisa di risposta alla crisi, ma in seguito le strategie degli attori divergono. I datori di lavoro propongono un «contratto di lavoro anti-crisi» che avrebbe eliminato la regolamentazione dei licenziamenti e ridotto le indennità di licenziamento. Esso è respinto dai sindacati e dal governo. La concertazione tripartita sulla riforma del mercato del lavoro è quindi bloccata. Il governo ha allora adottato solo misure di urgenza. Un nuovo negoziato tripartito in materia di occupazione e protezione sociale si apre nel maggio 2009 sulla base delle proposte dei sindacati, ma nel mese di luglio fallisce.

Nei quattro paesi della terza categoria, a concertazione pragmatica e occasionale, non si verificano tentativi di concertazione centralizzata:

- in Danimarca, la crisi economica non ha prodotto una specifica concertazione bilaterale o tripartita. Tuttavia ha influenzato i negoziati sulla riforma del mercato del lavoro che hanno portato, nell'autunno del 2008, a un accordo tripartito su un tema circoscritto: la riduzione delle assenze per malattia. Nel febbraio 2009, le organizzazioni dei datori di lavoro e i sindacati hanno congiuntamente richiesto un ampliamento dell'uso della disoccupazione parziale che il governo ha solo in parte inserito nel suo «pacchetto per il lavoro» nel marzo 2009;

- in Svezia, l'avvento della coalizione di centro-destra, nel 2006, ha interrotto la tradizione della concertazione. Un negoziato interprofessionale sulla riforma dell'accordo che aveva fondato il sistema delle relazioni industriali, nel 1938, è fallito nel marzo 2009. Tuttavia, accordi sulla crisi sono stati sottoscritti in alcuni settori e imprese;

- in Germania, la «grande coalizione» del 2005-2009 non ha riattivato la concertazione cui il governo rosso-verde di Schroeder aveva messo fine nel 2003. Come segnale del peggioramento delle relazioni industriali centralizzate, il «Patto per l'apprendimento», concluso nel 2004 tra le imprese e le amministrazioni pubbliche e riproposto nel 2007, non è stato rinnovato nel 2009. La mancanza di concertazione a livello centrale non impedisce, tuttavia, che siano spesso firmati a livello aziendale accordi contro

la crisi. Se gli aumenti salariali dei contratti collettivi settoriali sono ancora notevoli, essi sono compensati da clausole derogatorie per le imprese in difficoltà. Per i prossimi negoziati i sindacati dei metallurgici e dei chimici, a differenza di quello della funzione pubblica, hanno annunciato richieste salariali moderate;

- nel Regno Unito, il governo laburista non ha realmente ripristinato una concertazione tripartita, nonostante la convocazione di un «vertice sull'occupazione» nel gennaio 2009.

Se si fa il bilancio della concertazione di fronte alla crisi, si constata un certo peggioramento della situazione. Degli otto paesi inizialmente classificati come neocorporativi, solo cinque (Norvegia, Finlandia, Paesi Bassi, Belgio e Austria) hanno conservato le istituzioni della consultazione tripartita. Nei primi quattro, queste istituzioni continuano a funzionare e a produrre accordi di fronte alla crisi. Si tratta degli scambi politici tradizionali tra moderazione salariale e misure per la salvaguardia o la creazione di posti di lavoro. Tra i paesi inizialmente classificati come moderatamente neocorporativi continua lo stesso tipo di scambio, ma soprattutto a livello di settore e di impresa. È questo anche il caso della Svezia, paese considerato inizialmente il modello della concertazione centralizzata. Invece, in paesi considerati più di recente neocorporativi, dopo la conclusione di patti sociali non si osserva, se non in modo formale, alcuna stabilizzazione di questa modalità di negoziazione, con accordi firmati solo da alcune organizzazioni sindacali. Anche in Irlanda e Spagna, precedentemente presentate come esempi di una nuova concertazione tripartita stabilizzata, essa è entrata in crisi. La Francia resta un caso a parte: senza una genuina tradizione neocorporativa, sta vivendo una fase di concertazione tripartita che conduce ad accordi, ma con dubbi circa l'effettivo grado di consenso che riscuotono.

Anche se il periodo di osservazione è relativamente breve, Freyssinet avanza un'ipotesi per l'interpretazione di questi risultati. Secondo lui, la brutalità dello choc finanziario dell'estate del 2008 è stato subito percepito concordemente come un rischio di collasso del sistema. I tre attori hanno quindi condiviso la necessità di un intervento pubblico per salvare il sistema finanziario e produttivo. Man mano che il pericolo si allontana, le strategie dei giocatori tendono di nuovo a divergere: i datori di lavoro vogliono misure per aumentare la competitività delle imprese, il governo intende ridurre il disavanzo, mentre i sindacati denunciano la ripartizio-

ne disuguale dei sacrifici e rivendicano misure di giustizia sociale e di sostegno ai consumi. Le condizioni per il proseguimento della concertazione sembrano venir meno, qualunque ne sia la base istituzionale. Questa dinamica potrebbe tuttavia invertirsi se la ripresa non avesse carattere du-revole.

Tab. 1 – Tipologie di relazioni industriali, patti sociali e accordi di crisi

	SCHMITTER	TRAXLER	PATTI SOCIALI	PATTI SOCIALI	FREYSSINET	ACCORDI DI CRISI
	1981	2001 POUR 1996	1990-1999	2000-2007	2009	2008-2009
SVEZIA	CC	NEOLIB	-	+	PRAGM	O
NORVEGIA	CC	C ALLEGGERITO			TRIP	+
DANIMARCA	CC	C ALLEGGERITO	°	+	PRAGM	+
FINLANDIA	CC	NEOLIB	++	++	TRIP	+
PAESI BASSI	C	C ALLEGGERITO	++	++	TRIP	+
BELGIO	C	STATO	+	+	TRIP	+
GERMANIA	C	C ALLEGGERITO	++	-	PRAGM	O
AUSTRIA	CC	C ALLEGGERITO	°	+	TRIP	O
FRANCIA	NON-C	STATO	°	+	ARTIC	+
ITALIA	NON-C	C ALLEGGERITO	++	++	ARTIC	O
SPAGNA		C ALLEGGERITO	++	++	ARTIC	-
PORTOGALLO		C	++	++	ARTIC	O
IRLANDA	NON-C	C ALLEGGERITO	++	++	TRIP	-
REGNO UNITO	NON-C	NEOLIB	°	°	PRAGM	O

c = (neo)corporativo; cc = molto (neo)corporativo; stato = statalista; neolib = neoliberista; trip = tripartita; artic = articolazione negoziazione bilaterale - politiche pubbliche; pragm = concertazione pragmatica e occasionale.

Patti sociali, accordi al vertice e accordi di crisi:

++ = patto sociale; + = accordo centralizzato; o = niente negoziazione; - = negoziazione fallita.

Fonte: elaborazione propria da Schmitter (1981), Traxler et al. (2001), Commissione europea (2000; 2008) e Freyssinet (2009).

5. Conclusione

Gli studi comparativi confermano una polarizzazione delle tipologie di relazioni industriali con, da un lato, forme diverse di partenariato sociale nei paesi occidentali del continente europeo, dall'altro, un paese, il Regno Unito, che segue un altro percorso. Rimangono tuttavia specificità nazionali, come pure un'instabilità dei modi di regolamentazione. Il paradigma neocorporativo conserva in parte la sua forza in un periodo segnato da un profondo cambiamento del contesto economico e dei rapporti di forza tra capitale e lavoro. Alcuni paesi, inizialmente lontani da questa forma di regolamentazione, sembrano avervi aderito, come indica la comparsa dei patti sociali nel corso degli anni novanta. Si tratta di un fenomeno destinato a durare? Non necessariamente, perché il gioco dei diversi attori è oggi più aperto rispetto al passato e meno prevedibile. Il principale artefice di questi patti, il governo, non ha necessariamente interesse alla realizzazione di questi accordi. L'analisi delle risposte alla crisi conferma questa diagnosi di nuova eterogeneità. Se in alcuni paesi con tradizioni di partenariato sociale o di tripartitismo, questa modalità di regolamentazione ha permesso la negoziazione di accordi sulla gestione della crisi, in altri i negoziati sono falliti o non sono stati avviati. Tuttavia, se a volte la rottura dei negoziati è accompagnata da mobilitazioni sindacali e da una ripresa dei conflitti, nulla indica che si sia in presenza di una svolta generale nelle relazioni industriali. In alcuni paesi a tradizione neocorporativa la continuità dei percorsi precedenti prevale, pur tuttavia con le difficoltà per i sindacati di operare scelte strategiche adeguate a un ambiente economico e politico ostile.

Bibliografia

- Baccaro L. (2003), *What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism*, in *British Journal of Industrial Relations*, vol. 41, n. 4, dicembre.
- Commissione europea (2000), *Les relations du travail en Europe*, Lussemburgo, Office des publications officielles des Communautés Européennes.
- Commissione europea (2008), *Industrial Relations in Europe 2008*, Lussemburgo, Office des publications officielles des Communautés Européennes.
- Freyssinet J. (2009), *Les réponses tripartites à la crise dans les principaux pays d'Europe occidentale*, in *Negotiating the Crisis*, Forum on Social Dialogue and Industrial Relation, Bit, Torino, 25-27 novembre.

- Freyssinet J., Rehfeldt U. (1994), *Les pactes sociaux: histoire et enjeux actuels*, in *Chronique Internationale de l'Ires*, n. 30, numero speciale *Les pactes sociaux*, settembre.
- Hassel A. (2009), *Policies and Politics of Social Pacts in Europe*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 15, n. 1.
- Hege A. (2009), *Italie: une réforme du système de la négociation collective sans unité syndicale*, in *Chronique Internationale de l'Ires*, n. 117, marzo.
- Korpi W., Shalev M. (1980), *Strikes, Power and Politics in Western Europe, 1900-1976*, in *Political Power and Social Theory*, vol. 1.
- Natali D., Pochet P. (2009), *The Evolution of Social Pacts in the EMU Era: What Type of Institutionalization?*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 15, n. 2.
- Pizzorno A. (1978), *Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict*, in Crouch C., Pizzorno A. (a cura di), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968*, vol. 2, Londra, Macmillan.
- Rehfeldt U. (1996), *Cycle des grèves et cycle économique: approches théoriques et comparatives en débat*, in *Chronique Internationale de l'Ires*, n. 36, numero speciale *Reprise économique et conflits sociaux*, settembre.
- Rehfeldt U. (2009), *Corporatisme et néocorporatisme: les rencontres manquées entre relations professionnelles et science politique*, in Duclos L., Groux G., Mériaux O. (a cura di), *Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales*, Parigi, LGDG.
- Schmitter P.C. (1974), *Still the Century of Corporatism?*, in *The Review of Politics*, gennaio [ripreso in Schmitter P.C., Lehbruch G. (a cura di) (1979), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Londra, Sage].
- Schmitter P.C. (1981), *Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America*, in Berger S. (a cura di), *Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, Cambridge, CUP.
- Schmitter P.C. (1982), *Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going*, in Lehbruch G., Schmitter P.C. (a cura di), *Patterns of Corporatist Policy Making*, Londra-Beverly Hills, Sage.
- Traxler F., Blaschke S., Kittel B. (2001), *National Labour Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance*, Oxford, OUP.

[Traduzione di Bruno Rossi]

TEMA

Fisco e politica dei redditi

Diritti e contrattazione. Le bussole del sindacalismo contemporaneo

Intervista a Guglielmo Epifani

Quaderni: Proviamo a fare qualche considerazione di prospettiva sul decennio appena trascorso, considerando anche che la tua segreteria, che ha attraversato questo periodo, si avvia con il prossimo Congresso della Cgil verso la sua conclusione. Qual è il bilancio di questi primi dieci anni del secolo per il sindacalismo italiano? Un bilancio che deve tener conto delle difficoltà che incontrano i sindacati di tutti i paesi avanzati e che deve, per di più, fare i conti con la grave crisi economico-finanziaria, ancora non superata. Oltre che con il dato peculiarmente italiano che lungo l'arco di questo periodo è stata prevalente la presenza *in office* di governi non amici, nel senso non solo di governi poco sensibili, se non ostili, al lavoro organizzato, ma anche in generale poco propensi a provvedimenti favorevoli ai lavoratori.

Guglielmo Epifani: Effettivamente questo periodo si apre con la battaglia sull'articolo 18 e con il Patto per l'Italia, con l'accordo senza la Cgil, con l'attacco ai licenziamenti con giusta causa, e si chiude, in realtà, con l'aggressione ai diritti in forma diversa. L'ultima fase, dunque, si è caratterizzata per la precisa volontà di attacco frontale ai diritti, seppure supportata da una strategia più raffinata. Le tappe che hanno caratterizzato questo periodo sono riassumibili precedentemente in una lunga fase di un governo di centro-destra e in una piccola parentesi di un esecutivo di centro-sinistra (mi riferisco alla breve esperienza dell'ultimo Governo Prodi). Non si deve trascurare, inoltre, che nella seconda parte di questo periodo è avvenuta la più grave crisi economica, sociale e finanziaria degli ultimi anni, rendendolo particolarmente complesso.

Si può tranquillamente affermare, ed è opinione diffusa e condivisa, che per la Cgil questo periodo può essere annoverato come il più difficile, perché connotato contemporaneamente da una crisi che ha minato fortemente la condizione sociale e occupazionale e da un governo di destra che ha puntato esplicitamente a ridurre i diritti dei lavoratori. Gli effetti della crisi hanno condizionato la realtà produttiva, la coesione sociale e territoriale del paese, dive-

nendo al tempo stesso causa ed effetto in un processo di globalizzazione che vede oggi l'Italia in declino.

La Cgil ha retto bene questa prova, non trascurando, però, difficoltà del sindacato in tutto il mondo che la globalizzazione ha determinato. Le immediate conseguenze si sono registrate con la riduzione degli iscritti a tutte le organizzazioni sindacali mondiali. La globalizzazione senza regole gioca contro il mantenimento dei diritti e dei livelli salariali nei paesi più avanzati. Il dumping sociale e la deregolamentazione sono stati visti come corollario di un'idea liberista rispetto alla quale si poteva fare a meno del sindacato, della contrattazione e delle tutele collettive.

Non va sottovalutato che parte di questa analisi è stata causa della attuale crisi economica e finanziaria. Con queste condizioni la Cgil è stata in campo con forza, aumentando addirittura gli iscritti tra gli attivi – questo è un segnale in controtendenza rispetto a molti, anzi a quasi tutti i sindacati europei e internazionali. Dall'ultimo Congresso a oggi gli iscritti attivi alla Cgil sono aumentati di 200 mila unità, cifra interessante se si riflette sulla composizione del tessuto produttivo italiano, fatto di piccole e piccolissime imprese, e dei problemi che naturalmente questa fase incontra.

Confermare che la Cgil rappresenta una parte del paese, però, non vuol dire negare i problemi che ci sono. Prioritariamente va affrontata la questione della ricucitura del rapporto con le altre organizzazioni sindacali, partendo dalla riflessione sulle ragioni della divisione: la democrazia sindacale (le regole e il voto dei lavoratori), un diverso modello e una diversa idea di sindacato. L'unità sindacale rappresenta oggi il cuore del problema, ma caratterizzato in una forma sostanzialmente inedita. Nel passato, infatti, abbiamo avuto fasi di grandi divisioni: il problema era se puntare sulla contrattazione di secondo livello o su quella nazionale, se accettare una logica di salari differenziati o meno, se fare battaglie per questa o quella riforma, oppure erano le grandi questioni ideologiche degli anni cinquanta. Mai si è avuta una discussione così forte legata al modello di sindacato: il tema non è la vecchia questione se favorire un modello partecipativo o conflittuale, ma se conservare al sindacato un ruolo di rappresentanza attraverso la contrattazione, che ne fa la funzione fondamentale di soggetto sociale. Diversamente il rischio può essere quello di ridurre gradatamente la funzione del sindacato in ambiti e luoghi completamente diversi.

Quaderni: Nel dibattito pubblico italiano si manifesta una scarsa attenzione – non solo da parte del governo – verso le tematiche del lavoro e della sua

valorizzazione: un lavoro, non solo dipendente, che vive continue trasformazioni dopo la fine del fordismo, al punto che è stato proposto di parlare di «lavori», al plurale, per raffigurare la diversificazione in atto. Sia la ricerca sociale sia fonti statistiche pubbliche forniscono però nell'insieme un ritratto preoccupante, nonostante non manchino evoluzioni positive, dei cambiamenti intervenuti negli ultimi 15 anni: caduta delle retribuzioni del lavoro dipendente sull'insieme del reddito nazionale, esteso fenomeno di bassi salari, scarse possibilità di valorizzazione professionale, crescita dell'instabilità occupazionale senza prospettive precise. Quali lezioni trarre, soprattutto se si vogliono offrire alle giovani generazioni concrete opportunità di miglioramento?

Guglielmo Epifani: In un contesto di modelli sociali senza regole, la difesa dei diritti e la coesione sociale sono oggettivamente temi e conquiste difficili da realizzare. Queste difficoltà, in un paese come l'Italia, hanno conseguenze immediate nei confronti delle nuove generazioni. C'è una generazione che sa che starà peggio di quella passata: si scaricano sui giovani i problemi irrisolti sul versante del welfare, su quello delle protezioni sociali o delle opportunità di lavoro. In questo modo si corporativizza la condizione delle persone che lavorano e la ricerca delle soluzioni ai propri problemi. Il disegno che viene proposto, attraverso la frammentazione della rappresentanza, porta, in assenza di un progetto e di un risultato generale, a una chiusura e a una ricerca individuale delle soluzioni.

In un'ottica liberista, nella quale si contrappone il rischio dell'impresa e del lavoro autonomo alle cosiddette «garanzie» del lavoro dipendente, quest'ultimo viene messo sotto attacco per la sua stessa essenza. Questo schema di pensiero si muove su ambiti complessi, che tendono sempre a contrapporre e mai a unire. E qui sta la vera questione del rapporto tra la funzione di un sindacato di solidarietà, come è il sindacato confederale dei diritti, e altre logiche che tendono ad affermarsi, apparentemente più moderne, ma marcatamente contraddittorie con questo indirizzo. Registriamo una crescita bassa dei salari, soprattutto delle retribuzioni reali, dovuta al fatto che la produttività generata negli ultimi 30 anni – non solo negli ultimi dieci – è sostanzialmente andata a beneficio delle rendite, mentre le retribuzioni sono state erose anche dalla pressione fiscale. Infatti, come abbiamo dimostrato anche recentemente, il cuneo fiscale in Italia è particolarmente pesante sui redditi da lavoro e da pensione.

Tutto questo si riflette in una constatazione: la Cgil è riuscita in questi anni a mantenere la sua forza, il suo prestigio di punto di riferimento per mol-

te persone, la sua funzione fondamentale di unificazione. Ma non è mai stata messa in condizione, esattamente da questi processi e da questi fenomeni – e non vedo errori soggettivi: vedo proprio una fase lunga in cui bisogna fare i conti con la complessità dei rapporti di forza – di costruire un quadro del tutto diverso a vantaggio dei lavoratori e dei cittadini più deboli. In questa fase è mancato il raccordo tra l'identificazione e la costruzione di un progetto generale – senza il quale non c'è sindacato confederale, e nemmeno un futuro per il paese – e la possibilità di un avanzamento complessivo: infatti, anche quando abbiamo ottenuto risultati positivi e conquiste, questo è avvenuto attraverso battaglie difensive. La conseguenza è che il divario tra questa funzione difensiva, questa funzione di costruzione, e il progetto tende ad allargarsi.

Per cui è come se la Cgil si muovesse su due linee che spesso non si incontrano: una linea del progetto, che è condivisa e che viene ritenuta fondamentale, e una dell'azione, che spesso, rispetto a quella del progetto, non tende a costruire ma a preservare le acquisizioni in vista della costruzione del progetto. Ma queste due linee, che spesso non si incontrano, hanno distanze variabili? È evidente che per definire la costruzione di un progetto per il paese, fondato ad esempio su un'economia diversa, sulla conoscenza, l'innovazione, i diritti, sulla capacità di fare impresa in maniera differente, è visibile il bisogno di un governo che possa rappresentare un passo in avanti di questo progetto. Non a caso con il Governo Prodi, sulla grande questione del welfare, sono stati possibili risultati positivi. Meno invece sulla questione fiscale, dove è stato compiuto il vero errore che ha prodotto incrinature sociali per il centro-sinistra. Infatti, di fronte a una situazione che era quella esposta prima, ha sostanzialmente operato un primo tempo tutto a favore dell'impresa, senza però prospettare benefici per lavoratori, pensionati e cittadini. Sui nodi delle politiche sociali, grazie anche alle nostre proposte, si è verificata una sostanziale convergenza tra una parte del progetto della Cgil e l'azione di quel governo. Con i governi di centro-destra, invece, quella distanza è aumentata.

Quaderni: Non è solo il mondo del lavoro a denunciare problemi, più in generale sono le imprese e l'intero tessuto produttivo a soffrire tanto dell'andamento di questi anni critici quanto dell'inadeguatezza delle misure per rilanciare la nostra economia. Negli anni scorsi la Cgil, un po' isolata, aveva parlato per prima dei rischi di declino economico del nostro paese. Oggi questa preoccupazione è più concreta e diffusa. Quali sono le strade per superare l'impasse?

Guglielmo Epifani: Noi siamo stati tra i primi in assoluto a parlare del rischio di declino. La cosa buffa è che tutti quelli che dicevano che parlavamo di scenari inesistenti, oggi sono quelli che lamentano questo pericolo, mentre il problema che noi sollevavamo era già allora così evidente da non meritare repliche minimizzanti. Eravamo dentro a un percorso, e lo siamo ancora di più oggi, in cui, in ragione dello sviluppo accelerato dei paesi emergenti e la bassa crescita di paesi come il nostro, stavano cambiando i pesi economici. È chiaro che quella che era una volta la quinta, la sesta economia al mondo, sarebbe nel tempo diventata l'ottava, la decima, la quindicesima. Cosa che i prossimi anni si incaricheranno di rendere visibile. L'Italia non sarà più una tra le economie fondamentali nel mondo, ma resterà una media potenza economica, senza più godere del ruolo ricoperto in passato.

È vero che ci sono segnali di controtendenza – e forse in quel caso non avevamo letto bene tutti i dati – dovuti allo straordinario boom delle nostre esportazioni. Che è legato soprattutto alla capacità imprenditoriale di piccole e medie imprese italiane, di quella fascia di aziende tra 50 e 250 dipendenti che ha mantenuto una capacità di innovazione e di incremento della produttività, a differenza del resto del sistema produttivo, riuscendo così a portare il paese a una soglia che sembrava difficilmente raggiungibile: mantenere in valore la quota delle nostre esportazioni, fermo restando che in realtà si riducevano nelle quantità. Questa dinamica la pagavamo con minore occupazione nell'industria manifatturiera, ma la quota del valore delle esportazioni rimaneva sostanzialmente alta.

In questa fase del dopo-crisi, però, credo che anche questo sia messo in discussione. Infatti non si manifesta solo la continua caduta del valore quantitativo della nostra produzione manifatturiera e dei servizi collegati a essa, ma anche quella del valore che si era saputo generare. Da questo punto di vista, se non si fanno le politiche giuste, se non si riequilibra la domanda internazionale con la domanda interna, se non viene lanciata una grande operazione di investimenti in quelli che sono i nuovi *driver*, i nuovi fattori della crescita, se non vengono superati dualismi territoriali come quello tra Nord e Sud, il rischio che il nostro paese veda accentuato questo declino è molto forte.

D'altra parte, di declino ormai si parla tranquillamente pensando all'Unione Europea. E se questo vale quando si pensa ai paesi più forti dell'Unione, figurarsi se questo tema non possa essere posto per il nostro. La critica che io rivolgo all'azione di questo governo è di affrontare una crisi che ha questa complessità – una crisi particolarmente insidiosa, non solo pesante per le sue

quantità ma pericolosa nei suoi effetti, se non viene affrontata dal lato giusto – con strumenti deboli o inadeguati. Il rischio che si profila è che galleggiano su questa crisi, prendendo i tempi lunghi dell'uscita da essa, per un paese già in difficoltà come il nostro i problemi possano diventare più pesanti rispetto ad altri, malgrado il fatto che da noi non si sia dovuto mettere denaro pubblico per salvare parte o tutto il sistema bancario, assicurativo, finanziario.

Quaderni: Nello scenario che hai descritto quali possono essere i temi centrali e le priorità dell'agenda sindacale nei prossimi anni?

Guglielmo Epifani: Le priorità sono quelle che ci dettano, da un lato, le nostre idee di società, di sviluppo e di crescita, dall'altro, gli effetti della crisi. Oggi non si può che ripartire dalla questione dell'occupazione e della sua qualità, quindi da una politica industriale che sappia mettere il paese in condizione di reggere meglio la forbice che nasce, da una parte, da un sistema economico che sarà ancora più competitivo nei mercati dei prodotti o dei servizi, dall'altra, dal fatto che i deficit pubblici, per una fase, impediranno di fare vere politiche espansive.

In secondo luogo il tema, che è connesso a questo, dei diritti, dei diritti dei lavoratori ma anche dei diritti fondamentali di cittadinanza – penso al tema dei migranti. A cui si intreccia la grande questione della quota del reddito che va ai redditi da lavoro e da pensione e, dentro questo, l'uso della contrattazione e della partita fiscale che assume, man mano che passa il tempo, un peso sempre più vistoso. In realtà non ci troviamo più dentro i confini della solida e tradizionale rivendicazione sindacale, che dagli anni settanta in poi abbiamo sempre ripetuto, in base alla quale esiste un'area di evasione troppo estesa, e quindi la ragione di un fisco più equo si presentava come istanza necessaria. Ormai siamo precipitati nel paradosso che il lavoro diventa un bene sempre più raro, a causa della crisi, e nonostante questo viene tassato in modo ancora più intensivo. Una scelta di politica economica e sociale che in Italia è esplicita, ma assolutamente inaccettabile, perché finisce per essere giocata contro tutto ciò che fa aumentare la ricchezza reale. Non solo contro i redditi delle persone che lavorano, perché vengono tassati di più il lavoro e le pensioni, ma anche contro gli investimenti e le imprese che creano lavoro, mentre vengono tagliate fuori le rendite, le case, gli immobili, le grandi ricchezze, le grandi fortune, cioè la ricchezza già accumulata. In questo modo diventa esplicita una scommessa contro il futuro di tutti: il fisco è usato per penalizzare il reddito che si genera attraverso le leve degli investimenti e della produzione.

Qui si rintraccia una svolta epocale nel sistema paese, attraverso un'idea di società cui si è arrivati per paura di scegliere. Non credo che Tremonti non sappia che, nel quadro descritto, si producono gli effetti distorsivi di cui parlavo, o che la questione non sia chiara al sistema delle imprese. La verità è che, nel momento in cui la coperta è corta e i deficit pubblici costringono a scegliere, sarebbe necessario operare scelte dolorose. Che vanno contro un'opinione diffusa e abitudini radicate, oltre che a un blocco di interessi che sostiene questo governo, ma che metterebbe in imbarazzo anche un eventuale governo di centro-sinistra. Eppure solo imboccando questa strada si potrebbe invertire la situazione: altrimenti le storture attuali ammazzano il merito, attaccano le mobilità sociali, ripropongono immutabili le gerarchie di potere e di censo generate nei decenni passati. Mantenere gli squilibri attuali conduce in direzione di un modello oscurantista.

Di questo si sta trattando perché, se noi vediamo qual è l'aliquota reale sul reddito da lavoro dipendente in questi anni di crisi, ci si rende conto come questa continuamente tende a crescere, mentre tutte le altre voci a diminuire. Bisogna ricordare che l'Italia è uno dei pochi paesi in cui il prelievo fiscale non è sceso significativamente l'anno scorso perché, siccome tutte le altre imposte sono cadute in modo maggiore rispetto alla decrescita del Pil, i lavoratori dipendenti e i redditi dei pensionati si sono fatti carico sostanzialmente di questa piccolissima riduzione del gettito fiscale. D'altra parte basta vedere i repertori statistici, e sommare la quota nazionale dell'imposta sui lavoratori e sui pensionati alle addizionali locali, per rendersi conto di quale sproporzione iniqua si generi ormai nel nostro sistema fiscale.

Quaderni: Hai già toccato la questione della divisione tra le confederazioni. È un punto importante sul quale ritornare per le prospettive del sindacalismo italiano. Per fortuna nel nostro paese negli ultimi 40 anni non si è mai arrivati a una rottura completa tra le grandi confederazioni. È vero però che nel tempo si sono riproposte fasi, come l'attuale, di «disunione» non episodica tra di esse. È possibile continuare a immaginare e a impegnarsi per una qualche forma di unità, anche minima? In effetti, da un lato, si deve tener conto che nonostante le nuove tensioni, attualmente non sussistono tra Cgil, Cisl e Uil polarizzazioni ideologiche, organizzative o nella loro rappresentanza sociale. Ma è pur vero, d'altra parte, che vi sono fattori nuovi di divisione, cui contribuisce anche l'atteggiamento di settori importanti di questo governo. Come ha notato di recente Cella, uno studioso autorevole e non sospetto

di prossimità alla Cgil, con questo governo ha preso forma una particolare declinazione della *conventio ad excludendum*, indirizzata – un unicum nel panorama della destra europea – non verso tutti i sindacati, ma verso la sola Cgil.

Guglielmo Epifani: Naturalmente io condivido quello che pensano tutte le persone che si occupano di lavoro o hanno responsabilità nel lavoro: un sindacato unito è un sindacato più forte, un sindacato diviso è un sindacato più debole. La stessa crisi chiede di lavorare assieme; gli stessi lavoratori, dove i problemi diventano più acuti, ci chiedono di restare uniti.

Da questo punto di vista è evidente l'esigenza di unità. Lo voglio ripetere perché talvolta abbiamo anche tra di noi l'autosuggestione che è meglio stare da soli che con gli altri. Uno può essere costretto a stare da solo e non con gli altri perché non condivide una battaglia, un tema, un modello di sindacato, ma non può trattarsi di una scelta risolutiva. Diventa uno stato di necessità, una costrizione, anche se scelta liberamente, quando sono in ballo questioni su cui abbiamo ritenuto di batterci per le posizioni che esprimiamo, come è stata la vicenda del sistema contrattuale o, per ultimo, anche la vicenda dell'arbitrato. Naturalmente questo implica che la ricostruzione di un percorso unitario diventa molto più difficile.

Io ho lavorato per ricostruire l'unità dopo la rottura del 2002, e per una fase ci siamo riusciti. Con il governo Prodi sostanzialmente si è rafforzato il rapporto unitario. I governi di centro-destra e centro-sinistra, quindi, non sono uguali dal punto di vista del condizionamento dei comportamenti sindacali. Con questo governo, il secondo governo Berlusconi del decennio, le cose si complicano ulteriormente: in effetti è stato assunto come obiettivo quello della divisione tra i sindacati e dell'esclusione della Cgil. Io lo dicevo da tempo, e i fatti lo confermano: ha preso corpo un esplicito disegno di un'area del governo – non di tutto il governo, a essere onesto – di operare in direzione di questo obiettivo.

Il punto da segnalare è che questa scelta non è stata contrastata da Cisl e Uil, bensì assecondata. E il sistema delle imprese non ha avuto, malgrado qualche presa di posizione, la forza di opporsi a questo disegno, nonostante la sua realizzazione finisca per rendere più complessa tanto la condizione della rappresentanza del lavoro quanto la condizione della rappresentanza dell'impresa. Non a caso, malgrado la firma separata dell'accordo-quadro sul sistema contrattuale, noi stiamo rinnovando i contratti quasi dappertutto unitariamente. Anche quel tentativo di accentramento, di omologazione intorno a un modello rigido, in realtà non regge la complessità differenziata delle situazio-

ni settoriali e delle diverse rappresentanze delle imprese. Ma va detto che come chiudiamo una frattura, come accade attraverso questa modalità condivisa dei tavoli di categoria, immediatamente se ne apre un'altra. Questo ad esempio è successo sull'arbitrato, ma succederà pure sulla cosiddetta riforma degli ammortizzatori sociali, in un crescendo di posizioni che ha come scelta di fondo, da parte del governo, un'idea fortemente neocorporativa delle tutele, dei diritti, del ruolo della contrattazione e delle rappresentanze sindacali.

E sottolineo «neocorporativa» perché è evidente che, se viene meno il valore universale di alcuni istituti (penso agli ammortizzatori sociali, alla disoccupazione, alla cassa integrazione), se si pensa che il sindacato non debba svolgere la propria funzione in primo luogo attraverso la contrattazione, su cui si può innestare poi l'esercizio della bilateralità o della sussidiarietà, ma si cerca di far diventare la bilateralità e la sussidiarietà il cuore futuro dell'azione sindacale, allora ci troviamo proiettati in una discussione che riguarda il modello stesso di azione sindacale.

Io continuo a pensare che, nel solco delle tradizioni vecchie e nuove, quali si sono consolidate in tutto il mondo, il sindacato ha ruolo e funzione se è in grado di rappresentare le domande, i bisogni dei lavoratori, degli anziani e dei giovani attraverso la contrattazione, dunque se usa gli strumenti dei servizi, della sussidiarietà o della bilateralità come integrazione di quello che la contrattazione non riesce a fare. Se, viceversa, il sindacato diventa il soggetto che certifica i rapporti di lavoro, avendo quindi un controllo anche sulla formalizzazione delle dichiarazioni relative alla condizione di lavoro, questo provoca una modifica della sua natura: il sindacato diventa non più il rappresentante di quei lavoratori, ma l'interlocutore mediante il quale i lavoratori ricevono addirittura la certificazione della loro condizione. Su questa falsariga si pongono al sindacato dilemmi del tutto irrisolti. Se il sindacato diventa sempre di più gestore della manodopera, oltre che rappresentante della condizione dei lavoratori, per questa via entra permanentemente in conflitto con le altre funzioni che esercita. Si fa un salto che ha poco a che vedere con la tradizionale idea della democrazia liberale, nella quale a ogni funzione corrisponde una responsabilità, per cui bisogna evitare il conflitto di interessi tra funzioni e responsabilità differenti. In questa chiave, alla fine, il sindacato finisce per essere più uno strumento burocratico di condizionamento e di controllo dei lavoratori che una forma attraverso la quale essi riescono a costruire un percorso di libertà, di affermazione dei propri diritti e della propria condizione.

Questa funzione tipica dei sindacati non viene negata se la bilateralità o i servizi si aggiungono alla contrattazione, ma viene contraddetta se gradatamente si sostituiscono le attività che ruotano intorno alla contrattazione con queste altre funzioni, che appunto diventano quelle dirimenti.

Se al sindacato viene tolta la prerogativa contrattuale, evapora quindi la funzione sindacale «classica». C'è bisogno di un sindacato per rappresentare i lavoratori attraverso i servizi? A questo punto possono essere tanti i soggetti sociali in condizione di fare le stesse cose forse anche meglio. È un passaggio molto delicato, che richiede un confronto ravvicinato con la cultura della Cisl. Qui non è in discussione – lo ripeto – la divergenza tra un sindacato che si muove in uno schema di partecipazione e un altro in uno schema di conflittualità, perché l'uno e l'altro stanno dentro un orizzonte in cui il sindacato contratta e poi partecipa. Qui, invece, siamo dentro un'idea di sindacato in cui sostanzialmente si gestiscono i servizi. Questo è un passo ulteriore e non condivisibile, a meno che non venga mantenuta come nucleo costitutivo del sindacato la capacità di costruire la rappresentanza attraverso la contrattazione.

Quando utilizzo il concetto di «neocorporativo», quindi, in realtà dietro ci sono tante cose. Per certi versi c'è un ritorno all'inizio del Novecento e ad alcuni meccanismi che non avevano valenza generale, come quelli delle assicurazioni contro gli infortuni. Per cui, da una parte, si rintraccia questo sguardo all'indietro che significa meno Stato e più sussidiarietà, dall'altra parte, si delinea un'idea in cui i diritti non sono universali. L'idea neocorporativa porta a questo: cresce l'area dei diritti differenziati e si riduce quella dei diritti a carattere universalistico.

Infine, per quanto riguarda l'orientamento del governo, bisogna dire che in effetti nessuno in Europa fa così. Il Dgb fa il congresso, e invita la cancelliera. Sarkozy non è ostile alla questione sociale e ai sindacati. Non a caso questa destra l'unica cosa che non vuol fare è la certificazione democratica degli iscritti e dei voti, cosa che invece hanno fatto tutti: l'ha fatto l'Inghilterra, l'ha fatto la Francia, l'ha fatto la Spagna.

Quaderni: Anche se la legge francese non va considerata un prototipo ben riuscito.

Guglielmo Epifani: Però si sono misurati con il problema. Da noi invece non lo vogliono fare perché, in quest'idea neocorporativa, non conta nulla cosa rappresenti, l'importante è solo che svolgi una certa funzione.

Forum.

Lo spazio della giustizia sociale e fiscale dopo il fordismo

1. *Il tema della redistribuzione dei redditi e di nuove politiche fiscali è stato al centro della riflessione e delle iniziative di tutte le confederazioni sindacali nel corso degli ultimi mesi. Vorreste riassumere le posizioni assunte dalla vostra organizzazione su queste materie e l'importanza che attribuite in questa fase all'obiettivo di un carico fiscale più giusto ed equilibrato?*

2. *Le tematiche redistributive e la progressività fiscale sono state al centro delle politiche riformiste nella lunga epoca del fordismo. Possono essere aggiornate e riattualizzate in un passaggio critico, come è l'attuale, della nuova economia dell'informazione post-fordista? Come è possibile affrontare con successo questa sfida, quando occorre misurarsi non solo con le difficoltà indotte dalla bassa crescita, ma anche con nuovi vincoli non superabili, come quello del deficit pubblico?*

3. *Un fenomeno intrecciato alle questioni precedenti è quello dei bassi salari, evidenziato da tempo da alcune ricerche sociali e successivamente accreditato anche da fonti statistiche ufficiali. È noto, e ormai consolidato, che una quota significativa dei lavoratori italiani guadagna sotto i 1.500 euro netti mensili, e che alcuni gruppi deboli – giovani, donne, lavoratori meridionali e discontinui – non arrivino neppure ai mille euro. L'intervento sulla leva fiscale che voi proponete serve proprio a invertire una situazione critica, favorendo la crescita del salario reale. Non ritenete però che siano necessarie anche altre azioni, incluse quelle tipicamente contrattuali, per ridisegnare più in profondità la cornice e la sostanza della politica dei redditi nel nostro paese?*

4. *Nonostante anni difficili e nuovi problemi il sindacalismo italiano ha ottenuto buone performance sul piano della sindacalizzazione e della tenuta organizzativa. Quali misure mettereste all'ordine del giorno per colmare i suoi attuali punti deboli, che peraltro riguardano tutti i sindacati dei paesi avanzati, e che investono soprattutto la capacità di tutela e di rappresentanza dei lavori fluidi e*

flessibili emersi nell'economia dell'innovazione e dell'informazione: lavoratori spesso più qualificati, ma anche molto spesso instabili e precari. In questa chiave, può essere una risorsa il rafforzamento di regole e luoghi di decisioni sovranazionale di ambito europeo?

5. Sui temi fiscali, ma anche su altre politiche riformiste e sulla stessa conclusione di molti contratti, le tre confederazioni presentano posizioni affini e convergenze importanti, anche se non hanno dato vita nell'ultimo scorcio a proposte e iniziative comuni. Non ritenete che almeno sulle tematiche di natura redistributiva, vitali per la difesa dei diritti dei lavoratori italiani, si debba immaginare il rilancio di una qualche forma di unità sindacale o di unità d'azione, cosa che potrebbe anche aiutare una maggiore influenza nella sfera pubblica da parte dell'insieme dei sindacati?

Domenico Proietti

1.

Affinché nel nostro paese la ricchezza possa essere più efficacemente diffusa c'è indubbiamente bisogno di una profonda riforma del sistema fiscale. Una riforma che abbia come obiettivo la valorizzazione del lavoro in tutte le sue forme. Il sistema italiano, infatti, presenta tre grandi anomalie che alterano l'efficacia della redistribuzione dei redditi: una delle più elevate tassazioni sui redditi da lavoro a fronte della più bassa tassazione sulle speculazioni finanziarie, il più alto livello di evasione fiscale e una dimensione del sommerso, stimata dall'Istat, di circa il 17 per cento del Pil. In Italia l'80 per cento dell'Irpef è pagato da lavoratori dipendenti e pensionati, la pressione fiscale ha ormai superato il 43 per cento del reddito, ed è uno dei motivi per cui questa raggiunge una quota tra le più elevate al mondo, secondo gli ultimi dati Ocse.

Diminuire le tasse sul lavoro è dunque l'obiettivo della riforma. Oggi l'assoluta priorità è quella di cominciare tale riforma con un intervento di riduzione delle tasse ai lavoratori dipendenti e ai pensionati, attraverso un significativo aumento delle relative detrazioni e un consistente aumento dell'importo dell'assegno per i figli a carico. Questo intervento libererebbe risorse importanti su salari, stipendi e pensioni; produrrebbe da subito un grande beneficio sul nostro sistema economico e produttivo, dando impulso a una ripresa dei consumi e fornendo un sostegno concreto alla crescita.

2.

La progressività è un aspetto cruciale del nostro sistema fiscale, sancito dalla Costituzione. In Italia, a causa dell'enorme evasione fiscale, la progressività è stata applicata solo su lavoratori dipendenti e pensionati. Una vera riforma deve tener conto di questo fatto. Bisogna lavorare per un re-

* Domenico Proietti è segretario confederale Uil, Servizio politiche fiscali e previdenziali.

cupero del valore della legalità fiscale, in quanto non c'è vera democrazia senza democrazia fiscale. Nella realtà italiana si è invece andata consolidando negli anni un'anomalia: quella di percepire l'obbligazione tributaria come un valore secondario e non come un presupposto per l'accesso ai diritti di cittadinanza, minando alle fondamenta le regole democratiche, oltre che gli stessi principi e valori costituzionali della solidarietà, dell'equità, della progressività.

Occorre quindi creare un'alleanza tra le forze economiche, politiche e produttive del paese per invertire questa tendenza. Fare questo significherebbe fare un passo in avanti enorme nella lotta all'evasione e all'elusione fiscale, recuperando quelle centinaia di miliardi che oggi sono – di fatto – sottratte alla collettività da un'oligarchia di privilegiati. Il recupero di queste risorse permetterebbe di affrontare riforme importanti per la ripresa del paese, anche espansive della spesa pubblica, pur nelle difficoltà economiche attuali e nel rispetto dei severi vincoli di bilancio imposti dall'Unione Europea.

3.

Per quanto riguarda la tassazione sul lavoro, secondo il rapporto Ocse si tocca il 47 per cento del costo del lavoro totale contro il 40 della media degli altri paesi. Dallo stesso rapporto emerge che tasse e contributi incidono per il 24 per cento, quasi il doppio rispetto alla media (12,7). È evidente che il lavoro in Italia è più tassato rispetto ad altre forme di reddito che godono, invece, ancora di tassazioni molto più favorevoli. È difficile promuovere un aumento dei salari – tra i più bassi d'Europa – se non si parte proprio da questo dato, che va a discapito sia dei lavoratori sia delle imprese che assumono e che sostengono un costo del lavoro più alto rispetto ai concorrenti di altri paesi. È ovvio, poi, che l'azione non può prescindere dall'aspetto contrattuale: la riforma del sistema contrattuale che portiamo avanti è orientata proprio in quest'ottica. Infatti siamo sicuri che rafforzare la contrattazione di secondo livello possa più efficacemente rispondere a questa esigenza.

Da questo punto di vista è stata fondamentale la battaglia condotta dalla Uil nel 2007, in occasione dell'accordo per il Protocollo sul welfare, affinché si riconoscesse una detassazione dei premi di risultato. Si trattò inizialmente di uno stanziamento ridotto, ma che servì in modo determinante ad affermare un principio che è stato poi ripreso e rafforzato negli anni successivi. La contrattazione si sta già sapientemente orientando a sposta-

re una parte di risorse contrattate verso strumenti di welfare integrativi, in grado di assicurare il cittadino-lavoratore anche su aspetti che travalicano quello tradizionale del salario.

4.

Credo che «pensare europeo» sia fondamentale per il sindacato del futuro. Più della metà delle decisioni che determinano la vita quotidiana di noi cittadini sono ormai prese nello spazio europeo. L'Europa è determinante non solo su materie sulle quali c'è stato un trasferimento di sovranità, ma anche in materie ancora di competenza degli Stati. L'Europa ha però bisogno di una dimensione politica. Occorre creare moderne e condivise istituzioni politiche. Se questa unità politica non si compie, c'è il rischio di una deriva tecnocratica che può arrecare danni gravissimi alla percezione che i cittadini hanno della dimensione europea. Questo può essere evitato solo costruendo istituzioni politiche autorevoli, solide, democratiche, e favorendo il consolidarsi della dimensione politica dell'Unione. Il sindacato deve dare un apporto decisivo alla costruzione di questo processo. Dobbiamo impegnarci a costruire un soggetto sindacale europeo che lo promuova e lo sostenga. Occorre lavorare alla costruzione di un grande sindacato confederale europeo esattamente sul modello del sindacato confederale italiano.

La partecipazione alla costruzione della dimensione politica dell'Europa è la vera nuova frontiera del nostro impegno futuro. È in questo quadro che l'azione del sindacato potrà essere più efficace anche in un contesto mutato come quello attuale e nei confronti di tipologie di lavoro sempre meno identificabili e sempre più discontinue. In un mercato del lavoro così strutturato è fondamentale assicurare a tutti la possibilità di accedere a processi formativi di qualità e di eccellenza. Un lavoratore qualificato e validamente preparato, anche attraverso la formazione continua, avrà nella flessibilità fisiologica del mercato del lavoro moderno l'ambito ideale di sviluppo personale. Ma chi ha avuto una formazione debole e non evolutiva sarà costretto a subire la flessibilità solo come generatrice di precarietà, come purtroppo è avvenuto in Italia nell'ultimo decennio. La sfida dell'innovazione del mercato del lavoro, che il sindacato deve promuovere, è quella di dare opportunità e certezza attraverso nuove politiche formative, economiche e del lavoro, che mirino realmente e decisamente alla massima occupazione.

5.

Il pluralismo sindacale è un preciso e grande valore nella storia italiana. Questo non significa perseguire le distinzioni come fine e amplificare artificialmente le differenze. Non dobbiamo mai smettere di ricercare l'unità sulla base di quegli argomenti che crediamo capaci di migliorare sensibilmente la vita delle persone che rappresentiamo. Dobbiamo saper ricercare l'unità anche su un piano più ampio, l'unità del mondo del lavoro. Ricercando un rapporto ancora più diretto con i lavoratori, attraverso la definizione di regole certe e applicabili in tutte le occasioni. Dobbiamo chiamare sempre i lavoratori a esprimersi con il voto sulle scelte compiute e da compiere da parte del sindacato, continuando a radicare il sindacalismo confederale tra i lavoratori. Questo è un grande valore e una grande forza che va preservata e coltivata, rafforzando ed estendendo tutti i momenti di partecipazione alla definizione delle scelte.

Dobbiamo chiarire inoltre il rapporto tra sindacato e partiti nell'era del bipolarismo. La polarizzazione esasperata del sistema politico tende infatti a identificare l'azione del sindacato con l'uno o l'altro polo del sistema. Al sindacato è richiesto, invece, di produrre un grande sforzo progettuale e comunicativo, fondato sui connotati di libertà e di indipendenza, per far corrispondere all'autonomia una precisa identità politica e di proposta nella quale si coniughino temi quali la giustizia sociale, la valorizzazione del welfare state, la salvaguardia del potere d'acquisto, con lo sviluppo e la necessità di modernizzazione e di innovazione del paese.

È il binomio autonomia-responsabilità che mette al riparo il sindacato dalla falsa alternativa tra conflittualismo e subalternità, permettendo di affermare il suo ruolo laico e riformatore di sindacato della partecipazione. Attorno a questa autonoma concezione il sindacato deve realizzare la propria identità, sviluppare la propria capacità progettuale, ritrovare nuovi percorsi di unità. Sicuramente i temi del fisco potranno essere il campo ideale nel quale tornare a riannodare i fili di un'azione unitaria tra Uil, Cisl e Cgil.

Maurizio Petriccioli

1.

Serve un fisco più adeguato a rappresentare le nuove condizioni della ricchezza del paese e che affronti la questione fiscale inquadrando le giuste rivendicazioni della Cisl all'interno di una nuova proposta di politica economica, finalizzata alla modernizzazione del nostro sistema dei regolatori economici e sociali e al rinnovamento del paese.

Questo significa affrontare decisamente il capitolo dell'imposta personale sui redditi, oggi sopportata prevalentemente dai lavoratori dipendenti e dai pensionati, dando una risposta più puntuale ai bisogni delle famiglie; spostare la tassazione dal lavoro verso i patrimoni e le rendite di natura finanziaria (escludendo i titoli di Stato, sia di nuova sia di vecchia emissione, per evitare i rischi di arbitraggio sui mercati finanziari); rivedere la tassazione sui consumi e introdurre un sistema di sgravi e di riduzioni fiscali a sostegno dell'impresa che superi il sistema degli incentivi a pioggia e risulti, piuttosto, ancorato alla crescita dimensionale delle aziende, agli investimenti e all'incremento qualitativo e quantitativo dell'occupazione, favorendo la responsabilità sociale e una maggiore innovazione e specializzazione del nostro modello produttivo.

Resta la piaga dell'evasione fiscale, che va affrontata con nuovi strumenti, sia ripristinando la tracciabilità dei pagamenti sia mediante l'introduzione di un efficace meccanismo di contrasto di interessi fra i compratori e i venditori, selezionato sulle spese più «sensibili» sul piano sociale e familiare (spese mediche, sanitarie e odontoiatriche, spese per asili nido, per l'assistenza domiciliare di familiari in situazioni di non autosufficienza), con il riconoscimento di detrazioni fiscali selettive.

Un meccanismo, cioè, che renda «sconveniente» anche per l'acquirente la mancata emissione della ricevuta fiscale o della fattura, combattendo anche

* Maurizio Petriccioli è segretario federale Cisl.

per questa via la concorrenza sleale fra le imprese e i professionisti, a beneficio di quelli onesti.

2.

Il governo ha scelto di affrontare questa crisi operando con politiche quanto più possibile neutrali, con coperture originate dai provvedimenti stessi che però hanno limitato il carattere redistributivo e l'efficacia sistemica della manovra complessiva. Una strategia che ha insistito soprattutto sul carattere congiunturale della crisi e si è affidata al meccanismo delle «una tantum» per non compromettere il processo di risanamento intrapreso negli ultimi anni, assumendo il debito pubblico come rigido vincolo di bilancio alla possibilità di politiche espansive.

La Cisl, pur confermando la sua valutazione positiva sulle misure finora intraprese a sostegno del reddito dei lavoratori, delle famiglie e delle imprese con i diversi provvedimenti anticrisi, ha sottolineato come questi interventi non siano sufficienti a contrastare quella che può essere senza dubbio considerata la più grave crisi economica dal dopoguerra a oggi.

La «questione fiscale» diventa prioritaria all'interno dell'agenda sindacale sia per determinare una più equa distribuzione della ricchezza, tramite la puntuale emersione delle effettive capacità economiche dei contribuenti, sia per la domanda interna, indispensabile per far tornare a crescere la nostra economia.

3.

Lo scorso anno le parti sociali, a eccezione della Cgil, hanno sottoscritto un accordo di riforma degli assetti della contrattazione che ha innovato profondamente il sistema delle relazioni sindacali e che ha aggiornato il parametro fondamentale della politica salariale d'anticipo, prevedendo un nuovo indicatore previsionale triennale per l'adeguamento delle retribuzioni al costo della vita, l'Ipca (Indice previsionale armonizzato europeo), al netto dell'inflazione da energia importata, più realistico e migliorativo rispetto al vecchio tasso di inflazione programmato deciso unilateralmente dal governo.

Ma oltre all'individuazione di un nuovo e più efficace parametro per l'adeguamento del potere di acquisto delle retribuzioni al costo del lavoro vi è la necessità di riprendere con maggiore vigore la discussione sulla crescita della produttività e sul recupero dei salari reali rispetto ai profitti.

Per questo la Cisl ritiene fondamentale sviluppare la contrattazione di secondo livello, aziendale e territoriale, sfruttando tutte le opportunità che, anche dal punto di vista degli incentivi fiscali e contributivi, possono essere messi in campo a livello legislativo (si pensi alla detassazione dei premi di risultato erogati a livello aziendale o territoriale, che vanno estesi anche ai settori pubblici oggi esclusi, ampliando l'area dei beneficiari).

Insomma, è necessario continuare sulla strada della predeterminazione salariale d'anticipo da governare a livello nazionale, compensandola con un forte decentramento contrattuale a livello aziendale e territoriale, per governare le dinamiche relative all'organizzazione del lavoro, al welfare aziendale e ai premi di produzione. Era questa, del resto, la straordinaria intuizione di Ezio Tarantelli, che resta straordinariamente attuale, e che la Cisl ha cercato di aggiornare con l'accordo sulla riforma degli assetti contrattuali.

4.

Di fronte alla grandi trasformazioni economiche e sociali e alle modificazioni dell'organizzazione del lavoro e dei sistemi produttivi è necessaria una nuova «narrazione» dell'agire sindacale. Il cambiamento ci spinge a mutare le nostre competenze e le nostre capacità, ad aggiornare gli strumenti della rappresentanza. È anche un cambiamento legato all'allungamento della vita, alla diversificazione delle carriere professionali, a un lavoro che si trasforma, alle molte contraddizioni tra le opportunità della flessibilità e i rischi della precarietà, all'esigenza di stabilità, nuova e nuovissima, vecchia e vecchissima.

Noi ci candidiamo a essere un sindacato comunitario e contrattualista che lavora nel territorio, perché solo partendo dal territorio e dai luoghi del fare possiamo sintetizzare e condensare nuovi bisogni sociali, sempre più frammentati e dispersi. Dobbiamo cercare di dare risposte comuni, di «senso», alle persone, sia in termini collettivi, come sindacato, sia in termini individuali, sapendo che persone sempre più diverse, in un mondo «diverso», esprimono bisogni e domande di tutela diversificate. Da questo punto di vista il complessivo sistema dei servizi e le associazioni promosse a vario titolo dalla Cisl rappresentano strumenti di tutela e di identità sindacale che affermano una concezione sempre più dinamica della confederalità, sia in termini di maggiore comprensione delle mutate esigenze personali e familiari dei lavoratori e dei pensionati che il sindacato rappresenta, sia dal punto di vista della capacità di intervento operativa. Passa anche per questo itinerario l'evoluzione moderna del sindacato confederale che, per la propria originale cultu-

ra dei servizi, si radica nella società civile, e che tende a rappresentare i lavoratori non solo quando lavorano, ma anche quando consumano, risparmiano ed esercitano i loro diritti di cittadinanza attiva. Per quanto riguarda le peculiarità dei nuovi lavori, in occasione dell'ultimo Congresso confederale abbiamo istituito la Felsa, proprio per dare voce al mondo dei lavori autonomi e non standard.

Diversi, invece, sono i problemi derivanti da un utilizzo improprio delle flessibilità contrattuali. Su questo versante occorrono politiche del lavoro finalizzate a ridurre l'attuale forbice contributiva che ancora sussiste fra il lavoro dipendente e quello autonomo, rafforzando l'occupabilità dei lavoratori nel mercato del lavoro. Anche con la politica fiscale si può contribuire a creare le condizioni per migliorare le condizioni lavorative, sia sul versante qualitativo sia in termini di maggiore stabilizzazione di impiego.

5.

Nel clima di generale perdita del senso del «dovere fiscale», rilanciare il protagonismo sindacale su questo tema, coinvolgendo anche il mondo del lavoro autonomo e dell'impresa, significa promuovere un nuovo «patto» fra lo Stato e i contribuenti, che realizzi un nuovo «scambio politico» finalizzato a una più giusta redistribuzione del peso fiscale, a un più efficace contrasto all'evasione fiscale, al contenimento degli sprechi pubblici e al controllo del drenaggio fiscale.

L'opportunità è di quelle clamorose e va alimentata e tenuta viva con senso di responsabilità, promuovendo la più ampia coesione sociale sull'argomento e incalzando il governo affinché le dichiarazioni di buona volontà si traducano presto nell'avvio di un confronto serio che non può essere certo calato dall'alto, dalle cui sorti dipende il futuro del nostro paese. Nei giorni scorsi il ministro Tremonti ha annunciato l'apertura del tavolo. Noi auspichiamo che in quella sede, proposte e conti alla mano, il movimento sindacale sia, insieme, in grado di offrire un contributo rilevante per definire percorsi e modalità di realizzazione della riforma.

Agostino Megale

1.

La crisi, prima finanziaria e poi economica, è esplosa contaminando tutti i mercati per colpa dell'allargamento delle disuguaglianze. Disuguaglianze tra popoli, tra redditi, tra lavoratori. Alla base di queste disuguaglianze c'è la progressiva compressione della quota del reddito nazionale distribuita al lavoro, a fronte di una crescita esponenziale di quella dei profitti e delle rendite. In Italia, tale compressione del reddito da lavoro ha una radice profonda e lontana, che si origina sostanzialmente nella bassa crescita della produttività e nella ancor più bassa crescita salariale, nel peso del risanamento dei conti sostenuto quasi esclusivamente da lavoratori dipendenti e pensionati, e nella più recente precarizzazione del lavoro.

Nonostante la buona contrattazione collettiva negli ultimi 15 anni, le retribuzioni lorde pur mantenendo il potere d'acquisto, sono cresciute poco, così i salari netti sono praticamente rimasti fermi. I pochi guadagni di produttività sono stati assorbiti dal sistema fiscale e, contemporaneamente, la mancata restituzione del fiscal drag ha eroso i redditi delle famiglie di lavoratori e pensionati. La contrattazione da sola non basta, soprattutto in un paese come il nostro, nel quale la pressione fiscale sul lavoro è cresciuta del 5,5 per cento negli ultimi dieci anni. L'Italia è caratterizzata da un impareggiabile tasso di evasione fiscale, che rappresenta praticamente una tassa in più per tutti i contribuenti onesti. 110 miliardi ogni anno, pari a circa 3.000 euro per ogni lavoratore, pensionato, autonomo, imprenditore, che paga regolarmente le tasse. L'Italia è un paese diseguale. Il fisco italiano è diseguale. Ecco perché abbiamo proposto un disegno organico di *riforma* del sistema fiscale che, a cominciare da una vera lotta all'evasione e all'elusione fiscale, sposti il carico tributario dal lavoro e dalle pensioni, individuando l'allargamento di basi

* Agostino Megale è segretario confederale Cgil nazionale.

imponibili alternative – reperendo così le risorse necessarie – quali le rendite e i grandi patrimoni.

L'Italia, nella classifica europea redatta da Eurostat (2007), risulta il quarto paese per pressione fiscale e, nello specifico, il *primo* per pressione fiscale sul lavoro. Nel 2008 e nel 2009 la pressione fiscale sul lavoro è cresciuta ancora oltre quella generale, nonostante la caduta dell'occupazione e la riduzione della massa salariale. Ecco perché qualsiasi riforma fiscale non può che partire da una revisione della struttura dell'Irpef modificando le prime due aliquote; superare strutturalmente il problema del drenaggio fiscale, incrementando le detrazioni da lavoro dipendente e uniformando a queste le detrazioni da pensione; innalzare e unificare le attuali quote esenti per i redditi da lavoro e da pensione; costituire uno strumento di sostegno unico per le famiglie con figli che integri gli attuali assegni per il nucleo familiare e le detrazioni per i figli a carico; prevedere un bonus fiscale per coloro che non sono in grado di usufruire appieno delle detrazioni spettanti (gli incapienti). Naturalmente, in un disegno di riforma organica del sistema fiscale non deve mancare un sostegno delle nuove generazioni anche nell'ambito di nuove professioni, partendo da agevolazioni fiscali per favorire attività di studio, formazione e creatività, nonché per superare forme di tassazione improprie. Come non possono mancare interventi di politica industriale sotto forma di «credito di imposta automatico» per le imprese che programmino investimenti in ricerca, innovazione e formazione, nell'ambito di un sistema di fisco premiale finalizzato alla capacità di creare occupazione aggiuntiva in forma stabile.

Per le imprese, peraltro, sarebbe utile completare il taglio dell'Irap sul costo del lavoro già iniziato col Governo Prodi, così come eliminare completamente l'Irap che grava pesantemente su tutti quei giovani professionisti a partita Iva, ma che non hanno, in realtà, né mezzi propri né dipendenti veri, e si configurano come veri e propri precari a 1.200 euro al mese. Insomma, una riforma fiscale per lavoro e imprese. Ma a differenza di quanto avvenuto col Governo Prodi, adesso bisogna partire dal lavoro. Una riforma tanto per l'equità quanto per la crescita economica.

Quando, all'indomani delle elezioni regionali (2010), il ministro Tremonti dichiara che «quella sul fisco sarà la prima, la più importante, la più grande riforma che si possa immaginare in campo economico», coniugando i verbi al futuro, ci auguriamo di non doverne discutere nel 2013. Allo stesso modo, auspichiamo che il ministro non abbia in mente solo di ripropor-

re una versione «lucidata» di un'Irpef a due aliquote, che andrebbe a favorire ancor di più i redditi medio-alti, così come il quoziente familiare (disincentivando peraltro il lavoro femminile), così come una tassazione «dalle persone alle cose», cioè sui consumi. Su quest'ultima ipotesi, almeno bisognerebbe pensare a una tassazione concentrata sui beni di lusso.

2.

In Italia, se negli anni che intercorrono dal 1973 al 1983 la crescita media del Pil si attestava al 3,5 per cento, nei successivi dieci anni tale crescita era già ridimensionata al 2,5 per cento, e dal 1993 al 2003 il tasso medio annuo del Pil era di circa 1,5 punti percentuali. Dal 2003 al 2007 il Pil cresceva dell'1,1 per cento ogni anno fino agli ultimi due anni, in cui, a causa della crisi dell'economia reale, ha accumulato una flessione di oltre sei punti. È chiaro che questa crisi si inserisce in un contesto economico-produttivo già affetto da debolezze strutturali, dove sono mancati tanto gli investimenti delle imprese quanto gli investimenti pubblici. La bassa produttività degli ultimi 15 anni è stata scambiata con una maggiore occupazione, ma in gran parte precaria e priva di tutele, in quadro di *competizione da costi* di molte, troppe imprese, portando a tutti quei «dualismi» presenti del nostro sistema-paese: nel mercato del lavoro e all'interno del mondo del lavoro, tra generazioni, tra generi, tra territori, tra cittadini italiani e migranti ecc.

Questa necessaria premessa è utile a comprendere le difficoltà di rientro del debito pubblico (appunto in rapporto al Pil), soprattutto nella crisi. Questo è il motivo che ha indotto la Cgil a chiedere «subito» un investimento anti-crisi, anche in *deficit-spending*, per stimolare l'economia, risanare fratture sociali e conti pubblici. È utile ricordare che nelle nostre proposte di un anno fa avevamo immaginato un'azione di sostegno a una terapia d'urto anti-recessiva capace di utilizzare, da un lato, l'abbattimento dei tassi di interesse sul debito, dall'altro, il parziale sforamento temporaneo per il 2010 dei parametri europei, per investire circa l'1,5 per cento di Pil, da recuperare poi gradualmente a partire dal 2012. Il governo ha sempre utilizzato il tema del debito pubblico per giustificare la mancanza e la scarsa disponibilità di risorse, accentuando così le disuguaglianze: oggi non solo due milioni e mezzo di famiglie, pari a sette milioni e mezzo di persone, sono sulla soglia di povertà, ma tutta la cosiddetta classe media si sta polarizzando sempre più verso il basso. In modo particolare i giovani, tra i primi nella crisi a perdere il lavoro, vivono l'incertezza e la precarietà con retribuzioni sotto i 1.000 euro. Il bonus

del governo per quei 1.500 collaboratori su 150.000 che hanno perso il lavoro ci ricorda *solo* la solitudine delle nuove generazioni.

Secondo le nostre stime il Pil italiano tornerà al livello pre-crisi, ossia quello del 2007, non prima del 2016. Secondo il Bollettino economico della Banca d'Italia, la riduzione tendenziale degli occupati nel terzo trimestre 2009 è di 508 mila unità, di cui 220 mila a tempo determinato e, per la prima volta dal 1999, 110 mila a tempo indeterminato. La perdita dei posti di lavoro arriva a 800 mila persone se consideriamo anche gli «scoraggiati» e quei lavoratori in cassa integrazione che sicuramente diventeranno disoccupati. I collaboratori che hanno perso il posto nel 2009 sono oltre 150 mila, ma solo 1.500 hanno ricevuto il bonus precari previsto dal governo. La nostra previsione, secondo i criteri della Banca d'Italia, è di circa un milione e mezzo di posti di lavoro che rischiano di essere persi dall'inizio della crisi alla fine del 2010. Di questi, la nostra stima è che circa il 60 per cento, cioè 900 mila, saranno i giovani (sotto i 35 anni) senza lavoro. Il «tasso di disoccupazione reale» tornerà ai livelli del 2007 solo nel 2018.

La priorità, dunque, resta l'occupazione. Per crescere, risollevare i consumi interni, generare maggiori investimenti e occupazione aggiuntiva, però, serve uno stimolo fiscale di carattere redistributivo, così come avanzato nel nostro progetto. Noi pensiamo a una proposta anche per reperire quelle risorse necessarie a ripristinare l'equità fiscale, ma anche sociale, attraverso la costruzione di un welfare state universale.

In proposito, non condivido il giudizio espresso dal Fondo monetario internazionale (diffuso il 30 marzo 2010) sull'operato del governo italiano nel contrasto alla crisi: a differenza di quanto sostiene il Fondo, ritengo che le politiche adottate dal governo italiano per fronteggiare la crisi abbiano rappresentato una risposta non all'altezza. Si poteva fare molto di più, pur in un quadro di conti pubblici in difficoltà. Inoltre, dai rilievi del Fondo, si riconosce che il carico delle tasse in Italia pesa in modo sproporzionato su salari e pensioni. Per questo le nostre proposte di riforma fiscale all'insegna di un «fisco giusto» hanno bisogno di risposte qui e ora, con un bonus di circa 500 euro da erogare adesso e poi strutturalmente con 100 euro medi mensili di riduzione del prelievo fiscale da realizzare nei prossimi tre anni. Queste nostre proposte sono state portate all'attenzione dell'opinione pubblica attraverso una campagna di comunicazione, con la parola d'ordine «più evadono più paghi», e in tante iniziative di confronto territoriale e regionale con il mondo delle istituzioni e delle associazioni.

Oggi diventa quasi impossibile allargare il debito pubblico, ma resta indispensabile mettere in campo misure in grado di salvaguardare l'occupazione e la crescita potenziale. I conti pubblici sono in forte deterioramento: lo sono in ragione della crisi, così come accade nel resto dei paesi europei; in Italia, nel 2009, l'indebitamento netto risulta pressoché raddoppiato rispetto al 2008, essendo passato al 5,3 per cento del Pil. Il debito è aumentato invece di oltre nove punti percentuali, salendo dal 106 al 115,1 per cento, e si stima che nel 2010 possa attestarsi tra il 118 e il 119 per cento. Secondo il Fondo monetario internazionale il debito pubblico dei paesi avanzati aumenterà, entro il 2015, di circa 40 punti percentuali. Ciò significa che i bilanci pubblici dei diversi paesi richiederanno una correzione strutturale dei conti pubblici di non lieve entità. Per l'Italia ciò potrebbe voler dire dover far fronte, in prospettiva, a una spesa per interessi superiori a quella attuale di circa due punti di Pil.

La Commissione europea ha avviato anche nei confronti dell'Italia la procedura per i disavanzi eccessivi, che interessa tutti i paesi dell'area dell'euro, a eccezione di Finlandia, Cipro e Lussemburgo. Per correttezza va detto che, pur non condividendo la linea rigorista del ministro Tremonti, il debito negli altri paesi è cresciuto percentualmente di più, anche se da noi è aumentato – come ricordavo all'inizio – avendo investito meno dell'1 per cento del totale della spesa complessiva rispetto agli altri paesi del G20. In ogni caso, anche l'ultima grave crisi di un paese come la Grecia ha evidenziato forti contraddizioni: uno Stato dell'eurozona che va in bancarotta rappresenta un pericolo per tutta l'Europa. Si chiamano PIIGS (Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia, Spagna) i paesi a rischio con alti disavanzi e alto debito pubblico. Con questo dato, piaccia o no, bisogna fare i conti.

Rappresenta una grande novità il fatto che la nostra idea di una tassa sulle transazioni finanziarie venga discussa a livello europeo contemporaneamente alla decisione di quali politiche adottare per sostenere la Grecia. Tutto ciò mentre si comincia a discutere di un Fondo monetario *europeo*. Si tratta di passare da un'idea della destra italiana ed europea di un'Europa «ai minimi» a un progressivo rafforzamento dell'Europa come un grande Stato federale, dell'Europa capace di avere, oltre alla moneta, una politica economica e un'idea di grande nazione. Ciò richiede anche un sindacato confederale europeo molto più attrezzato di quanto non sia oggi. Da qui tutta l'attenzione alla discussione avviata in sede europea dal ministro delle Finanze tedesco, tesa a suggerire la costituzione del Fondo monetario *europeo* nell'am-

bito di una riforma del Fondo monetario internazionale. Questo fatto rappresenta una grande novità che, insieme all'idea di una tassa sulle transazioni finanziarie e di una vera politica economica capace di coinvolgere tutti i paesi dell'Unione, può contribuire al rilancio della costruzione della «nazione europea», così come la intendeva Altiero Spinelli.

3.

L'azione contrattuale è essenziale. Ripartire dal sindacato della contrattazione è la condizione principale per affermare un sindacato dei diritti e della solidarietà. L'accordo separato sulla riforma contrattuale del 22 gennaio a distanza di un anno si è dimostrato, come noi avevamo sostenuto, non solo sbagliato ma anche inutile e dannoso. Va riconquistato un nuovo modello contrattuale capace di evitare la deriva di un sindacato unicamente legittimato dalla bilateralità e privo di ruolo negoziale e contrattuale. Ci vuole una nuova politica dei redditi per crescere, per aumentare i salari, per l'occupazione e per la coesione sociale di questo paese. Purtroppo il governo ha abolito dal suo vocabolario la parola concertazione e ha scelto la divisione del sindacato.

La contrattazione deve tornare a difendere il reddito reale da lavoro e da pensione, aumentare e redistribuire la produttività. I salari devono crescere non solo in linea con l'inflazione reale, ma con la produttività, per l'equilibrio della crescita economica e soprattutto per riequilibrare la perdita cumulata delle retribuzioni, a favore dei maggiori profitti delle imprese, non reinvestiti a sufficienza per la riorganizzazione del sistema produttivo, o più semplicemente a favore delle rendite. I nuovi Ccnl sono stati realizzati tutti (a eccezione dei meccanici) unitariamente, superando quanto previsto dall'accordo separato del 22 gennaio 2009. In particolare, nell'inflazione di riferimento, nelle deroghe al contratto nazionale e nel secondo livello di contrattazione.

Agire sul versante del fisco, invece, diventa una direttrice indispensabile per un'equa redistribuzione e per far crescere il reddito disponibile (netto) reale dei lavori dipendenti e dei pensionati. Proprio nella crisi che stiamo attraversando sarebbe indispensabile una riforma fiscale, la cui parola chiave sia «progressività».

Infine, occorre investire risorse consistenti sul welfare per uscire dalla povertà e per sostenere il reddito degli individui e delle famiglie, a partire da quelle in difficoltà, nonché per sostenere l'occupazione, in particolare dei

giovani e delle donne. Un welfare che sostenga i redditi netti attraverso i servizi necessari a vivere la cittadinanza e, allo stesso tempo, un *workfare* che consista piuttosto in politiche attive finalizzate a una piena, buona e sicura occupazione.

4.

Nel corso di quest'ultimo decennio il numero degli iscritti ai sindacati, nei paesi dell'Ocse e della stessa Unione Europea, ha subito un calo costante, confermando così una tendenza già in corso dai primi anni ottanta. Unica eccezione, potremmo dire un'anomalia positiva, è rappresentata dal sindacalismo confederale italiano che, per quanto riguarda la Cgil, ha visto negli ultimi cinque anni 200 mila iscritti attivi in più. Ma il fenomeno, per quanto riguarda il nostro paese, stando ai dati, sembra coinvolgere anche gli altri sindacati confederali di Cisl e Uil. Questa tendenza alla crescita si manifesta sia durante i periodi di azione unitaria del sindacato ma anche, come negli ultimi due anni, in momenti di profonda divisione. Di sicuro il sindacalismo confederale, il sindacato portatore di interessi generali, non schiacciato su interessi corporativi, ha una capacità di tenuta e di rappresentanza più efficace. Questo a maggior ragione nell'epoca della globalizzazione e della crisi globale, in cui gli elementi di frammentazione e di dumping sociale si esercitano all'interno dei singoli paesi e tra paesi. Si tratta di valorizzare il modello del sindacalismo confederale affermando la necessità di andare oltre i confini nazionali sia pensando all'Europa sia al ruolo del sindacato internazionale. Di sicuro, per quanto ci riguarda, dobbiamo rafforzare la nostra capacità di rappresentare e ascoltare e offrire un futuro alle nuove generazioni.

La forza inequivoca dell'articolo 1 della Costituzione oggi impone di dare centralità a un lavoro stabile, tutelato e dignitoso. In questa direzione noi dobbiamo essere capaci di andare oltre la rappresentanza tradizionale del lavoro stabile e a tempo indeterminato, diventando punto di riferimento anche delle tante persone impegnate nei rapporti di collaborazione e nelle nuove professioni. Su questo terreno in questi anni si sono fatti passi in avanti importanti, sia attraverso il lavoro di Nidil che di Agenquadri che delle categorie come la Filcams, la Fillea, la Filctem ecc.

La decisione assunta lo scorso 5 febbraio di dar vita alla Consulta nazionale delle professioni segna un'evoluzione e un altro passo in avanti. Ora bisogna continuare sulla strada dell'innovazione e della sperimentazione. L'articolo 4 della Costituzione recita: "La Repubblica riconosce a tutti i cittadi-

ni il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società". Dobbiamo oggi confrontarci con gli esiti di almeno due decenni di crescita senza piena, buona e sicura occupazione. Bisogna ripensare allo Stato come primo promotore del lavoro (istruzione e formazione; politiche attive; welfare inclusivo e promozionale ecc.).

Il processo di flessibilizzazione del lavoro in Italia ha rappresentato una delle dinamiche più dirompenti che hanno attraversato il mondo del lavoro e, insieme, la vita e le sorti delle generazioni che si affacciano al lavoro. Uno degli esiti di tale processo è la precarizzazione delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori. Il complessivo impianto di tutela e garanzia del lavoro, imperniato sulla stabilità del posto e sulla regolazione collettiva del lavoro, è stato sottoposto a un processo di «lungo smontaggio» a partire dall'introduzione e poi dalla lunga vicenda legislativa che ha interessato il contratto a tempo determinato, per proseguire con il consolidamento e la diffusione della fattispecie delle collaborazioni coordinate e continuative, fino ad arrivare all'utilizzo improprio di associazioni in partecipazione, diritti d'autore, lavoro occasionale e, da ultimo, un imperioso utilizzo improprio del lavoro autonomo e professionale individuale che ci accomuna a fenomeni già presenti in Europa. Lo stesso collegato sul lavoro, il 1167 bis, da noi giudicato incostituzionale soprattutto in relazione all'«arbitrato con equità», e rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica, dice quanto è importante che attorno al diritto del lavoro non si producano guasti che indeboliscano i diritti e la dignità del lavoratore.

È necessario intervenire con urgenza sulla materia sia per via legislativa sia per via contrattuale. Sul piano legislativo è necessario promuovere un'azione integrata sul piano giuridico, fiscale, assistenziale e previdenziale, all'interno di un rapporto costante e coordinato Stato/parti sociali che si ponga l'obiettivo di mantenere continuamente le azioni di politica del lavoro orientando e seguendo i cambiamenti e, soprattutto, misurando l'efficacia e gli effetti degli interventi proposti. In primo luogo, bisogna semplificare in modo significativo l'eccessiva frammentazione e complessità delle forme di lavoro esistenti, avendo come linee di riferimento l'eguaglianza delle tutele e l'investimento in formazione. È necessario contrastare efficacemente il rischio di esclusione e di degradazione sociale, andando a incidere sulle cause che generano incertezza relativamente alla situazione lavorativa. Ecco perché va

perseguita una strategia di incentivazione alla stabilità. Occorre poi recuperare con forza il ruolo di regolazione e di responsabilizzazione delle parti sociali in materia di organizzazione del lavoro. Questo avrebbe l'effetto di non scaricare sul legislatore e sulla collettività tutto il peso dell'individuazione, della lettura e del governo dei cambiamenti organizzativi ed economici che, dentro ai complessivi mutamenti globali, richiedono interventi gestionali settoriali spesso molto specifici.

Un ultimo elemento di riflessione da inserire nel percorso di superamento del dualismo del lavoro italiano è l'eventuale introduzione di specifici capitoli regolatori di tutte le forme di lavoro utilizzate dalle imprese valorizzandone i percorsi professionali, rilevando le esigenze effettive di flessibilità e diminuendo incertezze e concorrenze sleali. Per questo nella nostra mozione congressuale «I diritti e il lavoro oltre la crisi», che ha avuto l'82,93 per cento di consensi, abbiamo avanzato l'idea fortemente innovativa di contrattualizzare tutte le figure e le tipologie oggi non contrattualizzate, quindi, o il contratto nazionale o la contrattazione di secondo livello devono definire i compensi salariali omogenei a fronte di pari professionalità, più altri diritti e tutele di cui oggi sono sprovviste.

Contemporaneamente alla progressiva azione di deregolamentazione del mercato del lavoro, non ha avuto luogo una corrispondente azione di revisione del sistema di protezione sociale a sostegno delle nuove categorie di lavoratori. La flessibilità del lavoro ha portato con sé l'emergere di nuove domande di protezione sociale, soprattutto relative alla disoccupazione, mutando in profondità la natura stessa dei rischi da proteggere: la disoccupazione, per chi ha un contratto a termine, non rappresenta un evento rischioso, bensì un orizzonte altamente probabile. A fronte di un rischio che non è più tale, l'attuale meccanismo contributivo assicurativo, che ha consentito la protezione del lavoro standard, non è più in grado di fornire adeguati ed efficaci gradi di tutela. Ciò determina l'esigenza non solo di estendere schemi di protezione alle categorie che ne sono prive, ma anche di ripensare e ampliare le modalità di tale tutela.

Se, tuttavia, la ricomposizione del mondo del lavoro e l'estensione della nostra rappresentanza sono la frontiera su cui porre gli avamposti del sindacato del futuro, in una rinnovata idea del «sindacato dei diritti», la democrazia economica e, in particolare, la democrazia industriale, costituiscono obiettivi che da sempre possono portare un avanzamento della rappresentanza a livello nazionale e internazionale. La Ces dovrebbe giocare un

ruolo più energico nella diffusione dei diritti di informazione e consultazione, a cominciare dal rafforzamento di istituti come i Comitati aziendali europei o la Società europea. Il nodo da sciogliere, in questa crisi più che mai, è l'estensione di quei diritti di partecipazione anche oltre i confini europei, ad esempio in quei paesi che si affacciano prepotentemente nel panorama multinazionale (Cina, India, Brasile, Messico ecc.), dove alla sopranazionalità dell'economia ancora non corrisponde una sopranazionalità dei diritti.

5.

Da sempre il fisco è oggetto di discussione unitaria e di avanzamento di piattaforme unitarie. Non a caso, con Cisl e Uil avevamo costruito la piattaforma di novembre 2007 e, nel 2009, avevamo cominciato a lavorare insieme a una nuova proposta di riforma del sistema fiscale. Di sicuro saremmo tutti più forti nei confronti del governo se fossimo più uniti e con obiettivi condivisi. Batterci per realizzare l'unità del sindacato continua a essere un nostro obiettivo anche oggi. Sarebbe importante costruire le condizioni per dare applicazione alle regole di democrazia e rappresentanza, a partire dalla misurazione della reale rappresentatività sulla base di quanto insieme con Cisl e Uil avevamo previsto nella piattaforma per la riforma dei contratti.

Unità e democrazia, oltre a rappresentare un punto di riferimento storico e ideale per molti di noi, renderebbero più forte, più autorevole e più ascoltato il sindacato. Si può immaginare di lavorare con Cisl e Uil per ricostruire un'intesa vera ed efficace sulle regole di rappresentanza e di democrazia, e anche un'azione comune che incalzi il governo per la riforma fiscale. Non è accettabile per noi, ma non dovrebbe esserlo neanche per Cisl e Uil, che la riforma del fisco – come dice il ministro dell'Economia – venga rinviata al 2013. D'altro canto, ancora oggi non è comprensibile ai più perché eravamo pronti a scioperare unitariamente sul tema del fisco col Governo Prodi e, una volta cambiato il colore del governo, ci siamo trovati a dover scioperare da soli. Non c'è in me alcuna intenzione polemica, semplicemente la volontà di fare sul serio, e anche l'idea che quando si assumono impegni unitari questi poi vanno rispettati fino in fondo da parte di tutti. In ogni caso ho visto che il segretario generale della Cisl, nell'intervista al *Sole 24 Ore* del 24 marzo, si dichiara disponibile a lavorare per rendere concreta l'intesa su democrazia e rappresentanza che avevamo raggiunto al momento della proposta unitaria

sulla riforma dei contratti. Ritengo utile provarci, lavorando seriamente per superare una situazione anomala nel rapporto tra i lavoratori e tra gli stessi sindacati. Regole unitarie con Cisl e Uil, da concordare anche con le controparti, sono importanti, poiché di sicuro aiuterebbero una legislazione ormai non più rinviabile sul tema della rappresentanza, rappresentatività e democrazia.

La storia ci insegna che un sindacato unito difende, afferma e conquista meglio i diritti e le tutele dei lavoratori. Il sindacato italiano, quando unito, costituisce il baluardo della rappresentanza e dell'innovazione sociale più avanzato d'Europa e forse dell'Occidente. Vale la pena ricordare che, come ci ha insegnato Luciano Lama, l'unità è soprattutto una conquista da realizzare con una battaglia politica delle idee e con una forte partecipazione democratica dei lavoratori. Questo è valido ancora oggi.

La crisi economica impone un nuovo patto fiscale

Beniamino Lapadula

1. Una premessa

L'attuale crisi economica pone all'ordine del giorno la necessità di profondi cambiamenti nelle politiche fiscali. La crescita del rapporto tra debito e Pil, causata dalla recessione, renderà impossibile, per molti anni ancora, l'abbassamento della pressione fiscale; c'è il rischio, anzi, che questa addirittura aumenti. In questo quadro non è difficile prevedere che, nel nostro paese, cresceranno anche le spinte per ridurre le principali macrocomponenti della spesa pubblica (pensioni, sanità, istruzione).

Il sindacato non può che difendere la spesa sociale, ma deve anche chiedere una riduzione del carico fiscale che grava sui salari e sulle pensioni. Come ha rilevato di recente l'Ocse, infatti, nel nostro paese la pressione fiscale è superiore a quella degli altri paesi più industrializzati. Nel 2008, per un single senza figli, è stata pari al 45 per cento, contro il 35 della media Ocse. Per un uomo sposato con due figli, la pressione in Italia è pari al 35 per cento, contro il 27 della media dei paesi più industrializzati.

La rivendicazione sindacale di minori imposte è più che legittima, tenuto conto che l'Irpef è sempre di meno un'imposta generale sul reddito e sempre di più un contributo a carico quasi esclusivo dei lavoratori dipendenti e dei pensionati. Questo esito era, in parte, già insito nella stessa riforma fiscale del 1971 che esclude dall'imponibile Irpef le rendite finanziarie e, più in generale, gran parte dei redditi da capitale.

La riforma del 1971 nacque, infatti, con questi limiti di fondo, tant'è che si cominciò a discutere immediatamente della sua modifica anche a seguito della polemica che si sviluppò tra Cesare Cosciani e Bruno Visentini. Il primo, sostenitore ancora dell'imposizione personale omnicomprensiva sul reddito; il secondo, più sensibile alle esperienze degli imprenditori e del mondo

* Beniamino Lapadula è coordinatore del Dipartimento Politiche economiche Cgil.

finanziario, difensore della riforma del 1971 che aveva escluso molti redditi dalla base imponibile Irpef.

La dimensione anomala che, negli anni successivi, ha raggiunto in Italia il lavoro autonomo, e la presenza di un enorme numero di micro-imprese, nel tempo hanno poi reso indispensabile una sostanziale deroga al principio della progressività, con il ricorso a regimi forfettari di determinazione dei ricavi e l'impiego di coefficienti presuntivi. Tutto ciò ha comportato un ulteriore allontanamento dal modello dell'imposta progressiva sul reddito, a cui l'Italia, con la riforma del 1971, si era ispirata, seguendo con alcuni decenni di ritardo l'esempio dei maggiori paesi sviluppati.

A questo quadro bisogna aggiungere che il nuovo sistema fiscale dovette presto fare i conti con la grande inflazione degli anni settanta, che generò il fenomeno del drenaggio fiscale. A fronte di un sistema fiscale e contributivo palesemente iniquo e non in grado di sostenere un welfare moderno, si decise comunque di portare il nostro paese a livelli di spesa sociale più vicini alla media dei paesi più avanzati d'Europa. Questo adeguamento agli standard europei fu però finanziato in larga misura in deficit.

Gli anni ottanta rappresentano per il fisco, come per l'insieme della finanza pubblica, un'occasione mancata di riforme: si mantenne, infatti, un assetto fiscale che vedeva crescere il debito pubblico ogni giorno di più, un sistema palesemente inadeguato a misurarsi con la crescente integrazione economica internazionale, con la concorrenza fiscale, con lo sviluppo dei mercati finanziari. Dopo la crisi del 1992 si ricominciò a parlare concretamente di riforme: Tremonti enunciò le sue nel *Libro Bianco* del 1994 che non ebbe seguito a causa della caduta del primo governo Berlusconi, Visco attuò importanti riforme nel periodo 1996-2001, Tremonti fece approvare nella legislatura 2001-2006 una delega molto vaga.

Riforme e controriforme nel corso dei 15 anni che sono alle nostre spalle non sono riuscite a fermare l'inarrestabile crescita dell'Irpef. La sua quota sul totale delle entrate tributarie è passata dal 33,8 per cento del 2000 al 38,7 del 2009. Questo aumento è stato tutto a carico di lavoratori dipendenti e pensionati, la cui Irpef è passata dal 23,6 per cento del prelievo totale al 28,8. I dati parlano da soli. Dipendenti e pensionati rappresentano l'86 per cento dei dichiaranti e pagano il 92 per cento dell'Irpef totale. Rispetto al 24 per cento di lavoratori dipendenti che denunciano un reddito complessivo inferiore a 10 mila euro, si trova sotto questa soglia quasi il 32 per cento degli imprenditori. Fino a 24 mila euro si colloca il 54 per cento dei dipendenti e

circa il 67 per cento degli imprenditori. Solo il 69 per cento degli imprenditori, professionisti e agricoltori che presentano la denuncia dei redditi dichiara un reddito imponibile.

A fronte della difficoltà che il fisco ha incontrato in rapporto alla struttura economica del paese è stato troppo facile «spremere» i contribuenti che non possono evadere. L'andamento di questi ultimi anni del prelievo sul lavoro dipendente, a carico del lavoratore e del datore di lavoro, nel periodo 1995-2007 è cresciuto per un ammontare di ben tre punti di Pil. L'Irpef assomiglia così ogni giorno di più alla «tassa sul macinato» introdotta pochi anni dopo l'Unità d'Italia. Anche allora, di fronte alla difficoltà di far pagare le tasse ai ceti più abbienti, si decise di fare cassa nel modo più facile, con un'imposta che fu definita «tassa progressiva sui poveri», prelevata direttamente dai mulini. È evidente che a questo punto è necessario un ripensamento di fondo del nostro sistema fiscale.

2. La necessità di una profonda riforma del fisco

Per difendere lo stato sociale e ridurre in modo significativo il prelievo sui redditi da lavoro e da pensione non bastano interventi marginali: bisogna ridurre ruolo e peso dell'Irpef, individuare basi imponibili alternative e fare una vera lotta all'evasione. Non si tratta di un'impresa semplice, perché occorre mutare ottiche e punti di vista che oggi sono prevalenti all'interno della società italiana e, in una certa misura, dello stesso mondo rappresentato dal sindacato.

Come è noto le basi imponibili su cui agisce il prelievo fiscale sono tre: redditi, consumi e patrimoni. In una situazione come quella italiana, dove redditi valutabili fra un quarto e un terzo del Pil sfuggono ogni anno all'amministrazione tributaria, appare inevitabile puntare a un riequilibrio consistente in direzione dei patrimoni e, in parte, dei consumi. Il riequilibrio sui consumi, sulla cui necessità torna spesso, e non da oggi, Giulio Tremonti, impatta però con i problemi dell'Iva. Questa imposta, infatti, è al centro della crisi fiscale del paese. Si può addirittura sostenere che, se si risolvesse il problema dell'evasione dell'Iva, si prosciugherebbe l'acqua in cui nuotano tranquillamente gli evasori. Come hanno dimostrato anche i recenti scandali Fastweb e Telecom, con l'Iva sono possibili evasioni e truffe non realizzabili con altri tipi di imposte, ma sono proprio queste frodi a garantire il sommerso fi-

scaie che permette di evadere le altre tasse, a partire dall'Irpef. Chi propone di ridurre il carico fiscale che grava sul lavoro e sulle pensioni spostando la tassazione dalle persone alle «cose», senza aver prima risolto il problema dell'evasione dell'Iva, rischia solo di peggiorare la situazione, a essere danneggiati sarebbero ancora una volta lavoratori dipendenti e pensionati.

Ciò non significa che non si possa agire anche sui consumi, significa piuttosto prendere serenamente atto che, in una situazione come quella italiana, una maggiore equità fiscale e una progressività più effettiva passa necessariamente per forme di prelievo sulla ricchezza, cioè sui patrimoni mobiliari e immobiliari che, tra l'altro, si concentrano, per quasi la metà, nel dieci per cento delle famiglie italiane. Quando si parla di patrimoniale, nel nostro paese si rischia subito di essere catalogati come pericolosi estremisti di sinistra. L'imposta patrimoniale è invece una classica imposta liberale, sostenuta dai più grandi studiosi di scienza delle finanze, per ragioni sia di efficienza sia di equità. Di conio liberale è anche l'imposta di successione, sostenuta sia per motivi redistributivi sia per poter diminuire le imposte sul reddito. Anche questa forma di tassazione dei trasferimenti di ricchezza va rilanciata e adeguata. Non a caso, infatti, negli Stati Uniti la tassa sulla ricchezza rappresenta quasi il 12 per cento del gettito tributario e circa il 3 per cento del Pil, valori straordinariamente più elevati di quelli italiani (l'Ici è pari a meno del 2 per cento del gettito totale).

La prima questione da affrontare è, quindi, quella della reintroduzione di un prelievo anche sulle prime case di abitazione con forme di esenzione per i redditi più bassi. Si potrebbe proporre, come fa Ruggero Paladini¹, un'imposta sulla rendita urbana, cioè sul valore maggiore dell'immobile dovuto alla localizzazione (tipo: centro, zona intermedia, periferia). Quello che è certo è che il federalismo fiscale, come insegna l'esperienza dei principali paesi che lo hanno adottato, necessita di una significativa forma di prelievo sugli immobili. Accanto all'imposta sulla rendita urbana si dovrebbe prevedere l'introduzione di un prelievo sui grandi patrimoni, tipo l'*impot de solidarité sur la fortune* della Francia, adattandola alla situazione italiana, con la previsione di una soglia di esenzione graduata sulla base dell'Irpef netta versata mediamente negli anni precedenti. In questo modo verrebbe punito chi ha accumulato patrimoni evadendo le imposte e premiando chi ha pagato regolarmente l'Irpef dovuta.

¹ Vedi www.nelmerito.com dell'8 luglio 2009.

Per quanto riguarda le rendite finanziarie si dovrebbe innalzare l'attuale aliquota del 12,5 per cento almeno all'altezza della prima aliquota Irpef (oggi al 23 per cento), prevedendo l'introduzione di un livello esente per i contribuenti che optino per l'introduzione delle rendite finanziarie nella dichiarazione dei redditi. Questa misura potrebbe permettere una riforma dell'accesso alle prestazioni sociali connesse a determinati livelli di reddito o valori Isee, capace di porre finalmente termine allo sconcio di masse di evasori che beneficiano indebitamente di accessi gratuiti a servizi e di trasferimenti assistenziali.

3. Una credibile lotta contro l'evasione

Anche quest'anno lavoratori dipendenti e pensionati riceveranno i Cud rilasciati dai loro sostituti d'imposta. Ancora una volta questi milioni di documenti rappresenteranno il simbolo della enorme disparità di trattamento tra chi è assoggettato alla ritenuta alla fonte e paga fino all'ultimo centesimo le imposte, e chi può consentirsi impunemente di evadere. Che l'evasione in Italia non sia un fenomeno marginale lo dicono i dati. Cento miliardi di gettito persi ogni anno, una base imponibile occultata al fisco più che doppia rispetto a quella dei principali paesi.

Il sindacato italiano, per senso di responsabilità, non ha mai messo in discussione il prelievo alla fonte e non ha mai sostenuto i referendum per l'abolizione del sostituto d'imposta. Senza nessuna volontà polemica va detto che non è stata questa la posizione dell'attuale ministro dell'Economia Giulio Tremonti che, in due occasioni, ha difeso, presso la Corte, la costituzionalità di tali referendum, sostenendo che la riscossione, come accade in Francia, possa essere operata anche con forme tecniche diverse dalla ritenuta alla fonte. Naturalmente c'è da rilevare che, adesso che ha responsabilità di governo, si guarda bene dal proporre l'abolizione del sistema del sostituto d'imposta.

Il punto però è un altro: non si può più tollerare l'abissale disparità di trattamento che esiste tra diverse categorie di cittadini. Non è ammissibile che gli operai paghino mediamente più imposte dei proprietari dei bar, gli impiegati più degli albergatori e così via. Le diverse strategie di contrasto all'evasione hanno dato finora risultati del tutto insoddisfacenti. Oggi ci troviamo addirittura in presenza di un governo che nel concreto, al di là della pro-

paganda, ha deciso di abbandonare del tutto la lotta all'evasione. Il governo, infatti, ha cancellato tutte le misure adottate nella precedente legislatura tese ad acquisire più informazioni sui redditi non assoggettati a ritenuta alla fonte. Con i suoi primi atti il governo Berlusconi ha soppresso la tracciabilità dei compensi e flussi di pagamento, la trasmissione telematica dei corrispettivi e l'elenco clienti e fornitori.

In questo modo Tremonti è andato in direzione opposta a quella indicata nel suo *Libro Bianco* del 1994, che da poco ha fatto ripubblicare sul sito del ministero dell'Economia. In quel documento testualmente scriveva «che il segreto bancario deve essere sistematicamente superato agli effetti delle verifiche fiscali», e che questo «è fattibile con un minimo costo perché le informazioni sono disponibili presso gli intermediari finanziari». Quel documento non si limitava a questo, affermava anche che «la verifica fiscale sui redditi dichiarati è efficace solo se è sistematicamente in rapporto ai patrimoni posseduti dal contribuente verificato». È questa una linea distante anni luce da quella seguita negli anni successivi, sia nel periodo 2001-2006 sia con l'attuale esperienza di governo. La legislatura conclusasi con le elezioni politiche del 2006, infatti, sarà ricordata soprattutto per la politica dei condoni. Questa politica riduce drasticamente la *tax compliance*, cioè la fedeltà fiscale dei contribuenti, e destabilizza il sistema tributario.

In questa legislatura le cose non stanno andando in modo sostanzialmente diverso. La prima scelta fatta dal governo Berlusconi è stata la riproposizione dello scudo fiscale. Ancora una volta è stato mandato assolto chi ha evaso il fisco in modo sistematico e con strumenti sofisticati. Non è infatti la stessa cosa fare un po' di «nero» in Italia, come fa gran parte del lavoro autonomo, e utilizzare l'estero come strumento per evadere il fisco. Per utilizzare l'estero bisogna essere almeno imprenditori di dimensioni medie con una certa dimestichezza con i mercati finanziari. Se si è stati clementi con loro, fornendoli di uno «scudo» valido anche sul lato penale-tributario, si può non esserlo con i piccoli evasori? C'è da aspettarsi, dunque, con ogni probabilità una nuova stagione di condoni.

Oggi Berlusconi non sostiene più, come nel 2004, che «se lo Stato ti chiede di più di un terzo di quello che guadagni c'è una sopraffazione nei tuoi confronti, e allora ti impegni a trovare sistemi elusivi o addirittura evasivi, ma in sintonia con tuo intimo sentimento di moralità», anzi dichiara di voler accrescere la capacità di contrastare l'evasione fiscale. La sostanza, però, non è cambiata. Il «blocco sociale» di riferimento, per lui e per Tremonti, resta

quello di sempre: micro-imprese, liberi professionisti e partite Iva. Nei loro confronti si sono, infatti, depotenziati tutti gli strumenti di lotta all'evasione, cancellando tutti i «fastidi» da tracciabilità e permettendo con la modifica delle norme sugli studi di settore una più agevole autodeterminazione delle imposte da pagare.

4. Un nuovo patto fiscale

La stentata ripresa dell'economia italiana e le condizioni della finanza pubblica dei prossimi anni renderanno la situazione fiscale italiana sempre più intollerabile. Il patto fiscale così non regge più. Tutti i redditi e i compensi devono essere finalmente posti sullo stesso piano, non con l'abolizione del sostituto d'imposta, ma con la sostanziale generalizzazione delle sue finalità: far pagare tutti i contribuenti sulla base della propria capacità fiscale. Per combattere l'evasione, e almeno ridurre la disparità di trattamento che esiste tra chi è soggetto alla trattenuta alla fonte e chi si autodetermina l'imposta, nel tempo sono stati introdotti vari accorgimenti: bolle, ricevute fiscali, coefficienti presuntivi, minimum tax. Nessuna di queste misure, malgrado le interminabili polemiche che le hanno accompagnate, ha prodotto risultati apprezzabili: tutte sono state aspramente combattute dalle associazioni di categoria che sono sempre riuscite a tenere sotto pressione i governi che si sono succeduti alla guida del paese.

Nel 1993 con voto bipartisan sono stati introdotti gli studi di settore. È stato così offerto alle categorie del lavoro autonomo e professionale e ai piccoli imprenditori uno strumento statistico per stimare, sulla base delle caratteristiche strutturali delle attività svolte, l'effettivo ammontare dei ricavi. Le norme sugli studi di settore escludevano che gli stessi potessero configurare una determinazione sostanzialmente forfettaria dei redditi. Gli studi, in base alla legge, dovrebbero costituire soltanto linee guida per l'azione di accertamento dell'amministrazione fiscale. Nella sostanza, però, sono diventati una sorta di minimum tax, garantendo una rendita fiscale alla gran parte dei contribuenti interessati. Pur essendo molto permissivi, gli studi di settore hanno un altro difetto: determinano un carico fiscale eccessivo sui contribuenti marginali, in particolare sui giovani. Questi contribuenti deboli vengono strumentalizzati dalle associazioni di categoria per richiedere una «taratura» sempre più al ribasso degli studi di settore che diventano così sempre più scu-

di a protezione degli evasori. Lo strumento degli studi è stato definitivamente stravolto nel giugno 2008 dall'attuale governo che ha codificato la possibilità per lavoro autonomo, professionisti, micro e piccoli imprenditori di autodeterminarsi il carico fiscale. Si tratta pertanto di superare questo strumento conservandolo solo per le importanti informazioni statistiche che fornisce.

È necessario passare a una diversa strategia di contrasto all'evasione fondata sul ruolo attivo dell'amministrazione fiscale. Questa deve instaurare un vero e proprio rapporto di tutoraggio con i contribuenti basato sul complesso di informazioni immagazzinate nelle banche dati del fisco. Mettendo in collegamento tra loro queste banche dati, è possibile ottenere una «fotografia» sufficientemente affidabile della capacità fiscale dei contribuenti che non sono assoggettati alla trattenuta alla fonte. Questa «fotografia» potrebbe diventare ancora più nitida e dettagliata se venisse sfruttato tutto il patrimonio informativo esistente a livello locale. I Comuni, infatti, hanno la concreta possibilità di fornire all'erario gli indizi e gli elementi di ricchezza che possono essere desunti a partire dai criteri contenuti nel cosiddetto redditometro. È perciò palesemente assurdo, prima, permettere a milioni di contribuenti di autodeterminarsi imponibili palesemente falsi, poi, dare la caccia agli evasori. Come in altri campi, anche per il fisco la via maestra è quella della prevenzione.

Quale riforma fiscale per conciliare equità, crescita e sviluppo

Riccardo Zelinotti

Negli ultimi 20 anni, ancor prima di una crisi globale che investisse il mondo come uno «tsunami» economico e finanziario, sono cresciute le disparità sociali, in modo particolare le disuguaglianze nella distribuzione del reddito. Queste differenze in realtà sono causa e origine della stessa crisi globale. In Italia, come in tutte le altre economie avanzate, risulta ormai riconosciuto da tutti gli economisti che l'aumento delle disuguaglianze nella distribuzione dei redditi abbia rappresentato la causa principale all'origine della crisi¹. Da un lato, infatti, la globalizzazione ha avuto un indubbio effetto positivo per oltre un miliardo di persone, in parte cinesi e indiani, che hanno cominciato a consumare i pasti due volte al giorno e a porsi il problema del passaggio a consumi come l'auto o altri beni simili. Contemporaneamente, dall'altro lato, si sono divaricate le disparità e gli stessi indicatori del reddito familiare hanno portato milioni di persone sotto la soglia di povertà per effetto della polarizzazione della ricchezza. Non è un caso che agli inizi degli anni Duemila, secondo i dati Ocse, l'1 per cento più ricco del mondo riceve la stessa quantità di reddito del circa 60 per cento più povero, cioè una dimensione del rapporto tra ricchezza e povertà eticamente inspiegabile.

Ma la spiegazione c'è ed è economica, o meglio, di un'impostazione economica precisa, quella ultraliberista. Politica economica fondata su squilibri tanto della bilancia dei pagamenti quanto nella distribuzione del-

* Riccardo Zelinotti, Dipartimento Politiche economiche, Cgil nazionale.

¹ Data la numerosa produzione sul tema, si consigliano tra gli altri i seguenti approfondimenti: Krugman P. (2009), *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, nuova edizione, Milano, Garzanti; Akerlof G., Shiller R. (2009), *Spiriti animali*, Milano, Rizzoli; Fitoussi J.P., Laurent E. (2009), *La nuova ecologia politica, Economia e sviluppo umano*, Milano, Feltrinelli; il programma di ricerca della Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, istituita dal Presidente della Repubblica Francese e coordinata da J.P. Fitoussi, A.K. Sen e J. Stiglitz (vedi *Draft Summary* del 2 giugno 2009); Megale A., Lapadula B. (2009), *Crisi economica, Quali prospettive per la ripresa*, Roma, E-diesse.

la ricchezza. Con la crisi, però, si rimette in discussione la lunga egemonia delle politiche *Reaganeconomics* portate avanti dai governi della destra statunitense ed europea. Il punto è: *Uscire dalla crisi del capitalismo o uscire dal capitalismo in crisi?*, come indica il titolo dell'ultimo libro scritto dall'economista Samir Amin (2009). Una cosa è tuttavia certa: a pagare la crisi non possono essere ancora coloro che restano innocenti di fronte al giudizio sull'origine della stessa. Il «peccato originale» è da attribuire interamente all'alleanza tra profitti e rendite, a scapito del lavoro. Le disuguaglianze all'origine della crisi che stiamo attraversando riguardano soprattutto lavoratori dipendenti, pensionati, giovani precari e giovani professionisti.

Tutti gli indicatori e le previsioni degli istituti più accreditati ci dicono che i livelli di crescita, di reddito e, soprattutto, di occupazione non torneranno gli stessi del 2007 prima di sette od otto anni, a differenza dei tre o quattro anni previsti per gli altri principali paesi industrializzati. Eppure, nonostante venga più volte suggerito da autorevoli fonti internazionali (Ocse, 2009; Commissione europea, 2009), in tutti i provvedimenti varati finora risulta assente qualsiasi progetto di riforma organica degli ammortizzatori sociali, del fisco, del sistema produttivo o del sistema infrastrutturale. Nessuna riforma in grado di impostare una politica economica e, soprattutto, fiscale, che rilanci crescita, sviluppo ed equità. La cautela imposta dallo stato dei conti pubblici italiani non basta a giustificare la limitata quantità di risorse messe in atto per stimolare l'economia e ridurre quelle disuguaglianze (Bruegel, 2009; Fondo monetario internazionale, 2009).

In Italia, negli ultimi 30 anni si è verificata una riduzione progressiva della quota dei redditi da lavoro dipendente sul reddito primario nazionale pari a 3,5 punti contro una crescita esponenziale della quota dei profitti di circa dieci punti, cui non ha corrisposto però un congruo livello di investimenti. Proprio nelle difficoltà della ricerca di una nuova ripresa, invece, si avverte la necessità di ripartire da una nuova politica dei redditi, di tutti i redditi, in cui il fisco gioca un ruolo centrale, per rispondere a una questione salariale mai risolta, che in tali circostanze si caratterizza come elemento centrale per una strategia anti-recessiva efficace, verso una crescita che assuma l'equità come elemento di equilibrio e di vantaggio del sistema economico, derubricando definitivamente tutte le istanze teoriche a supporto del *trade-off* tra efficienza ed equità.

L'impostazione della teoria economica che dà precedenza all'*efficienza* o, meglio, nello studio delle scelte razionali da attuarsi in presenza di risorse scarse e scopi alternativi, risale agli anni trenta del secolo scorso. Questa visione, se presa alla lettera, non lascia grande spazio alle istanze etiche in quanto la scienza economica «è neutrale di fronte agli scopi, e non si può pronunciare sulla validità dei giudizi di valore» (Robbins, 1932). Una delle ragioni per questo atteggiamento era che mentre esiste una definizione generalmente accolta di efficienza (quella paretoiana), così non è per il concetto di equità, conseguentemente per quello di giustizia distributiva.

La disuguaglianza è tutt'oggi un fenomeno complesso che dipende da numerosi fattori non ascrivibili a un solo schema teorico. Tuttavia, negli anni più recenti, una serie di contributi, dovuti ad autori come Rawls, Sen, Nozick, von Hayeck, Van Parijs, hanno messo in evidenza come i rapporti tra l'uguaglianza e altri valori fondamentali (come la libertà) fossero meno conflittuali di quanto si ritenesse in passato. Il punto di partenza del dibattito di Pareto, secondo cui la distribuzione del reddito è sostanzialmente immutabile nel tempo e nello spazio (1906), mezzo secolo dopo veniva ripreso da Kuznets e dalla sua famosa relazione a «U capovolta» tra disuguaglianza e sviluppo economico (1960). Grazie alla diffusione delle teorie neokuznetsiane tra gli storici dell'economia, alcuni, come Deininger e Squire, hanno minimizzato l'entità delle variazioni intertemporali della disuguaglianza rispetto alle assai più rilevanti differenze tra paesi (1996), mentre altri, come Bluestone e Harrison (1988), hanno parlato di «grande inversione a U», interpretando l'aumento della disuguaglianza registratosi in molti paesi negli ultimi anni come un fenomeno pervasivo, destinato a generalizzarsi a tutte le economie avanzate, sotto la spinta di fenomeni come la globalizzazione o la rivoluzione tecnologica. In particolare, negli ultimi dieci anni, l'intensificarsi degli studi sulla disuguaglianza e l'emergere di una crescente evidenza empirica in merito agli effetti negativi che essa può produrre sulla povertà e, in taluni casi, sulla crescita, hanno richiamato l'attenzione anche sull'applicazione di tali studi alla *policy*, con riferimento ai diversi sistemi economici. Lo stimolo dei contributi di Williamson (2003) e i nuovi risultati conseguiti nelle ricerche di studiosi come Atkinson e Brandolini (1998, 2004) hanno condotto a una migliore comprensione delle tendenze e delle cause della disuguaglianza, dei loro legami con la crescita.

Detto questo, osserviamo la realtà. Secondo i dati delle ultime dichiarazioni dei redditi² 2007 pubblicati dal Ministero dell'economia (2010) descrivono una distribuzione dei redditi in cui quelli maggiormente dichiarati sono quelli da lavoro dipendente e da pensione, sia in termini di frequenza (86 per cento) sia di ammontare (78); seguono i redditi da partecipazione (5,47 per cento), i redditi d'impresa (5,03) e i redditi da lavoro autonomo (4,20). Questo significa che circa 15 milioni di lavoratori guadagnano meno di 1.300 euro netti al mese. Circa 8 milioni ne guadagnano meno di 1.000, di cui oltre il 60 per cento sono donne. Infine, oltre 8,5 milioni dei lavoratori in pensione guadagna meno di 1.000 euro netti mensili. A causa della suddetta asimmetria della distribuzione, il 61,8 per cento delle famiglie italiane perciò ha conseguito un reddito inferiore alla media e di queste oltre 2/3 sono residenti nelle regioni meridionali e insulari.

Secondo l'ultima *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane* della Banca d'Italia (2010), invece, nel 2008, in termini di reddito disponibile, il 50 per cento delle famiglie (a sinistra della distribuzione, quindi le più povere) si trova sotto la soglia dei 26.083 euro annui. Il 10 per cento sopra i 58.300 euro e detiene circa 1/4 del reddito disponibile totale. Risultato: il paese è dunque spaccato in due, almeno in due. L'Italia, nel 2005, era già il sesto paese più disuguale tra i paesi Ocse nella distribuzione del reddito. A che posizione della classifica saremo dopo la crisi?

Le suddette dinamiche disugualitarie, alla fine di questa crisi, si dimostreranno ancora più accentuate, considerando l'aumento record della disoccupazione (Istat, 2010; Banca d'Italia, 2009) e la riduzione della massa salariale (tra la perdita dei nuovi disoccupati e il ridimensionamento salariale dei lavoratori in cassa integrazione o di tutti coloro che beneficiano degli altri ammortizzatori sociali, come l'indennità di disoccupazione e il cosiddetto «bonus precari»).

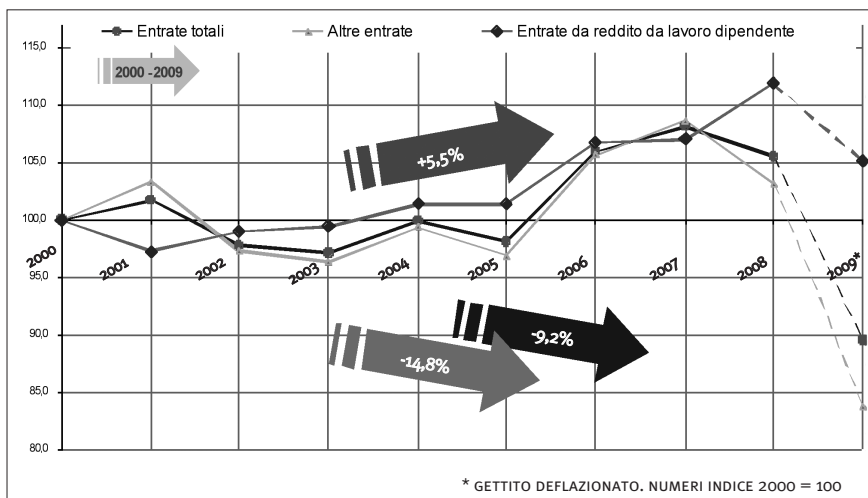
L'analisi non può prescindere, inoltre, da un altro indicatore di criticità che contraddistingue il nostro paese e che riguarda l'andamento fatto registrare dalla pressione fiscale dal 1980 a oggi, 2009 compreso, in particolare sui lavoratori dipendenti e sui pensionati. I nostri dati ci dicono che nei tren-

² Le dichiarazioni descrivono una situazione in cui il 27 per cento dei contribuenti (11 milioni) paga zero Irpef al fisco (quota esente); il 50,86 per cento dei contribuenti dichiara meno di 15.000 euro l'anno e il 40,04 dichiara redditi tra 15.000 e 35.000 euro; lo 0,9 per cento dei contribuenti dichiara redditi superiori ai 100.000 euro annui. In totale il 90,90 per cento (oltre 37 milioni di contribuenti) dichiara meno di 35.000 euro.

ta anni considerati si è prodotto un incremento della pressione fiscale pari a circa 12,5 punti percentuali. Entrando nel dettaglio dei dati si scopre, tuttavia, che tale aumento, realizzatosi per la maggior parte tra gli anni ottanta e i primi anni novanta, ha interessato solo la pressione tributaria (variata dal 17,8 per cento del 1980 al 30,08 del 2009) e non la pressione contributiva (stabile intorno al 18 per cento in tutto il periodo considerato) e che, quindi, l'incremento della tassazione ha riguardato in modo esclusivo i lavoratori dipendenti. Per esemplificare consideriamo che se ogni lavoratore dipendente pagasse oggi in base alla stessa aliquota implicita del 1980 avrebbe in busta paga 3.285 euro in più, pari a circa 274 euro mensili. Tale differenza, se cumulata nei 29 anni considerati, produce una perdita complessiva di reddito disponibile di 52.680 euro.

A ciò si aggiunge che, secondo i dati del Ministero dell'economia, dal 2000 al 2009 le entrate tributarie, in termini reali (deflazionate), hanno visto un incremento delle entrate da lavoro dipendente e da pensione pari al +5,5 per cento a fronte di una riduzione significativa di tutte le altre entrate del -14,8 per cento, trascinando la media di tutte le entrate, al netto dell'aumento dei prezzi, a -9,8 per cento (Graf. 1).

Graf. 1 - Le entrate tributarie (anni 2000-2009)



Fonte: elaborazione Ires-Cgil su dati Agenzia delle entrate.

Ora, se da un lato abbiamo condiviso e continuiamo a condividere la politica di risanamento che ci ha consentito di migliorare i conti e conseguentemente di raggiungere la dimensione europea, dall'altro bisogna riconoscere che nel tempo si è prodotto un aumento sproporzionato degli sforzi chiesti ai lavoratori e ai pensionati che ha assunto un carattere strutturale, trasformando l'Irpef da imposta sul reddito delle persone fisiche a «imposta sul reddito da lavoro dipendente e da pensione».

Le stesse retribuzioni, pur non trovando mai risoluzione alla questione salariale maturata negli anni Duemila, con l'inflazione registrata dall'Istat nel 2009 allo 0,8 per cento, contano una crescita media, sempre secondo le previsioni Ires Cgil, esattamente pari allo 0,8 per cento: quindi, crescita reale uguale a zero. Chiaramente, tale dinamica – anche qui – risulta il frutto di una crescita media ponderata, in cui la variazione nominale delle retribuzioni di fatto dei lavoratori non coinvolti dalla cassa integrazione nel 2009 è, invece, pari al 2 per cento. Escludendo la pubblica amministrazione, le retribuzioni lorde di fatto sono cresciute nel 2009 dell'1,7 per cento, ma se consideriamo anche l'insieme dei lavoratori in cassa integrazione la variazione media dei salari del settore privato è pari a -0,1 per cento. In termini di potere d'acquisto, dunque, le prime acquistano 0,9 punti (mediamente 237 euro annui), le seconde perdono 0,9 punti.

Le famiglie, in condizione di crescente incertezza, hanno ridotto la propensione al risparmio e contemporaneamente la loro spesa (Istat, 2010). La propensione al consumo cresce allora per il solo effetto di una minore base di reddito disponibile. La crisi ha compresso i redditi delle famiglie italiane e i numeri suggeriscono che per la prima volta dopo diversi anni viene intaccata anche la quota di reddito familiare «di riserva» (risparmi e patrimonio familiare). Nel 2009, l'indebitamento della famiglie italiane – pur inferiore a quello di altri paesi industrializzati – raggiunge il 58 per cento del reddito disponibile (Banca d'Italia, 2009). Il livello di indebitamento così elevato indica un aumento delle famiglie che registrano un risparmio *negativo*. In assenza di interventi di sostegno al reddito, nella crisi, le famiglie o si indebitano o utilizzano il cosiddetto risparmio precauzionale a scapito del *ciclo vitale del risparmio*, così come definito da Franco Modigliani (1958) («il risparmio da giovani lavoratori per garantirsi reddito da anziani») e a svantaggio del *risparmio a scopo di eredità* («risparmio a garanzia di un futuro migliore alle generazioni successive»).

Insomma, nella crisi gli italiani spendono più di quanto guadagnano (quando possono) e la distribuzione del reddito diventa più iniqua. E questo in un paese dove le curve della distribuzione sono immobili (e «schiacciate a sinistra») da quasi 15 anni. La Banca d'Italia (2009) ha pubblicato i risultati dell'indagine sulla ricchezza delle famiglie italiane dell'anno 2008. Per ricchezza netta si intende la somma delle attività reali (abitazioni, oggetti di valore, fabbricati non residenziali, terreni ecc.), che rappresentano circa il 63 per cento della ricchezza lorda, e le attività finanziarie (moneta, depositi, titoli, azioni ecc.), al netto delle cosiddette passività finanziarie (mutui, credito al consumo, altri prestiti, riserve tecniche di assicurazione ecc.). I dati illustrano un generale abbattimento della ricchezza netta complessiva, ma lo stesso grado di concentrazione. Secondo i dati della Banca d'Italia, nonostante una flessione dell'1,9 per cento della ricchezza reale complessiva nel 2008, l'indice di concentrazione della ricchezza (così come l'indice di concentrazione del reddito disponibile) è rimasto sostanzialmente stabile al livello del 2007. Non ci vuole molto a capire che i ricchi sono rimasti ricchi anche nel mezzo della crisi e i poveri sono ancora più poveri.

La vera ricchezza rimane nella mani di pochi: solo 2 milioni 380 mila famiglie italiane (il 10 per cento del totale), infatti, posseggono il 44,5 per cento della ricchezza netta complessiva, che ammonta a 3.686 miliardi di euro (su un totale di 8.284 miliardi), e che vuol dire mediamente 1.547.750 euro per ogni famiglia di quel 10 per cento più ricche. Di contro, il 50 per cento delle famiglie italiane (le più povere della distribuzione) che, sempre secondo la Banca d'Italia, detengono appena il 9,8 per cento della ricchezza netta complessiva, sono 11 milioni 908 mila famiglie e posseggono mediamente 68.171 euro. La distanza tra le famiglie più ricche e quelle più povere perciò è pari a circa 1.480.000 euro. Questa distanza paradossalmente contribuisce ad alzare la «media», che si attesta a 137.956 euro di ricchezza netta familiare. La distanza tra questa «media» e la ricchezza detenuta dalle famiglie più ricche (10 per cento) è di circa 1 milione e 200 mila euro, mentre la forbice con le famiglie più povere (sempre il 50 per cento) è di quasi 280 mila euro.

Risulta praticamente assente nella distribuzione della ricchezza qualsiasi elemento di progressività. Non a caso il 40 per cento di famiglie ricche (cioè prima del 10 per cento più ricche e dopo il 50 per cento più povere) detengono mediamente una ricchezza di oltre 397 mila euro: questo dato appare molto vicino alla ricchezza netta per famiglia, la «media di Trilussa» di cui so-

pra (347.809 euro). Questo vuol dire che se metà dell'Italia non può contare sulla propria ricchezza, ovvero su un patrimonio utile per far fronte alla crisi, così come per investire e sostenere il sistema economico, c'è un'altra metà ricca, ricchissima, milionaria, che potrebbe/dovrebbe contribuire molto di più alla crescita e allo sviluppo del paese. Anche questo dato ovviamente va letto in relazione all'eccessiva concentrazione della ricchezza. Questa sproporzione mostra un legame evidente anche con la distribuzione del reddito: pur in presenza di due distribuzioni caratterizzate da un elevato grado di disuguaglianza la ricchezza italiana è distribuita in modo ancora più iniquo rispetto al reddito: su una scala da 0 a 10, infatti, l'indice di concentrazione della ricchezza è pari a 6,14 mentre quello del reddito è uguale a 3,53.

La peculiarità nazionale della distribuzione della ricchezza risiede nel rapporto tra questa e il reddito disponibile. Nel 2008 la ricchezza delle famiglie italiane risulta complessivamente 7,6 volte superiore al reddito disponibile. E questo rapporto risulta superiore a quello degli Stati Uniti (4,9), della Germania (6,1) e della Francia (7,5). Questo «primato» sta a indicare una forte immobilità e un pesante imprigionamento del patrimonio nel nostro paese, senza che vi sia alcuna compensazione nella redistribuzione del *nuovo* reddito prodotto.

Eppure, nella teoria economica si insegna che esiste una strettissima relazione tra risparmio e investimento. Gli economisti ortodossi affidano alle variazioni del tasso d'interesse il compito di portare all'equilibrio investimento e risparmio. Keynes, invece, affermava l'indipendenza dell'investimento dal risparmio, indicando nella variazione del reddito reale il meccanismo capace di adeguare il risparmio all'investimento. A un aumento del risparmio infatti non corrisponde sempre un aumento dell'investimento: se i risparmi vengono messi da parte infruttuosamente, sotto il cosiddetto materasso, o comunque non vengono depositati presso un intermediario finanziario, ad esempio una banca, non c'è possibilità che tali risparmi vengano utilizzati dalle imprese per investire. Ciò significa che il risparmio può aumentare senza aumentare l'investimento, inteso al netto delle scorte, possibilmente causando una diminuzione della domanda e quindi recessione, anziché crescita economica.

Ecco perché nell'idea di intervento statale nell'economia proposto da Kalecki (1954) coesistono: una tassazione progressiva per aumentare la propensione media al consumo, dunque per togliere quel risparmio non reinvestito, in parte, che tramite i dividendi arriva nel reddito dei proprietari; evitare

che i tassi d'interesse si alzino in periodi in cui la preferenza per la liquidità aumenti; investimenti pubblici che compensino quelli privati, non in grado di riempire il solco tra produzione e consumi, crescente col crescere dei redditi, a causa del risparmio non investito detenuto soprattutto dai proprietari dei mezzi di produzione.

Qualsiasi indirizzo di politica economica che voglia coniugare crescita ed equità deve ispirarsi a una nuova politica dei redditi, potenzialmente a livello europeo, basata su tutti e tre i pilastri: contrattazione, fisco e welfare. La domanda è: redistribuzione primaria o secondaria? Stato o contrattazione?

In linea teorica distribuzione primaria e secondaria non coincidono, perché ogni individuo tende a ricevere redditi di diversa natura (da lavoro dipendente, da lavoro autonomo, interessi su obbligazioni e azioni, pensioni, trasferimenti assistenziali ecc.). Le disuguaglianze che si riscontrano nella distribuzione secondaria sono, in realtà, la diretta conseguenza delle disuguaglianze che s'instaurano nel momento della formazione delle diverse componenti del reddito, riconducibili sostanzialmente all'esistenza di percettori di soli redditi da lavoro in contrapposizione a percettori di redditi provenienti anche o solo dalla proprietà di beni capitali e/o di risorse naturali. Il momento in cui le due distribuzioni si intersecano secondo il «principio dei vasi comunicanti» è il seguente: dalla formazione e distribuzione del valore aggiunto ai diversi fattori di produzione – in connessione alla produzione del prodotto interno e nell'ambito di una specifica struttura del sistema economico – che, riflettendo le caratteristiche di natura macroeconomica e le scelte tecnologiche delle imprese, trasmette alle famiglie una serie di flussi, la cui direzione e grandezza riflettono la struttura proprietaria dei fattori da parte dei singoli individui, raggruppati in unità familiari di diversa composizione e ampiezza (Zamagni, 1994; Somaini, 2002). In poche parole, alcuni di questi fattori, ad esempio i beni capitali, sono generalmente considerati di proprietà della famiglia. La capacità d'ottenere un determinato livello di reddito, scontando le caratteristiche individuali, è strettamente correlata alla posizione relativa di ogni soggetto all'interno di una determinata struttura sociale ed economica. Per ciascun individuo, allora, risulta determinante il peso di ogni tipo di reddito su quello complessivo che, a sua volta, dipenderà dal livello e dalla composizione delle dotazioni (capitale umano e capitale fisico). Dai modi attraverso cui tali dotazioni di fattori produttivi si traducono in redditi (del lavoro dipendente, del lavoro autonomo e del capitale) ne scaturisce la disuguaglianza, che risulterà dunque tanto più

elevata quanto più la proprietà delle dotazioni (in particolare dei beni capitali) risulterà concentrata. Qui gioca un ruolo fondamentale l'azione redistributiva del settore pubblico, esercitata attraverso il prelievo delle imposte dirette e degli oneri sociali, l'erogazione di prestazioni sociali e il pagamento degli interessi sul debito pubblico, fino a determinare, appunto, il passaggio dalla distribuzione primaria a quella secondaria del reddito delle famiglie. Il ruolo dello Stato, in tal senso, assume i meccanismi distributivi che operano attraverso il sistema tributario (più o meno progressivo) e della sicurezza sociale per determinare il valore reale del reddito disponibile familiare.

Per tutte le ragioni fin qui esposte, se alla contrattazione (e al sindacato) è affidato un ruolo centrale, al fisco deve essere attribuito un compito altrettanto fondamentale.

Da un lato, la contrattazione deve portare una crescita dei salari al passo con inflazione e produttività, con un reale allargamento e una vera estensione del secondo livello, per evitare «medie ingannevoli», puntando anche a ridurre le differenze tra lavoratori, in particolare tra lavoratori delle piccole imprese e quelli delle grandi, tra lavoratori del Mezzogiorno e quelli del Centro e del Nord, tra lavoratori di settori diversi ma a parità di qualifica e anzianità, tra lavoratori e lavoratrici, tra lavoratori italiani e immigrati, persino tra lavoratori dipendenti e di altra tipologia contrattuale. Dall'altro lato, proprio nella crisi che stiamo attraversando, sarebbe indispensabile una *ristrutturazione fiscale*, la cui parola chiave sia «progressività».

Come si fa, allora, a ridistribuire la ricchezza che – sia chiaro – esiste nel nostro paese? Come si fa ad arginare il più possibile il fenomeno dell'evasione fiscale? Di che tipo di riforma fiscale ha bisogno il paese? Quel che servirebbe è una riforma che sposti il peso eccessivo della pressione tributaria che grava su quella parte della popolazione – la maggior parte – fatta di lavoratori dipendenti e pensionati verso quelle famiglie in cui è concentrato il patrimonio e la ricchezza privata. Uno spostamento del carico fiscale verso quella parte di paese che impedisce la giustizia fiscale, i nuovi investimenti, la crescita, lo sviluppo e l'equilibrio stesso del sistema economico.

Nella crisi il trampolino della crescita deve essere il sostegno ai redditi da lavoro e da pensione per rilanciare consumi e investimenti. Al contrario, non intraprendendo oggi le giuste misure per affrontare le disuguaglianze generate dalla perdita di potere d'acquisto, dopo la crisi, quando l'inflazione tornerà a crescere, queste non potranno che accentuarsi e sarà

difficile per tutto il paese, non solo per le famiglie di lavoratori dipendenti e pensionati, riprendere la via della crescita e dello sviluppo.

Per realizzare una vera riforma fiscale occorre, da un lato, affrontare una volta per tutte il fenomeno dell'evasione, che in Italia genera ogni anno una perdita di oltre 110 miliardi di euro di entrate³, dall'altro, serve uno spostamento deciso del carico fiscale dal lavoro e dalle pensioni verso la ricchezza, la rendita finanziaria e i patrimoni.

All'interno di questo ambizioso, quanto giusto e sensato, progetto di riforma, bisognerebbe rivedere: la struttura del sistema delle aliquote fiscali dell'Irpef, riducendo sensibilmente la prima e la terza aliquota, attualmente pari al 23 e al 38 per cento; la linearizzazione (incremento) della detrazione da lavoro dipendente e l'uniformità della detrazione da pensione a quella del lavoro dipendente; l'innalzamento e l'unificazione delle attuali quote esenti per i redditi da lavoro e da pensione; la realizzazione di uno strumento unico che comprenda detrazioni per i figli a carico e assegno al nucleo familiare, che risolverebbe anche il problema per gli incapienti⁴.

Tutto questo a fronte di un'armonizzazione al livello europeo del livello di tassazione sulle rendite (e sui conti correnti) al 20 per cento e dell'istituzione di una nuova «imposta sulle grande ricchezze» ad aliquota progressiva⁵. L'obiettivo è duplice: da un lato, giustizia fiscale ed equità; dall'altro, liberare, o per meglio dire, «sprigionare» le risorse utili a ritrovare una robusta ripresa economica.

Una riforma organica del sistema fiscale deve poi prevedere misure fiscali in favore delle nuove generazioni, anche nell'ambito di nuove professioni, che incentivino attività di studio, formazione e creatività, mentre sul versante delle imprese deve prevedere interventi fiscali, sotto forma di «credito di imposta automatico», per le aziende che realizzino investi-

³ Il mancato gettito causato dall'evasione e dall'elusione fiscale in Italia risulta quasi il doppio di quello registrato in Francia, Germania e Regno Unito, e quasi quattro volte quello di paesi come Austria, Irlanda e Olanda.

⁴ Questo strumento risolverebbe il problema dell'incapienza. Le famiglie avrebbero a disposizione un «bonus» che per i lavoratori dipendenti sarebbe corrisposto direttamente in busta paga, mentre agli incapienti sarebbe erogato sotto forma di assegno comprensivo delle detrazioni oggi non godute.

⁵ Sulla base del modello attualmente vigente in Francia che prevede una tassazione del patrimonio netto imponibile, ossia, per tornare alla definizione della Banca d'Italia, della ricchezza netta.

menti in ricerca, innovazione e formazione, e siano in grado di creare «buona» occupazione aggiuntiva.

Sul fronte del sistema fiscale il sindacato potrà e dovrà svolgere un ruolo di rilievo, in particolare se sarà capace di rilanciare un'azione unitaria. Ed è per questa ragione che il movimento sindacale dovrebbe, in questa fase delicata, compiere ogni sforzo per mettere a punto un proprio progetto unitario, credibile e realizzabile, che parli al mondo del lavoro come a quello delle imprese. Un progetto che parli al paese. Se questo sforzo verrà fatto unitariamente, con una strategia condivisa, sarà tanto più efficace e produttivo di risultati. Da sempre l'unità rappresenta la forza del sindacato e quindi dei lavoratori.

Bibliografia

- Akerlof G., Shiller R. (2009), *Spiriti animali*, Milano, Rizzoli.
- Atkinson A., Brandolini A. (2004), *I cambiamenti di lungo periodo nelle disuguaglianze di reddito nei paesi industrializzati*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, n. 3.
- Atkinson A. (1998), *Three Lectures on Poverty in Europe*, Oxford, Basil Blackwell.
- Banca d'Italia (2010), *Indagini campionarie. I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2008*, nuova serie, a. XVI, n. 7.
- Bluestone B., Harrison B. (1988), *The Great U-Turn. Corporate Restructuring and the Polarizing of America*, New York, Basic Books.
- Brandolini A. (2002), *A Bird's-Eye View of Long Run Changes in Income Inequality*, Roma, Banca d'Italia, Research Department.
- Bruegel Institute, Saha D., von Weizsäcker J. (a cura di) (2009), *Estimating the Size of the European Stimulus Packages for 2009*, Rapporto Bruegel, 20 febbraio.
- Commissione europea (2009), *Impact of the Current Economic and Financial Crisis on Potential Output*, occasional paper, n. 49, ISBN 978-92-79-11263-8, giugno.
- De Vincenti C., Paladini R. (a cura di) (2008), *Libro Bianco: l'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, SSEF, Tributi, suppl. n. 1.
- Deininger K., Squire L. (1996), *A New Data Set Measuring Income Inequality*, in *The World Bank Economic Review*, vol. 10, n. 3.
- Fitoussi J.P., Sen A.K., Stiglitz J. (coordinamento di) (2009), Programma di ricerca della Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, istituita dal Presidente della Repubblica Francese.
- Fitoussi J.P., Laurent E. (2009), *La nuova ecologia politica. Economia e sviluppo umano*, Milano, Feltrinelli.

- Fondo monetario internazionale, Horton M., Ivanova A. (a cura di) (2009), *The Size of the Fiscal Expansion: An Analysis for the Largest Countries*, febbraio.
- Istat (2010), *Reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società (III trimestre 2009)*, 11 gennaio.
- Kalecki M. (1954), *Theory of Economic Dynamics*, New York, Rinehart.
- Krugman P. (2009), *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, nuova edizione, Milano, Garzanti.
- Kuznets S., Miller A.R., Easterlin R.A. (1960), *Population Redistribution and Economic Growth, United States*, Philadelphia, American Philosophical Society.
- Lapadula B., Megale A., Sanna R. (2008), *Modelli contrattuali e numeri a confronto*, nota Ires Cgil Dipartimento Politiche economiche, in www.cgil.it, 7 ottobre.
- Modigliani F. (1958), *The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment*, in *American Economic Review*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2009), *Anticipazione statistiche delle dichiarazioni fiscali relative al periodo d'imposta 2008*.
- Nozick R. (2003), *Invarianze. La struttura del mondo oggettivo*, Roma, Fazi.
- Pareto W. (1906), *Manuale di economia politica con una introduzione alla scienza sociale*, Milano, Società Editrice Libreria, XII, 579 S.
- Pigou A.C. (1928), *A Study in Public Finance*, Londra, MacMillan.
- Rawls J. (2002), *Giustizia come equità. Una riformulazione*, Milano, Feltrinelli.
- Robbins L. (1932), *Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, Londra, MacMillan.
- Saraceno C. (1998), *Mutamenti della famiglia e politiche familiari in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Samir A. (2009), *La crisi. Uscire dalla crisi del capitalismo o uscire dal capitalismo in crisi?*, Milano, Punto Rosso.
- Schizzerotto A. (2002), *Vite Ineguali. Disuguaglianze e corsi di vita nell'Italia contemporanea*, Bologna, Il Mulino.
- Sen A. (2002), *Globalizzazione e libertà*, Milano, Mondadori.
- Somaini E. (2002), *Uguaglianza. Teorie, politiche, problemi*, Roma, Donzelli.
- Van Parijs P. (1995), *Real Freedom for All, What (if anything) can Justify Capitalism*, Oxford, Clarendon Press.
- Von Hayeck F. (1976), *The Mirage of Social Justice*, vol. II, in *Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*, Londra, Routledge & Kegan Paul [tr. it. (1986), *Legge, legislazione e libertà*, Milano, Il Saggiatore].
- Williamson J. (2003), *Globalization, Income Distribution and History*, Harvard University, studio presentato alla International Summer School, Università di Siena.
- Zamagni S. (1994), *Economia Politica*, Roma, NIS.

Federalismo, autonomia, responsabilità

Giorgio Macciotta

La scelta compiuta in occasione della riforma fiscale del 1972 non è stata priva di conseguenze per l'assetto complessivo dei diversi livelli di governo previsti dal nostro sistema istituzionale. Accompagnare la concreta operatività delle Regioni e il rafforzamento dei poteri di Comuni e Province con l'esclusione, per tali livelli di governo, di una reale autonomia fiscale, determinò un programmatico disaccoppiamento tra decisioni di spesa e decisioni di entrata con conseguenze rilevanti nell'assetto complessivo della finanza pubblica e il consolidamento di una rilevante divaricazione tra le diverse aree del paese.

Qualsiasi tentativo di instaurare un vincolo di bilancio si è rivelato inefficace e, come conseguenza, all'indomani del nuovo quadro normativo si sono moltiplicati gli interventi per la sanatoria ai pie' di lista dei disavanzi dei livelli di governo infrastatale. Il saldo di bilancio complessivo delle pubbliche amministrazioni, sostanzialmente in equilibrio agli inizi degli anni settanta, si è progressivamente deteriorato sino alla crisi drammatica dei primi anni novanta.

Alla crescita della spesa centrale determinata, negli anni settanta, principalmente dalle pensioni, dalla scuola, dalla sanità e, negli anni ottanta, dalla dimensione e dal costo del debito, si è sommata una crescita della spesa regionale e locale.

L'espansione della spesa nei diversi territori del paese non è stata lineare. In particolare, per quanto riguarda la capacità di spesa dei poteri locali, nel Mezzogiorno, in sintonia con la tradizione di decisioni al di fuori dell'area determinate dall'intervento straordinario, si è consolidata un'attesa di misure centrali la cui dimensione si è progressivamente ridotta, a partire dalla svolta imposta dall'esigenza di risanare il bilancio pubblico, anche a prescindere dagli stringenti vincoli di finanza pubblica previsti dal Trattato di Maa-

* Giorgio Macciotta è consigliere esperto del Cnel.

stricht. Ancor più si è deteriorata la qualità degli interventi, essendo caduta l'originaria spinta riformatrice.

È in questo quadro che, a partire dagli anni novanta, è iniziato un processo di graduale attribuzione a Regioni ed enti locali di maggiore autonomia di bilancio attraverso la progressiva eliminazione dei mille rivoli di destinazioni settoriali di risorse, trasfusi in fondi unici manovrabili a discrezione da ciascuna amministrazione (collegato alla finanziaria per il 1996), e una progressiva commutazione dei trasferimenti di bilancio in entrate proprie e quote di compartecipazione ai grandi tributi erariali (istituzione dell'Ici e dell'Irap, addizionali e compartecipazioni all'Irpef, all'Iva e ad altri tributi erariali).

La nuova formulazione dell'articolo 119 della Costituzione che, per le funzioni ordinarie, ha eliminato i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato e, per tutti i livelli di governo infrastatali, ha assegnato a «tributi ed entrate propri [...] compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, (e quote di) un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante» il compito «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite», ha dunque completato un processo in corso attivato, prima che dalla spinta egoistica della Lega, da un'esigenza di mettere ordine nella finanza pubblica attraverso un più stretto collegamento tra le decisioni di spesa e quelle di prelievo fiscale.

La dimensione dell'operazione da compiere è di grande rilievo. Il combinato disposto degli articoli 117 e 118 della Costituzione trasferisce alle Regioni la gran parte delle decisioni legislative di spesa e agli enti locali, salvo eccezioni motivate da esigenze «di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza», le competenze in materia amministrativa. Si tratta di risorse il cui ammontare oscilla tra i 150 e i 200 miliardi di euro secondo il livello di governo cui si sceglie di imputare la quota più rilevante della spesa per l'istruzione.

Il nuovo Titolo V della Costituzione non si limita a ridefinire le funzioni e le modalità di finanziamento del sistema delle autonomie, ma definisce un quadro del tutto nuovo di cooperazione istituzionale e sociale.

Basta pensare all'articolo 114 che delinea un rapporto non di subordinazione ma di articolazione funzionale tra i diversi livelli di governo («La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato») e all'articolo 118 che estende tale impegno alla

cooperazione ai corpi sociali («1. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. [...] 4. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»).

Si spiega, così, il coinvolgimento dei diversi livelli di governo nella definizione di obiettivi condivisi per il governo dell'economia e della finanza pubblica attraverso la «Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica» che «concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, in particolare per ciò che concerne la procedura del Patto di convergenza di cui all'articolo 18; verifica la loro attuazione ed efficacia; avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento» (legge 42/2009, art. 5, comma 1, lettera a).

Si apre, dunque, un processo di attuazione della legge che non sarà né breve né semplice e non sarà realizzabile se, nella costruzione del federalismo solidale, non si muoveranno, insieme alle istituzioni e agli organi tecnici, anche i cittadini organizzati, a partire dalle rappresentanze del lavoro e dell'impresa che hanno avuto un ruolo determinante nelle più positive scelte della politica economica nazionale, come quelle che hanno consentito l'ingresso nel sistema euro.

L'Italia non è, peraltro, un paese economicamente unificato: permangono forti differenze tra i territori per quanto riguarda la dimensione del prodotto interno lordo, della spesa pubblica, delle entrate (Tab. 1). Si tratta di differenze non solo quantitative. Anche la qualità della spesa è profondamente differenziata, con sprechi che si addensano in particolare nelle aree del Mezzogiorno. Si aggravano, di conseguenza, i differenziali nel soddisfacimento dei fabbisogni. Il tema della perequazione finanziaria è dunque centrale per la tenuta dell'unità del paese.

La legge 42/2009 si fa pienamente carico di tale realtà duale ponendo tra gli obiettivi generali, sin dall'articolo 1, quello di perseguire «lo svi-

luppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del paese». Non si tratta di una mera dichiarazione di principi. Le disposizioni in materia di perequazione finanziaria, per le Regioni (art. 9) e per gli enti locali (art. 13), e quelle in materia di interventi straordinari (art. 16) e perequazione infrastrutturale (art. 22), dettano norme che, se correttamente applicate, possono modificare la tendenza alla riapertura della forbice nei differenziali di sviluppo che, con qualche oscillazione, hanno ripreso a crescere a partire dalla crisi dell'intervento straordinario, negli anni settanta dello scorso secolo.

La realizzazione dell'equilibrio tra autonomia finanziaria e solidarietà che, in un paese caratterizzato da profonde differenze, è strumento decisivo per la tenuta dell'unità nazionale, è affidata dalla Costituzione alla «perequazione delle risorse finanziarie», competenza esclusiva dello Stato (articolo 117, comma 2, lettera e). Ma il dimensionamento della perequazione finanziaria non può discendere da decisioni assunte da ciascun livello di governo prescindendo dalla complessiva dimensione delle risorse disponibili, dalla comparazione dell'efficienza e della correttezza dei comportamenti delle diverse istituzioni.

È dunque evidente l'esigenza di disporre di conti trasparenti e formulati in modo da poter confrontare, orizzontalmente e verticalmente, le diverse poste di prelievo e di spesa (sia pur nel rispetto della «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» prevista dalla Costituzione per i singoli enti) e di avere elementi per definire, sulla base di obiettivi condivisi, le linee guida di governo della finanza pubblica.

La legge predispone, a tal fine, un insieme di strumenti volti a intervenire sulle norme di contabilità e sulle regole per comparare (e standardizzare) costi, fabbisogni, prelievi, in funzione non solo di un limpido rapporto tra istituzioni ma anche di un più trasparente rapporto con i cittadini.

Le disposizioni per realizzare la riforma della contabilità delle pubbliche amministrazioni sono volte non solo a determinare una «registrazione delle poste di entrata e di spesa nei bilanci dello Stato, delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni (con modalità) che consentano di ricondurre tali poste ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita» (legge 42/2009, art. 2, comma 2, lettera h), ma anche a rendere tali documenti leggibili per una più vasta platea di cittadini, attraverso un «obbligo di pubblicazione in siti internet dei bilanci delle Regioni, delle

Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, tali da riportare in modo semplificato le entrate e le spese pro capite secondo modelli uniformi» (idem, lettera i), al fine di aprire la strada a quel controllo dal basso che costituisce la sfida del nuovo Titolo V.

Agli stessi obiettivi sono mirate le disposizioni volte alla «determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica; (e alla) definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione» (idem, lettera f). Al termine di tale processo di standardizzazione sarà possibile superare, per queste funzioni, la tradizione di finanziamenti dovuti alla casualità della spesa storica. La dimensione complessiva delle risorse utilizzate per la spesa storica nelle «altre» funzioni regionali e locali fornirà, invece, la somma da ripartire tra i diversi enti garantendo, in questo caso, una perequazione soltanto parziale.

Non si tratta di un'operazione semplice per motivi tecnici e, soprattutto, politici. La definizione di costi e fabbisogni standard è, infatti, il risultato di una complessa scomposizione di ciascuna «funzione» per verificare i costi delle singole componenti e per addivenire all'individuazione delle migliori pratiche, che non sono quelle che fanno registrare i costi minimi, ma quelle che combinano il costo più contenuto con il raggiungimento degli «obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali». È prevedibile che tale operazione determini tensioni.

Nel Mezzogiorno, infatti, i costi per unità di prodotto risultano mediamente superiori a quelli medi nazionali, determinando un'utilizzazione eccessiva di risorse a scapito di un migliore soddisfacimento dei fabbisogni. Basta pensare alla vicenda della spesa sanitaria che, se comparata in valori pro capite, risulta inferiore a quella media nazionale e, ancor di più, a quella media del Centro-Nord. Il peggior livello dell'assistenza sanitaria in quelle aree del paese deriva, peraltro, soprattutto da un uso distorto delle risorse. I valori medi della spesa per farmaci sono particolarmente significativi (Tab. 2). Un primo livello di resistenza deriverà, dunque, dall'esigenza di imporre in molte Regioni comportamenti più virtuosi in materia di spesa. Ma è prevedibile che non sia solo il Mezzogiorno l'area nella quale la standardizzazione determinerà resistenze.

C'è in primo luogo il tema dei fabbisogni. La questione acquista un particolare rilievo per quelle tipologie di spesa per le quali è previsto che cittadini e istituzioni siano dotati di risorse adeguate a soddisfarle integralmente, anche utilizzando quote di fondo perequativo. Anche a tenersi all'indicazione minima, esplicitamente indicata dalla legge, nell'individuazione dei diritti essenziali (sanità, istruzione, assistenza e, in modo attenuato, trasporto) il complesso delle funzioni assistite da perequazione integrale, a norma delle lettere m) e p) del comma 2 dell'articolo 117 della Costituzione, corrisponde a non meno dell'80 per cento della spesa, in prospettiva, delle amministrazioni regionali e locali.

Se, come è evidente, nella determinazione dei livelli complessivi di spesa si dovrà tener conto delle più generali compatibilità di bilancio e se, come evidenziano i dati aggregati di spesa, sarà necessaria, in particolare nel Mezzogiorno (ma non solo), una perequazione delle risorse per far fronte ai fabbisogni, per la quota non recuperabile con l'adeguamento dei costi, è prevedibile che, fermo restando l'ammontare di risorse nazionali in rapporto al Pil, in alcuni territori la spesa attuale, in valore assoluto, rappresenterà per un periodo non breve un limite invalicabile. E l'espansione, e persino la tenuta, degli attuali livelli di prestazione richiederà l'attivazione di un'autonoma leva fiscale. Non sarà semplice la gestione di un simile passaggio.

Il problema si pone, in misura più accentuata, quando si affronta il tema della standardizzazione dei prelievi. Occorre avere presente il quadro normativo. A norma di Costituzione (art. 53), «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività». La legge 42/2009 prevede la «salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e (il) rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche» (art. 2, comma 2, lettera l). Se si guardano i dati del prelievo fiscale sembrano non esistere problemi. Nella media dei 12 anni tra il 1996 e il 2007 il prelievo pro capite nelle regioni italiane oscilla tra i 13.744 euro della Lombardia e i 5.409 della Calabria. Il prelievo medio nel Centro-Nord è di 12.041 euro contro i 6.142 nel Mezzogiorno (Tab. 1, colonna 2).

Mentre per la spesa il riferimento ai valori assoluti è esaustivo, per quanto riguarda il prelievo i requisiti costituzionali del concorso «alle spese pubbliche in ragione (alla) capacità contributiva» e della «progressività» del sistema tributario sono rispettati se il prelievo è valutato non in valore assoluto ma in

rapporto alla ricchezza che sottende. Per un territorio, il valore della ricchezza è quello del Pil prodotto nell'area. Se si opera un simile confronto il problema della standardizzazione del prelievo emerge nella sua rilevanza. Nelle regioni del Centro-Nord, il cui Pil è del 18,37 per cento superiore a quello medio nazionale, il prelievo fiscale supera la media solo del 2,49 per cento, mentre nelle regioni del Mezzogiorno, il cui Pil pro capite è inferiore a quello medio nazionale del 32,86 per cento, la pressione fiscale complessiva è di solo 7,84 punti inferiore a quella media nazionale (Tab. 1, colonne 8 e 10). In alcune regioni del Nord, caratterizzate da altissimi Pil pro capite, la pressione fiscale è addirittura inferiore a quella di alcune regioni del Sud.

La valutazione analitica dei dati dovrà consentire di determinare quanto di queste anomalie discende dall'evasione (che, peraltro, è presente anche nel Mezzogiorno) e quanto da una struttura del sistema tributario e contributivo che sempre di più si rivela funzionale a colpire, in prevalenza, i redditi da lavoro e da pensione, e a premiare le rendite finanziarie, per non parlare dei patrimoni che, dopo la soppressione di Irpef e Ici sulla prima casa, sono ormai praticamente esenti da qualsiasi prelievo. I problemi di «standardizzazione» del prelievo fiscale saranno, dunque, assai più rilevante di quelli sul versante della spesa.

C'è poi un secondo aspetto che, in relazione al prelievo, merita di essere considerato. Come è noto, uno dei punti più discutibili della legge 42/2009 è la scelta di garantire solo parzialmente la perequazione delle risorse. Sia per le Regioni sia per gli enti locali si è operata un'articolazione delle funzioni, e la perequazione idonea a «finanziare integralmente le funzioni pubbliche [...] attribuite» è garantita solo per i «diritti civili e sociali» dei cittadini e le «funzioni fondamentali» degli enti locali (comma 2, lettere m e p, dell'articolo 117 della Costituzione) e, in misura più limitata, per il trasporto locale. Per le altre funzioni (circa il 20 per cento della spesa in prospettiva dei livelli di governo infrastatali) la perequazione è solo parziale e ciascuna istituzione, «comprese quelle a più basso potenziale fiscale», dovrebbe essere in grado, «attivando le proprie potenzialità [...] di finanziare il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali» (legge 42/2009, art. 2, comma 2, lettera cc).

Le conseguenze di una simile impostazione sono paradossali: le aree con minore capacità fiscale, che già fanno registrare, in rapporto al Pil, una pressione fiscale particolarmente elevata, dovrebbero ulteriormente aumentare il loro prelievo intervenendo su addizionali che per la quota più rilevante si ri-

feriscono all'Irpef. Se si ha presente l'evoluzione dell'Irpef (nel quadro della più complessiva evoluzione del prelievo tributario) nell'ultimo decennio (Tab. 3), ne discende che il finanziamento dovrebbe essere garantito da una manovra su un tributo che grava per circa l'80 per cento sui contribuenti con reddito da lavoro dipendente e da pensione.

Sin qui le analisi relative alla garanzia di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m della Costituzione sono state sviluppate avendo riferimento ad alcune funzioni di spesa, ma in realtà anche il diritto a un equo prelievo fiscale dovrebbe essere collocato tra le «prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Una simile impostazione rende ancor più rilevante il tema della standardizzazione del prelievo, intrecciandolo con quello, di grande attualità, relativo alla riforma fiscale, e rende esplicita l'esigenza, in materia di attuazione del federalismo fiscale, di una vigilanza e di una mobilitazione culturale e sociale.

Tab. 1

REGIONE	VALORI MEDI 1996-2007								ITALIA = 100							
	PIL PRO CAPITE	ENTRATE TRIB. E CONTR. PRO CAPITE	ENTRATE/PIL	SPESA PRIMARIA PRO CAPITE	SPESA PRIMARIA/PIL	SPESA PRIMARIA/ENTRATE	PIL PRO CAPITE	ENTRATE PRO CAPITE	ENTRATE/PIL	SPESA PRIMARIA PRO CAPITE	SPESA PRIMARIA/PIL	SPESA PRIMARIA/ENTRATE				
PIEMONTE	24.338	11.602	47,67	10.110	41,54	87,15	110,85	116,88	105,44	104,37	94,16	89,30				
VAL D'AOSTA	28.787	13.091	45,47	16.954	58,90	129,51	131,12	131,88	100,58	175,02	133,49	132,71				
LOMBARDIA	28.837	13.744	47,66	9.302	32,26	67,68	131,34	138,47	105,42	96,03	73,11	69,35				
LIGURIA	22.252	10.660	47,90	11.920	53,57	111,82	101,35	107,39	105,96	123,06	121,41	114,59				
TRENTINO ALTO ADIGE	27.847	12.012	43,43	13.165	47,28	109,60	126,83	121,01	95,41	135,91	107,15	112,31				
P.A. TRENTO	26.690	11.972	44,86	13.405	50,23	111,97	121,57	120,61	99,22	138,39	113,84	114,74				
P.A. BOLZANO	29.041	12.052	41,50	12.917	44,48	107,48	132,27	121,42	91,79	133,35	100,81	109,82				
VENETO	25.784	11.472	43,33	8.669	33,62	77,59	117,44	112,55	95,84	89,49	76,21	79,51				
FRIULI V. G.	24.222	11.292	46,62	11.679	48,22	103,43	110,32	113,76	103,11	120,57	109,29	105,99				
EMILIA R.	27.537	12.749	46,30	10.251	37,23	80,40	125,42	128,44	102,41	105,82	84,37	82,39				

Tab. 1 – Segue

REGIONE	VALORI MEDI 1996-2007							ITALIA = 100						
	PIL PRO CAPITE	ENTRATE TRIB. E CONTR. PRO CAPITE	ENTRATE/PIL	SPESA PRIMARIA PRO CAPITE	SPESA PRIMARIA/PIL	SPESA PRIMARIA/ENTRATE	SPESA PRIMARIA/ENTRATE	PIL PRO CAPITE	ENTRATE PRO CAPITE	ENTRATE/PIL	SPESA PRIMARIA PRO CAPITE	SPESA PRIMARIA/PIL	SPESA PRIMARIA/ENTRATE	
TOSCANA	23.986	11.009	45,90	10.274	42,83	93,32	93,32	109,25	110,91	101,52	106,06	97,08	95,63	
UMBRIA	20.900	9.278	44,39	11.006	52,66	118,63	118,63	95,19	93,47	98,19	113,62	119,36	121,56	
MARCHE	22.065	9.806	44,44	9.428	42,73	96,15	96,15	100,50	98,78	98,29	97,33	96,85	98,53	
LAZIO	25.753	11.984	46,53	13.023	50,57	108,67	108,67	117,30	120,73	102,92	134,44	114,62	111,36	
ABRUZZO	18.507	7.888	42,62	9.088	49,11	115,21	115,21	84,29	79,47	94,28	93,82	111,30	118,06	
MOLISE	16.091	6.757	41,99	9.490	58,97	140,44	140,44	73,29	68,07	92,88	97,97	133,67	143,91	
CAMPANIA	14.061	6.075	43,21	7.780	55,33	128,06	128,06	64,04	61,20	95,57	80,31	125,41	131,22	
PUGLIA	14.447	6.098	42,21	7.836	54,24	128,49	128,49	65,80	61,44	93,37	80,89	122,93	131,66	
BASILICATA	15.337	5.996	39,09	9.094	59,30	151,68	151,68	69,85	60,40	86,47	93,89	134,40	155,43	
CALABRIA	13.869	5.409	39,00	8.854	63,84	163,71	163,71	63,47	54,49	86,26	91,41	144,70	167,76	
SICILIA	14.290	5.799	40,58	8.586	60,09	148,05	148,05	65,08	58,42	89,77	88,64	136,19	151,71	
SARDEGNA	16.879	7.000	41,47	10.055	59,57	143,65	143,65	76,88	70,52	91,73	103,81	135,02	147,20	

Tab. 1 – Segue

REGIONE	VALORI MEDI 1996-2007							ITALIA = 100						
	PIL PRO CAPITE	ENTRATE TRIB. E CONTR. PRO CAPITE	ENTRATE/PIL	SPEA PRIMARIA PRO CAPITE	SPEA PRIMARIA/PIL	SPEA PRIMARIA/ENTRATE	PIL PRO CAPITE	ENTRATE PRO CAPITE	ENTRATE/PIL	SPEA PRIMARIA PRO CAPITE	SPEA PRIMARIA/PIL	SPEA PRIMARIA/ENTRATE		
ITALIA	21.955	9.926	45,21	9.687	44,12	97,59								
CENTRO-NORD	25.988	12.041	46,34	10.396	40,00	86,33	118,37	121,31	102,49	107,32	90,67	88,47		
SUD	14.741	6.142	41,66	8.418	57,11	137,06	67,44	61,87	92,16	86,90	129,43	140,45		

Fonte: Ministero dello Sviluppo economico (2009), *Conti Pubblici Territoriali*.

Tab. 2 – Spesa per farmaci 2008

	POPOLAZIONE	FARMACI (MIL. €)	PRO CAPITE	RISPARMIO A VALORI MEDI NAZIONALI	RISPARMIO A VALORI MEDI CENTRO NORD	RISPARMIO A VALORI MEDI CENTRO NORD (- LAZIO)
PIEMONTE	4.417	808.293.000	183,00	- 19.092.334	28.649.006	61.517.026
VAL D'AOSTA	127	21.050.000	166,40	- 2.646.313	- 1.279.001	- 337.661
LOMBARDIA	9.693	1.559.860.000	160,93	- 255.764.613	- 151.000.424	- 78.874.436
BOLZANO	517	59.899.000	115,95	- 36.871.872	- 31.288.051	- 27.443.812
TRENTO	496	79.240.000	159,63	- 13.746.955	- 8.381.472	- 4.687.550
VENETO	4.859	752.462.000	154,86	- 157.719.938	- 105.201.112	189.079.787
FRIULI	1.227	225.409.000	183,78	- 4.342.208	8.914.771	18.041.676
LIGURIA	1.612	335.127.000	207,84	33.087.988	50.516.079	62.514.629
EMILIA	4.307	727.727.000	168,97	- 79.052.845	- 32.500.471	- 451.008
TOSCANA	3.692	625.768.000	169,47	- 65.902.087	- 25.991.714	1.484.994
UMBRIA	889	158.086.000	177,76	- 8.500.017	1.112.239	7.729.896
MARCHE	1.561	293.523.000	188,00	1.056.174	17.931.937	29.550.230
LAZIO	5.594	1.235.919.000	220,94	188.054.928	248.518.213	290.144.787

Tab. 2 – Segue

	POPOLAZIONE	FARMACI (MIL. €)	PRO CAPITE	RISPARMIO A VALORI MEDI NAZIONALI	RISPARMIO A VALORI MEDI CENTRO NORD	RISPARMIO A VALORI MEDI CENTRO NORD (- LAZIO)
ABRUZZO	1.329	267.413.000	200,94	18.105.025	32.473.148	42.365.031
MOLISE	321	63.335.000	197,43	3.241.900	6.709.359	9.096.567
CAMPANIA	5.812	1.113.636.000	191,60	24.879.397	87.702.241	130.953.277
PUGLIA	4.078	854.764.000	209,60	90.843.573	134.922.896	165.269.762
BASILICATA	591	123.934.000	209,77	13.263.789	19.649.621	24.046.014
CALABRIA	2.008	495.558.000	246,77	119.376.690	141.082.900	156.026.765
SICILIA	5.034	1.071.260.000	212,82	128.334.066	182.742.268	220.200.157
SARDEGNA	1.668	335.906.000	201,35	23.395.653	41.427.956	53.842.481
ITALIA	59.832	11.207.869.000	187,32	-	646.710.390	1.091.944.841
CENTRO-NORD	38.991	6.882.363.000	176,51	- 421.440.092	-	290.144.787
CENTRO-NORD (- LAZIO)	33.397	5.646.444.000	169,07	- 5.561.425.000	- 248.518.213	-
SUD	20.841	4.335.506.000	207,54	421.440.092	646.710.390	801.800.054

Fonte: Ministero dell'Economia e delle finanze (2009), *Relazione generale sull'economia del Paese*; Istat, popolazione residente a metà anno.

Tab. 3

ENTRATE ACCERTAMENTI	2000	2008	2009 (PRE CONSUNTIVO)	2009/2000	SU TOTALE 2000	SU TOTALE 2009	IRPEF DIP E PENS/ SU TOTALE 2000	IRPEF DIP E PENS/ SU TOTALE 2009
<i>IRPEF</i>								
DIP. E PENS.	81.257	121.595	121.450	149,46	23,59	29,70	69,81	77,14
ALTRI REDDITI	35.138	41.650	35.999	102,45	10,20	8,80		
TOTALE	116.395	163.245	157.449	135,27	33,79	38,50		
<i>IRPEG</i>	31.705	47.718	37.196	117,32	9,20	9,10		
<i>SOSTITUTIVA</i>	6.245	12.329	12.248	196,12	1,81	2,99		
<i>ALTRE DIR.</i>	19.943	8.326	16.970	85,09	5,79	4,15		
<i>TOT. DIR.</i>	<u>174.288</u>	<u>231.618</u>	<u>223.863</u>	<u>128,44</u>	<u>50,60</u>	<u>53,01</u>		
<i>IVA</i>	90.458	119.472	111.416	123,17	26,26	27,24		
<i>ALTRE INDIR.</i>	79.728	71.852	73.681	92,41				
<i>TOT. IND.</i>	170.187	191.324	185.097	108,76	49,40	45,26		
<i>TOT. TRIB.</i>	<u>344.475</u>							

Fonte: Ministero dell'Economia e delle finanze, Dipartimento Politiche fiscali, anni vari.

La tassazione delle attività finanziarie

Ruggero Paladini

1. Le attività finanziarie: alcuni dati

In tutte le economie sviluppate di mercato la trasformazione dei risparmi in investimenti avviene tramite un sistema finanziario complesso, che trasforma il risparmio di alcuni settori (tipicamente le famiglie), dove i redditi sono superiori ai consumi, in investimenti di altri (imprese e pubblica amministrazione), dove i risparmi sono inferiori agli investimenti. L'Italia uscita dalla seconda guerra mondiale aveva un sistema finanziario banco-centrico, in cui le famiglie detenevano conti correnti o libretti di risparmio, che servivano poi per l'investimento preferito, l'immobile. Le banche effettuavano prestiti alle imprese o investivano in titoli pubblici (anche le famiglie lo facevano, in una certa misura, con il risparmio postale).

La situazione è oggi cambiata in notevole misura. Gli ultimi dati dell'Abi ci dicono che le attività finanziarie delle famiglie italiane (terzo trimestre 2009) ammontano a 3.480 miliardi di euro, e sono così suddivise¹: depositi e circolante (31 per cento); assicurazioni, fondi pensione e Tfr (17 per cento); azioni e partecipazioni (22 per cento); titoli di Stato e obbligazioni societarie (22 per cento); fondi comuni (6 per cento). Nel complesso, le attività finanziarie hanno avuto un incremento del 3 per cento su base annua, dovuto all'aumento della propensione al risparmio che si è avuto come risposta alla crisi economica; ma vi è stata una certa redistribuzione, con un calo dei titoli di Stato, delle obbligazioni societarie e dei fondi comuni, a vantaggio delle altre forme di attività finanziarie.

* Ruggero Paladini è professore di Scienza delle finanze nella facoltà di Giurisprudenza dell'Università «La Sapienza» di Roma.

¹ Percentuali arrotondate per eccesso; manca comunque un 2 per cento.

2. Sistemi impositivi

I criteri di tassazione sono diversificati secondo il soggetto percettore, dell'intermediario finanziario, della tipologia di strumento finanziario. La caratteristica fondamentale è che i redditi finanziari percepiti dalle persone fisiche non entrano nell'Irpef, con una sola eccezione, costituita dalle partecipazioni qualificate². Per tutti gli altri redditi vi sono due aliquote: 12,5 e 27 per cento. La prima si applica ai titoli pubblici, alle obbligazioni private con scadenza non inferiore ai 18 mesi, alle azioni e partecipazioni non qualificate. Per le persone giuridiche l'Ires prevede per azioni e partecipazioni il criterio della *participation exemption*, che è subentrato al precedente sistema del credito d'imposta. Ma in questo articolo ci occuperemo solo delle persone fisiche.

La riforma Visco del 1998 ha stabilito, per quanto riguarda il risparmio finanziario, dove operano anche gli Organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (Oicvm), due³ regimi fondamentali: il risparmio «gestito» e il risparmio «amministrato». Nel caso del risparmio amministrato è il singolo risparmiatore che acquista e vende un certo tipo di titoli, di azioni, e così via; di fatto il 99 per cento lo fa sulla base delle indicazioni che la propria banca gli fornisce. Nel caso del risparmio gestito, invece, il risparmiatore, avendo scelto le caratteristiche del fondo d'investimento o della gestione patrimoniale, affida i suoi risparmi all'intermediario che opererà per suo conto; il risparmiatore può seguire l'andamento della gestione quotidianamente nelle apposite pagine dei giornali (*mark to market*).

Nel caso del risparmio amministrato la tassazione segue regole tradizionali, nel senso che sui singoli redditi da capitale, cioè gli interessi, le cedole, i dividendi, si applicano le due aliquote d'imposta secondo la tipologia del titolo. Per quanto riguarda le plusvalenze, esse vengono tassate al momento della realizzazione del titolo, con l'aliquota al 12,5 per cento; se si verifica u-

² I redditi provenienti da partecipazioni qualificate entrano in Irpef con la percentuale del 49,72; in precedenza la percentuale era del 40. L'aumento è stato stabilito con la finanziaria 2008 (la seconda del governo Prodi), che ha ridotto l'aliquota dell'Ires dal 33 al 27,5 per cento.

³ C'è un terzo regime, quello della dichiarazione, che è previsto per quei rarissimi casi di operatori che non hanno intermediari, in sostanza gli agenti di borsa, che affrontare maggiori oneri di adempimento; ad esempio, è necessario dichiarare i redditi diversi in Irpef; le regole che si applicano sono quelle del risparmio amministrato.

na minusvalenza questa può compensarsi solo con una plusvalenza, sia nello stesso esercizio sia in uno successivo, ma non oltre il quarto.

Il regime di tassazione del risparmio gestito introdotto dalla riforma del 1998 è sicuramente quello più innovativo; in questo caso la base imponibile è costituita dalla variazione annuale della quota della gestione, al netto di oneri e commissioni che gravano su di essa. La variazione deriva quindi dalla somma algebrica di redditi, plusvalenze e minusvalenze, meno i costi della gestione. Su questo risultato netto l'Oicvm versa il 12,5 per cento⁴; qualora il risultato sia negativo la perdita viene riportata in avanti, per quattro anni. La tassazione del risparmio gestito non si applica alle partecipazioni qualificate e a quelle riferite a società residenti in paesi a fiscalità privilegiata.

In sostanza la differenza tra risparmio amministrato e quello gestito può essere così sintetizzata: nel risparmio amministrato la plusvalenza viene tassata solo al momento del realizzo, mentre le minusvalenze possono essere compensate, sia nell'anno in questione sia nei quattro successivi, solo con delle plusvalenze, e non con interessi, cedole, dividendi, e le imposte sono al lordo degli oneri e delle commissioni; nel risparmio gestito le plusvalenze sono tassate annualmente, ma le minusvalenze si compensano con qualunque tipo di reddito o plusvalenza, sia nell'anno in questione sia nei quattro successivi, e la tassazione è al netto dei costi.

3. Il problema degli Oicvm comunitari e l'equalizzatore

I risparmiatori che hanno investito in Oicvm comunitari, cioè con sede in uno Stato dell'Unione Europea, vengono tassati solo al momento della realizzazione, vuoi per riscatto o rimborso delle quote vuoi per distribuzioni periodiche previste dai fondi. Questi fondi sono «estero-vestiti», nel senso che la gran parte di loro fa capo a banche italiane, da Banca Intesa a Unicredit (in senso alfabetico); pertanto vi sono due vantaggi di quest'ultimi, rispetto a quelli nazionali: uno sostanziale, in quanto consiste in un *tax deferral*, cioè un differimento dell'imposta al momento del realizzo, e uno apparente, in

⁴ Ciò implica che anche gli interessi sui conti correnti, che in quanto tali vengono normalmente tassati al 27 per cento, in questo caso vengono tassati al 12,5, purché questa parte di investimento liquido non superi il 5 per cento della massa gestita, limite che viene sempre rispettato.

quanto gli Oicvm esteri presentano le loro performance al lordo dell'imposta, e non al netto. Un problema sostanziale analogo si pone nel confronto tra una somma investita in un fondo d'investimento e una investita in un paniere di titoli, la prima tassata secondo le regole del risparmio gestito e la seconda con quelle del risparmio amministrato. Ipotizzando che in entrambi i casi l'andamento del flusso dei redditi e delle plusvalenze (o minusvalenze) sia identico, e che la somma venga disinvestita dopo un certo numero di anni, è chiaro che l'imposta sulla plusvalenza secondo il risparmio amministrato sarà versata solo al momento del realizzo, mentre quella secondo il risparmio gestito verrà versata anno dopo anno.

Per questo nella riforma del 1998 era stato previsto un «equalizzatore», che doveva servire a eliminare la differenza tra i due sistemi impositivi; è chiaro che l'obiettivo era quello di non creare un vantaggio impositivo per gli Oicvm esteri. Il decreto sull'equalizzatore fu varato agli inizi del 2000; si prevedeva che la tassazione delle plusvalenze secondo il risparmio amministrato avvenisse non sull'ammontare effettivo, ma su un maggiore ammontare calcolato in modo da fare sì che l'incidenza dell'imposta risultasse uguale con i due sistemi. In sostanza si operava sulla base imponibile dei titoli, con la conseguenza che si poteva verificare una tassazione positiva anche nel caso in cui al momento del realizzo vi fosse una minusvalenza. Osserviamo la seguente tabella:

	SENZA EQUALIZZATORE	CON EQUALIZZATORE
PRIMO ANNO	+2000	+2388
SECONDO ANNO	+2000	+2287
TERZO ANNO	+100	+110
QUARTO ANNO	+100	+105
QUINTO ANNO	-4300	-4300
TOTALE	-100	+590

Alla fine del quinto anno avviene un consistente calo del prezzo dei titoli per cui l'investitore si ritrova con una minusvalenza; ma l'operare dell'equalizzatore trasforma la minusvalenza in plusvalenza, quindi con l'obbligo di versare 73,75 (il 12,5 per cento di 590). D'altra parte, con le regole del risparmio gestito nei primi quattro anni si sarebbero versate le percentuali di imposta sulla plusvalenza; quindi l'equalizzatore aveva proprio lo scopo di

rendere eguale la tassazione dei due sistemi di imposizione, e in effetti l'algoritmo di calcolo era stato elaborato in modo perfetto.

Forse troppo perfetto; infatti un'associazione dei consumatori fece subito ricorso, sostenendo l'illegittimità costituzionale di colpire una minusvalenza, quella che in effetti risultava dalla differenza tra prezzo iniziale e prezzo finale del titolo. Il Tar del Lazio all'inizio del 2001 sospese l'equalizzatore, ritenendo fondato il ricorso; il governo Berlusconi fece decadere il provvedimento amministrativo. Forse se invece di «equalizzare» la base imponibile si fosse corretta in aumento l'aliquota d'imposta sulle plusvalenze le cose sarebbero andate in modo diverso; se alla fine fosse risultata una minusvalenza non ci sarebbe stata alcuna imposta, ma se fosse risultata una plusvalenza l'aliquota invece del 12,5 sarebbe stata del 15 o del 16 per cento, secondo il numero di anni intercorsi e dell'ammontare percentuale della plusvalenza. Il risultato è stato che gli Oicvm esteri da quel momento godono effettivamente di un vantaggio rispetto a quelli nazionali, e questo si riscontra nel diverso andamento dei flussi di risparmio verso questi intermediari: se il flusso diminuisce, diminuisce di più verso i nazionali, se cresce, cresce di meno.

4. Difficile smontare la riforma Visco

Il problema della disparità di trattamento tra Oicvm nazionali ed esteri (o estero-vestiti) poteva, in teoria, essere risolto dal governo Berlusconi facilmente; Tremonti non aveva fatto mistero del suo desiderio di eliminare la parte innovativa della riforma del 1998, annullando il trattamento fiscale del risparmio gestito e quindi applicando anche agli Oicvm gli stessi criteri del risparmio amministrato, con la tassazione delle plusvalenze alla realizzazione. Ma questo non è avvenuto, per una semplice ragione: la crisi delle borse del 2001. Infatti la caduta delle azioni crea minusvalenze di grande ammontare, e gli Oicvm possono compensarle subito con interessi e cedole sui titoli obbligazionari; eliminando il criterio del risparmio gestito si sarebbero invece trovati a dover versare le imposte su tali redditi. Infatti l'atteggiamento degli Oicvm cambiò rapidamente tra il 2000 e il 2001: nel 2000 l'idea di eliminare il risparmio gestito era gradita, in modo da non dover pagare sulle laute plusvalenze che si realizzavano; nel 2001, invece, il trattamento del risparmio gestito risulta gradito. Questo si evidenzia nell'andamento dei versa-

menti sul risparmio gestito rispetto al totale delle imposte sostitutive, quale risulta dai dati della Banca d'Italia:

Gettito in milioni di euro

	<i>IMPOSTA SUL TOTALE DELLE ATTIVITÀ FINANZIARIE</i>	<i>IMPOSTA SUL SOLO RISPARMIO GESTITO</i>	<i>PESO PERCENTUALE DEL GESTITO</i>
2000	18.426	7.861	42,7
2001	15.174	444	2,9

Come si vede, la quota dell'imposta sostitutiva sugli Oicvm crolla tra i due anni, per poi riprendere gradualmente arrivando al 13,6 per cento nel 2006. Ma come ci si può aspettare, la crisi finanziaria del 2008 inverte di nuovo l'andamento della quota:

Gettito in milioni di euro

	<i>IMPOSTA SUL TOTALE DELLE ATTIVITÀ FINANZIARIE</i>	<i>IMPOSTA SUL SOLO RISPARMIO GESTITO</i>	<i>PESO PERCENTUALE DEL GESTITO</i>
2007	13.696	1.398	10,2
2008	14.254	785	5,5
2009	13.214	248	1,9

Dunque gli Oicvm nazionali hanno sperimentato che nei periodi di boom della borsa si trovano a versare di più, ma nei periodi di crisi accade il contrario: questo ha fatto sì che la riforma sia rimasta in piedi dopo 12 anni, anche col nuovo governo Berlusconi. Rimane però il problema della differenza di trattamento rispetto agli Oicvm esteri.

5. L'unificazione delle aliquote

Uno dei problemi principali dell'attuale sistema di tassazione dei redditi finanziari è quello del doppio regime di aliquote, una (27 per cento) troppo alta e una (12,5) troppo bassa. I conti correnti e le altre forme colpite con l'aliquota più alta sono quelli più diffusi tra la popolazione, mentre le altre attività finanziarie (aliquota ridotta, salvo le partecipazioni qualificate) sono

concentrate tra i redditori maggiori; si tenga presente che l'indice di Gini, che misura il grado di concentrazione dei redditi o della ricchezza (più vicino è all'unità, maggiore è il grado di concentrazione), è in Italia superiore a 0,6 per la ricchezza finanziaria, mentre oscilla sullo 0,36 per i redditi. Come afferma la Commissione Guerra⁵, sulla base dei dati della Banca d'Italia, l'unificazione delle due aliquote avvantaggerebbe il 70 per cento delle famiglie italiane e aggraverebbe le famiglie dell'ultimo decile, con un reddito disponibile medio di 80 mila euro.

La fissazione dell'aliquota dovrebbe aggirarsi tra il 18 e il 20 per cento; si tratta di un livello che rientra nel *range* delle aliquote vigenti in Europa. Vi sono alcune scelte da affrontare:

- estendere o meno la tassazione ai titoli pubblici? La risposta deve essere positiva, per evitare discriminazioni che potrebbero portare a chiedere deroghe ad altri tipi di titoli, come avveniva nel periodo in cui i titoli pubblici erano esenti. L'obiezione secondo cui si tratterebbe di una partita di giro (i tassi aumentano nella stessa proporzione dell'aumento dell'aliquota) è vera solo in misura limitata, perché la maggior parte dei titoli è acquistata da soggetti (non residenti o persone giuridiche) tassati in modo diverso;

- applicare una franchigia sui redditi finanziari? Misure di questo genere sono presenti in vari paesi europei e hanno un ovvio scopo distributivo del carico fiscale. Il problema principale è però connesso alla necessità di individuazione di tutti i redditi finanziari dell'individuo, in modo da applicare un'unica franchigia. Questo vuol dire perdita del carattere anonimo dell'imposizione e qualche onere amministrativo in più per i contribuenti. Potrebbe essere concessa come opzione per tutti coloro che non hanno paura di segnalare al fisco l'ammontare complessivo dei loro redditi finanziari (e quindi indirettamente dell'ammontare delle loro attività finanziarie);

- come trattare i titoli in corso? Nella scorsa legislatura deputati e senatori della maggioranza condizionavano l'unificazione delle aliquote (che era un punto del programma con cui Prodi aveva vinto) al fatto che esso valesse solo per i titoli di nuova emissione, mentre tutti quelli già emessi sarebbero dovuti rimanere con la tassazione del 12,5 per cento. Si tratta di una posizione sicuramente popolare ma economicamente pessima; determina dei premi per

⁵ Commissione di studio sulla tassazione dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria, Tributi, supplemento n. 2, 2008, presieduta da Cecilia Guerra, consultabile sul sito della Scuola superiore di Economia e finanza.

tutti i possessori di titoli, e più il titolo è a lunga durata maggiore è il guadagno che si realizza. Un'esperienza del genere era ad esempio avvenuta con i titoli di Stato nel 1986, quando fu introdotta la tassazione solo per i titoli di nuova emissione, e per un anno al 6,25 e poi al 12,5 per cento. Questo permise a banche e altri intermediari finanziari di realizzare ricche plusvalenze. L'aumento dell'aliquota del 12,5 deve riguardare quindi tutti i titoli, anche quelli in corso, ma ovviamente in misura limitata alla parte non ancora maturata. Questo comporta qualche problema di transizione, per il quale si rimanda al testo della Commissione Guerra e alla soluzione lì prospettata.

6. Risparmio gestito e amministrato

L'aumento dell'aliquota determina un'accentuazione della differenza tra Oicvm nazionali ed esteri, rendendo quindi ancor più necessario un provvedimento a questo proposito. In teoria si potrebbe decidere di annullare il sistema del risparmio gestito oppure di trattare il risparmio amministrato in modo analogo a quello gestito. La prima soluzione annullerebbe la parte più interessante della riforma del 1998, che presenta bassi costi di gestione e permette la compensazione istantanea di tutti i più e i meno di una gestione patrimoniale, e che, come si è visto, presenta vantaggi nelle fasi di calo delle borse. La seconda soluzione richiede che l'intermediario che acquista i titoli per conto del risparmiatore possa calcolare le variazioni di prezzo dei titoli, cosa che può portare a qualche complicazione amministrativa e può risultare difficile per quei titoli che non transitano su mercati regolarizzati. Sarebbe però interessante se a livello politico si volesse sul serio affrontare lo strapotere delle banche, costringere gli intermediari finanziari a operare su mercati *mark to market*, con trasparenti listini di prezzo⁶; in questo caso la scelta di portare tutta la tassazione al criterio del risparmio gestito sarebbe un valido aiuto al fine di evitare il ripetersi di crisi finanziarie come quella che abbiamo appena vissuto.

Nel caso di lasciare in vita, almeno transitoriamente, i due regimi, è necessario ricorrere a uno strumento del tipo (ma con qualche differenza)

⁶ I vari strumenti derivati tipo cdo a cds sono tutti scambiati *over the counter*, in transazioni bilaterali assolutamente opache, che permettono però agli operatori di realizzare ricchi utili.

dell'equalizzatore. L'esperienza di dieci anni fa può fornire un'indicazione utile a tale proposito; è facile ipotizzare che la riproposizione di un meccanismo che porta a una rivalutazione della base imponibile porterebbe a un ricorso con probabile bocciatura del Tar e della Corte Costituzionale. Il punto critico è la possibilità che un soggetto che realizza una minusvalenza, cioè vende un titolo a un prezzo inferiore a quello cui lo ha comprato, si trovi a dover pagare l'imposta.

Conviene piuttosto puntare a predisporre un meccanismo che aumenti l'aliquota dell'imposta e che si applichi su una plusvalenza effettiva; l'aliquota quindi dovrebbe essere aumentata in funzione dell'incremento di prezzo che il titolo ottiene e dell'intervallo di tempo in cui ciò si verifica⁷. Il trattamento fiscale non sarebbe perfettamente uguale ma si attenuerebbe sostanzialmente il vantaggio degli Oicvm esteri, che è il problema più rilevante.

7. La tassazione patrimoniale

Con il termine di imposta patrimoniale⁸ ci si riferisce sia a imposte reali, che tassano singoli cespiti patrimoniali, sia a imposte personali, dove invece l'unità impositiva è il possessore dei cespiti, che vengono quindi aggregati in un'unica base imponibile. In Italia la sola imposta patrimoniale⁹ è l'Ici che, analogamente a quanto avviene in numerosi paesi, finanzia gli enti locali. Come è noto il governo Berlusconi nel 2008 ha eliminato l'Ici sulla casa di abitazione (cioè quando proprietario e usufruttuario coincidono), assorbendo quindi la misura varata dalla seconda finanziaria del governo Prodi, che

⁷ Va ricordato che l'Invim, l'imposta sugli incrementi di valore immobiliare che finanziava i Comuni prima dell'Ici, stabiliva l'imposta sulla base del tempo e dell'incremento di valore. In quel caso un periodo di tempo maggiore faceva diminuire l'imposta, nel nostro caso invece la farebbe aumentare.

⁸ Stiamo parlando di imposte ordinarie sul patrimonio. Vi sono state anche imposte straordinarie: ad esempio, in Italia nel 1947 fu messa un'imposta straordinaria, ma allo stesso tempo fu eliminata l'imposta ordinaria sul patrimonio che era stata istituita nel 1940 per la guerra.

⁹ Dal 1993 al 1996 è stata in vigore un'imposta sul capitale sociale delle società e sul valore patrimoniale dei beni ammortizzabili delle imprese, assorbita dall'Irap. Per la verità, come si argomenta nel testo, l'Ici può essere definita più correttamente come un'imposta sulla rendita catastale.

diminuiva¹⁰ l'imposta sulla prima casa, arrivando a esentare quasi il 40 per cento dei proprietari. Secondo dati ancora provvisori della Banca d'Italia, il calo dell'Ici nel 2008 è stato di circa 2,8 miliardi, pari a un -23,2 per cento sui 12.800 del 2007.

Il provvedimento del governo è criticabile sia dal punto di vista economico dell'efficienza di un sistema federale di autonomia e responsabilità degli enti locali, sia dal punto di vista dell'equità; il fatto che la maggioranza dei residenti in un comune non paghi la principale imposta che serve a finanziare il comune stesso crea evidenti problemi di gestione della cosa pubblica, rallenta la mobilità e si presta ad abusi vari. Lo sgravio quasi totale (con l'eccezione dei caseggiati di lusso, che rappresentano una quota trascurabile) dell'Ici sulla casa d'abitazione, che si è affiancato all'eliminazione della rendita in sede di dichiarazione Irpef¹¹, ha effettuato una riduzione d'imposta sui redditi medio-alti proprio nel momento in cui le risorse si sarebbero dovute concentrare sui redditi a reddito basso.

Vi sono due possibili strade da seguire: la prima è una risistemazione della tassazione immobiliare, con restituzione del potere impositivo agli enti locali; la seconda è l'introduzione di un'imposta personale sulla ricchezza. In entrambi i casi ci si può ispirare al sistema impositivo francese.

In Francia vi sono due imposte immobiliari ordinarie, una versata dai proprietari (*tax foncière*) e una dagli utilizzatori (*tax d'habitation*) con un gettito (dati 2007) sui 30 miliardi; la prima costituisce il 60 per cento del gettito. Entrambe vengono applicate su un valore catastale stabilito annualmente dagli enti locali; questo valore approssima la rendita di mercato ricavabile dall'immobile. La *tax d'habitation* assorbe quella che da noi è la Tarsu e anche il canone televisivo; vi sono poi abbattimenti d'imposta connessi sia al numero di persone residenti sia al reddito.

L'*impôt de solidarité sur la fortune* è invece un'imposta personale che tassa i maggiori patrimoni, con un abbattimento di 790 mila euro nel 2009, e con aliquote a scaglioni, da 0,55 a 1,8 per cento. Istituita da Mitterrand nel 1982,

¹⁰ Il calo dell'Ici sulla prima casa aveva un tetto di 200 euro. Insieme alla detrazione già esistente questo permetteva di esentare una notevole quantità di contribuenti.

¹¹ Provvedimento fortemente voluto dal ministro delle Finanze Del Turco nella finanziaria 2001. Il risultato è che sul reddito della casa d'abitazione non si pagano imposte periodiche (eventualmente si ha la detrazione sugli interessi sul mutuo), ma solo l'imposta al momento dell'acquisto; la tassazione segue quindi un criterio esattamente opposto a quello economicamente più efficiente.

dopo essere stata eliminata dal governo di destra e ripristinata da quello di sinistra, si è ormai inserita nell'ambito del sistema fiscale, tanto che Sarkozy si è limitato a ridurla dai quattro miliardi del 2007 ai poco più di tre miliardi del 2009. Svolge il ruolo di correzione del basso grado redistributivo (dal lato del prelievo) del sistema francese, gravando su poco più di mezzo milione di contribuenti, con un ammontare medio di 6 mila euro.

8. La tassazione patrimoniale in Italia

È evidente che (ri)sistemare la tassazione immobiliare per gli enti locali, e introdurre un'imposta personale sulla ricchezza, ispirandosi al sistema francese, e in più fissare al 20 per cento l'aliquota sulle attività finanziarie, può provocare una reazione molto forte su quel 5 per cento di famiglie¹² (circa un milione) su cui si scarica l'aumento del prelievo. È probabile che occorra procedere con una certa gradualità. In particolare, la scelta di ripristinare un'adeguata tassazione reale¹³, unita all'aumento dell'aliquota sulle attività finanziarie, ha come conseguenze che l'imposta personale dovrebbe avere un peso ridotto, con un fine redistributivo, che gravi quindi su una percentuale molto limitata dei contribuenti con ricchezza più elevata.

In tutti i casi si pone il problema della revisione delle rendite catastali. Si tratta di un processo indispensabile sia che ci si orienti verso una tassazione reale in sede di finanza locale sia che si voglia andare a una tassazione personale della ricchezza (alla francese). Il tema è però rilevante, soprattutto nel secondo caso: non solo perché mediamente i valori che si ricavano dalle rendite catastali (moltiplicandole per 100) si aggirano su un terzo dei valori effettivi, ma in particolare perché le differenze tra rendite catastali di immobili di uguale valore effettivo possono determinare l'esclusione dall'imposta per un contribuente e l'inclusione per un altro¹⁴.

¹² Il cui potere di *voice* è molto maggiore della consistenza numerica.

¹³ In Francia le imposte locali sugli immobili sono più che doppie rispetto all'Italia.

¹⁴ Vi è poi il problema della valutazione delle attività finanziarie, dove è possibile ricorrere a trucchi per nascondere i livelli effettivi di patrimonio; va ricordato anche che Austria, Belgio e Lussemburgo derogano agli accordi europei, non comunicando i nomi dei non residenti, ma applicando una cedolare secca del 25 per cento. Tremonti ha avviato un contenzioso in quanto ritiene che le somme che questi paesi inviano all'Italia sono troppo basse; ma nel caso di un'imposta sul patrimonio è necessario conoscere i singoli depositanti, stabilendo convenzioni come ha fatto la Francia.

Attualmente infatti le rendite catastali sono correlate solo in modo molto imperfetto con i valori di mercato degli immobili. Accade che le costruzioni più recenti abbiano rendite molto più alte di quelle più vecchie, mentre i valori di mercato siano uguali. È necessario quindi procedere a costruire un catasto che definisca i valori (e quindi le rendite) sulla base di parametri; sembra che quattro parametri siano sufficienti a stimare con una buona approssimazione i valori, ma è cosa plausibile (e rientra nella logica del federalismo) quella di lasciare un margine di autonomia agli enti locali nella variazione dei parametri e nell'aggiunta di qualche altro parametro.

CONFRONTO

L'unità sindacale

di Fabrizio Loreto

Un racconto con forte spirito unitario

Giorgio Benvenuto

«Quanto ai fatti non ritengo di doverli scrivere attingendo al primo capitolo, né come a me pareva, ma vagliando il più possibile scrupolosamente sia gli eventi di cui ero stato direttamente testimone sia quelli che apprendevo da altri». Così Tucidide, nel primo libro della sua *Guerra del Peloponneso*, indica i criteri ai quali uno storico si deve scrupolosamente attenere. Fabrizio Loreto nel suo libro *L'Unità sindacale (1968-1972)* è fedele a quei principi e a quel metodo.

Il lavoro fatto da Loreto si basa su una ricchissima documentazione raccolta con un'attenta valutazione dei documenti ufficiali delle tre confederazioni sindacali (Cgil, Cisl e Uil), delle loro federazioni nazionali di categoria e delle loro camere sindacali. La bibliografia utilizzata è imponente: oltre ai numerosi saggi scritti su quel periodo, sono state consultate le annate dei principali quotidiani e settimanali con riferimento a dichiarazioni, interviste, articoli, commenti dei diversi dirigenti sindacali e politici.

Le fonti consultate con grande attenzione, diligenza e intelligenza, sono le più varie; inedita è la citazione di molti rapporti «riservati» che questori e prefetti redigevano all'insaputa dei dirigenti sindacali per il ministero degli Interni e la presidenza del Consiglio sull'attività sindacale. È di particolare interesse rileggere quei «mattinali» informativi che riguardavano, attraverso l'utilizzo di informatori compiacenti, aspetti interni della vita delle singole confederazioni e federazioni di categoria. Personalmente ho potuto verificare che molte di quelle note informative, soprattutto le più delicate, che riguardavano riunioni riservate delle correnti sindacali della Uil (socialisti, socialdemocratici, repubblicani), si basavano su notizie molto precise.

Questo lavoro appassionato di ricerca è stato condotto con grande equilibrio. Il libro si caratterizza infatti come un racconto di quel periodo con for-

* Giorgio Benvenuto, già segretario generale della Uil, è attualmente presidente della Fondazione Bruno Buozzi.

te spirito unitario. Non ci sono faziosità, si offre al lettore un'ampia gamma di fatti e di avvenimenti per consentirgli un giudizio sereno. Insomma c'è una grande differenza da una saggistica e da un meccanismo rievocativo che negli ultimi anni si è purtroppo contraddistinto per unilateralità; spesso si ricorda sopravvalutando il ruolo della propria organizzazione e dei propri leader, sottovalutando a volte, svalutando altre, una storia che in quegli anni fu unitaria, fortemente unitaria.

È stata una fase della storia sindacale italiana nella quale, come in un film, c'era sì un soggetto, un regista e un protagonista, ma quei ruoli erano continuamente intercambiabili tra Cgil, Cisl e Uil.

La storia di quegli anni (1968-1972) si può dividere in due fasi. La prima è quella della spinta unitaria della base e del radicale cambiamento del sindacato (1968-1970). La seconda è quella del ritorno a un ruolo preminente delle confederazioni e dei partiti (1971-1972).

L'esaurimento della politica centrista, il miracolo economico, il Concilio Vaticano II istituito da Giovanni XXIII, la politica della distensione con John Kennedy e Nikita Krusciov sono alla base di quelle spinte di rinnovamento della società che portarono, con l'ingresso dei socialisti al governo, alla politica di centrosinistra. Un giudizio storico più attento è oggi possibile: fu quella una stagione di riforme che incise moltissimo sulla società italiana con effetti di forte innovazione nel campo dei diritti civili, della scuola, dell'università, del lavoro.

L'unità sindacale che si realizzò nell'autunno caldo ebbe una lunga incubazione. Il Natale in piazza a Milano degli elettromeccanici, gli incidenti di piazza Statuto a Torino che misero fine agli accordi separati, la contrattazione aziendale che si sviluppò agli inizi degli anni sessanta e che fu riconosciuta con il contratto del 1963, obbligarono le confederazioni Cgil, Cisl e Uil a muoversi con un'unità d'azione sempre più stringente. Si evidenziò anche un rapporto diverso tra sindacati e partiti. La riunificazione dei socialisti in un unico partito non portò al sindacato socialista come auspicava la Uil, ma creò le condizioni per riaprire il discorso sull'unità sindacale.

Fabrizio Loreto ricorda quel periodo e sottolinea il ruolo importante svolto dalla Cisl, in particolare dalle categorie dell'industria e dalle strutture orizzontali del Nord. L'attivismo del mondo cattolico trovò un ulteriore stimolo nel rinnovato protagonismo delle Acli che, con Livio Labor, si batterono per l'unità e la fine del collateralismo con la Democrazia Cristiana.

Queste spinte con un'altalena di successi e insuccessi (la positiva contrattazione aziendale dell'inizio degli anni sessanta, i modesti risultati nella stagione contrattuale del 1966, le battaglie unitarie e non sulle pensioni) avvicinarono le tre confederazioni che aprirono un confronto sui temi generali, sull'identità sindacale, sulla politica internazionale, sulla programmazione. L'apertura del confronto unitario non riuscì a essere centralizzata. Si aprirono spazi sempre più ampi per intese unitarie nelle categorie che accelerarono il processo unitario. Particolarmente significativo fu il ruolo dei metalmeccanici; il ruolo propulsivo era condotto dalla Fim, decisamente impegnata con i suoi dirigenti più rappresentativi (Luigi Macario e Pierre Carniti) sul terreno dell'autonomia e su una forte battaglia egualitaria. La Fiom, con Bruno Trentin e Piero Boni, fece da sponda alla Fim e nel congresso di Rimini definì le incompatibilità tra incarichi sindacali e incarichi elettivi a partire dal 1968. La Uilm era invece in ritardo, strettamente allineata alle posizioni della propria confederazione.

La contestazione studentesca nelle scuole e nelle università coinvolse e minacciò di travolgere il movimento sindacale. Il 1968 e il 1969 sono stati cruciali. Le confederazioni tentarono di reagire definendo un'intesa con la Confindustria e l'Intersind per un accordo quadro con precise regole e limitazioni della contrattazione ai diversi livelli. Il tentativo fallì. Riuscirono solo le iniziative rivendicative confederali che avevano un forte significato unitario ed egualitario (il nuovo accordo sulle pensioni, l'unificazione delle zone salariali). I congressi confederali videro nella Uil e nella Cisl la sconfitta delle forze che spingevano per l'unità; nella Cgil si crearono invece le premesse per un ricambio del gruppo dirigente, con la nomina all'inizio del 1970 di Luciano Lama a segretario generale.

L'autunno del 1969, con il rinnovo contemporaneo di più di 50 contratti nazionali di categoria, trasformò il sindacato. Giustamente Fabrizio Loreto sottolinea che il sindacato da oggetto della contestazione divenne soggetto per il cambiamento. L'iniziativa in quella fase era nelle mani delle categorie, in particolare dei metalmeccanici. Si cementò un fortissimo rapporto unitario tra i gruppi dirigenti e tra i lavoratori. Scomparvero le Commissioni interne, perché avevano esaurito la loro funzione: l'elezione dei componenti avveniva su liste contrapposte e in un clima di accesa politicizzazione. Nacquero e si diffusero i delegati per gruppo omogeneo, e poi i Consigli di fabbrica, che realizzarono un organico rapporto con le strutture del sindacato e che guidarono con successo e fantasia le lotte sindacali.

Dal racconto di Fabrizio Loreto risalta con grande evidenza come quella stagione (l'autunno caldo) fu diretta dalle categorie. Mai in nessuna fase delle tormentate trattative, mai nei momenti più delicati e tragici (morte di Annarumma, strage di piazza Fontana) fu in discussione l'autonomia negoziale dei metalmeccanici. L'episodio più clamoroso fu la manifestazione dei «centomila» in piazza del Popolo a Roma. La Fim e la Uilm, che erano finite in minoranza nei rispettivi congressi confederali, ottennero, anzi quasi imposero, che sul palco degli oratori non ci fosse nessuno dei segretari generali delle confederazioni. La spinta dei metalmeccanici per l'unità apparve inarrestabile.

Lentamente le confederazioni ripresero l'iniziativa, contrapponendo all'unità dal basso l'unità di tutti, nessuno escluso. I metalmeccanici si mossero per realizzare l'unità organica con una strategia articolata che faceva evolvere il processo unitario nelle diverse strutture secondo i livelli di maturazione. Fu definita quella strategia, in maniera a volte spregiativa, come «unità a pezzi».

I sindacati dei metalmeccanici agirono, in un clima di forte diffidenza e di ipocriti e strumentali consensi, con una serie di fatti compiuti, tra i quali il più clamoroso fu la campagna di proselitismo realizzata con raccolte di deleghe unitarie Fim-Fiom-Uilm con una tessera unica.

Il susseguirsi degli avvenimenti vide sempre più isolati nelle rispettive confederazioni i metalmeccanici. La Fim fu sanzionata politicamente, la Uilm fu addirittura espulsa dalla Uil, la Fiom si trovò relegata in una posizione difensiva nella Cgil.

I metalmeccanici andarono avanti: Loreto ha ricostruito con molta attenzione quel periodo. Per riassorbire la spinta delle forze unitarie, per impedire la realizzazione dell'unità ove era già matura, le confederazioni predisposero una vera e propria forzatura, stabilendo i congressi di scioglimento (per la verità questo termine non fu adottato, a differenza della Cisl e della Cgil, dalla Uil) e la realizzazione del nuovo sindacato unitario nel settembre del 1972. Una decisione senz'altro velleitaria. I segretari generali dei metalmeccanici (Pierre Carniti, Bruno Trentin, Giorgio Benvenuto), consapevoli della trappola che si stava predisponendo, non presero la parola a Firenze. Toccò ad Antonio Lettieri svolgere un intervento guardingo rispetto all'evolversi della situazione. I fatti successivi confermarono quei timori e quelle preoccupazioni. La Uilm e la Fim fecero i propri congressi di scioglimento. La Fiom no. La situazione precipitò. Raffaele Vanni in modo «spintaneo» si assunse la responsabilità di dichiarare che l'unità sindacale era impossibile.

I risultati delle elezioni politiche del 1972 determinarono una svolta a destra con la costituzione del Governo Andreotti-Malagodi. Per evitare il peggio, in uno scenario nel quale presero il sopravvento i partiti (particolarmente forte era la preoccupazione del Pci), si gettarono le basi per una soluzione di ripiego: la realizzazione di una Federazione tra Cgil, Cisl e Uil. Ne parlò Luciano Lama nella Cgil; si dimostrò attenta e disponibile la Cisl, ove resisteva ancora l'alleanza tra Bruno Storti e Vito Scalia; in dissenso con i metalmeccanici, undici socialisti membri del Comitato centrale della Uil si dichiararono, anche loro per evitare il peggio, favorevoli alla realizzazione della Federazione tra le tre confederazioni. L'isolamento dei metalmeccanici fu totale. Una sponda fu offerta solo dai socialisti della Cgil. La Federazione Cgil-Cisl-Uil nacque così in fretta e furia nell'estate del 1972. Si disse che era un ponte verso l'unità sindacale. I metalmeccanici furono invitati a divenire i «missionari dell'unità». Così finì una storia e ne cominciò un'altra.

La ricostruzione di Loreto di quel periodo è molto precisa: per la prima volta si ha una documentazione molto attendibile della situazione del processo unitario territorio per territorio, categoria per categoria, alla vigilia dell'attuazione degli impegni di Firenze 3, per realizzare l'unità sindacale organica. Rileggendo quei documenti ci si accorge quanto fosse strumentale la strategia unitaria delle tre confederazioni, impegnate in un reciproco esasperato tatticismo, ognuna nell'affannosa ricerca dei modi per evitare di rimanere con il cerino acceso in mano. I metalmeccanici vissero molto male la costituzione della Federazione: ci furono momenti di grande tensione tra Uilm e Fim, che avevano fatto i propri congressi di scioglimento, e la Fiom, in particolare con la componente comunista.

Poi l'estate portò consiglio. Si ricucirono i rapporti, in ottobre a Genova si costituì la Flm e si varò la piattaforma contrattuale per il 1972-73, con la richiesta dell'inquadramento unico e delle 150 ore. Di fatto i metalmeccanici con la Flm riuscirono a realizzare un delicato equilibrio tra l'unità realizzata nella categoria (tesseramento unitario, giornale unitario – *Unità Operaia* – organismi direttivi unitari, apparati unitari) e la permanenza di organismi divisi, e a volte concorrenti, presenti nella Federazione unitaria, strutturata su criteri di rigida pariteticità (un terzo per ciascuna delle tre confederazioni).

Iniziò così la stagione nella quale ripresero il sopravvento le confederazioni e diventò via via più forte il condizionamento del quadro politico. Tramontata l'ipotesi di fare l'unità organica laddove era più matura, la battaglia

si spostò nelle confederazioni. Pierre Carniti per primo lasciò la Flm, dove alleandosi con Storti contribuì a realizzare la sconfitta delle forze antiunitarie; poi, nel 1976, si ebbe il cambiamento nella Uil; infine, nel 1977, anche Bruno Trentin approdò nella segreteria confederale della Cgil.

Loreto conclude il suo lavoro con un saggio finale che contiene spunti interessanti per ragionare sul perché l'unità sindacale non si realizzò. Manca una ragione precisa. Ci sono invece molti motivi. La mia convinzione è che nel 1970-71 si perse l'occasione per fare l'unità. Prevalse la paura. Si temette di rischiare e di perdere tutto.

Ci furono altri momenti decisivi nella storia del nostro paese dove invece si rischiò e si vinse. È quello che avvenne nel referendum istitutivo della Repubblica, nell'approvazione della legge sul divorzio e nel successivo referendum, nell'attuazione e nella difesa dello Statuto dei lavoratori, nell'accordo di San Valentino e nel conseguente referendum.

La realizzazione dell'unità sindacale organica nei metalmeccanici e nelle altre categorie dell'industria era matura, si basava su un diffusissimo e largo consenso dei lavoratori; si sopravvalutò il dissenso di poche esigue minoranze e si sottovalutò l'ampio consenso di massa che mirava ad avere un solo sindacato unitario. Paradossalmente, mentre si era liberata la contrattazione da ogni laccio e lacciolo con la Federazione, si impose una sorta di accordo quadro sul processo unitario. Lo si bloccò in una prima fase. Poi lo si cristallizzò. Era inevitabile la conclusione: negli anni ottanta, dopo una lunga agonia, si estinse la Federazione Cgil-Cisl-Uil. Molto influì allora la situazione politica. La reazione all'autunno caldo fu violenta. La strategia della tensione si articolò in un succedersi di avvenimenti sanguinosi e drammatici.

C'era nella spinta all'unità una forte domanda di alternativa, di ricambio anche del quadro politico. Gli avvenimenti in Cile, con il colpo di stato di Pinochet, ebbero invece una forte influenza sulla sinistra in Italia. Mancò allora – ha ricordato lucidamente in più occasioni Bruno Trentin – il passaggio del testimone dalle lotte sociali alle iniziative politiche.

Certo la storia non si fa con i se e con i ma, però è importante vedere con precisione i fatti passati per orientarsi di fronte agli eventi, quando soprattutto stiano per verificarsene di uguali o simili, in ragione dei comportamenti umani nello scenario politico e sociale.

Oggi il discorso dell'unità sindacale non va di moda; così come appaiono in crisi i modelli di democrazia, di partecipazione, di insediamento nella società che erano la caratteristica dei partiti e anche dei sindacati.

Oggi c'è una divisione evidente tra le organizzazioni sindacali. Ma è superabile. Più complessa è la divisione e la concorrenza che esiste tra i lavoratori: ci sono divisioni e contrasti tra aree territoriali, tra categorie e mansioni, tra giovani e anziani, tra garantiti e precari. Occorre ricomporre l'unitarietà del mondo del lavoro. Immaginare oggi iniziative di lotta per eliminare le zone salariali e per delocalizzare gli investimenti nel Sud sarebbe purtroppo fuori dalla realtà. Non credo che si possano etichettare le confederazioni oggi in maniera rigida tra conflittuali e collaborative.

Il sindacato in Italia è una gigantesca ed eccellente macchina di servizi, con ingenti risorse ma con una grande debolezza politica. Anche a livello internazionale la costituzione di un unico sindacato che raggruppa le confederazioni nazionali provenienti dalla Fsm, dalla Icfu e dalla Cmt ha prodotto un gigante organizzativo e un nano politico.

Il problema aperto è come passare da una condizione difensiva all'elaborazione di una strategia propositiva, cercando di non subire i cambiamenti ma di essere nel processo di modernizzazione della società, valorizzando il lavoro e la dignità della persona. Non si può pensare a una mitica «città del sole»: il conflitto è nella natura e nei cromosomi del sindacato. Si tratta di utilizzarlo con intelligenza ed efficacia, accompagnandolo con la ricerca di spazi non conflittuali nei quali costruire momenti di intesa e di collaborazione su un piano di pari dignità tra lavoro e impresa.

Il potenziale unitario esiste e resiste ancora. Ne sono convinto. Del resto la mancata realizzazione unitaria dell'accordo con la Confindustria, a eccezione dei metalmeccanici, ha generato solo rinnovi contrattuali unitari. Ecco perché non dispero.

Le divisioni nel sindacato ieri erano fortemente influenzate dalla guerra fredda, dal rapporto forte con i partiti politici, dalle discriminazioni padronali, dall'appartenenza a internazionali diverse e concorrenti. Ciò nonostante fu ricostruita l'unità d'azione e furono realizzati momenti alti di unità; fu possibile sconfiggere il terrorismo; si crearono le condizioni per ottenere importanti riforme come quelle delle pensioni e della sanità.

Oggi, in un mondo devastato dalla globalizzazione, dalla finanziarizzazione, da un mercato senza regole, i sindacati possono svolgere un ruolo importante e determinante. Sono finite le ideologie, rimangono gli ideali. Sono comuni più di quanto possa apparire. Non vedo nelle confederazioni di oggi una caratterizzazione precisa che le distingue, vedo un eccesso di politicizzazione. Vedo trascurata la ricerca per costruire un ruolo

del sindacato come soggetto politico capace di elaborare in autonomia progetti e proposte.

Loreto termina il libro ricordando quello che scriveva non tanti anni fa Vittorio Foa: «L'unità sindacale può essere considerata un valore in se stesso solo se si considerano importanti le opinioni degli altri, se il pensiero altrui appare come una possibile fonte di ricerca comune». Aggiungerei per concludere un vecchio proverbio arabo: «Se si vuole andare in fretta si può andare da soli, ma se si vuole arrivare occorre andare in carovana».

Per l'unità sindacale organica (1968-1972)

Guido Baglioni

1. Libro serio e utile

Fabrizio Loreto ha scritto un libro¹ serio e ben documentato su un periodo cruciale dell'esperienza sindacale italiana del secondo dopoguerra (1968-1972), puntando sul progetto, avviato e non concluso, dell'unità sindacale. L'autore è uno storico, vicino alla Cgil, ancora più vicino a quella sinistra sindacale che, in un suo libro del 2005, indica come l'«anima bella» del sindacato². Però è un osservatore equilibrato e obiettivo. Basta vedere con quale rispetto parla della minoranza antiunitaria della Cisl. Inoltre, pur con le sue preferenze, evita il pericolo di presentare le vicende sindacali italiane come vicende della Cgil, con qualche sindacato minoritario nei dintorni. Anzi, dà spazio alla Cisl e alla Uil, in particolare conosce bene i documenti, le tensioni, la cultura della Cisl, che sarebbe un po' arduo classificare come organizzazione minoritaria³.

Questo libro è utile e, come si fa in casi simili, va consigliata la lettura. È utile per coloro, come chi scrive, che hanno vissuto direttamente il periodo 1968-72. Attenua le deformazioni della nostra memoria e ci gratifica di una quota di nostalgia. È utile per i giovani, specie quelli impegnati o attenti (quanti sono?) alla materia sindacale e alle relazioni industriali, perché possono rendersi conto della complessità del traguardo unitario; per il quale, oggi, assieme ai problemi e alle difficoltà di quel periodo, si aggiungono altri

* Guido Baglioni è professore emerito dell'Università di Milano-Bicocca e presidente del Cesos (Centro di studi economici, sociali e sindacali) di Roma.

¹ Loreto F. (2009), *L'unità sindacale (1968-1972). Culture organizzative e rivendicative a confronto*, Roma, Ediesse.

² Loreto F. (2005), *L'«anima bella» del sindacato. Storia della sinistra sindacale (1960-1980)*, Roma, Ediesse.

³ Secondo l'elaborazione compiuta dalla Società Tolomeo di Treviso su dati ufficiali di Cisl e Cgil, il rapporto Cisl/Cgil nel 2008 è dello 0,822.

problemi e difficoltà corposi di ordine economico, politico e nelle scelte delle centrali sindacali. Loreto è ovviamente favorevole all'unità sindacale, avrebbe preferito che essa fosse realizzata negli anni settanta. Però non ne fa un dramma, vedendo le cose da una notevole distanza cronologica.

2. Unità sindacale e unità d'azione

Questo per due ragioni. La prima. Il discorso unitario contempla due modi. L'*unità organica*, vale a dire la presenza di una sola centrale sindacale che detiene il monopolio della rappresentanza del lavoro. L'*unità d'azione*, quando diverse organizzazioni convergono su uno stesso obiettivo, mettendo assieme le energie, i mezzi e le persone, restando però unità separate. L'unità d'azione può essere *occasionale*, decisa di volta in volta, oppure *sistematica*, quando e dove essa si protrae con una certa continuità. L'unità d'azione non è un mezzo bicchiere vuoto o pieno. Essa appare come un «sostituto funzionale» dell'unità organica, con la quale si possono conseguire consistenti convergenze senza i vincoli e la formalizzazione dell'unità organica. Ci accorgiamo delle sue qualità nei periodi, come quello attuale, con poca o nulla unità d'azione.

La seconda ragione. La mancanza dell'unità organica non è dovuta ai caratteri e ai capricci dei dirigenti della Cgil e della Cisl. Come è noto, il nostro paese è un luogo di pluralità confederale e di scissioni. Prima e dopo la prima guerra mondiale. Dal 1948 a oggi: oltre sessant'anni!

L'esperienza unitaria dal 1944 al 1948, ricca di significati ma intrinsecamente fragile, rappresenta un'eccezione. Infatti lo stesso Loreto scrive: «Le scissioni sindacali del 1948-50 furono certamente un fatto traumatico, che però non deve sorprendere. Esse, infatti, costituiscono una sorta di ritorno alla *normalità*, a una situazione di lungo periodo, perdurante nel paese da circa mezzo secolo e che peraltro adeguava la realtà italiana al contesto europeo e internazionale, segnato anch'esso da profonde divisioni. Le scissioni, inoltre, non derivavano solo dai fattori esogeni legati alla guerra fredda, ma anche dalla compresenza di diverse concezioni del ruolo del sindacato».

Partiamo da queste affermazioni per richiamare una questione rilevante. Constatato che la pluralità confederale riguarda numerosi paesi⁴, si può di-

⁴ Vedi Antonioli M., Bergamaschi M., Romero F. (a cura di) (1999), *Le scissioni sindacali. Italia e Europa*, Pisa, Bfs Edizioni.

re che essa corrisponde a sindacati deboli; mentre, con una sola centrale confederale, si hanno sindacati forti? Queste correlazioni non funzionano molto. Con pluralità confederale abbiamo sindacati forti in Italia, in Svezia (con distinte organizzazioni per operai e impiegati), in Belgio. Ci sono anche chiare situazioni di sindacati deboli: si pensi alla Francia. Con una sola centrale confederale, troviamo il sindacato forte in Germania (ridimensionato negli ultimi anni) e nel Regno Unito (almeno nel passato). Sindacato complessivamente debole, in discesa da alcuni decenni, con punti di forza, negli Stati Uniti.

3. Il percorso interrotto per l'unità organica

Tutti sanno che l'unità desiderata od ostacolata, nell'Italia del 1968-1972 e in anni successivi, era l'unità organica, che ovviamente implicava l'assorbimento di Cgil, Cisl e Uil in una nuova grande confederazione unica. Il cammino unitario parte negli anni sessanta e diviene un evento ricco di incontri, documenti, riunioni interconfederali, entusiasmi e tensioni, l'approssimarsi e l'allontanarsi della meta. La parte centrale della monografia di Loreto è dedicata a tale evento, che lui affronta con paziente e scrupolosa attenzione.

Per chi non sa o ha dimenticato, richiamo molto brevemente alcuni dei principali passaggi. L'inizio degli appuntamenti interconfederali avviene con i colloqui in tema di unità tra l'aprile del 1966 e il novembre del 1967. Un apporto decisivo per il cammino unitario è anticipato dai congressi di Cgil e Cisl del 1969. Seguono le tre notissime convocazioni di Firenze dei Consigli generali di Cgil, Cisl e Uil:

- Firenze 1 (26-29 ottobre 1970): la consolidata volontà unitaria viene vissuta come la risposta efficace e necessaria al padronato e con l'impegno sindacale per le riforme;

- Firenze 2 (12 febbraio 1971): ampio confronto sul ruolo del sindacato, in particolare sul carattere classista della sua azione, sulla presenza politica in tema di sviluppo economico e di riforme, sull'opportunità del coordinamento delle politiche rivendicative. Nella logica dell'autonomia, si sancisce il divieto di costituire «correnti» che si richiamano ai partiti; restano, invece, divergenze sulla applicazione drastica o graduale delle incompatibilità;

• Firenze 3 (22-24 novembre 1971): si fissa per il settembre dell'anno seguente la celebrazione dei congressi nazionali per l'unità e si riconferma l'impegno comune di convocare entro i cinque mesi successivi il congresso costituente della nuova organizzazione sindacale unitaria.

Il 1972 doveva dunque essere l'anno della realizzazione dell'unità organica. In effetti le cose sono andate diversamente. Le decisioni e le scadenze di Firenze 3 sono state giudicate eccessivamente rigide da una parte della dirigenza sindacale e, più determinanti, sono venute «allo scoperto» e sono state ribadite resistenze e preoccupazioni di fondo.

Nel giugno del 1972 viene costituita la Federazione Cgil-Cisl-Uil. Si tratta di una soluzione interlocutoria, che non doveva far troppo regredire il processo unitario e, nel contempo, avrebbe potuto favorire esperienze in positivo. Era il limite invalicabile in tema di unità da parte di organizzazioni che rimanevano distinte nella loro identità organizzativa e culturale.

4. Cause e responsabilità

Nel lungo capitolo conclusivo, Loreto ricerca le cause e le responsabilità connesse dell'obiettivo. Qui riassume l'essenziale di un'esposizione assai articolata. Loreto individua due tipi di cause: gli attori coinvolti o interessati alle vicende dell'unità sindacale; e, con maggiore rilevanza, le diverse culture presenti nel sindacato italiano e il loro rapporto con la prospettiva unitaria.

4.1. Gli attori

I partiti politici, specificamente la Democrazia Cristiana e il Partito Comunista, mostravano una prevalente uguale preoccupazione, seppur di segno opposto. La prima non nascondeva il timore dell'egemonia comunista sul futuro organismo unitario. Il secondo temeva di perdere l'egemonia fino ad allora mantenuta nella Cgil.

Le confederazioni sindacali rientrano pienamente in questa vicenda. La Uil risentiva sensibilmente dell'influenza del Partito Socialista Democratico. La Cgil presenta al suo interno posizioni articolate, con interrogativi sul destino dell'unità che si poneva lo stesso Luciano Lama⁵, dirigente

⁵ Lama L. (1971), *Dieci anni di processo unitario*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 29.

aperto e sensibile all'autonomia del sindacato. La Cisl appare divisa, passando da posizioni radicalmente anti-unitarie del settore terra a posizioni opposte, principalmente rappresentate dalla Federazione dei lavoratori delle imprese metalmeccaniche (Fim). Questa, con la Fiom Cgil e la Uilm, era arrivata alla soglia dell'unità organica di categoria nel momento culminante del processo unitario generale. Veniva chiamata «unità a pezzi», infelice espressione di una prospettiva troppo rischiosa.

4.2. *Le culture*

Questo complesso argomento viene affrontato da Loreto con l'individuazione di tre distinte aree sindacali:

- la *sinistra sindacale*, diffusa prevalentemente nelle regioni del Nord, nei settori industriali, nelle componenti più radicali della sinistra socialista, comunista e cattolica, avente come obiettivo la rifondazione di un nuovo sindacato unitario. Esempio netto: la Fim Cisl e la Fiom Cgil e, insieme con la Uilm, la Flm;

- la *destra sindacale*, diffusa soprattutto nelle regioni del Sud, nell'agricoltura e tra le componenti più moderate e filogovernative, favorevole allo status-quo. Riferimenti: Uil e minoranza antiunitaria della Cisl;

- l'*area centrale*, anch'essa diffusa trasversalmente nelle categorie, nei territori e nelle componenti politiche, avente come obiettivo la creazione di inediti equilibri fra le confederazioni con le nuove dinamiche sociali. Quest'area ospita soprattutto le maggioranze confederali Cgil e Cisl che, dopo la trincea difensiva della Federazione unitaria del 1972, riprendono in mano la situazione, interiorizzando il salto dell'*autunno caldo*, uscendo dall'angolo e replicando alle sfide più ardite del sindacalismo dell'industria, mantenendo il clima unitario, ricominciando nel contempo una loro vicinanza competitiva.

I nomi delle aree sindacali, che Loreto utilizza, non mi convincono. Mentre condivido in pieno il peso che egli attribuisce alle culture sindacali, alle concezioni della Cgil, della Cisl, della Fim e di altre strutture. Infatti esse costituiscono il patrimonio e l'identità di ciascuna organizzazione e corrispondono al loro modo di affrontare i contenuti reali dell'azione e della memoria sindacali. Nella vicenda unitaria, ieri e oggi, i fattori culturali sono stati e sono sovente prevalenti, ciò soprattutto nelle relazioni fra la Cgil e la Cisl.

5. Era possibile?

Loreto spiega le colpe e le responsabilità dei singoli attori. Al di là di essi, si possono vedere altri fattori che hanno concorso. L'euforia ideologica ed espressiva di quegli anni si coniuga con forti domande rivendicative. Ma le possibilità redistributive si riducono nel corso del decennio settanta, con riferimenti iniziali alla crisi petrolifera. Gli stessi documenti sindacali insistono a parlare della crisi economica e dei suoi effetti sociali⁶. La costituzione della Federazione unitaria, con la ripresa della funzione di guida, tende a conseguire una sorta di graduale «istituzionalizzazione» delle domande continue e dei metodi di lotta propri degli anni unitari.

Vanno poi dovutamente considerate le difficoltà di una fusione effettiva fra Cgil e Cisl, che non fosse affrettata e con i piedi di argilla. Al momento del processo unitario – e a maggior ragione nei decenni che seguiranno – due elementi, l'uno legato fortemente all'altro, mettono in evidenza tali difficoltà.

Il primo riguarda linee e politiche all'interno delle rispettive culture e concezioni sindacali. Dopo il logoramento della Federazione unitaria riemergono le differenze con il ritorno a relazioni industriali e sindacali meno impetuose e meno aggressive; differenze che rispecchiano la linfa vitale delle due confederazioni e delle loro strutture. Pensiamo alle posizioni sugli assetti contrattuali e all'esordio della concertazione (capitolo undicesimo). Pensiamo ai contrasti e agli accordi separati (firmati da Cisl e Uil ma non dalla Cgil) per i contratti nazionali dei metalmeccanici, la categoria che è stata la più vicina all'ingresso dell'unità organica.

Il secondo elemento riguarda le dimensioni delle due confederazioni. Come sappiamo, per gli occupati attivi il rapporto Cisl/Cgil è dello 0,66 nel 1970 e dello 0,69 nel 1977. La Cgil ha evidentemente una dimensione maggiore ma anche la Cisl appare una grande organizzazione, rafforzata dalla costante tendenza a migliorare il rapporto a suo favore.

Se le fusioni riescono più facilmente quando uno dei due soggetti è più modesto dell'altro e ricerca o accetta di unirsi ottenendo alcune garanzie, questa soluzione non si addice al caso in questione. La Cisl è cresciuta troppo. Se le fusioni riguardano soggetti di uguale o quasi uguale entità,

⁶ Vedi Baglioni G. (2008), *L'accerchiamento. Perché si riduce la tutela sindacale tradizionale*, Bologna, Il Mulino.

esse sono rare e in genere non funzionano: la soluzione della diarchia appare intrinsecamente fragile, non solo per la sfera sindacale. In più si aggiunge la diversità di temperamento: possente e tradizionalista la Cgil, svelta e curiosa del nuovo la Cisl. Un po' come i leoni e le volpi di Vilfredo Pareto. In alcuni momenti, come vedremo, dagli anni ottanta a oggi, la mancanza dell'unità d'azione sarà dovuta a forti contrasti fra Cisl e Uil da una parte, Cgil dall'altra, su temi rilevanti.

TENDENZE

Ambiente e società nella tarda modernizzazione: le sfide per il sindacato

Elena Battaglini

1. Introduzione

Crisi economica e cambiamento climatico sono legati a doppio filo. Il rallentamento delle produzioni, nonché degli stili di vita e di consumo, ha un impatto diretto sulle emissioni di anidride carbonica, che sono le maggiori responsabili del cambiamento climatico. Tra il 2007 e il 2008 le emissioni Ue-Ets¹ a livello europeo sono scese del 3,07 per cento e questo decremento è destinato ad aumentare a fronte della decrescita del Pil. Alcuni esperti stimano che tra il 2009 e il 2012 la combinazione delle politiche del cambiamento climatico, l'andamento del prezzo del petrolio e la crisi economica ridurranno le emissioni europee fino al 20 per cento dei livelli del 2008 (Convery, 2009)².

Sebbene sia ormai incontrovertibile la relazione tra produttività e risorse, tra problemi sociali e ambientali come effetti di un modello di sviluppo dissipativo basato su energie fossili, il sindacato stenta a connettere i problemi della gestione delle risorse ambientali nei più generali temi della rappresentanza sociale, come retribuzioni, orari e organizzazione del lavoro.

L'obiettivo generale del contributo è quello di fornire le coordinate concettuali che possano dare una trama di sfondo al dibattito in materia di rischi sociali e ambientali in epoca neo-liberista. L'obiettivo specifico è volto, quindi, ad analizzare come la crisi ecologica, che tematizza le relazioni complesse tra ambiente e società, costituisca una sfida interna ed esterna

* Elena Battaglini è dottore di ricerca in Sociologia dell'ambiente; coordinatrice dell'area Ambiente e territorio dell'Ires nazionale.

¹ *European Emission Trading Scheme*: il sistema europeo degli scambi di quote di emissioni di gas serra, implementato con la direttiva 2003/87/CE, a seguito degli impegni sanciti dalla ratifica ed entrata in vigore del Protocollo di Kyoto.

² Per un'analisi dei nessi esistenti tra crisi climatica e crisi finanziaria si rinvia a Franzini (2009).

alle tradizioni e all'identità sindacale strutturatesi nel processo di modernizzazione. Per farlo collocherò le mie riflessioni nell'ambito temporale della transizione, tra la prima e la seconda fase del processo di modernizzazione, caratterizzata dalla centralità che ha assunto la percezione sociale dei rischi ambientali.

Le strutture organizzative sindacali, e le politiche pubbliche di cui si fanno portatrici, sono indirettamente modellate dalle configurazioni Stato, mercato e società. Queste, a loro volta, sono forgiate dalle dinamiche socio-economiche insite nei processi di modernizzazione che hanno determinato l'arretramento dello Stato a favore ora del mercato ora della società civile, con alterne vicende di legittimità, ruoli e sfere di competenza.

Analizzeremo, quindi, nelle loro linee essenziali, le modalità con cui i processi di globalizzazione e di individualizzazione (riflessiva) hanno modificato gli assetti e le relazioni tra Stato, mercato e società, e considereremo come nell'alleanza tripartita, nell'epoca dello scambio politico (Pizzorno, 1977) tra il sindacato e lo Stato, non ci fosse spazio culturale per impegnare l'identità collettiva sui temi ambientali perché esterni alla centralità dell'impresa e della rappresentanza del lavoro «a tempo pieno» e «per tutta la vita». Una volta delineato il quadro di fondo, nell'ambito di un'agenda di ricerca, individueremo i principali nodi che il sindacato italiano è chiamato a sciogliere per affrontare la «società del rischio» (Beck, 1986).

La sfida principale che il tema ambientale pone al sindacato è essenzialmente quella di mettere in discussione le tradizioni e le identità che hanno plasmato la sua organizzazione, le sue azioni e la sua capacità di apprendimento collettivo. Concluderemo, dunque, con alcune osservazioni in relazione ai temi di democrazia sindacale, partecipazione dal basso ed efficacia strategica, come strumenti cui affidiamo la possibilità per il sindacato tardo-moderno di disimparare risposte che, in questa fase, non sono più adeguate.

2. La transizione verso la «società del rischio»

La crisi ecologica costituisce uno degli elementi caratterizzanti il passaggio alla tarda modernità. L'ambiente assume, infatti, una nuova centralità nel dibattito pubblico in quanto catalizzatore delle contraddizioni, delle disuguaglianze e delle conseguenze inattese implicite nei modelli di crescita delle società occidentali. Diviene altresì elemento propulsivo della transizione socio-

politica, nonché fulcro della «modernizzazione riflessiva» (Giddens, 1990, 1991, 1994; Beck, 1986, 1994).

Le nuove relazioni tra Stato, mercato e società, conseguenti a questo passaggio, sono generalmente osservabili, in molti paesi, nell'arretramento dello Stato dalle tradizionali sfere di competenza (intervento nell'economia, disciplina del welfare state ecc.) e dal contestuale processo di assunzione di alcuni aspetti di queste funzioni da parte degli attori economici e sociali. In letteratura, questi processi sono oggetto di un vasto dibattito di cui sono protagonisti essenzialmente i post-modernisti e i teorici della modernizzazione riflessiva (Giddens, 1990; Alexander, 1995; Kumar, 1995; Albrow, 1996).

Sebbene le interpretazioni sul senso e sugli esiti della modernizzazione divergano, esiste un generale consenso sul ruolo dei processi di globalizzazione e individualizzazione, quali forze trainanti di questa transizione. In questo contributo assumeremo la prospettiva interpretativa della «modernizzazione riflessiva» per cui il progetto modernista non si intende affatto concluso, bensì si considera radicalizzato con particolare riferimento alle sue conseguenze inattese costituite essenzialmente dai rischi ambientali globali.

Ulrich Beck (1986) ha argomentato come l'asse centrale della modernizzazione nelle società industriali sia stato costituito dal controllo della natura e della vita sociale. Sotto il profilo degli assetti socio-economici, il progetto modernizzatore non poteva accettare disomogeneità e, pertanto, le istituzioni centrali della società industriale – il capitalismo, la burocrazia, lo Stato-nazione – esercitarono una forte pressione per l'omologazione delle differenze, razionalizzando (Weber, 1922) e disciplinando (Foucault, 1975) la vita sociale in modo che le differenze culturali si dissolvessero, al fine di un maggiore controllo delle forze sociali. Queste dinamiche si sono riverberate anche nella strutturazione delle identità individuali, laddove il lavoro retribuito e professionale costituiva l'asse principale su cui ruotavano le biografie e lo stesso senso d'identità fornendo, insieme alla famiglia, un sistema di coordinate bipolari entro il quale si è affermata la razionalità economica dell'industrialismo.

Il sistema occupazionale di questo periodo trova origine all'interno delle asperità e dei conflitti derivanti dalla questione sociale del diciannovesimo secolo, pertanto si caratterizza per un alto grado di standardizzazione delle dimensioni essenziali in cui esso si articola: il contratto, il luogo e l'orario di lavoro. L'impulso all'organizzazione e al controllo della razionalità economica concentra salariati «a tempo pieno» e per «tutta la vita» all'interno della gran-

de impresa fordista. La condizione di concentrazione temporale – oltretutto spaziale – del lavoro veniva generalmente regolata attraverso contratti collettivi standard che coinvolgevano ampie categorie d'impiego e, spesso, interi segmenti industriali.

Il «tempo pieno» di mansioni svolte «per tutta la vita», nella prima modernizzazione, era funzionale sia alla grande impresa sia agli stessi lavoratori, perché entrambi ostaggi, per motivi diversi, della stessa logica economica. Come sostiene Gorz, per la razionalità economica i livelli di consumo devono crescere senza contemporaneamente elevare il livello di soddisfazione, in un circolo vizioso in cui più gli individui sono infelici più sono compulsivamente spinti verso l'acquisto e il consumo di merci, come surrogato dei beni immateriali alienati nella produzione. Questa logica non può lasciar spazio alla qualità del tempo libero in quanto valore d'uso privo di valore di scambio e, quindi, improduttiva sia dal lato dell'offerta sia della domanda. Gli stessi sindacati non si sono potuti opporre a questo sistema perché una riduzione dell'orario di lavoro avrebbe potuto implicare un decremento dei livelli retributivi e la stessa legittimazione delle rivendicazioni salariali: «Tra padronato e sindacato si stabiliva così una complicità oggettiva: per entrambi gli individui dovevano definirsi innanzitutto come *lavoratori*, tutto il resto apparteneva al campo dell'accessorio e della vita privata. [...] Accettare di dar lavoro a tempo parziale a più gente di quanto fosse necessario, avrebbe significato rischiare di trovarsi in presenza non più di forza-lavoro ma di *persone*, ciascuna con la propria personalità e la propria vita, dunque difficili da disciplinare, coordinare, comandare. Allo stesso modo, per il sindacato, gli individui dovevano essere rappresentati e difesi solo in quanto forza-lavoro. [...] Il fatto è che l'individuo, nel tempo libero, cessa di essere un lavoratore; il desiderio di tempo libero è precisamente desiderio di definirsi attraverso attività, valori e relazioni altre rispetto al lavoro» (Gorz, 1988, pp. 129-130).

Nella società industriale il tempo dedicato al lavoro rende il lavoro un'esperienza sociale fondamentale, l'ambito principale della socializzazione degli individui, per cui si «è» in virtù di quanto si «fa» (e di quanto si guadagna) e che si realizza nella grande impresa fordista che concentrava in sé le diverse fasi della produzione.

Il progetto della prima modernizzazione si dispiegava anche nella definizione di confini molto precisi – di legittimità e competenze – tra Stato, mercato e società che, a loro volta, erano animati da differenti forze motrici: ri-

spettivamente la burocrazia, la competizione economica e la solidarietà. Tra queste sfere spiccava il ruolo autoritativo dello Stato-nazione (van Tatenhove, Arts, Leroy, 2000). La razionalizzazione e il controllo delle interazioni e delle interdipendenze tra esse si esercitava attraverso istituzioni, lo scambio tra sindacato, impresa fordista e politiche del welfare state (Dubink, 2003).

Successivamente, i processi di globalizzazione dei rischi – in particolare ambientali – e di individualizzazione, che hanno privato gli individui dall'ancoraggio con la tradizione, i legami solidali con la propria comunità di appartenenza e con le istituzioni del welfare state, hanno profondamente modificato l'assetto descritto e condotto verso un nuovo stadio della modernità. Il modello autoritativo dello Stato-nazione e la sua esclusività sono, quindi, stati messi in discussione da nuove dinamiche di potere a diversi livelli, dal locale al multinazionale e, nello stesso tempo, le sue relazioni con il mercato e la società civile diventano meno chiare per l'intensificazione dei livelli di interazione e interconnessione tra gli attori economici e sociali, la standardizzazione dei modelli sociali, economici e culturali, la radicalizzazione delle eterogeneità locali come reazione alle tendenze omogeneizzanti della globalizzazione.

In particolare, il processo di individualizzazione ha eroso definitivamente i legami delle istituzioni comunitarie come la famiglia e la comunità locale, privando gli individui delle protezioni sociali dello stato assistenziale, smantellato sotto l'onda delle *less state politics* (van Tatenhove, Arts, Leroy, 2000, p. 44). In questo contesto, le minacce ambientali globalizzate (Beck, 1986), la deprivazione dalle tradizioni (Giddens, 1991), la perdita di riferimento con l'esperienza e la cultura di appartenenza (Castells, 1997) – e, aggiungiamo noi, con il lavoro a tempo pieno e per tutta la vita su cui facevano perno le biografie individuali della prima fase della modernità – hanno come corollario la scomparsa della corrispondenza tra individuo e società nelle sue istituzioni fondamentali e, quindi, la frantumazione delle esperienze individuali e collettive (Touraine, 2005). L'identità individuale tardo-moderna, dunque, non si esprime più in termini di professione e di reddito, ma si gioca su diversi ambiti dell'esistenza e il benessere sociale si amplia verso più dimensioni.

Come la rivoluzione industriale aveva scardinato la struttura feudale e le sue istituzioni sociali e politiche, la modernizzazione riflessiva, come teorizzato da Beck e Giddens, modernizzando se stessa sta dissolvendo i miti centrali della società industriale e ci sta inducendo ad accettare lo scambio tra

la sicurezza, che l'adesione alle istituzioni fondamentali assicurava, per una parte di libertà.

Il rischio è dunque il prezzo da pagare alla modernità. Stiamo infatti vivendo in una fase caratterizzata dal fatto che la produzione sociale di ricchezza si presenta in modo sistematico come una produzione sistematica di rischi. E il rischio è un rischio globale, come nel caso delle emissioni di anidride carbonica che dispiegano i loro effetti in maniera da coinvolgere anche aree in cui non sono presenti impianti industriali. È un rischio, poi, che sfugge alla percezione dei sensi, come nel caso degli agenti chimici, e che quindi richiede specifiche conoscenze. È un rischio, infine, non più interpretabile nell'ottica fatalistica dell'ineluttabilità, ma che è oggetto di dibattito pubblico, coinvolgendo la quotidianità di tutti e reclama – da qui il conflitto – il giudizio etico, culturale degli attori sociali: in una parola, il giudizio politico, come sostiene l'antropologa Mary Douglas (1985). Si tratta, quindi, di un rischio che è oggetto di un dibattito pubblico di tipo particolare, che coalizza nuovi bisogni e interessi sociali e, distribuendo forme inedite di disuguaglianza, non tarderà a colpire anche chi lo produce o trae da esso benefici.

3. La sostenibilità socio-economica e ambientale: un'agenda di ricerca per il sindacato

La crisi globale, finanziaria e climatica, costituisce il corollario di un modello di sviluppo fondato sull'uso non sostenibile delle risorse naturali e sulle iniquità distributive sia di risorse immateriali sia di reddito sia di impatti ambientali. Questo modello trova la sua epitome nelle politiche neo-liberiste che fanno leva sulla flessibilità del mercato del lavoro, sulla deregolazione e sul dumping sociale, misure ritenute funzionali ad affrontare l'accrescimento del capitale e, contestualmente, il problema delle risorse scarse, a iniziare da quelle energetiche.

La congiuntura economica inoltre si affaccia in un periodo di grave crisi della rappresentanza dei diritti sindacali e del modello di concertazione trilaterale, messo sotto scacco dall'internazionalizzazione dell'economia e dall'alleanza tra neo-liberismo e politiche monetariste, passaggio che Streeck (2006, p. 54) definisce come «transizione dal tripartitismo keynesiano all'unilateralismo monetarista».

Rinviando alle magistrali argomentazioni del direttore del Max-Planck-Institute di Colonia l'analisi degli effetti che questo processo ha sui sindacati europei e sulla democrazia economica, obiettivo di questa sezione è delineare, in un'agenda di ricerca, i principali nodi che il sindacato italiano deve sciogliere per consentire l'integrazione delle problematiche ambientali nella definizione delle politiche economiche e sociali³.

3.1. Persistenza del paradigma dell'impresa infra muros

È con il referendum anti-nucleare del 1987 che il tema del cosiddetto «ambiente esterno», in particolare dell'uso delle risorse, fa il suo ingresso nei documenti e nelle discussioni ufficiali del sindacato, in considerazione dello schierarsi di numerosi rappresentanti del mondo del lavoro contro questa scelta energetica. Alcuni esponenti sindacali iniziano, quindi, a intravedere la trama e i nessi che legano la salute e la sicurezza dei lavoratori, su cui, fin dagli anni settanta, il sindacato aveva svolto storiche battaglie, e l'ambiente. Quest'ultimo assume ancora una valenza e una portata generale, di cui non si riescono ancora a declinare le implicazioni, tanto da assumere il generico termine di «ambiente esterno». Esterno ai processi di produzione, esterno ai confini così netti, così insormontabili dalla cultura sindacale di allora, centrata sul paradigma di impresa *infra muros*.

La grande sfida che la crisi ambientale e climatica pone al sindacato è in primis legata alla sua capacità culturale di tematizzare i nessi tra ambiente e società. Sarebbe quindi interessante analizzare se e come il sindacato, nella specificità della pratica negoziale, colga le interazioni tra ambiente interno all'impresa e ambiente esterno: tra i diritti dei lavoratori a esercitare la propria attività all'interno di un posto di lavoro salubre e sicuro ai diritti che quegli stessi lavoratori/cittadini hanno di vivere e fruire di un territorio in cui siano minimi gli impatti ambientali dei processi di produzione.

3.2. La capacità di far rete con i movimenti e le associazioni di base

L'aumento del numero dei cosiddetti «conflitti ambientali» – che hanno opposto le ragioni dell'ambiente a quelli dello sviluppo e dell'occupazione – ha

³ Le nostre argomentazioni si basano sull'analisi di documenti sindacali (atti congressuali, seminari, documenti e risoluzioni internazionali, documentazione e circolari interne) e su alcune interviste svolte a testimoni privilegiati afferenti, prevalentemente, alla Cgil. Per un'analisi approfondita del dibattito sindacale tra il 1992 e il 2002, tra il Summit di Rio de Janeiro e la Conferenza di Johannesburg, sia consentito un rinvio a Battaglini (2002).

dimostrato con evidenza l'inadeguatezza degli strumenti tradizionali di politica ambientale (norme di comando e controllo, azioni economiche e finanziarie) basati sul principio «chi inquina paga», se questi non siano accompagnati da adeguati stimoli e incentivi a una partecipazione «dal basso». E ha permesso di individuare nel principio di responsabilizzazione degli attori locali uno dei fattori chiave per lo sviluppo sostenibile sia a livello economico e sociale sia a livello ambientale.

L'esperienza di conflitti ambientali dolorosi, primi tra tutti Porto Marghera o l'Acna di Cengio, ha avuto l'importante effetto di allargare l'arena negoziale oltre i confini dell'impresa, facendo emergere nuovi interessi rappresentati da attori non tradizionali, con cui il sindacato ha dialogato per pianificare iniziative comuni.

Si tratta ora di capire se e come l'esperienza che ha consentito al sindacato di comporre e mediare tra interessi tradizionali e quelli di cittadinanza abbia realmente inaugurato pratiche e innovazioni procedurali come sintesi tra il livello macro, statuale, di comando e controllo, e quello *bottom up*, fondato su bisogni e interessi specifici e condivisi da più attori.

Appare inoltre necessario capire se questa esperienza di *networking*, svolta dal sindacato a livello territoriale, possa favorire strumenti negoziali più efficaci per affrontare le trame complesse che legano i sistemi sociali e quelli ambientali, da percepire come congiunti, all'interno di progetti locali e di scenari di sviluppo condivisi.

Sarebbe infine interessante valutare in maniera approfondita se l'esperienza negoziale più tradizionale, e quindi la produzione contrattuale, possa consentire innovazioni procedurali e sostanziali sul piano della prevenzione dei rischi ambientali, e possa permettere al sindacato d'intervenire preventivamente sui problemi, e non, quindi, solo a fronte di emergenze. Una disamina puntuale di tali documenti permetterebbe di comprendere se e come il sindacato sia riuscito a cooptare, all'interno della rappresentanza, interessi legati alla qualità ambientale, e se e come li abbia «ricomposti» a quelli più tradizionali legati a retribuzione, orari e organizzazione del lavoro.

3.3. La partecipazione

La critica al modello fordista di produzione e la contrattazione di una maggiore partecipazione dei lavoratori alle scelte d'impresa, in questi anni, hanno avuto l'effetto di integrare al tradizionale modello relazionale, basato sul conflitto, altri strumenti di dialogo sociale.

Il monito verso il ricorso a strumenti di partecipazione sociale «dal basso» proviene anche dalle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro e dal capitolo 29 dell'Agenda XXI sulla codeterminazione. Le difficoltà nell'integrazione tra politiche ambientali, economiche e sociali, infatti, si incontrano anche a seguito di sistemi decisionali e regolamentari che non prevedono esplicitamente diritti d'informazione e consultazione estesi dall'impresa alle comunità locali e alle organizzazioni di rappresentanza sociale, con esplicito riferimento ai negoziati della World Trade Organization.

Sarebbe ora interessante comprendere se e come, all'interno del sindacato, sia stato colto il nesso tra il tema della partecipazione e la dimensione pluralistica e partecipativa dello sviluppo sostenibile, soprattutto se è stato realmente compreso nella pratica negoziale il ruolo che possono avere i lavoratori nella riconversione produttiva verso prodotti e processi di qualità e, più in generale, verso modelli di produzione sostenibili.

4. Conclusioni: la rappresentanza di nuovi diritti e l'inclusione sociale come sfide organizzative

Le sfide che pone la società del rischio alle organizzazioni di rappresentanza implicano, innanzitutto, di saper cogliere e tradurre le nuove trasformazioni sociali riconcettualizzando le vecchie categorie di classe, famiglia, industria. Con tali criteri, infatti, si interpreta la complessità dei bisogni e delle nuove domande sociali, legate alla società del rischio, come frammentazione, destrutturazione legata al contingente, cosa che implicitamente potrebbe condurre a ulteriori segmentazioni della rappresentanza. Un'utile categoria concettuale, cui riferire diritti e tutele e su cui fondare la coesione sociale, appare invece essere quella di «cittadinanza» che, dalla nostra visuale, non si riferisce solo all'«essere nel mondo», ma anche alla soggettività dell'individuo e alle sue modalità specifiche di relazionarsi con esso: un «soggetto-comunità» e un «soggetto-libertà», la cui complementarità è stata così ben descritta da Alain Touraine (1992).

Il passaggio tra la prima e la seconda modernizzazione, come abbiamo sopra argomentato, è stato caratterizzato dal crollo del sistema del pieno impiego standardizzato che ha fatto posto a processi di flessibilizzazione spaziale e temporale del lavoro. Essi hanno contribuito a moltiplicare e pluralizzare contenuti e competenze professionali, ricreando differenze d'interessi, ri-

schì e bisogni che costituiscono la trama complessa del nuovo tessuto sociale (Altieri, Carrieri, 2000).

Nella «società dei lavori» l'occupazione non rappresenta più l'unica variabile a determinare la socializzazione e lo status sociale degli individui: hanno acquisito un peso significativo le condizioni legate all'istruzione, alla residenza, allo stato civile, alla salute, al tempo libero, all'interno delle quali si misurano le differenze in termini di reti e posizioni sociali.

In questo quadro, in cui si iscrivono le politiche di neo-liberismo economico, gli interessi si coalizzano con gruppi e circostanze diverse, le alleanze si circoscrivono su bisogni e condizioni specifiche secondo la situazione e il tema. Ci resta il dubbio se questa situazione sia ascrivibile a processi estremi di individualizzazione o, piuttosto, alla mancanza di un progetto politico che dia vita a un paradigma di azione collettiva che rappresenti i nuovi bisogni all'interno di sistemi etici universali, fondati su valori come il rispetto dell'altro da sé, la solidarietà, la pace, la democrazia.

Gli organismi di rappresentanza, in particolare i partiti, stentano a produrre tale progettualità perché riteniamo non siano ancora in grado di interpretare e quindi di rappresentare le trasformazioni sociali in corso, in quanto avvitati in dinamiche organizzative sempre più scollate dalle domande sociali e dalle dinamiche socio-economiche del paese.

Nella fase attuale della modernizzazione, ci troviamo di fronte a nuove forme di conflitto tra lavoro e capitale che, come l'attuale situazione dimostra, coinvolgono principalmente la dimensione del lavoro: il rischio politico più grande è quello di permettere al capitalismo di giocare il suo ruolo senza avversari, contribuendo al sorgere di «un capitalismo senza classi, un capitalismo puro, 'intelligente', antisociale, un neoliberalismo senza virtù che smantella i diritti fondamentali conquistati con la lotta attraverso la prima rivoluzione borghese e il movimento operaio, forse addirittura con il consenso (ottenuto con la forza) dei partiti operai dell'Europa privati del loro cuore» (Beck, 1994, pp. 81-82). Un capitalismo, diciamo noi, fautore di un modello globale di sviluppo responsabile di depauperare definitivamente le risorse della terra, nonché di profonde ingiustizie sociali.

Pensiamo che il sindacato italiano possa svolgere un ruolo importante nel farsi promotore di un progetto che favorisca modelli economici fondati sulla qualità dei processi, sull'inclusione sociale e su nuove forme di solidarietà. Occorre però che, innanzitutto, sappia trasferire i diritti dei lavoratori verso una piattaforma di diritti di cittadinanza, estendendo le tutele a un nuovo si-

stema che copra filiere di bisogni e porzioni di tempo esulanti dal ristretto ambito d'impresa. E, poi, sappia avviare un processo strategico d'innovazione organizzativa al suo interno.

Si tratta per il sindacato di accogliere le sfide delineate ampliando regole e innovando procedure al fine di ridefinire il concetto di rappresentanza non solo rispetto ai luoghi di lavoro, ma anche agli ambiti con cui il lavoro è interrelato: il territorio, la cittadinanza, la sfera del tempo libero. Un nuovo modello di sviluppo, fondato sulla coesione sociale e la qualità economica e ambientale implica, dunque, nuovi e più ampi sistemi di tutela e la rappresentanza dei diritti del lavoratore nel suo completo «ciclo di vita» di individuo, di cittadino, di consumatore e fruitore di beni pubblici limitati quali le risorse ambientali e il paesaggio.

In conclusione, la possibilità e le modalità con cui il sindacato risponderà alle minacce globali risulta condizionato da ciò che Hyman (1997) definisce «capacità organizzativa», che è intesa come l'abilità a valutare le opportunità per l'intervento, di predisporre politiche coerenti e di saperle implementare efficacemente. Le sfide delineate rendono urgente la costruzione di una strategia che riteniamo debba far perno su tre dimensioni principali: la democrazia sindacale, la partecipazione dal basso e la confederalità:

- *democrazia sindacale*: essa richiede un ambito adeguato di azione per tutte le categorie di iscritti, al fine di contribuire alla definizione delle priorità e dei programmi delle proprie organizzazioni. Implica quindi strutture adeguate per la partecipazione, il coinvolgimento e l'auto-attivazione a livello di base per interpretare, decifrare, sostenere e ridefinire le richieste dei rappresentati, così da suscitare il consenso e l'approvazione più ampi possibili (Hyman, 2007);

- *partecipazione dal basso*: l'efficacia strategica postula un'interconnessione fra approcci discendenti (*top-down*) e approcci ascendenti (*bottom-up*), canali di confronto sia orizzontale sia verticale circa gli obiettivi e i metodi di azione, con un coinvolgimento democratico degli attivisti e dell'insieme degli iscritti da cui dipende la volontà dei suoi membri sia di pagare sia di agire (Offe, Wiesenthal, 1985);

- *confederalità*: nella fase in cui la separazione tra esclusi e inclusi tende ad aumentare, la riunificazione dei diritti e l'estensione delle opportunità in un mondo del lavoro sempre più diviso e frammentato richiede la capacità di ristrutturare un sistema di conoscenze che sia al contempo *specialistico*, ossia consideri la caratterizzazione specifica di una categoria o di un territorio, e *u-*

niversale, ossia capace di far dialogare le diverse specificità, di integrare le conoscenze, facendo vivere e praticare una prospettiva comune accanto a una specialistica. La confederalità, in questo senso, diventa anche una «comunità d'interazione», dove la conoscenza dei singoli diventa conoscenza generalizzata se rappresentanti e rappresentati possano condividere le specifiche esperienze, sulla base di una reciproca fiducia, portando a sintesi comprensioni separate in un più coerente quadro d'insieme (Hyman, 2007).

Le identità ereditate dalla prima fase della modernità e dal fordismo, come abbiamo cercato di argomentare, modellano dunque le traiettorie d'azione assunte da un'organizzazione sindacale. La possibilità di costruire una strategia che affronti efficacemente, e contestualmente, la crisi economica e gli impatti del cambiamento climatico risiede nella possibilità di confutare la tesi della *path dependency* delle azioni sindacali, invertendo il tracciato della modernizzazione neoliberista. E questa prospettiva è oggi affidata al dibattito della Cgil in seno al suo Congresso.

Bibliografia

- Albrow M. (1996), *The Global Age. State and Society Beyond Modernity*, Oxford, Polity Press.
- Alexander J.C. (1995), *Fin de Siècle Social Theory. Relativism, Reduction and the Problem of Reason*, Londra-New York, Verso.
- Altieri G., Carrieri M. (a cura di) (2000), *Il popolo del 10%*, Roma, Donzelli.
- Battaglini E. (2002), *Ambiente e lavoro: opzioni, alternative o obiettivi integrabili? Le risposte del sindacato italiano, tra Rio 92 ed il World Summit di Johannesburg*, in *Quaderni di Agricoltura, Alimentazione, Economia, Ecologia (AE)*, n. 1, supplemento al n. 2, Roma, Edizioni Lariser, pp. 21-39.
- Beck U. (1986), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Francoforte, Suhrkamp Verlag (tr. it. *La società del rischio*, Roma, Carocci, 2000).
- Beck U. (1994), *The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernisation*, in Beck U., Giddens A., Lash S., *op.cit.*, pp. 1-55.
- Beck U., Giddens A., Lash S. (1994), *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge, Polity Press (tr. it. *Modernizzazione riflessiva*, Trieste, Asterios, 1999).
- Castells M. (1997), *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume II, Power of Identity*, Oxford (UK)-Malden (USA), Blackwell.
- Convery F.J. (2009), *Impact of the Economic Crisis on Climate Change*, in *Intereconomics*, vol. 44, n. 3, maggio-giugno, pp. 130-131.
- Douglas M. (1985), *Risk Acceptability. According to the Social Sciences*, New York, Russell Sage Foundation (tr. it. *Come percepiamo il pericolo. Antropologia del rischio*, Milano, Feltrinelli, 1991).
- Dubbink W. (2003), *Assisting the Invisible Hand. Contested Relations Between Market, State and Civil Society*, Dordrecht, Kluwer Academic.
- Foucault M. (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Parigi, Gallimard (tr. it. *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, Einaudi, 1976).
- Franzini M. (2009), *La crisi economica, l'economia «verde» e il cambiamento climatico. Riflessioni sulle istituzioni del capitalismo*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale - Lavori*, n. 4, ottobre-dicembre, pp. 147-161.
- Giddens A. (1990), *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press (tr. it. *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Bologna, Il Mulino, 1994).
- Giddens A. (1991), *Modernity and Self-Identity*, Cambridge, Polity Press (tr. it. *Identità e società moderna*, Napoli, Ipermedium Libri, 1999).

- Giddens A. (1994), *Living in a Post-Traditional Society*, in Beck U., Giddens A., Lash S., *op.cit.*
- Gorz A. (1988), *Métamorphoses du travail. Quête du sens. Critique de la raison économique*, Parigi, Éditions Galilée (tr. it. *Metamorfosi del lavoro. Critica della ragione economica*, Torino, Bollati Boringhieri, 1992, pp. 129-130).
- Hyman R. (1997), *Trade Unions and Interest Representation in the Context of Globalisation*, in *Transfer, European Review of Labour and Research*, vol. 3, n. 3, pp. 515-533.
- Hyman R. (2007), *How Can Trade Unions Act Strategically?*, in *Transfer, European Review of Labour and Research*, vol. 13, n. 2, pp. 193-210.
- Kumar K. (1995), *From Post-industrial to Post-modern Society. New Theories of the Contemporary World*, Oxford (UK)-Cambridge (USA), Blackwell.
- Offe C., Wiesenthal H. (1985), *Two Logics of Collective Action*, in Offe C., *Disorganized Capitalism*, Cambridge, Polity Press, pp. 170-220.
- Pizzorno A. (1977), *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, Bologna, Il Mulino.
- Streeck W. (2006), *Lo studio degli interessi organizzati: prima e dopo il passaggio del secolo*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale - Lavori*, n. 1, gennaio-marzo, pp. 35-74.
- Touraine A. (1992), *Critique de la modernité*, Librairie Arthème Fayard (tr. it. *Critica della modernità*, Milano, Il Saggiatore, 1993).
- Touraine A. (2005), *Un nouveau paradigme. Pour comprendre le monde aujourd'hui*, Parigi, Fayard.
- van Tatenhove J., Arts B., Leroy P. (a cura di) (2000), *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*, Dordrecht, Kluwer Academic.
- Weber M. (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübinga, Mohr (tr. it. *Economia e società*, Milano, Comunità, 1995, vol. I).

Produttività, innovazione e relazioni industriali.

Fattori di crescita dell'Emilia-Romagna

Davide Antonioli, Annaflavia Bianchi,

Massimiliano Mazzanti, Paolo Pini

1. Introduzione

Negli anni recenti è noto come due tesi si siano confrontate circa le performance del sistema produttivo italiano. Da un lato la tesi del «declino», che enfatizza la perdita di competitività del sistema italiano attestata dai bassi tassi di crescita di medio periodo del reddito e dalla stagnazione della produttività, sia assoluta sia relativa, se rapportata ai maggiori paesi industriali con cui l'Italia si confronta (Banca d'Italia, 2003; Ciocca, 2003; Faini, 2004; Brandolini, Bugamelli, 2009). Tale lettura trova conferma anche dall'ultima ricostruzione dei dati di crescita della produttività del lavoro per ora lavorata dal 1981 al 2008 fornita dall'Istat (2009a). Dall'altro la tesi della «trasformazione», che evidenzia invece significativi cambiamenti di struttura e di comportamento delle imprese italiane negli ultimi dieci anni, cambiamenti che spiegherebbero il relativo successo del «made in Italy» sui mercati internazionali, attestato anche dalle buone performance delle esportazioni italiane in una fase lunga di euro forte (Fortis, Quadrio Curzio, a cura di, 2006; Fortis, 2009; Quintieri, 2007; Coltorti, 2006; Ginzburg, 2005; Ginzburg, Bigarelli, 2008). La discussione è ancora molto aperta, e la crisi del 2008-2009 accrescerà forse il contenzioso proponendo un ulteriore interrogativo circa la collocazione dell'Italia nello scenario post-crisi: uscirà più debole o più forte il nostro

* Davide Antonioli è assegnista di ricerca all'Università di Ferrara, nel Dipartimento di Economia, istituzioni, territorio.

Annaflavia Bianchi è responsabile scientifico della Fondazione Faber e docente a contratto di Economia dell'innovazione nella Facoltà di Economia dell'Università di Ferrara.

Massimiliano Mazzanti è docente di Economia politica nella Facoltà di Economia dell'Università di Ferrara.

Paolo Pini è docente di Economia politica nella Facoltà di Economia dell'Università di Ferrara.

paese, e il suo tessuto industriale, da una recessione globale che ridefinisce anche i confini geo-economico-produttivi tra aree e paesi?

Anche il tessuto produttivo della regione Emilia-Romagna, a forte vocazione manifatturiera, caratterizzato da intense interconnessioni con le economie industriali europee (tedesca anzitutto) e fortemente orientato all'export anche extra-Ue a 27 paesi, ha risentito pesantemente della congiuntura internazionale. Esso ha mostrato però anche forti caratteri di solidità strutturale, contenendo gli effetti della crisi sul mercato del lavoro e salvaguardando la robustezza del sistema industriale (Regione Emilia-Romagna, Unioncamere, 2009). Quanto vi sia di congiunturale o strutturale nella fase attuale di crisi regionale è un quesito aperto. Le risposte non possono però prescindere da una valutazione delle performance di medio e lungo periodo dell'economia regionale, e anche in questo contesto sembrano confrontarsi, se pur con i dovuti distinguo, le due tesi di cui sopra (Cossentino, 2009), con punti di forza e di debolezza specifici per il contesto regionale.

Con questo contributo si intende fornire una lettura che propone una diversa interpretazione per riconoscere come spesso, dietro analisi complessive e aggregate, si celino – neppure tanto nascoste – spiegazioni importanti che chiamano in causa differenze significative di performance macro-settoriali. Proporre una riflessione sul sistema regionale dell'Emilia-Romagna può essere utile per varie ragioni, non ultima il fatto che questa regione è stata spesso indicata come uno di quei casi importanti che hanno visto coniugare con successo una forte competitività del tessuto produttivo con robusti connotati di coesione sociale di medio-lungo periodo.

In particolare, si mostrerà come le performance di crescita di medio periodo, dal 1995 al 2008, del reddito, dell'occupazione e della produttività non siano molto differenti per la regione Emilia-Romagna da quelle per l'Italia: esse risultano un poco migliori quanto a reddito, e migliori per occupazione, un poco peggiori quanto a produttività; ma le differenze non sono così ampie come alcuni osservatori potrebbero attendersi. Ciò che invece emerge con maggiore nitidezza è che il risultato aggregato in sede regionale risulta da due sentieri che appaiono abbastanza divergenti: da un lato, i settori industriali che, trainati dalla componente estera della domanda, fanno registrare una crescita del valore aggiunto a tassi ben più elevati della media nazionale, con guadagni significativi anche in termini

di occupazione; dall'altro, i settori del terziario che frenano la crescita con dinamiche della produttività spesso negative, compensate da una forte intensità occupazionale della crescita del valore aggiunto. Tre sono i fattori che stanno alla base delle performance superiori dei settori industriali: la dinamica favorevole della produttività del lavoro in presenza di retribuzioni reali pure esse tendenzialmente in crescita; l'intensità innovativa del sistema produttivo regionale, attestato da specifiche variabili di input di innovazione tecno-organizzativa; un sistema istituzionale di relazioni di lavoro tra direzione e dipendenti nelle imprese e di regolazione sociale dei conflitti che favorisce il dialogo con il sindacato e la condivisione di procedure di confronto volte a supportare l'attività innovativa.

In una prospettiva di medio-lungo periodo sarà così evidente che la regione Emilia-Romagna, in termini assoluti e soprattutto in termini comparativi nazionali, si contraddistingue per performance economiche superiori su vari aspetti cruciali, cui si accompagnano caratteristiche meno favorevoli che, come si vedrà, emergono soprattutto sulla base della distinzione della struttura produttiva complessiva in industria/servizi¹.

2. Il quadro macroeconomico in un contesto internazionale

Ci sembra importante dare avvio alla nostra analisi considerando le performance recenti del sistema regionale in un'ottica comparata con l'Italia, focalizzandoci su mercato del lavoro, reddito, produttività e distribuzione.

Nell'ultimo decennio, le performance del mercato del lavoro regionale sono state migliori di quelle nazionali per gran parte degli indicatori rilevanti, sia per quanto riguarda gli aspetti dinamici – le performance di medio periodo – sia per i valori assoluti di fine periodo, come risulta evidente dalla Tab. 1a. L'occupazione dipendente è aumentata al tasso annuale del 2 per cento circa, di 2/3 superiore a quello nazionale. Differenze significative a vantaggio dell'Emilia-Romagna presentano anche la crescita per l'occupazione totale, per le forze di lavoro e la riduzione della disoccupazione. Quello che era uno degli obiettivi delle politiche occupazionali degli anni novanta e di questo decennio si è concretizzato con l'ingresso di

¹ Per i dettagli, vedi analisi e tabelle in Antonioli et al. (2010).

Tab. 1a – Quadro economico, mercato del lavoro

MERCATO DEL LAVORO*	ITALIA				EMILIA-ROMAGNA			
	1995	2008	DIFF. '95-'08	CRESCITA ANNUALE MEDIA	1995	2008	DIFF. '95-'08	CRESCITA ANNUALE MEDIA
OCCUPAZIONE TOTALE (ULS)	22488	24996	2508	0,80	1919	2200	281	1,05
OCCUPAZIONE DIPENDENTE (ULS)	15549	17981	2432	1,12	1262	1577	315	1,78
OCCUPAZIONE TOTALE (PERSONE)	21841	25263	3422	1,12	1834	2200	366	1,42
OCCUPAZIONE DIPENDENTE (PERSONE)	15959	19293	3335	1,49	1282	1676	394	2,20
DISOCCUPAZIONE (PERSONE)	2544	1699	-845	-2,37	104	65	-39	-2,68
FORZE DI LAVORO (PERSONE)	22784	25091	2307	0,72	1773	2045	272	1,10
QUOTA OCCUPATI ATIPICI SU TOTALE OCCUPATI (%) (2001 E 2008)	7,8	13,8	6,0	0,43	6,2	12,3	6,1	0,44
TASSO DI DISOCCUPAZIONE (15-64) (%)	11,2	6,8	-4,4	-0,31	5,9	3,2	-2,7	-0,19
TASSO DI OCCUPAZIONE (15-64) (%)	51,8	58,7	6,9	0,49	61,3	70,2	8,9	0,64
TASSO DI DISOCCUPAZIONE (15-24) (%)	30,3	21,5	-8,8	-0,63	17,0	11,1	-5,9	-0,42
TASSO DI ATTIVITÀ (15-64) (%)	58,4	63,0	4,6	0,33	65,2	72,6	7,4	0,53

Nota: nostre elaborazioni; * per l'occupazione la fonte è Istat (2009), *Contabilità nazionale e Conti economici regionali*; per le altre variabili in tabella Istat (vari anni), *Rilevazione sulle forze di lavoro*.

forze di lavoro nel mercato che, unitamente alla riduzione della disoccupazione, hanno contribuito alla crescita dell'occupazione. Come è noto tale dinamica si è realizzata anche tramite l'aumento dei posti di lavoro atipici che non condividono le garanzie di tutela di quelli tradizionali a tempo indeterminato: la loro quota raddoppia anche in regione dal 2001² al 2008, a fronte anche dei numerosi interventi normativi volti a flessibilizzare i rapporti di lavoro, di cui la legge Treu del 1997 e la legge Maroni del 2003 costituiscono i principali interventi.

La performance occupazionale di successo sul piano nazionale non solo si è accompagnata a una crescita di un mercato del lavoro secondario con minori garanzie, ma è anche avvenuta in un contesto di aumento della *intensità occupazionale della crescita* (rapporto tra crescita dell'occupazione e crescita del prodotto interno lordo³), obiettivo peraltro perseguito dalle politiche occupazionali europee degli anni novanta e sancito dalla strategia di Lisbona nel marzo del 2000. La particolarità nazionale di questo percorso, rispetto ad altri grandi paesi europei, è stata però la bassa crescita del reddito e la conseguente stagnazione della produttività del lavoro⁴ (Tab. 1b, Graf. 1).

Anche la nostra regione non è affatto estranea a questo risultato, come emerge dalla tabella che segue (Tab. 1b). La produttività per occupato o per unità di lavoro è cresciuta in modo alquanto moderato dal 1995 al 2008 (0,42 per cento annuo per unità di lavoro e 0,13 per occupato), e in regione a un tasso persino inferiore di quello nazionale, con un aumento anche del costo del lavoro per unità di prodotto (0,32 per cento annuo). Le retribuzioni reali del lavoro hanno seguito tale dinamica debole, in regione più che a livello nazionale, e solo la dinamica regionale più favorevole dell'occupazione dipendente ha contribuito in modo significativo a una crescita del rapporto distributivo tra redditi da lavoro di-

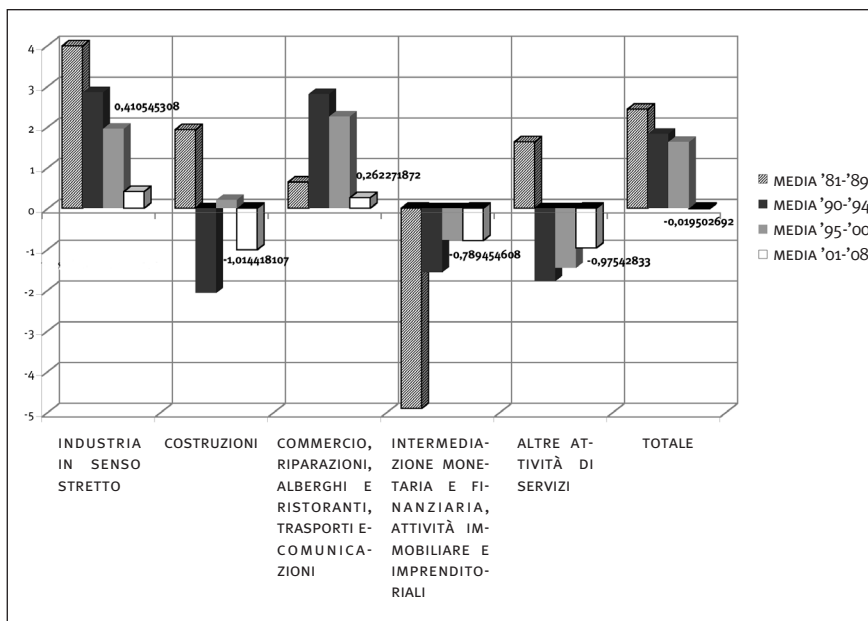
² Comparazioni con anni precedenti al 2001 non sono possibili su fonte Istat, *Rilevazione Nazionale sulle forze di lavoro*. Per un esame sull'occupazione atipica in regione, vedi il quadro sintetico presentato più avanti.

³ Si è passati per l'Italia da un'intensità occupazionale della crescita dello 0,5 negli anni 1995-1999, a circa l'1,2 negli anni 2004-2008; per l'Emilia Romagna da 0,7 a 1,3 (nostre elaborazioni su Istat, 2009b).

⁴ La crescita della produttività del lavoro per ora lavorata è passata da circa il 2 per cento negli anni 1981-1989 allo 0 negli anni 2001-2008 (nostre elaborazioni su Istat, 2009a).

pendente e risultato lordo di gestione, che in Emilia-Romagna si assestava nel 1995 su valori particolarmente bassi dopo la diminuzione della quota distributiva del lavoro da metà degli anni ottanta. Il reddito annuale da lavoro dipendente per unità di lavoro è aumentato in termini reali di 265 euro dal 1995 al 2008, il salario lordo annuale per unità di lavoro dipendente di 1.354 euro in termini reali in 14 anni. L'aumento dell'intensità occupazionale della crescita ha quindi avuto il suo limite in termini di benessere collettivo e distributivo nella bassa crescita del reddito e quindi nella sua distribuzione frenata dalla stagnazione della produttività del lavoro.

Graf. 1 – Il declino della crescita della produttività per ora lavorata in Italia, 1981-2008



Fonte: nostre elaborazioni su Istat (2009a).

Tab. 1b – Quadro economico, reddito, produttività del lavoro e distribuzione

	ITALIA				EMILIA-ROMAGNA			
	1995	2008	DIFF. '95-'08	CRESCITA ANNUALE MEDIA	1995	2008	DIFF. '95-'08	CRESCITA ANNUALE MEDIA
REDDITO, PREZZI, PRODUTTIVITÀ, COSTI								
PIL REALE	100	117,8	17,8	1,27	100	120,6	20,6	1,47
DEFLATORE DEL PIL	100	140,9	40,9	2,92	100	140,1	40,1	2,86
PRODUTTIVITÀ (PER ULS)	100	105,9	5,9	0,42	100	105,2	5,2	0,37
PRODUTTIVITÀ (PER OCCUPATO)	100	101,8	1,8	0,13	100	100,6	0,6	0,04
COSTO DEL LAVORO PER UNITÀ DI PRODOTTO (PER ULS DIPENDENTE)	100	100,9	0,9	0,06	100	104,5	4,5	0,32
DISTRIBUZIONE								
RAPPORTO REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE SU RISULTATO LORDO DI GESTIONE	85,89	91,70	6,8	0,48	77,44	88,36	14,1	1,01
REDDITI NOMINALI DA LAVORO DIPENDENTE PER ULS DIPENDENTE (€)	25162	36427	11265	3,20	25663	36276	10613	2,95
REDDITI REALI DA LAVORO DIPENDENTE PER ULS DIPENDENTE (€)	28792	29576	784	0,19	29466	29731	265	0,06
SALARIO NOMINALE (LORDO, PER ULS DIPENDENTE - €)	17593	26653	9060	3,68	17638	26361	8723	3,53
SALARIO REALE (LORDO, PER ULS DIPENDENTE - €)	20131	21641	1510	0,54	20252	21605	1354	0,48
SALARIO REALE (PER ULS DIPENDENTE, INDICE 1995=100)	100	107,5	7,5	0,54	100	106,7	6,7	0,48

Nota: nostre elaborazioni; * per l'occupazione la fonte è Istat (2009), *Contabilità nazionale e Conti economici regionali*.

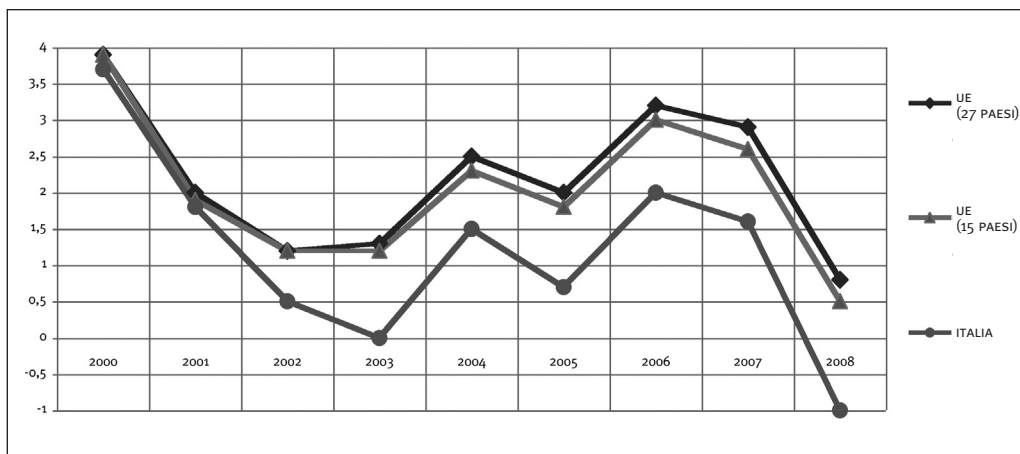
Questi due elementi, Pil e produttività, meritano un confronto internazionale, prima di addentrarci in una valutazione puntuale delle performance regionali. Evidenziamo subito un dato di fondo di medio-lungo periodo, dal 1995, in una prospettiva di comparazione internazionale, europea in particolare, focalizzando l'attenzione su due variabili cruciali, la dinamica del Pil in termini reali e della produttività del lavoro (per occupato e per ora di lavoro).

Su entrambi i versanti la posizione dell'Italia evidenzia un deficit di performance significativo, forse potremmo dire strutturale, che non può essere celato dietro la dinamica positiva del volume di occupazione nel periodo di cui si è detto (3.400.000 persone occupate in più, con un tasso di crescita annuale dell'1,12 per cento). È evidente come sia stato basso dal 1995 il tasso annuo di crescita del Pil se confrontato con quelli di altre aree geografiche e paesi (2,51 per cento per l'Unione Europea contro 1,27 per l'Italia). Considerando in particolare il periodo 2000-2008, in un'ottica di comparazione europea la crescita italiana è stata per nove anni in media inferiore di un punto percentuale annuo rispetto sia all'Unione Europea a 15 paesi sia all'Unione Europea a 27 paesi (Graf. 2). Inoltre, nell'ultimo decennio la produttività del lavoro, per ore lavorate ancor più che per occupato, mostra in termini comparati un andamento negativo molto difforme da tutti gli altri importanti paesi considerati (Graf. 3).

3. La performance regionale: un'analisi comparata su dinamiche di crescita di medio periodo

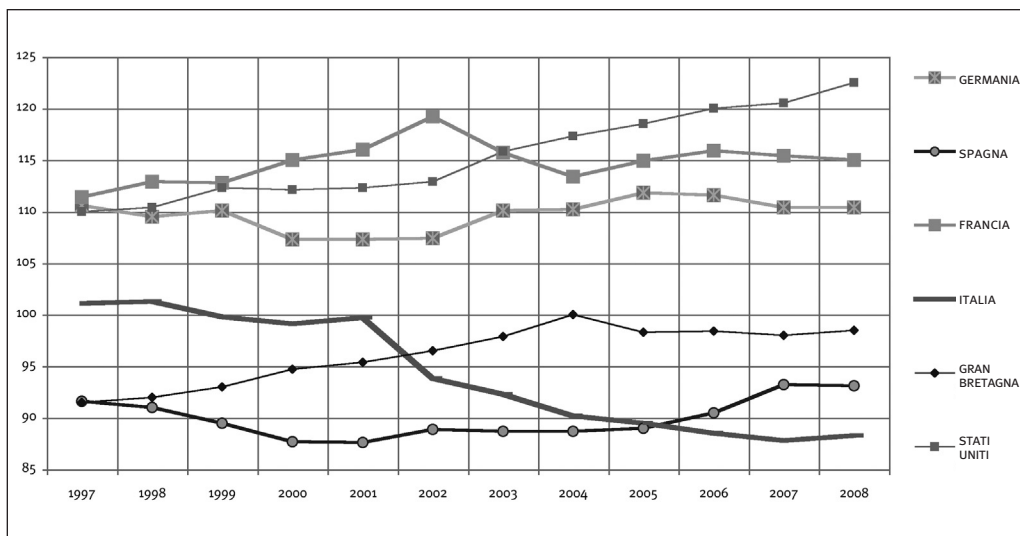
Per un confronto tra aree geografiche nazionali anzitutto partiamo da un dato generale, relativo alla crescita del Pil negli anni 1995-2008. Come evidenzia il grafico che segue, le performance regionali confrontate con quella nazionale e quelle delle sub-aree Nord-Ovest e Nord-Est (Emilia-Romagna esclusa) non sono confortanti. La crescita media annua è stata dell'1,3 per cento circa, con un trend decrescente significativo. L'Emilia-Romagna e il Nord-Est presentano, grazie ai due picchi del 2000 e del 2006, performance migliori con tassi dell'1,5 per cento circa, ma nel complesso i livelli di crescita nella fase dell'euro sono al di sotto di quelli pre-euro. Nello specifico osserviamo che, assumendo come riferimento la metà degli anni novanta, la dinamica più che decennale del Pil reale segna per la regione esiti superiori a

Graf. 2 – Tassi annui di crescita del Pil reale, confronti internazionali Italia, Ue15, Ue27



Fonte: nostre elaborazioni su Eurostat (2009).

Graf. 3 – Dinamica della produttività del lavoro per ora lavorata, confronti internazionali (indice Ue15=100)



Fonte: nostre elaborazioni su Eurostat (2009); Us-Bls (2009).

quelli nazionali, raggiungendo un indice oltre la soglia di 121 nel 2008 (dal livello 100 per il 1995), superiore rispetto al valore nazionale (118). Sono però due i momenti in cui la regione progredisce in termini relativi: il 2000 e gli anni appena precedenti la crisi del 2008.

Nel panorama delle regioni, il Nord-Est (trascinato dal Veneto) offre performance aggregate migliori, e con un gap sempre mantenuto sul dato nazionale, risultato che invece la regione non evidenzia. Per un confronto tra le tre aree Emilia-Romagna, Nord-Est e Nord-Ovest, è interessante notare come sia proprio il Nord-Est che supera l'Emilia-Romagna per la crescita del suo contributo al Pil nazionale (1995=100, Emilia-Romagna +2,4 e Nord-Est +2,9 punti al 2008), soprattutto dall'entrata dell'euro, mentre perde in modo significativo il Nord-Ovest (1995=100, -2,3 punti al 2008).

Per il caso specifico della regione Emilia-Romagna, l'analisi delle componenti della domanda, interna ed estera, fornisce un indispensabile approfondimento per interpretare il dato aggregato complessivo (Tab. 2).

Tab. 2 – Componenti della domanda (al lordo delle importazioni)

VALORI A PREZZI COSTANTI (BASE 1995=100)				QUOTE SU ITALIA (BASE 1995=100)		QUOTE SU PIL		
VARIABILI	REGIONI	2008	CRESCITA ANNUA MEDIA	2008	DIFFERENZA 1995-2008	1995	2008	DIFFERENZA 1995-2008
PIL								
	ITALIA	117,76	1,27					
	NORD-OVEST	115,09	1,09	97,73	-2,27			
	EMILIA-ROMAGNA	120,61	1,46	102,42	2,42			
	NORD-EST (ESCL.ER)	121,18	1,50	102,90	2,90			
CONSUMI FINALI INTERNI								
	ITALIA	118,45	1,32			78,93	79,39	0,46
	NORD-OVEST	119,09	1,36	100,54	0,54	68,43	70,81	2,37
	EMILIA-ROMAGNA	121,23	1,50	102,35	2,35	71,05	71,41	0,36
	NORD-EST (ESCL.ER)	118,90	1,35	100,38	0,38	76,24	74,80	-1,43

Tab. 2 – Segue

VALORI A PREZZI COSTANTI (BASE 1995=100)		CRESCITA ANNUA MEDIA		QUOTE SU ITALIA (BASE 1995=100)		QUOTE SU PIL		
VARIABILI	REGIONI	2008		2008	DIFFERENZA 1995-2008	1995	2008	DIFFERENZA 1995-2008
CONSUMI DELLE FAMIGLIE								
	ITALIA	117,82	1,28			59,43	59,46	0,03
	NORD-OVEST	118,74	1,34	100,78	0,78	53,79	55,49	1,70
	EMILIA-ROMAGNA	121,76	1,54	103,35	3,35	55,20	55,73	0,52
	NORD-EST (ESCL.ER)	119,44	1,38	101,38	1,38	58,40	57,57	-0,84
INVESTIMENTI FISSI LORDI								
	ITALIA	134,80	2,34			18,67	21,37	2,70
	NORD-OVEST	137,44	2,53	101,96	1,96	17,43	20,82	3,39
	EMILIA-ROMAGNA	127,69	2,03	94,72	-5,28	19,51	20,65	1,14
	NORD-EST (ESCL.ER)	136,78	2,49	101,46	1,46	20,68	23,34	2,66
INVESTIMENTI FISSI LORDI INDUSTRIA								
	ITALIA	123,89	1,73			6,09	6,41	0,32
	NORD-OVEST	123,06	1,71	99,32	-0,68	6,90	7,37	0,48
	EMILIA-ROMAGNA	112,50	1,20	90,80	-9,20	8,05	7,51	-0,54
	NORD-EST (ESCL.ER)	131,02	2,26	105,75	5,75	6,82	7,37	0,55
SPESE PUBBLICA AMMINISTRAZIONE								
	ITALIA	119,56	1,39			19,24	19,53	2,76
	NORD-OVEST	119,82	1,41	100,22	0,22	14,42	15,02	0,33
	EMILIA-ROMAGNA	118,90	1,35	99,45	-0,55	15,50	15,28	7,65
	NORD-EST (ESCL.ER)	115,24	1,11	96,39	-3,61	17,56	16,69	2,39
ESPORTAZIONI								
	ITALIA	133,61	2,41			20,51	23,27	2,76
	NORD-OVEST	116,38	1,31	87,11	-12,89	29,10	29,43	0,33
	EMILIA-ROMAGNA	155,60	3,57	116,46	16,46	26,37	34,02	7,65
	NORD-EST (ESCL.ER)	131,30	2,28	98,27	-1,73	28,69	31,09	2,39

Se si considerano le componenti della domanda interna, emerge che per la regione sono i consumi finali interni, e tra questi le spese delle famiglie (1,55 per cento annuo), a sostenere in termini relativi la dinamica di crescita interna, mentre gli investimenti fissi, tra cui soprattutto quelli industriali, evidenziano performance non favorevoli in termini relativi con l'Italia, il Nord-Ovest e con il Nord-Est in particolare (1,2 per cento dell'Emilia-Romagna contro il 2,3 del Nord-Est). Si trova conferma di ciò esaminando anche le quote sul Pil di tali aggregati: aumenta la quota dei consumi regionali sul dato italiano, si riduce quella degli investimenti (con il 1995=100, l'Emilia-Romagna perde 5 punti per investimenti fissi lordi e 9 punti per quelli industriali), ed è proprio su questa voce che emerge il gap negativo con la dinamica del Nord-Est (+6 punti circa). Se si considerano le quote di domanda calcolate sul Pil regionale, anche in tal caso il Nord-Est evidenzia un significativo gap positivo per gli investimenti fissi, mentre l'Emilia-Romagna, almeno sino agli ultimi due anni, presenta la quota in crescita per i consumi. La componente pubblica della domanda interna, infine, presenta una bassa quota sul Pil regionale in Emilia-Romagna (15 per cento in media come il Nord-Ovest, contro il 19,5 nazionale e il 17 – in diminuzione però – per il Nord-Est), e una quota sulla spesa pubblica italiana in netta diminuzione dal 1995 sino al 2004 (da indice 100 al 96,5) per poi riprendersi al 2008 (99,5).

Senza volerci avventurare in rischiose suggestioni e interpretazioni circa cause ed effetti è interessante osservare, a fronte delle dinamiche interne della domanda, come si comportano alcuni aggregati distributivi del Pil. Mentre i redditi da lavoro dipendente crescono dal 1995 più in Emilia-Romagna che in Italia, e ancor più rispetto al Nord-Est, il risultato lordo di gestione mostra un gap sfavorevole per la regione soprattutto negli anni dell'euro. Tale divergenza emerge anche considerando, rispetto agli anni novanta, l'andamento delle quote tra tali aggregati per i quali l'Emilia-Romagna spicca come premiata per i redditi da lavoro dipendente e penalizzata per il risultato lordo di gestione.

Se questa evidenza sulle quote distributive, associata a quella precedente sulle componenti interne della domanda, abbia a che fare con l'interpretazione della scuola keynesiana e post-keynesiana di Cambridge, alla cui origine vi è la tesi di Michael Kalecki secondo la quale «i capitalisti guadagnano ciò che spendono e i lavoratori spendono ciò che guadagnano», oppure con una catena causale opposta secondo la quale il rendimento (atteso) dell'investimento influisce sulla decisione di investire, ri-

mane una questione così aperta che queste semplici evidenze contribuiscono almeno a mantenere vivo il dibattito.

Rispetto alle dinamiche della domanda interna, differente è il quadro comparativo se si esamina la componente dell'export. Sia analizzando le quote sull'export nazionale sia la dinamica dal 1995 delle esportazioni, emerge a favore dell'Emilia-Romagna un gap crescente con il Nord-Est e il Nord-Ovest. Ponendo pari a 100 nel 1995 la quota dell'export della regione sull'Italia, l'Emilia-Romagna guadagna 16,5 punti, mentre il Nord-Est perde 2 punti circa e il Nord-Ovest addirittura 13 punti al 2008. È interessante osservare come tale gap si generi soprattutto negli anni dell'euro; inoltre come esso caratterizzi soprattutto i mercati extra Unione Europea a 27 paesi, nei quali sembra concentrarsi maggiormente la crescita dell'export regionale. Il gap risulta confermato anche considerando i prodotti realizzati in settori ad alta crescita di produttività, sui quali l'Emilia-Romagna evidenzia un chiaro vantaggio competitivo.

Questo fatto può essere un'ulteriore conferma di come anche un euro forte possa sostenere elementi di competitività «non di prezzo», inducendo da parte degli agenti economici comportamenti strategici più legati all'innovazione di prodotto e alla ricerca di efficienza produttiva. L'export cresce mentre negli ancora importanti mercati europei si perde la leva di cambio, e mentre l'euro si apprezza sul dollaro e conseguentemente sul renminbi cinese, almeno dal 2002-2003 in poi. Pur all'interno di una volatilità che può destabilizzare i mercati, si è per di più in presenza da anni di consolidate aspettative di apprezzamento, oggi realizzatesi, dovute al diverso stato delle finanze pubbliche europee e statunitensi e alla diversa impostazione di politica monetaria e anche fiscale (restrittiva per l'euro ed espansiva per il dollaro).

4. I fattori di crescita: produttività, innovazione, relazioni industriali

Performance così di successo della componente estera, abbinate a una tenuta significativa della componente interna dei consumi, e non invece altrettanto della componente investimenti fissi, possono far pensare a fattori di competitività sia di prezzo sia di qualità della produzione.

Da questo punto di vista guadagni di efficienza della struttura produttiva possono tradursi in dinamiche di produttività, del lavoro in particolare (ma non solo), che si trasformano in fattore competitivo cruciale senza che ne sia-

no per forza penalizzate le componenti di reddito da lavoro; dall'altro, l'efficienza organizzativa interna ed esterna all'impresa può coniugarsi ai cambiamenti qualitativi nella produzione, nel prodotto e nella catena del valore dalle fasi di produzione sino all'assistenza post-vendita del prodotto sui mercati, tali da assicurare la collocazione del prodotto sul mercato anche «a prescindere» da un costo e da un prezzo unitario meno competitivo rispetto a determinati standard internazionali (Cossentino, 2009). Il mix di politiche strategiche sul lato dell'offerta, sul terreno sia dell'innovazione tecnologica sia di quella organizzativa, trova una complementarità intrinseca, e si associa a un altro fattore che sostiene queste complementarità rappresentato dalle relazioni di lavoro e dalle relazioni industriali tra management delle imprese, dipendenti e loro rappresentanti in un contesto istituzionale ad alto tasso di sindacalizzazione (Antonioli, Mazzanti, Pini, 2010).

Le tre sfere, produttività (del lavoro), innovazione (tecnologica) e relazioni di lavoro, costituiscono *drivers* cruciali di competitività che si alimentano a vicenda, creando un circolo virtuoso che sostiene la competitività dell'impresa in ambito internazionale. Vediamo distintamente queste sfere.

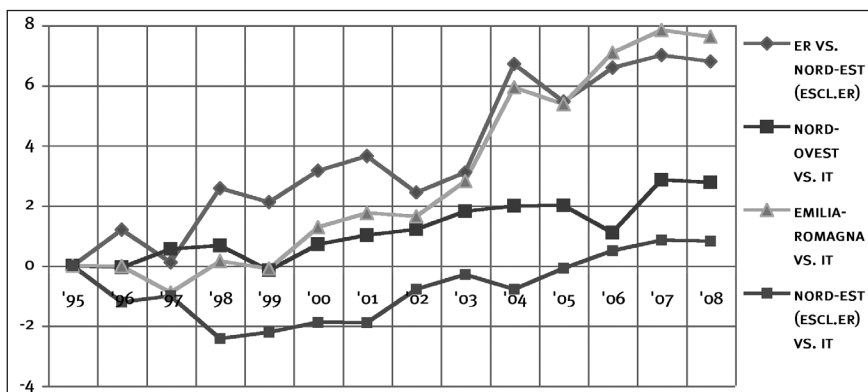
Ci sembra necessario prendere avvio con l'indicatore grezzo, ma sempre molto utile ed esplicativo, della produttività del lavoro, e anche del costo del lavoro per unità di prodotto, abbinandolo poi ad alcune informazioni su input dell'attività innovativa, anche queste in chiave comparata, pur nelle ridotte possibilità offerte dalla numerosità degli indicatori utilizzabili, e quindi sviluppare alcune argomentazioni che riguardano la sfera delle relazioni di lavoro.

4.1 La produttività

Si può osservare come il (minimo) svantaggio in termini di produttività della regione Emilia-Romagna sul resto del Nord-Est, e del Veneto in particolare, sia dovuto ai vantaggi marcati di industria e manifattura, con un'implicita sofferenza dei servizi. Questa è l'evidenza portata dai dati macro sugli ultimi 13 anni, che più o meno riportano a una «crisi di produttività» regionale di natura recente – rispetto alla tendenza di fine anni novanta – e legata a deficit nel comparto dei servizi. È noto come per l'Italia la crescita dell'occupazione (di poco sotto l'1 per cento annuo sulle unità di lavoro standard, e sopra l'1 per cento annuo sugli occupati interni dal 1995) sia stata associata a una stagnazione della produttività del lavoro (+0,5 per cento annuo calcolata sulle unità di lavoro standard e +0,1 per cento annuo su-

gli occupati); in Emilia-Romagna la performance è addirittura inferiore. Tuttavia se il confronto lo si effettua per i settori industriali e anche manifatturieri, emerge un gap significativo a favore dell'Emilia-Romagna rispetto al territorio nazionale e alle altre due aree territoriali considerate con crescita della produttività due, se non tre volte superiori, risultato ottenuto grazie alla crescita maggiore del numeratore (valore aggiunto) piuttosto che alla minore crescita del denominatore (lavoro). Il grafico successivo mostra con gli scostamenti della dinamica della produttività del lavoro il vantaggio relativo dell'Emilia-Romagna sia rispetto all'Italia sia soprattutto rispetto al Nord-Est (Graf. 4)⁵.

Graf. 4 – Scostamento nella dinamica della produttività del lavoro, industria



Fonte: nostre elaborazioni su Istat (2009b).

La dinamica della produttività, benché non certo entusiasmante dal punto di vista assoluto, si è però tradotta in performance del costo del lavoro per unità di prodotto che forniscono indubbi elementi di riflessione, ricordando anche che in Emilia-Romagna si è registrata quella dinamica favorevole al la-

⁵ Inoltre, se si distinguono tre sottoperiodi per gli anni 1995-2008 (1995-1999, 2000-2004, 2005-2008), emerge che mentre per il totale dell'economia, in modo analogo per Italia e per l'Emilia-Romagna, il tasso di crescita della produttività del sistema si abbassa notevolmente, così non è per l'Emilia-Romagna per i settori industriali e per quelli manifatturieri in particolare, che vedono anzi tassi di crescita in aumento dal primo al terzo periodo. Nella manifattura regionale, in particolare, non vi è evidenza del declino della crescita della produttività del lavoro.

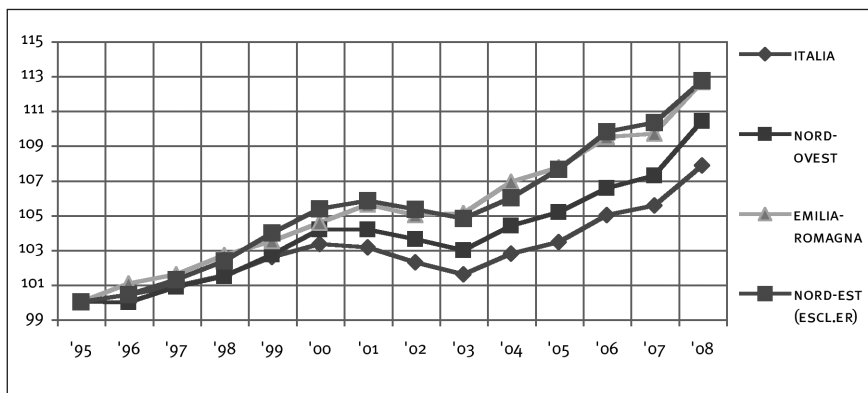
voro delle quote distributive di cui sopra. Nel settore industriale, inoltre, vediamo che la dinamica delle retribuzioni reali per unità di lavoro dipendente è stata in regione ben sopra quella nazionale, analoga a quella del Nord-Est (Graf. 5), operando probabilmente come fattore di stimolo per le imprese a ricercare sul terreno della maggiore efficienza produttiva nei luoghi di lavoro i necessari livelli di competitività richiesti nei mercati internazionali. Se il costo del lavoro per unità di prodotto viene calcolato sui redditi da lavoro dipendente e sulla produttività delle unità di lavoro dipendenti, per i settori industriali si evince un evidente vantaggio relativo della regione rispetto al Nord-Est e all'Italia nel suo complesso. È ragionevole immaginare che, almeno in termini comparativi, al conseguimento di quella dinamica favorevole delle esportazioni che la regione Emilia-Romagna presenta con un euro forte, non sia del tutto estraneo questo andamento favorevole del costo del lavoro per unità di prodotto per i settori industriali del proprio apparato produttivo (Graf. 6).

4.2 Le risorse per l'innovazione

Veniamo ora al secondo pilastro potenzialmente esplicativo delle performance regionali, costituito dal gruppo di variabili relative all'input dell'attività innovativa (Tab. 3). L'input primario delle attività innovative sono le spese in ricerca & sviluppo. La lettura dei dati disaggregati fa emergere fatti stilizzati interessanti. Sul piano delle spese complessive e delle imprese (ricerca & sviluppo privata) la regione presenta una performance buona, in crescita soprattutto dal 2000: la quota sul Pil passa da 0,80 del 1995 a 1,50 del 2007 (le imprese da 0,40 a 0,80). Il gap con il Nord-Ovest, dove sono presenti i grandi gruppi industriali privati, rimane per le imprese, ma si riduce in modo significativo e si annulla per le spese totali, mentre si consolida quello col Nord-Est che denuncia modeste performance su ricerca & sviluppo, se pur con qualche segnale di miglioramento. Questo dato potrebbe essere una delle spiegazioni strutturali delle migliori performance su export e soprattutto produttività delle industrie e dei settori manifatturieri dell'Emilia-Romagna rispetto al Veneto e alla media del Nord-Est.

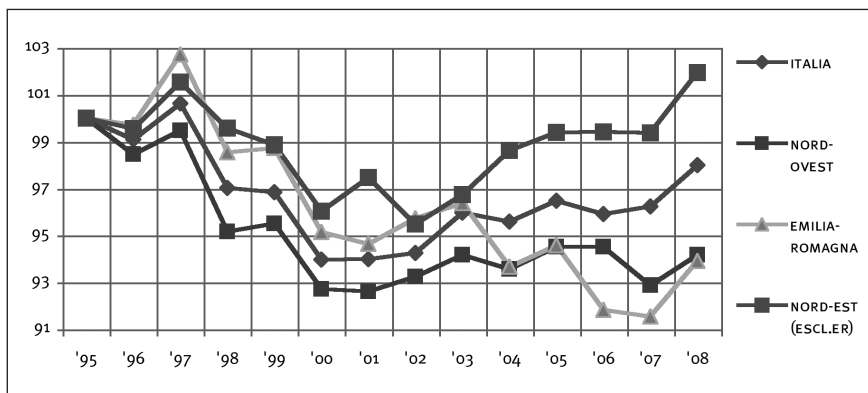
Analisi più dettagliate servirebbero per spiegare la discrasia tra maggiori spese in ricerca & sviluppo nel Nord-Ovest – ma in diminuzione proprio per le imprese dalle quali deriva la quota prevalente delle spese in ricerca & sviluppo (nel 1995 l'1 per cento del Pil su un totale di 1,3 per cento del Pil, nel 2007 si passa allo 0,96 per cento su un totale di 1,37) – e la mi-

Graf. 5 – Dinamica delle retribuzioni reali lorde per unità di lavoro dipendente, industria



Fonte: nostre elaborazioni su Istat (2009b).

Graf. 6 – Dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto, industria



Fonte: nostre elaborazioni su Istat (2009b).

nore performance della produttività, anche in presenza di minori incrementi occupazionali. Emerge nel Nord-Ovest una discrasia tra input innovativo e performance, in un ambiente maggiormente caratterizzato dalle grandi imprese, che ricorda in parte quello di altri noti casi internazionali (General Motors nello specifico, l'industria dell'auto statunitense).

Questo può essere indicato come ulteriore segnale di debolezza strutturale del modello del Nord-Ovest, basato sulle grandi imprese industriali e forti dinamiche di *outsourcing* produttivo e delocalizzazione. L'ipotesi è che minori intensità di *networking*, minori complementarità tra *outsourcing* da un lato e la creazione, l'adozione e la diffusione di innovazioni all'altro, unitamente a strategie marcate di abbattimento dei costi del lavoro e di non elevato investimento in capitale umano, possano portare a un'efficacia ridotta delle spese in ricerca & sviluppo. Peraltro la necessità di un'associazione, o vera complementarità, tra vari determinanti delle performance, quali ricerca & sviluppo, training, *networking*, al fine di aumentare le performance innovative e di conseguenza quelle economiche, è ormai consolidato nella letteratura, sia a livello di paesi sia di aree regionali (Antonioli, Mazzanti, Pini, 2010; Ballot et al., 2001; Becker, Huselid, 1998; Cassidy et al., 2005; Dearden et al., 2005; Guidetti et al., 2008; Matteucci et al., 2005). Le imprese più performanti, ormai è mostrato da molta evidenza empirica, sono quelle che investono in più di una determinante della crescita dell'impresa e della produttività, ricercando complementarità che generano effetti più che additivi.

Dove invece la regione è stata penalizzata, in modo possiamo dire contro intuitivo, è nella spesa in ricerca & sviluppo delle pubbliche amministrazioni e degli enti di ricerca, con l'eccezione del forte salto in avanti del 2007. Prescindendo dal dato del 2007, se il gap con la media italiana è spiegabile con il ruolo rilevante giocato dalla regione Lazio in questo caso come centro di spesa primario, il divario con la media del Nord-Est (tra cui il Veneto) e del Nord-Ovest è ampio, e si è aggravato dal 2002 sino al 2006. Inoltre si nota che, fatta eccezione per una ripresa del ciclo positivo nel 2006, la spesa in ricerca non ha funzione anticiclica, anzi si abbassa quando la performance inizia, nel 2000-2002, a essere meno positiva. Questa è un'evidenza della sola spesa in ricerca & sviluppo pubblica, al netto di quella universitaria, che invece, pur esposta a ciclicità economico-politiche, presenta una dinamica meno preoccupante, soprattutto per la regione Emilia-Romagna, benché negli ultimi anni sembri indebolirsi in modo significativo passando dallo 0,4 per cento del Pil allo 0,35. L'Emilia-Romagna riflette comunque la dinamica e il livello italiano, superando di gran lunga Nord-Est e Nord-Ovest. Rimane anche da notare che i livelli si mantengono bassi per entrambe le voci nella gran parte dei confronti che si possono effettuare con altri paesi europei, di cui si dirà in seguito.

Tab. 3 – Risorse per l'innovazione

		1995	2007	DIFFERENZA 1995-2007
RICERCA E SVILUPPO				
SPESE TOTALI R&S SU PIL	ITALIA	1,00	1,18	0,18
	NORD-OVEST	1,30	1,37	0,06
	EMILIA-ROMAGNA	0,82	1,48	0,66
	NORD-EST (ESCL. ER)	0,61	0,94	0,33
SPESE IMPRESE R&S SU PIL	ITALIA	0,53	0,61	0,08
	NORD-OVEST	1,00	0,96	-0,05
	EMILIA-ROMAGNA	0,41	0,81	0,39
	NORD-EST (ESCL. ER)	0,30	0,51	0,21
SPESE PUBBLICA ED ENTI DI RICERCA R&S SU PIL	ITALIA	0,21	0,21	0,00
	NORD-OVEST	0,14	0,16	0,03
	EMILIA-ROMAGNA	0,13	0,31	0,17
	NORD-EST (ESCL. ER)	0,11	0,17	0,06
SPESE UNIVERSITÀ R&S SU PIL	ITALIA	0,25	0,36	0,10
	NORD-OVEST	0,16	0,24	0,08
	EMILIA-ROMAGNA	0,27	0,36	0,09
	NORD-EST (ESCL. ER)	0,20	0,26	0,06
PERSONALE				
PERSONALE FTE TOTALE SU POPOLAZIONE (X1000)	ITALIA	2,49	3,51	1,02
	NORD-OVEST	3,56	4,26	0,70
	EMILIA-ROMAGNA	2,79	5,43	2,64
	NORD-EST (ESCL. ER)	1,73	3,65	1,92
PERSONALE FTE IMPRESE SU POPOLAZIONE (X1000)	ITALIA	1,06	1,58	0,52
	NORD-OVEST	2,46	2,66	0,20
	EMILIA-ROMAGNA	1,19	2,89	1,70
	NORD-EST (ESCL. ER)	0,75	2,03	1,28
PERSONALE FTE PUBBLICO ED ENTI SU POPOLAZIONE (X1000)	ITALIA	0,58	0,73	0,15
	NORD-OVEST	0,48	0,64	0,16
	EMILIA-ROMAGNA	0,46	0,90	0,44
	NORD-EST (ESCL. ER)	0,30	0,55	0,25

Tab. 3 – Segue

		1995	2007	DIFFERENZA 1995-2007
PERSONALE (segue)				
PERSONALE FTE UNIVERSITÀ SU POPOLAZIONE (X1000)	ITALIA	0,85	1,20	0,34
	NORD-OVEST	0,62	0,97	0,34
	EMILIA-ROMAGNA	1,14	1,64	0,50
	NORD-EST (ESCL. ER)	0,68	1,08	0,40
PERSONALE FTE TOTALE SU UNITÀ DI LAVORO (X 1.000)	ITALIA	6,31	8,33	2,02
	NORD-OVEST	7,99	9,11	1,12
	EMILIA-ROMAGNA	5,68	10,58	4,90
	NORD-EST (ESCL. ER)	3,71	7,49	3,78
PERSONALE FTE IMPRESE SU UNITÀ DI LAVORO (X 1.000)	ITALIA	2,68	3,75	1,06
	NORD-OVEST	5,52	5,68	0,16
	EMILIA-ROMAGNA	2,41	5,63	3,22
	NORD-EST (ESCL. ER)	1,61	4,16	2,55
PERSONALE FTE PUBBLICO E ENTI SU UNITÀ DI LAVORO (X 1.000)	ITALIA	1,47	1,74	0,27
	NORD-OVEST	1,07	1,36	0,30
	EMILIA-ROMAGNA	0,94	1,75	0,81
	NORD-EST (ESCL. ER)	0,65	1,12	0,47
PERSONALE FTE UNIVERSITÀ SU UNITÀ DI LAVORO (X 1.000)	ITALIA	2,15	2,84	0,69
	NORD-OVEST	1,40	2,07	0,67
	EMILIA-ROMAGNA	2,32	3,20	0,87
	NORD-EST (ESCL. ER)	1,46	2,21	0,75
BREVETTI DEPOSITATI ALLO EUROPEAN PATENT OFFICE		1995	2007*	DIFFERENZA 1995-2007*
BREVETTI ALLO EUROPEAN PATENT OFFICE SU ABITANTI RESIDENTI (X 1.000.000)	ITALIA (*AL 2006)	43,70	85,21	41,51
	NORD-OVEST (*AL 2004)	84,60	138,99	54,39
	EMILIA-ROMAGNA (* AL 2007)	94,92	168,86	73,94
	NORD-EST (ESCL.ER) (* AL 2004)	60,49	108,67	48,17

Fonte: nostre elaborazioni su Istat (2009c).

Ponendo attenzione al secondo indicatore, la quota del personale coinvolto in ricerca & sviluppo per abitante o per unità di lavoro occupato, si evince con nitidezza come la regione Emilia-Romagna migliori grandemente la propria posizione dal 1995 al 2007 soprattutto per le imprese e per l'università, i due soggetti che contribuiscono a innalzare la quota complessiva, mentre il Nord-Est si colloca su livelli molto bassi e migliora la propria posizione per opera della pubblica amministrazione e degli enti di ricerca, e non tanto per il contributo fornito dalle imprese, fatta eccezione per gli ultimi due anni particolarmente positivi.

Infine, anche l'evidenza empirica relativa all'intensità brevettuale (numero di brevetti presentati allo *European Patent Office* per milione di abitanti) fornisce una chiara indicazione a favore della regione Emilia-Romagna. L'intensità brevettuale raggiunge livelli ben superiori a quelli delle aree geografiche Nord-Est e anche Nord-Ovest, e più che doppi rispetto a quello italiano. Nel caso dei brevetti, l'Emilia-Romagna si distingue anche sul piano internazionale, collocandosi al livello del Giappone, mentre gli altri paesi europei rilevanti si collocano ben al di sotto, con la differenza significativa della Germania che spicca per valori doppi rispetto al Giappone medesimo.

Al di là dei segnali positivi sopra richiamati rimane comunque l'evidenza di performance comparate considerevolmente inferiori del sistema nazionale, e anche di quello regionale, se confrontato con i principali paesi europei e alcuni paesi extra-europei industrializzati. La Germania, pilastro nel confronto in ambito europeo per le relazioni commerciali intrattenute con l'Italia e con l'Emilia-Romagna nello specifico, presenta una spesa in ricerca & sviluppo sul Pil di una volta e mezzo superiore, sia per il totale sia per le imprese. È noto che se il confronto è fatto con Stati Uniti e Giappone i dati sono disarmanti, ma anche in sede europea complessiva (Eu27) l'Italia esce molto male. Sul personale, usando due indicatori che consentono comparazioni (risorse umane impegnate in attività legate alla scienza e alla tecnologia sul totale delle forze di lavoro, e ricercatori impegnati in attività di ricerca sul totale degli occupati), emerge un gap altrettanto significativo. Sul primo indicatore il gap di 10 punti percentuali con altri paesi non è stato affatto colmato dal 1997 al 2008, mentre sul secondo indicatore l'Italia presenta una quota media (3 per cento) che è la metà di quella dell'Eu27 (6 per cento), con la Germania che si muove tra il 7 e l'8 per cento. Il posizionamento dell'Italia, secondo l'ultima analisi realizzata dall'Oecd (2009) per il *Science, Technology and Industry Scoreboard 2009*, distingue cinque macro aree: A. Fi-

nanziare l'innovazione; B. Puntare su nuove aree di crescita; C. Competere nell'economia mondiale; D. Introdursi nella ricerca globale; E. Investire nell'economia della conoscenza. Risulta che solo nell'ultima area il nostro paese si posizione sopra la media dei paesi Oecd, mentre debolezze strutturali gravi riguardano la prima, la terza e la quarta area; nella media Oecd si è per la seconda area, con alcune «eccellenze» per due specifici indicatori di questa (brevetti relativi all'ambiente e brevetti relativi alla salute). Piuttosto ampia è la distanza che ci separa dalle *best performance* dei paesi del G7, mentre maggiore è la vicinanza con le loro *worst performance* (Tab. 4)

Tab. 4 – Posizionamento Italia in Science, Technology and Industry Scoreboard 2009

PAESI	FINANZIARE L'INNOVA- ZIONE	PUNTARE SU NUOVE AREE DI CRESCITA	COMPETERE NELL'ECONO- MIA MON- DIALE	INTRODURSI NELLA RICERCA GLOBALE	INVESTIRE NELL'ECONO- MIA DELLA CONOSCENZA	TOTALE
CANADA	107,394	142,681	81,602	145,346	84,008	112,206
FRANCIA	163,505	117,063	90,061	120,480	105,165	119,255
GIAPPONE	84,266	161,057	97,898	47,178	90,669	96,214
REGNO UNITO	105,501	127,460	123,840	173,239	124,287	130,865
USA	99,390	146,808	88,897	96,445	107,593	107,827
GERMANIA	82,268	131,589	99,673	68,761	95,793	95,617
ITALIA	76,656	95,601	47,811	64,545	109,363	78,795
OECD	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000
VALORE MASSIMO NEI G7	225,481	200,603	158,827	179,719	171,420	187,210
VALORE MINIMO NEI G7	13,652	75,516	32,445	27,887	41,201	38,140

Fonte: nostre elaborazioni su Oecd (2009).

Se la comparazione tra quadro nazionale e internazionale è piuttosto negativa, una rappresentazione più favorevole emerge dal contesto regionale. L'ultimo rapporto Inno-Metrics, *Regional Innovation Scoreboard 2009* (Hollanders, Tarantola, Loschky, 2009), evidenzia come l'Emilia-Romagna si collochi, assieme alla Lombardia, nella fascia alta delle regioni europee per intensità innovativa, per risorse impegnate dalle imprese e per risultati del processo innovativo, mentre mostra segni di gravi deficit quanto ai fattori che costituiscono gli *enablers* (fattori di sostegno) del processo innovativo, fra cui il numero di laureati sulla popolazione residente e l'accesso alla comunicazione a banda larga, aree nelle quali le performance regionali sono mediocri anche in ambito nazionale. Emerge così che il sistema delle imprese in regione svolge un ruolo cruciale nel processo innovativo, tale da collocare il sistema regionale ai vertici su scala europea, compensando deficit strutturali per profili più istituzionali e di contesto.

Ritornando alla comparazione sugli input innovativi tra l'Emilia-Romagna rispetto al contesto nazionale e al Nord-Est e al Nord-Ovest, risulta comunque un vantaggio evidente che si è consolidato nel corso degli ultimi dieci anni, e questo può costituire un fattore significativo per spiegare la migliore performance della produttività dei settori industriali, del costo del lavoro per unità di prodotto e quindi delle esportazioni dell'Emilia-Romagna, in presenza di un'attività innovativa che si consolida nella innovazione di prodotto e che opera come compensazione di una competitività di prezzo che risente in modo negativo dell'apprezzamento dell'euro.

4.3 Le relazioni industriali

Tra gli elementi del contesto istituzionale che possono determinare differenze nelle performance innovative tra contigui sistemi territoriali di produzione, e sulla base del quale le stesse imprese delineano le proprie strategie innovative, sta il sistema di relazioni industriali.

Il fenomeno delle relazioni industriali è indubbiamente molto «denso». Esso sintetizza legami e relazioni con l'ambiente sociale in cui rappresentanze sindacali e imprese si trovano a operare, con il contesto istituzionale all'interno del quale si formano e vengono determinati i rapporti tra gli attori sociali, con il portato storico derivante dal passato delle relazioni industriali stesse, con elementi di carattere psicologico individuali e collettivi che contribuiscono a definire le forme correnti delle relazioni di lavoro, con le istituzioni di governo centrali e locali, le cui politiche possono favorire o sco-

raggiare processi concertativi tra gli attori sociali. La complessità e la ricchezza delle interazioni che il sistema di relazioni industriali ha con elementi chiave del contesto istituzionale e socio-economico testimonia l'effettiva importanza per lo sviluppo e la tenuta dei sistemi produttivi locali, come peraltro le azioni intraprese per contrastare la crisi economica recente nella regione Emilia-Romagna confermano.

A rendere ancor più articolato lo studio delle relazioni industriali è il fatto che la lente attraverso cui effettuarne l'analisi può essere di carattere macro, meso o micro economico. La prospettiva privilegiata nel presente lavoro è di carattere micro, in quanto ci si focalizza sulla disamina di alcuni aspetti relativi al coinvolgimento di dipendenti e rappresentanze nelle imprese. A livello d'impresa l'analisi delle relazioni industriali non risulta meno complessa e stimolante rispetto a una prospettiva macro, in quanto cambiamento tecnologico e organizzazione della produzione e del lavoro interagiscono con le caratteristiche delle relazioni industriali, riconfermando l'importanza di queste ultime come elemento *context specific* che governa i rapporti tra management e rappresentanze.

Relazioni industriali meno conflittuali e più partecipative, che si concretizzano in un maggiore coinvolgimento di rappresentanze sindacali o dei dipendenti all'impresa, possono avere effetti positivi sia sull'intensità innovativa delle imprese sia, indirettamente, sulla performance economica delle stesse (Antonioli, 2009; Antonioli, Mazzanti, Pini, 2010; Addison, Belfield, 2008; Bryson, Charlwood, Forth, 2006).

Le forme di rappresentanza degli interessi dei lavoratori, così come le forme di partecipazione all'impresa, possono essere sintetizzate in due tipologie: una indiretta e una diretta. Alla prima tipologia, più tradizionale, che avviene attraverso lo strumento delle rappresentanze sindacali, si sono affiancate forme di rappresentanza/partecipazione diretta dei dipendenti, favorite anche dall'introduzione di nuove pratiche organizzative volte ad aumentare il coinvolgimento diretto dei lavoratori che, in parte, mette anche in discussione il ruolo tradizionale delle rappresentanze sindacali.

Quale che sia la posizione tenuta nei confronti dei due modelli di partecipazione, diretta e indiretta, è evidente che il tradizionale modello di relazioni industriali è stato ed è messo in discussione dalla diffusione di pratiche organizzative che implicano un maggiore coinvolgimento dei dipendenti. Non è un caso che una recente letteratura sia nazionale sia internazionale (Antonioli, Pini, 2005; Pini, 2005; Machin, Wood, 2005), abbia posto l'ac-

cento sulla potenziale esistenza di meccanismi di sostituibilità o complementarità tra le diverse forme di partecipazione. Da un lato, infatti, l'adozione di pratiche organizzative che inducono una maggiore partecipazione diretta dei dipendenti, aumentando la *job satisfaction* o generando fenomeni di *job empowerment*, può ridurre lo spazio per la presenza delle rappresentanze sindacali sul luogo di lavoro perché potrebbero diventare ridondanti «agli occhi dei dipendenti» (Machin, Wood, 2005). D'altro canto, una relazione non conflittuale, ma cooperativa tra sindacato e impresa può generare vantaggi condivisi in accordo con il *mutual gains model*, sopra ricordato, anche in presenza di pratiche organizzative che inducano una maggiore partecipazione diretta dei dipendenti.

In sintesi, le relazioni industriali assumono un importante ruolo sia nel processo innovativo sia nella determinazione della performance economica d'impresa (Menezes-Filho, Van Reenen, 2003; Antonioli, Pini 2009). Infatti, il sindacato può agire come elemento di freno nei confronti dell'innovazione e può determinare un potenziale problema di *hold up* sul management (o sugli *shareholders*), riducendone la propensione a innovare. Tuttavia, la *collective voice* del sindacato aiuta a ridurre e risolvere le controversie di lavoro e a disincentivare il turnover dei dipendenti, contribuendo a creare un ambiente di lavoro più stabile e a esercitare un effetto positivo sul morale dei lavoratori. In un contesto caratterizzato da relazioni industriali più partecipative e da una logica di vantaggi condivisi tra le parti sociali, il management può quindi trovare un incentivo maggiore a investire in innovazione. Soltanto l'analisi empirica consente di verificare quale sia l'impatto del sindacato e/o delle caratteristiche delle relazioni industriali sulla performance innovativa delle imprese. Lo stesso vale per quanto riguarda la performance economica dell'impresa (Addison, 2005; Antonioli, 2009; Antonioli, Mazzanti, Pini, 2010), nei confronti della quale il sistema di relazioni industriali può esercitare sia effetti diretti sia indiretti. Questi ultimi si manifestano attraverso gli effetti esercitati dal sistema di relazioni industriali sull'attività innovativa d'impresa e sugli elementi, vari e complessi, che determinano la *job satisfaction* dei lavoratori.

Alla luce degli stimoli che provengono dalla letteratura teorica sono stati prodotti diversi lavori sul tema delle relazioni industriali e delle modalità di partecipazione per sistemi produttivi locali della regione Emilia-Romagna, date anche le caratteristiche idiosincratiche del sistema di relazioni industriali regionale che si pone alla stregua di un laboratorio di analisi per veri-

ficare se buone relazioni industriali siano effettivamente vantaggiose sia per i dipendenti sia per le imprese. In un sistema industriale nel quale la presenza del sindacato è estremamente radicata e diffusa, con tassi di sindacalizzazione elevati, il confronto tra direzione aziendale e rappresentanze sindacali si afferma con prassi consolidate e strutturate, come è confermato negli anni da diversi lavori focalizzati su specifici e importanti sistemi produttivi locali della regione (Antonioli, Pini, 2004; Antonioli, Pini, 2005; Antonioli, 2009; Antonioli, Mazzanti, Pini, 2010). Le relazioni industriali, «pur in presenza di vari elementi di criticità (competenze delle Rsu, comportamento del management, fattore dimensionale d'impresa), assumono ancor più valenza alla luce delle complementarità con le diverse componenti dell'innovazione e del riscontro di performance economiche superiori proprio nelle imprese ove sussiste un miglior dialogo sociale tra le parti» (Antonioli, Pini, 2009, p. 96).

Tra i principali risultati che si innervano all'interno di progetti di analisi strutturati e dettagliati riguardanti sistemi produttivi locali dell'Emilia-Romagna (Reggio Emilia, Parma, Modena, Ferrara), che prendono in esame molteplici caratteristiche delle imprese, ricordiamo i seguenti.

In primo luogo, emerge come risultato sostanzialmente stabile una relazione positiva tra strategie di innovazione e sistema di relazioni industriali quando esso si configura come partecipativo, senza per questo escludere momenti anche strutturati di conflitto. Sono soprattutto le innovazioni di carattere organizzativo e i processi di formazione ad associarsi positivamente con buone relazioni industriali. Altre sfere di innovazione, quali quella tecnologica o delle tecnologie di rete, rimangono più saldamente all'interno della sfera di controllo «esclusiva» del management. In sostanza, la possibile interpretazione che si è data a tale risultato, utilizzando una chiave di lettura di sintesi, è che esistano due tipologie di innovazione: *industrial relations driven* e *management driven*. Le prime sono innovazioni «guidate» da un sistema partecipativo di relazioni industriali in cui rappresentanze sindacali e dipendenti sono quantomeno consultati sui processi legati a cambiamenti in tali sfere innovative. Le seconde sono prevalentemente «guidate» dagli orientamenti strategici decisi dal management, senza che vi sia a corollario una qualche forma di partecipazione diretta/indiretta di rappresentanze e/o dipendenti.

Il secondo risultato importante, connesso comunque al precedente, è che un sistema di relazioni industriali partecipativo è associato positivamente al-

le performance economiche delle imprese. Tale legame emerge prevalentemente in chiave indiretta, piuttosto che diretta. In altri termini, il legame positivo sembra essere mediato dal ruolo svolto dall'innovazione come fattore di competitività e *driver* dei risultati economici, cioè dal legame tra strategie di innovazione e relazioni industriali partecipative.

Un ulteriore risultato riguarda le caratteristiche della partecipazione dei dipendenti e delle rappresentanze. Le analisi condotte evidenziano meccanismi di partecipazione che si mantengono entro confini definiti, formali spesso, sempre strutturati, e non sempre sostanziali. I processi decisionali sono prerogativa del management, mentre dipendenti e/o rappresentanze sono generalmente informati e/o consultati, ma la consultazione non implica forme di partecipazione attiva ai processi decisionali, come invece implicano meccanismi di negoziazione con le rappresentanze, o di delega, nel caso dei dipendenti.

Infine, la questione della complementarità o sostituibilità tra le forme di partecipazione, diretta e indiretta, sembra risolversi per i contesti produttivi analizzati a sostegno dell'ipotesi di complementarità: dove è più frequente il coinvolgimento dei dipendenti si manifesta in modo più intenso anche il confronto tra management e rappresentanze. Le esigenze di forme di rappresentanza e partecipazione strutturate, che coinvolgono un organismo quale il sindacato, sembrano essere funzionali a contesti d'impresa più dinamici e innovativi, dove i cambiamenti organizzativi, e non solo quelli, diventano più complessi e ambiziosi. Nonostante ciò, non debbono essere sottostimate le sfide potenziali ed effettive che vengono avanzate alla tradizionale forma di rappresentanza e partecipazione indiretta da forme di partecipazione diretta dei dipendenti, favorite e accompagnate dagli stessi cambiamenti in ambito organizzativo. Le complementarità delle forme di partecipazione, nonché il loro possibile modificarsi verso forme di partecipazione diretta, con il rischio di relativizzare quella indiretta, risulta anche rilevante per le condizioni di lavoro e per la loro evoluzione a seguito dell'introduzione di innovazioni. Sulle condizioni di lavoro, come facilmente intuibile, un sistema di relazioni industriali partecipativo influisce positivamente. Laddove i cambiamenti sono introdotti a seguito di procedure più o meno formalizzate di consultazione con dipendenti e rappresentanze, sono probabilmente governati da una maggiore sensibilità nei confronti del potenziale impatto che possono avere sul benessere dei dipendenti.

I risultati delle analisi condotte suggeriscono quindi di considerare la qualità del confronto tra direzione e rappresentanze e/o dipendenti come uno dei fattori che l'impresa affianca alle politiche innovative nelle sue strategie competitive non tradizionali, al fine di realizzare performance superiori. Tuttavia, le sfide da affrontare nel prossimo futuro, anche in considerazione dell'accelerazione che la crisi economica comporta verso modalità di confronto anche conflittuali tra le parti sociali, riguardano non solo il ruolo delle rappresentanze sindacali all'interno delle imprese, ma anche le competenze delle rappresentanze stesse, la loro capacità di lettura delle situazioni contingenti e delle linee strategiche aziendali, e la stessa visione che esse hanno circa le prospettive delle relazioni economiche.

Per taluni degli aspetti di cui sopra, è utile anticipare alcuni dei risultati preliminari che derivano da una recente indagine effettuata sulle imprese manifatturiere con sedi produttive in Emilia-Romagna⁶. La loro rilevanza risiede non solo nel fatto che questa indagine costituisce l'evidenza più recente sul tema, ma anche che introduce alcuni elementi di novità che meriteranno ulteriori riflessioni. In essa vi è evidenza di fenomeni sia di complementarità sia di sostituibilità tra modalità di partecipazione, approssimate da indici di coinvolgimento delle rappresentanze sindacali (informate, consultate o interessate da processi di negoziazione) e dei dipendenti (informati, consultati) sui cambiamenti realizzati nelle diverse sfere di innovazione (nel campo organizzativo, tecnologico, ambientale, in quello della formazione e delle tecnologie di rete), oltre che nelle strategie di internazionalizzazione.

La relazione tra innovazione e coinvolgimento di rappresentanze e dipendenti mostra che lo stato del mondo in cui vi è assenza o basso coinvolgimento delle Rsu, congiunto a basso coinvolgimento dei dipendenti, si associa sfavorevolmente all'intensità innovativa nelle distinte sfere considerate (Tab. 5.1). L'opposto vale per quegli stati del mondo caratterizzati da alto coinvolgimento dei dipendenti, che si rivelano in assoluto i più «premiati» per ciò che concerne l'intensità innovativa su tutte le sfere considerate, e alto coinvolgimento delle rappresentanze. Allo stesso tempo, anche il singolo stato del mondo caratterizzato da elevato coinvolgimento delle Rsu si presenta come più favorevole per l'intensità innovativa rispetto a quelli con basso coinvolgimento o assenza delle Rsu. Tuttavia, occorre sottolineare alcune relazioni peculiari che evidenziano un elevato livello di associazione tra coin-

⁶ Vedi le tabelle 7.1-7.5 in Antonioli, Bianchi, Mazzanti, Montresor, Pini (2010).

volgimento dei dipendenti e attività innovativa anche in assenza di Rsu. Nello specifico, in presenza di alto coinvolgimento dei dipendenti, è spesso preferibile per l'intensità innovativa lo stato del mondo con assenza di Rsu rispetto a quello con basso coinvolgimento delle Rsu. Questo vale per l'indice di innovazione complessivo, l'innovazione organizzativa, la formazione, l'innovazione tecnologica e le tecnologie di rete⁷.

Se consideriamo le interazioni tra coinvolgimento, innovazione e performance economiche emergono ulteriori risultati interessanti, che inducono a confermare l'ipotesi dell'importanza di un sistema di relazioni industriali meno conflittuale, che si concretizzi a livello d'impresa nel coinvolgimento di rappresentanze sindacali e dipendenti. L'associazione tra performance economiche del periodo 2006-2008 e relazioni industriali (Tab. 5.2) evidenzia un premio di complementarità per le pratiche di coinvolgimento intenso dei dipendenti e delle Rsu, rispetto al coinvolgimento scarso o assenza di Rsu. Tuttavia, quando si prenda in considerazione la performance del 2009, tale complementarità tra le due tipologie di coinvolgimento si «spezza», diventando premiante uno stato del mondo caratterizzato da alto coinvolgimento dei dipendenti, ma basso coinvolgimento delle rappresentanze sindacali o loro assenza. Se ciò vale per la performance economica complessiva, lo stesso vale – e in modo ancor più netto – per il singolo indicatore di produttività (Tab. 5.3).

L'interazione con l'indice aggiuntivo di innovazione complessiva mostra altri risultati interessanti (Tab. 5.4). Focalizzando l'attenzione sulla performance in termini di produttività, tenendo in considerazione che gli stessi risultati valgono anche quando si consideri l'indice di performance complessiva⁸, lo stato del mondo in cui si ha una intensità innovativa superiore alla media è sempre premiante. Inoltre, prendendo in considerazione anche la modalità di coinvolgimento dei dipendenti, quando interagita con l'indice di innovazione, si nota che il premio di produttività si ha quando oltre a una intensità innovativa superiore alla media si registra anche un alto coinvolgimento dei dipendenti. Lo stesso risultato non vale sempre per ciò che riguarda il coinvolgimento delle Rsu. L'assenza di queste ultime o un loro basso coinvolgimento in presenza di intensità innovativa elevata è più premian-

⁷ Per i risultati sugli specifici indici di innovazione, vedi l'analisi in Antonioli, Bianchi, Mazzanti, Montresor, Pini (2010).

⁸ Per i risultati sull'indice di performance complessiva, vedi l'analisi in Antonioli, Bianchi, Mazzanti, Montresor, Pini (2010).

te di uno stato del mondo in cui il loro coinvolgimento è elevato. Da notare, tuttavia, che bassa intensità di innovazione e basso coinvolgimento delle Rsu o loro assenza sono comunque associate a una performance di produttività fortemente penalizzante.

Tab. 5.1 – Coinvolgimento dei dipendenti e rappresentanze e innovazione (indice 0-1)

<i>INDICE SINTETICO INNOVAZIONE (SEI SFERE #)</i>	<i>COINVOLGIMENTO DEI DIPENDENTI</i>		<i>TOTALE</i>
<i>COINVOLGIMENTO DELLE RAPPRESENTANZE *</i>	BASSO	ALTO	
BASSO	0,303	0,364	0,311
ALTO	0,335	0,383	0,353
<i>COINVOLGIMENTO DELLE RAPPRESENTANZE ^</i>			
BASSO	0,307	0,359	0,313
ALTO	0,340	0,388	0,358
NO RSU	0,287	0,365	0,307
TOTALE	0,310	0,374	0,323

Nota: * sopra e sotto la media calcolata tra tutte le imprese con e senza Rsu; ^ sopra e sotto la media calcolata tra le imprese con Rsu, assenza Rsu in classe No Rsu; # sfere strategiche di innovazione: organizzativa, tecnologica, formazione, tecnologie di rete, ambiente, internazionalizzazione.

Tab. 5.2 – Coinvolgimento dei dipendenti e rappresentanze e performance economiche (indice 0-1)

<i>PERFORMANCE ECONOMICA COMPLESSIVA 2006-2008</i>	<i>COINVOLGIMENTO DEI DIPENDENTI</i>		<i>TOTALE</i>
<i>COINVOLGIMENTO DELLE RAPPRESENTANZE *</i>	BASSO	ALTO	
BASSO	0,623	0,613	0,622
ALTO	0,625	0,683	0,647
<i>COINVOLGIMENTO DELLE RAPPRESENTANZE ^</i>			
BASSO	0,625	0,626	0,625
ALTO	0,618	0,675	0,640
NO RSU	0,624	0,629	0,625
TOTALE	0,624	0,650	0,629

Tab. 5.2 – Segue

PERFORMANCE ECONOMICA COMPLESSIVA 1Q 2009	COINVOLGIMENTO DEI DIPENDENTI		TOTALE
COINVOLGIMENTO DELLE RAPPRESENTANZE *	BASSO	ALTO	
BASSO	0,392	0,496	0,406
ALTO	0,362	0,401	0,377
COINVOLGIMENTO DELLE RAPPRESENTANZE ^			
BASSO	0,398	0,444	0,403
ALTO	0,343	0,382	0,358
NO RSU	0,383	0,610	0,441
TOTALE	0,386	0,446	0,398

Tab. 5.3 – Coinvolgimento dei dipendenti e rappresentanze e performance di produttività

PERFORMANCE ECONOMICA PRODUTTIVITÀ 2006-2008 (INDICE 0-1)	COINVOLGIMENTO DEI DIPENDENTI		TOTALE
COINVOLGIMENTO DELLE RAPPRESENTANZE *	BASSO	ALTO	
BASSO	0,575	0,594	0,578
ALTO	0,592	0,635	0,608
COINVOLGIMENTO DELLE RAPPRESENTANZE ^			
BASSO	0,581	0,594	0,582
ALTO	0,577	0,616	0,592
NO RSU	0,572	0,653	0,593
TOTALE	0,579	0,615	0,586
PERFORMANCE ECONOMICA PRODUTTIVITÀ 1Q 2009 (INDICE 0-4)			
COINVOLGIMENTO DELLE RAPPRESENTANZE *			
BASSO	1,626	2,214	1,702
ALTO	1,549	1,742	1,622
COINVOLGIMENTO DELLE RAPPRESENTANZE ^			
BASSO	1,667	2,050	1,709
ALTO	1,455	1,643	1,528
NO RSU	1,531	2,636	1,814
TOTALE	1,609	1,966	1,680

Nota: * sopra e sotto la media calcolata tra tutte le imprese con e senza Rsu; ^ sopra e sotto la media calcolata tra le imprese con Rsu, assenza Rsu in classe No Rsu.

Tab. 5.4 – Coinvolgimento dei dipendenti e rappresentanze, innovazione e performance economiche, complessive e di produttività

PERFORMANCE ECONOMICA PRODUTTIVITÀ 2006-2008 (INDICE 0-1)	INTENSITÀ INNOVAZIONE		TOTALE
COINVOLGIMENTO DEI DIPENDENTI E DELLE RAPPRESENTANZE	BASSO	ALTA	
BASSO	0,556	0,617	0,581
ALTO	0,588	0,603	0,598
COINVOLGIMENTO DEI DIPENDENTI			
BASSO	0,563	0,600	0,579
ALTO	0,566	0,639	0,615
COINVOLGIMENTO DELLE RAPPRESENTANZE *			
BASSO	0,551	0,613	0,578
ALTO	0,611	0,607	0,608
COINVOLGIMENTO DELLE RAPPRESENTANZE ^			
BASSO	0,562	0,610	0,582
ALTO	0,593	0,592	0,592
NO RSU	0,539	0,661	0,593
TOTALE	0,563	0,611	0,586
PERFORMANCE ECONOMICA PRODUTTIVITÀ 1Q 2009 (INDICE 0-4)			
COINVOLGIMENTO DEI DIPENDENTI E DELLE RAPPRESENTANZE			
BASSO	1,575	1,815	1,672
ALTO	1,543	1,787	1,698
COINVOLGIMENTO DEI DIPENDENTI			
BASSO	1,566	1,667	1,609
ALTO	1,579	2,150	1,966
COINVOLGIMENTO DELLE RAPPRESENTANZE *			
BASSO	1,573	1,879	1,702
ALTO	1,548	1,667	1,622
COINVOLGIMENTO DELLE RAPPRESENTANZE ^			
BASSO	1,613	1,842	1,709
ALTO	1,360	1,617	1,528
NO RSU	1,583	2,105	1,814
TOTALE	1,568	1,803	1,680

Nota: * sopra e sotto la media calcolata tra tutte le imprese con e senza Rsu; ^ sopra e sotto la media calcolata tra le imprese con Rsu, assenza Rsu in classe No Rsu.

Analizzando, da ultimo, le specifiche modalità di coinvolgimento sia dei dipendenti sia delle rappresentanze emergono altri interessanti risultati (Tab. 5.5). Sulla performance di produttività, per entrambi i periodi considerati (2006-2008 e 2009 1Q), si confermano i risultati ottenuti per quanto riguarda il coinvolgimento dei dipendenti: stati del mondo in cui a elevata intensità innovativa si associ informazioni o consultazione dei dipendenti sono i più premianti. In aggiunta, per il 2009 sembra preferibile che i dipendenti siano consultati piuttosto che solo informati. Quindi, pare che relazioni industriali più sostanzialmente partecipative per i dipendenti siano premianti in termini di performance, quando associate a elevata intensità innovativa, anche in un periodo di grave crisi economica. Diverso è il caso del coinvolgimento delle Rsu. Sulla performance di produttività del 2006-2008, elevata intensità innovativa e consultazione delle Rsu sono premianti in termini di performance, ma non così per la negoziazione o la semplice informazione. Inoltre, tutti i diversi gradi di coinvolgimento (informate, consultate o coinvolte in processi di negoziazione) delle Rsu non sono premianti se si considera il 2009, periodo per il quale risultano «preferibili» stati del mondo in cui si ha basso coinvolgimento delle rappresentanze.

In sintesi, i risultati non evidenziano sempre fenomeni di complementarietà tra le due forme di coinvolgimento. Al contrario, non sono rari i casi in cui ci troviamo di fronte a situazioni che sembrano indicare l'esistenza di un certo grado di sostituibilità tra coinvolgimento dei dipendenti e delle rappresentanze. Forzando un poco l'interpretazione possiamo affermare che le modalità di partecipazione diretta e indiretta, che qualificano un sistema di relazioni industriali come partecipativo, non sono sempre complementari tra loro, e che il ruolo delle rappresentanze sindacali deve essere probabilmente riconsiderato alla luce di relazioni a volte non premianti sia con l'intensità innovativa sia con la performance economica.

La questione che sorge è quindi quale possa essere il ruolo futuro, anche prossimo, delle rappresentanze sindacali unitarie a livello d'impresa, quali siano le competenze e il ruolo che i sindacati vorrebbero loro assegnare, quali siano le materie su cui effettivamente hanno possibilità di negoziare con il management. Il pericolo di uno svuotamento del ruolo delle rappresentanze sindacali non emerge direttamente dai dati a disposizione, ma rimane sullo sfondo dell'interpretazione dei risultati come elemento d'ombra che riteniamo non sia di giovamento né per i dipendenti né per le imprese stesse, almeno in assenza di altre forme di rappresentanza collettiva.

*Tab. 5.5 – Coinvolgimento (informazione, consultazione, negoziazione)
dei dipendenti e rappresentanze, innovazione
e performance economiche complessive e di produttività*

PERFORMANCE ECONOMICA PRODUTTIVITÀ 2006-2008 (INDICE 0-1)	INTENSITÀ INNOVAZIONE		TOTALE
<i>COINVOLGIMENTO DEI DIPENDENTI</i>	<i>BASSO</i>	<i>ALTA</i>	
INFORMAZIONE BASSA	0,540	0,610	0,572
INFORMAZIONE ALTA	0,579	0,611	0,595
CONSULTAZIONE BASSA	0,564	0,604	0,581
CONSULTAZIONE ALTA	0,560	0,626	0,601
TOTALE	0,563	0,611	0,586
PERFORMANCE ECONOMICA PRODUTTIVITÀ 1Q 2009 (INDICE 0-4)			
<i>COINVOLGIMENTO DEI DIPENDENTI</i>			
INFORMAZIONE BASSA	1,532	1,922	1,708
INFORMAZIONE ALTA	1,591	1,736	1,663
CONSULTAZIONE BASSA	1,551	1,719	1,623
CONSULTAZIONE ALTA	1,643	1,978	1,851
TOTALE	1,568	1,803	1,680
PERFORMANCE ECONOMICA PRODUTTIVITÀ 2006-2008 (INDICE 0-1)			
<i>COINVOLGIMENTO DELLE RSU*</i>			
INFORMAZIONE BASSA	0,554	0,621	0,585
INFORMAZIONE ALTA	0,572	0,602	0,587
CONSULTAZIONE BASSA	0,556	0,609	0,580
CONSULTAZIONE ALTA	0,594	0,615	0,606
NEGOZIAZIONE BASSA	0,559	0,612	0,582
NEGOZIAZIONE ALTA	0,619	0,608	0,611
TOTALE	0,563	0,611	0,586
PERFORMANCE ECONOMICA PRODUTTIVITÀ 1Q 2009 (INDICE 0-4)			
<i>COINVOLGIMENTO DELLE RSU*</i>			
INFORMAZIONE BASSA	1,513	1,877	1,681
INFORMAZIONE ALTA	1,620	1,740	1,679
CONSULTAZIONE BASSA	1,568	1,846	1,694
CONSULTAZIONE ALTA	1,567	1,684	1,632
NEGOZIAZIONE BASSA	1,556	1,810	1,669
NEGOZIAZIONE ALTA	1,727	1,769	1,757
TOTALE	1,568	1,803	1,680

Nota: * sopra e sotto la media calcolata tra tutte le imprese con e senza Rsu.

5. Divergenti dinamiche settoriali: valore aggiunto, produttività e retribuzioni

Sul piano settoriale, analisi più approfondite necessiterebbero di strumenti di decomposizione, quali la *shift share*, che scompongano la produttività in efficienza pura (a parità di specializzazione) ed effetto di specializzazione produttiva (a parità di efficienza). Tuttavia, anche guardando i dati in modo più descrittivo, con lenti sia statiche (la quota relativa dei vari settori nelle regioni di interesse e i livelli di valore aggiunto per occupato) sia dinamiche (l'andamento della produttività nei vari settori), si possono effettuare alcune considerazioni sulla «questione cruciale» della produttività del lavoro.

Nel complesso, distinguendo per macro-settori, si evince una spiccata divergenza tra industria e servizi, sia nei livelli sia nei tassi di crescita della produttività. Questa divergenza ha alla base differenti dinamiche nei valori aggiunti e nei volumi di occupazione, che poi si rispecchiano sulle dinamiche delle retribuzioni. Conviene approfondire tale aspetto, offrendo un quadro dettagliato dell'andamento di tali variabili cruciali per chiarire in prima approssimazione la performance economica regionale in termini comparativi rispetto ad altre aree geografiche nazionali (Italia, Nord-Est, esclusa Emilia-Romagna, e Nord-Ovest) in un arco temporale che va dal 1995 al 2008 (Tab. 6).

Come risulta dai tassi di crescita calcolati per diverse variabili occupazionali, di valore aggiunto, di produttività e retributive, con relativi differenziali tra aree geografiche, per i due macrosettori e per il totale, si nota un vantaggio comparativo del tessuto industriale della regione Emilia-Romagna rispetto alle altre aree geografiche considerate, ma un andamento molto meno favorevole per quanto riguarda il macro-settore dei servizi.

Partendo da una disamina puntuale di ciò che accade alle variabili considerate in termini di tasso di crescita annuale per l'industria, notiamo che la regione Emilia-Romagna ha una performance migliore rispetto a tutte le altre aree geografiche considerate per quanto riguarda valore aggiunto reale (1,47 per cento) e produttività del lavoro (0,74). Si conferma l'importanza del tessuto industriale nel modello di sviluppo regionale, che garantisce anche una crescita delle retribuzioni superiore a quanto non avvenga in Italia e nel Nord-Ovest. Esse sono invece in linea con la crescita delle retribuzioni nel Nord-Est, probabilmente per via di una maggiore omogeneità del tessuto industriale tra le aree geografiche. Ne consegue che il differenziale tra pro-

duttività e retribuzioni è minore nel Nord-Est rispetto a quanto lo sia in Emilia-Romagna. Nel Nord-Est, quindi, è stata distribuita al lavoro una quota maggiore di valore aggiunto rispetto a quanto non sia avvenuto in Emilia-Romagna tra 1995 e 2008, nonostante il radicamento e la forza del sindacato nel tessuto industriale emiliano, che avrebbe fatto pensare a una maggiore quota di valore aggiunto distribuita al lavoro in Emilia-Romagna rispetto alle altre regioni del Nord-Est.

*Tab. 6 – Occupazione, produttività, retribuzioni
(tassi di crescita annui medi, 1995-2008)*

VARIABILI	IND	SERV	TOT	IND	SERV	TOT
	ITALIA			EMILIA-ROMAGNA		
OCCUPATI	0,41	1,71	1,13	0,72	2,16	1,41
UNITÀ DI LAVORO	0,31	1,33	0,82	0,63	1,70	1,06
OCCUPATI DIPENDENTI	0,52	2,08	1,47	0,85	2,96	2,09
UNITÀ DI LAVORO DIPENDENTI	0,40	1,60	1,13	0,74	2,45	1,74
VALORE AGGIUNTO REALE	0,59	1,54	1,25	1,47	1,51	1,46
PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO PER ADDETTO	0,18	-0,16	0,12	0,74	-0,64	0,05
PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO PER UNITÀ DI LAVORO	0,28	0,20	0,42	0,83	-0,19	0,40
RETRIBUZIONE REALI PER OCCUPATO DIPENDENTE	0,47	0,12	0,22	0,80	-0,13	0,15
RETRIBUZIONE REALI PER UNITÀ DI LAVORO DIPENDENTE	0,59	0,58	0,56	0,92	0,37	0,50
REDDITI REALI DA LAVORO DIPENDENTE PER OCCUPATO DIP.	-0,08	-0,20	-0,13	0,12	-0,48	-0,27
REDDITI REALI DA LAVORO DIPENDENTE PER UNITÀ DI LAVORO DIP.	0,03	0,26	0,22	0,23	0,01	0,08

Tab. 6 – Segue

VARIABILI	IND	SERV	TOT	IND	SERV	TOT
	NORD-OVEST			NORD-EST (ESCL.ER)		
OCCUPATI	-0,14	1,88	1,13	0,75	1,96	1,35
UNITÀ DI LAVORO	-0,25	1,46	0,78	0,59	1,44	0,96
OCCUPATI DIPENDENTI	-0,12	2,24	1,35	0,92	2,28	1,69
UNITÀ DI LAVORO DIPENDENTI	-0,29	1,74	0,97	0,79	1,68	1,29
VALORE AGGIUNTO REALE	0,23	1,51	1,09	0,94	1,75	1,46
PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO PER ADDETTO	0,38	-0,36	-0,04	0,18	-0,20	0,10
PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO PER UNITÀ DI LAVORO	0,48	0,05	0,31	0,34	0,31	0,50
RETRIBUZIONE REALI PER OCCUPATO DIPENDENTE	0,60	0,09	0,19	0,80	0,14	0,37
RETRIBUZIONE REALI PER UNITÀ DI LAVORO DIPENDENTE	0,77	0,58	0,56	0,93	0,73	0,77
REDDITI REALI DA LAVORO DIPENDENTE PER OCCUPATO DIP.	-0,11	-0,31	-0,28	0,17	-0,23	-0,06
REDDITI REALI DA LAVORO DIPENDENTE PER UNITÀ DI LAVORO DIP.	0,06	0,18	0,51	0,30	0,36	0,34

Fonte: nostre elaborazioni su Istat (2009).

Diversamente dall'industria, per i servizi notiamo come tale settore sembri essere il punto debole dell'Emilia-Romagna rispetto alle altre aree geografiche per quanto concerne la crescita della produttività (-0,64 per cento annuo per addetto e -0,20 annuo per unità di lavoro); tutte le aree geografiche considerate mostrano andamenti non particolarmente favorevoli per produttività per addetto, ma non per unità di lavoro (che risulta sempre in crescita). Il valore aggiunto in termini reali cresce in linea con Nord-

Ovest e Italia, ma risulta inferiore in modo significativo alla crescita registrata per il Nord-Est (con uno scostamento del -0,24 per cento annuo). Nei confronti dell'Italia e del Nord-Ovest, ciò che rende negativa la crescita della produttività nei servizi in Emilia-Romagna è negativo il differenziale con le altre regioni sembra essere la crescita decisamente più elevata nel tempo dell'occupazione, non la minore crescita del valore aggiunto. Nel caso del Nord-Est, la minore dinamica della produttività spiega comunque metà del differenziale negativo di produttività per l'Emilia-Romagna. In generale, la produttività del lavoro in Emilia-Romagna scende nel tempo perché il denominatore (occupati o unità di lavoro) cresce più velocemente del numeratore (valore aggiunto), con quest'ultimo che aumenta in linea con le altre aree geografiche, fatta eccezione del Nord-Est, per il quale si ha una forte crescita della produttività con ottime performance occupazionali in quanto il valore aggiunto presenta una dinamica molto positiva.

In sintesi, dal lato dell'industria la regione Emilia-Romagna non crea molta più occupazione rispetto a un'area geografica come il restante Nord-Est, ma crea molto più valore aggiunto, quindi presenta una dinamica della produttività molto positiva. Lo stesso vale in termini ancora più amplificati se si considerano Italia e Nord-Ovest, rispetto alle quali la regione crea anche molta più occupazione nel settore secondario. Il tessuto industriale della regione, quindi, mostra un buono stato di salute e appare in grado di mantenersi competitivo grazie a produzioni a elevato valore aggiunto. Per ciò che emerge in chiave comparativa, e per quanto detto sinora, sembra auspicabile evitare il rischio allo stato attuale, ovvero in un momento di grave recessione, di un ridimensionamento di un tessuto industriale che negli ultimi dieci anni ha mostrato di saper creare valore aggiunto a tassi decisamente più elevati rispetto al resto d'Italia.

Per quanto concerne il lato dei servizi in Emilia-Romagna, si è creata molta più occupazione rispetto alle altre aree geografiche considerate, a fronte di un valore aggiunto che è cresciuto a tassi analoghi a quelli nazionali e del Nord-Ovest, ma a tassi piuttosto inferiori rispetto al Nord-Est. In ragione di ciò il tasso di crescita della produttività scende nel tempo, portando con sé una contestuale riduzione del tasso di crescita delle retribuzioni reali. Questa dinamica dei servizi spiega i differenziali negativi che la regione evidenzia sia in termini di produttività sia di retribuzioni per il complesso del sistema economico regionale.

È evidente che questo deficit di produttività, che trascina verso il basso le retribuzioni, pone problemi di sostenibilità temporale sia nei redditi percepiti sia nelle componenti di spesa che derivano da quei redditi. Ciò deve indurre una riflessione sul rischio che si realizzi nel tempo un ulteriore impoverimento del lavoro dipendente, spesso atipico, se la produttività non crescerà più velocemente di quanto non abbia fatto sinora, soprattutto se non crescerà più velocemente di quanto non cresca l'occupazione. La performance della produttività del lavoro nei servizi in Emilia-Romagna (e non solo) è infatti anche da attribuirsi, probabilmente, alla dimensione che il fenomeno del lavoro atipico ha assunto nell'ultimo decennio. La quota di lavoratori atipici nel terziario è decisamente superiore rispetto alla stessa quota nell'industria ed è cresciuta negli ultimi anni in modo significativo, raggiungendo il 14 per cento degli occupati alle dipendenze in regione. Nell'industria tale quota appare costante e al di sotto del 10 per cento. Inoltre, mentre nell'industria il peso degli atipici aumenta meno – anche in modo significativo – di quanto cresca l'occupazione, nel terziario si registra una crescita del peso degli atipici più che proporzionale della crescita dell'occupazione, portando così a innalzare, nella distribuzione dell'occupazione, la quota di atipici dal 58 per cento del 2004 al 66 del 2008 nei servizi, con una riduzione di quella dell'industria dal 34 al 28,5 per cento.

Non si possono trascurare a tal proposito i potenziali circoli viziosi generati dall'utilizzo del lavoro atipico quando questo si trasformi in semplice ricerca di flessibilità numerica e abbassamento del costo del lavoro, riduzione di tutele e creazione di forza lavoro segmentata, meno coinvolta in processi di formazione e, di conseguenza, meno produttiva e impiegata in attività a più basso valore aggiunto. Questi rischi sono non solo potenziali, ricordando anche alcune caratteristiche del lavoro atipico in regione messe in evidenza dai dati recenti dell'Istat (2009). Anzitutto la distribuzione per età, che evidenzia una forte relazione inversa per il peso degli atipici, con la fascia 14-25 anni degli occupati alle dipendenze in cui gli atipici sono giunti a pesare il 50 per cento circa nel 2008 dal 37 di cinque anni prima. A questa caratteristica si accompagna un forte differenziale di genere a sfavore della componente femminile che risulta grandemente penalizzata (tra i cinque e i dieci punti percentuali), in modo decrescente con l'età in tutte le fasce (eccetto gli over 65). Il titolo di studio è un'ulteriore variabile che introduce differenziali significativi, che penalizzano soprattutto le giovani generazioni in possesso di titoli di studio avanzati (dalla laurea triennale alle spe-

cialistiche e oltre, dove il peso degli atipici è giunto a essere pari al 40 per cento nel 2008).

6. Conclusioni

Osservando l'andamento delle performance del sistema industriale dell'Emilia-Romagna da metà degli anni novanta a oggi, e confrontandolo con l'andamento dell'Italia e di due aree fra le più dinamiche del paese come il Nord-Ovest e il Nord-Est, si sono sottolineati i seguenti elementi.

Il sistema regionale ha mostrato dinamiche positive nel mercato del lavoro, con buoni risultati in termini occupazionali e un aumento dell'intensità occupazionale della crescita, che si sono accompagnati però a una limitata crescita del reddito e connessa quasi invariata produttività del lavoro, e a un crescente ricorso a contratti di lavoro atipici, con punte nei settori dei servizi.

La forte propensione all'esportazione dei settori manifatturieri e delle imprese emiliano-romagnole ha contribuito ad accentuare i picchi e i cali nell'andamento del Pil regionale in concomitanza con le fasi espansive e recessive dei mercati di riferimento; il calo dei tassi di crescita del Pil e della produttività riscontrato nel paese si registra anche in regione, seppur a livelli leggermente più contenuti: questo risulta dall'andamento generalmente positivo di larga parte dei settori industriali, combinato però con un andamento negativo soprattutto nel settore dei servizi, che fa registrare tassi di crescita contenuti affiancati a un aumento dell'occupazione, con conseguente penalizzazione in termini di produttività.

Sul fronte della domanda, la tenuta dei consumi finali interni (specialmente la spesa delle famiglie) non si riscontra negli investimenti fissi, in particolare industriali, che mostrano una contrazione della quota regionale rispetto al livello nazionale; anche la componente pubblica della domanda interna in regione è in contrazione rispetto al dato italiano. La dinamica della componente estera della domanda per la regione è molto più favorevole rispetto alle aree più avanzate del paese, con un innalzamento soprattutto dall'introduzione dell'euro a oggi.

Alla luce di queste osservazioni e delle divergenze registrate nelle performance macro-settoriali si propone quindi una «terza via» – a fronte delle due letture prevalenti proposte dalla letteratura recente sull'andamento dell'eco-

nomia regionale: la tesi del declino o della bassa crescita, a un estremo, e la tesi della trasformazione, dei cambiamenti di struttura e di comportamento delle imprese che garantisce la sostenibilità del made in Italy, dall'altro lato – una «crescita sbilanciata», sostenuta da un lato dai settori industriali che registrano più elevati tassi di crescita del valore aggiunto e anche dell'occupazione rispetto alla media nazionale, e frenata dall'altro dai settori del terziario, che invece registrano dinamiche negative della produttività pur se con andamenti occupazionali positivi. Questa evidenza, che pure può caratterizzare nel complesso il quadro nazionale nell'ultimo decennio, pare esacerbarsi, nella sua dicotomia, in Emilia-Romagna.

La crescita mostrata dai settori industriali poggia su tre fattori prevalenti: la dinamica positiva della produttività del lavoro; l'intensa attività innovativa del sistema produttivo, pur se basata fortemente su strategie di adozione di soluzioni innovative; relazioni industriali tali da garantire pratiche di dialogo e di confronto, la cui presenza ha fatto registrare associazioni favorevoli all'attività innovativa e alla crescita.

A conclusione dell'analisi condotta, si sottolineano alcune fragilità del sistema economico regionale, che si possono tradurre facilmente in criticità per lo sviluppo futuro, e che meritano pertanto una attenta riflessione: le condizioni del procedere del processo innovativo, le carenze della sua componente istituzionale e di contesto; la divergenza nell'andamento della produttività nell'industria e nei servizi, e le conseguenze in termini di freno alla crescita; gli attesi bassi livelli di creazione di nuova occupazione in corrispondenza alla crescita, e la connessa necessità di nuovi possibili percorsi di specializzazione produttiva. Questi sono fra i primi campi di criticità del sistema economico regionale, quelli che se non affrontati possono trasformarsi in criticità serie della capacità competitiva e freni alla crescita delle imprese emiliano-romagnole.

Le risorse destinate all'innovazione in termini di investimento in ricerca & sviluppo, e anche l'indice di *output* innovativo rappresentato dei brevetti, collocano l'Emilia-Romagna nella fascia più innovativa delle regioni europee. Di segno nettamente opposto appare il posizionamento della regione in ambito europeo per quanto riguarda i cosiddetti *enablers*, i fattori di sostegno del processo innovativo. La regione risulta carente in termini di disponibilità di risorse umane qualificate con elevati livelli di istruzione; accesso a infrastrutture moderne, sia di trasporto sia di comunicazione; generazione di aggregazioni per raggiungere la massa critica minima per uno sforzo di ricerca

adeguato alla competitività internazionale; apertura e ricettività del sistema nei confronti di nuovi campi di attività, sia industriali sia nei servizi.

L'andamento della produttività nettamente meno soddisfacente nei servizi rispetto all'industria richiede una riflessione sia riguardo alle determinanti sia soprattutto in relazione alle possibili conseguenze negative per la competitività dell'industria. Inefficienze ed elevati costi dei servizi si possono tradurre in più alti costi di gestione del processo produttivo industriale, ma anche nell'impossibilità di rispondere al mercato negli stessi tempi dei concorrenti, e in una generale minore attrattività del territorio nei confronti di operatori economici di altri paesi, siano essi investitori, partner, imprese complementari con le quali costituire alleanze strategiche. Il freno alla crescita e alla competitività provocato dalle dinamiche registrate nei settori dei servizi richiede sforzi mirati, sia per la modernizzazione e l'innalzamento della produttività nei settori che registrano andamenti maggiormente sofferenti, sia per contrastare le disuguaglianze di accesso e permanenza nel mercato del lavoro dei lavoratori dei servizi, sia ancora per riflettere sull'accrescimento di un ruolo delle relazioni industriali anche nel settore dei servizi, foriero di un dialogo potenzialmente a supporto dell'attività innovativa. Emerge la necessità di accrescere l'efficienza e la specializzazione produttiva dei servizi, di innalzare il livello di qualificazione degli addetti ai servizi, di riflettere sulle modalità di rafforzamento del dialogo all'interno delle strutture organizzative che presiedono le attività al fine di garantire un contributo trasversale all'innovazione e alla ricerca di efficienza ed efficacia, sia per sfruttare opportunità di sviluppo in campi di attività non ancora sfruttati sia per fornire stimoli, supporto ai settori industriali e arricchimento dei loro prodotti con l'integrazione di servizi a essi abbinati. La competitività futura della regione, per uscire dalla crisi, potrebbe richiedere di coniugare le forti specializzazioni settoriali orientate all'export a una nuova sinergia industria-servizi, in una prospettiva meno dicotomica e parcellizzata delle specializzazioni dalle quali pur deriva la competitività del sistema economico.

Le performance modeste dei servizi potrebbero anche soffrire di scarse integrazioni, che dovrebbero transitare per l'adozione e la diffusione di tecnologie di rete, con i comparti industriali, di peculiari sofferenze di produttività «tecnologica» (il noto «morbo di Baumol»), più aspre in certi casi, infine di creazione occupazionale di medio-basso livello. Queste correlate componenti di sofferenza potrebbero essere esacerbate da un'altra «causa» di tipo più macroeconomico che si lega a tale crescita sbilanciata: una componente este-

ra della domanda dinamica che si contrappone a una componente interna caratterizzata da una stagnazione dei consumi privati, e legata inoltre, soprattutto nello specifico ambito dei servizi, a una più diseguale distribuzione del reddito e a una compressione nel lungo periodo delle quote salariali complessive nel Pil.

Tenendo conto della «inevitabile» crescita dei servizi, come quota del Pil/occupazione, anche in regioni più industrializzate, è quindi irrinunciabile sia integrare i servizi maggiormente con i comparti industriali sia enfatizzare di più nei servizi il ruolo dell'innovazione tecnologica a complemento della più «afferzata» leva della formazione. Una crescita più bilanciata, basata su investimenti ed esportazioni da un lato, consumi privati e pubblici dall'altro, necessita di un settore dei servizi «portante», caratterizzato da dinamiche della produttività e dei salari né in calo né stagnanti. Il rischio è altrimenti un ulteriore esacerbarsi della «crisi dei consumi», una delle basi della congiuntura negativa attuale, guidata dai bassi salari (di lavoratori tendenzialmente atipici) presenti nel macro settore comunque di maggior peso relativo, per Pil e occupazione, nelle economie avanzate, che non deve essere percepito e analizzato come «separato» dagli altri vantaggi competitivi di natura industriale.

Nell'attuale congiuntura, una «uscita» contrassegnata da una debole crescita economica e occupazionale rischia di essere strutturalmente fragile e difficilmente sostenibile. La gestione della crisi attuale, l'aiuto alle imprese nell'accedere al credito e soprattutto gli interventi di contrasto dei pesanti effetti sociali, vanno affiancati fin d'ora a riflessioni sulla sostenibilità dell'uscita dalla crisi e della futura crescita. Saranno sufficienti i «tradizionali» fattori di crescita del sistema industriale regionale per garantire una nuova fase di sviluppo d'ora in avanti? Il rischio di un permanere della bassa crescita della produttività va contrastato, evitando che ciò si traduca in un inaridimento delle relazioni industriali e in una conseguente perdita di quello stimolo alla capacità innovativa che da esse deriva. Si è riscontrata infatti una netta associazione fra relazioni industriali e attività innovativa, e fra esse e performance economica delle imprese, in quanto le relazioni industriali risultano un fattore complementare per la crescita.

La sopravvivenza dell'attuale sistema industriale regionale può effettivamente rappresentare un traguardo? A un esame accurato dei punti di forza e delle criticità del sistema regionale, ciò non sembra sufficiente. È necessario guardare più avanti, proiettare i rischi connessi alle criticità emerse e affron-

tarle, individuare alleati oltre frontiera con i quali rafforzare il proprio posizionamento sui mercati internazionali, intraprendere percorsi di investimento anche totalmente nuovi e di trasformazione profonda dell'attuale specializzazione settoriale. Osservando la localizzazione geografica delle esportazioni italiane e regionali, salta agli occhi una presenza ancora marginale delle imprese in macroaree a elevata crescita, Asia in primis, ma anche i paesi dell'Africa mediterranea. Anche per accrescere il presidio di questi mercati caratterizzati da alti tassi di crescita, la strada necessaria potrebbe essere quella delle alleanze strategiche con partner complementari, o anche concorrenti, l'aggregazione della cui offerta di prodotti potrebbe rendere accessibili mercati altrimenti sproporzionati per dimensione rispetto alla taglia tipica delle imprese regionali.

Come trasformarsi per fare cosa? L'integrazione servizi-industria va giocata su terreni nuovi. Guardiamo ad altri paesi industrializzati: alcuni puntano su salute e cura della persona, altri su ambiente e salvaguardia delle risorse naturali, altre nazioni anche più piccole sulla produzione, lo scambio, la valorizzazione e l'applicazione di saperi. L'Italia, e la regione Emilia-Romagna in particolare, in aggiunta hanno anche il tema del rafforzamento dell'identità delle comunità, dei servizi alle comunità, da coniugare con creatività e convivenza, ricchezza della diversità. Una riflessione decisa e partecipata su queste criticità, approfondimenti di ricerca specifici su ciascun punto, e l'elaborazione di percorsi individuali e collettivi per dare risposta alle aree di fragilità individuate, sembrano passi urgenti e nettamente alternativi all'attesa passiva che la crisi si esaurisca.

Bibliografia

- Addison J. (2005), *The Determinants of Firm Performance: Unions, Works Councils, and Employee Involvement/High-Performance Work Practices*, in *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 52, n. 3, pp. 406-450.
- Addison J.T., Belfield C.R. (2008), *Unions, Training and Firm Performance*, IZA discussion paper, n. 3294.
- Antonioli D. (2009), *Industrial Relations, Techno-Organizational Innovation and Firm Economic Performance*, in *Economia Politica*, vol. 26, n. 1, pp. 21-52.
- Antonioli D., Bianchi A., Mazzanti M., Montresor S., Pini P. (2010), *Innovazione, produttività, sistemi locali regionali: strategie di innovazione e risultati economici*.

- Un'indagine sulle imprese manifatturiere dell'Emilia-Romagna*, rapporto di ricerca, Ferrara, Università di Ferrara, presentato in Confindustria Emilia-Romagna, Bologna, 19 febbraio, mimeo.
- Antonioli D., Mazzanti M., Pini P. (2010), *Productivity, Innovation Strategies and Industrial Relations in SME. Empirical Evidence for a Local Manufacturing System in Northern Italy*, in *International Review of Applied Economics*, in corso di pubblicazione.
- Antonioli D., Pini P. (2004), *Dinamiche innovative e performance d'impresa: analisi cluster per un sistema industriale locale*, in *Istituzioni e Sviluppo Economico*, vol. 2, n. 1, pp. 65-104.
- Antonioli D., Pini P. (2005), *Partecipazione diretta, partecipazione indiretta e innovazioni tecno-organizzative. Alcuni risultati per il sistema locale di Reggio Emilia*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, vol. VI, n. 2, pp. 195-226.
- Antonioli D., Pini P. (2009), *Impresa, relazioni industriali e innovazione. Dieci anni di indagini sui sistemi produttivi locali dell'Emilia Romagna*, in *Emilia-Romagna Europa*, vol. 1, n. 1, pp. 86-100.
- Ballot G., Fakhfakh F., Taymaz E. (2001), *Firm's Human Capital, R&D and Performance: A Study on French and Swedish Firms*, in *Labour Economics*, vol. 8, n. 4, pp. 443-462.
- Banca d'Italia (2003), *Relazione del Governatore*, 31 maggio, Roma, Banca d'Italia.
- Becker B., Huselid M. (1998), *High Performance Work Systems And Firm Performance. A Synthesis of Research and Managerial Implications*, in Feris G. (a cura di), *Research in Personnel and Human Resource Management*, vol. 16, pp. 53-101, Greenwich, JAI Press.
- Brandolini A., Bugamelli M. (a cura di) (2009), *Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n. 45, Roma, Banca d'Italia.
- Bryson A., Charlwood A., Forth J. (2006), *Worker Voice, Managerial Response and Labour Productivity: An Empirical Investigation*, in *Industrial Relations Journal*, vol. 37, n. 5, pp. 438-455.
- Cassidy M., Gorg H., Strobl E. (2005), *Knowledge, Accumulation, and Productivity: Evidence from Plant Level Data for Ireland*, in *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 52, n. 3, pp. 344-358.
- Ciocca P.L. (2003), *L'economia italiana: un problema di crescita*, in *Bollettino Economico*, n. 41, Roma, Banca d'Italia.
- Coltorti F. (2006), *Tra governatori e cardinali: ricette antiche per l'industria e nouvelles époques per le banche*, in *Economia e Politica Industriale*, n. 2.

- Cossentino F. (2009), *Riposizionamento competitivo e produttività. Processi di riaggiustamento dell'industria manifatturiera in Emilia-Romagna*, in *Economia & Lavoro*, vol. 43, n. 2, pp. 117-138.
- Dearden L., Reed H., Van Reenen J. (2005), *The Impact of Training on Productivity and Wages: Evidence from British Panel Data*, IFS working paper n. 16, Londra, IFS.
- Eurostat (2009), *Sistema di contabilità europea*, European Commission, Statistic database, in http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database
- Faini R. (2004), *Fu vero declino? L'Italia negli anni '90*, in Toniolo G., Visco V., *Il declino economico dell'Italia*, Milano, Bruno Mondadori.
- Fortis M. (2009), *La crisi mondiale e l'Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Fortis M., Quadrio Curzio A. (a cura di) (2006), *Industria e distretti. Un paradigma di perdurante competitività italiana*, Bologna, Il Mulino.
- Ginzburg A. (2005), *Le porte del cambiamento. A proposito di alcune recenti interpretazioni sulle cause del ristagno dell'economia italiana*, in *Economia & Lavoro*, vol. 38, n. 2, pp. 5-20.
- Ginzburg A., Bigarelli D. (2008) *Le nuove PMI*, Api-Camera di Commercio, Reggio Emilia, in www.r-i.it/doc/LenuovePMI.pdf
- Guidetti G., Mancinelli S., Mazzanti M. (2009), *Complementarity and Firm Training. Methodological Notes and Empirical Evidence for a Local Economic System*, in *The ICFAI Journal of Applied Economics*, vol. 8, n. 1, pp. 39-56.
- Hollanders H., Tarantola S., Loschky A. (2009), *Inno-Metrics, Regional Innovation Scoreboard 2009*, Pro Inno Europe, dicembre, mimeo, in www.proinno-europe.eu/
- Istat (2009a), *Misure di produttività*, Roma, Istat, dicembre.
- Istat (2009b), *Conti economici regionali*, Roma, Istat, novembre.
- Istat (2009c), *Indicatori di innovazione: ricerca e sviluppo, risorse umane, brevetti*, Roma, Istat.
- Istat (2009d), *Esportazioni, valori grezzi*, Roma, Istat.
- Istat (2009e), *Esportazioni di prodotti ad alta crescita di produttività*, Roma, Istat.
- Istat (vari anni), *Rilevazione delle forze di lavoro*, Roma, Istat.
- Machin S., Wood S. (2005), *Human Resource Management as a Substitute for Trade Unions in British Workplaces*, in *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 58, n. 2, pp. 201-218.

- Matteucci N., O'Mahony M., Robinson C., Zwick T. (2005), *Productivity, Workplace Performance and ICT: Industry and Firm Level Evidence for Europe and the US*, in *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 52, n. 3, pp. 359-385.
- Menezes-Filho N., Van Reenen J. (2003), *Unions and Innovation: A Survey of the Theory and Empirical Evidence*, in Addison J.T., Schnabel C. (a cura di), *International Handbook of Trade Unions*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Oecd (2009), *Science, Technology and Industry Scoreboard 2009*, Parigi, Oecd.
- Pini P. (2005), *Dinamiche innovative, partecipazione e risultati d'impresa in un sistema locale di produzione*, in *Economia Politica*, vol. 22, n. 1, pp. 3-23.
- Quintieri B. (2007), *Declino o cambiamento? Il (ri)posizionamento dell'industria italiana sui mercati internazionali*, presentato al convegno *Trasformazioni dell'industria italiana*, Isae, Roma, 14 giugno.
- Regione Emilia-Romagna (2008), *Rapporto sul mercato del lavoro 2007*, Bologna, Regione Emilia-Romagna.
- Regione Emilia-Romagna, Unioncamere Emilia-Romagna (2009), *Rapporto sull'economia regionale dell'Emilia-Romagna*, Bologna, Unioncamere Emilia-Romagna.
- Tronti L. (2009), *Crescita, produttività e distribuzione del reddito*, mimeo.

Reti di donne e innovazioni organizzative della rappresentanza di genere in Cgil.

Il caso dell'Emilia Romagna

Anna Salfi

La rappresentanza di genere in Cgil è stata oggetto di dibattiti assai accesi, di convinte rivendicazioni, di posizioni spesso divaricanti quanto non configgenti, di numerose disposizioni statutarie e anche organizzative. Anche a seguito di ciò, quando nel 2005 si è voluto un rilancio delle politiche di genere in Emilia Romagna, ci si è avvicinate al tema con la prudenza che la situazione richiedeva, al fine di evitare che il dibattito sulle forme della rappresentanza potesse congelare o inibire in conseguenza di ciò ogni azione o intervento sindacale.

A un dibattito, nel passato fin troppo aspro, sulle forme da dare alla rappresentanza sindacale di genere e ai luoghi delle donne all'interno dell'organizzazione Cgil, fortunatamente non ha fatto riscontro uno stallo sul piano della presenza delle donne nell'organizzazione e, prima attraverso il sistema delle quote, poi con il varo della norma antidiscriminatoria¹, si sono predisposte le condizioni affinché la Cgil conquistasse, in maniera diffusa, una presenza femminile di tutto rispetto. Nell'esperienza italiana, tra le associazioni di rappresentanza nell'ambito della politica e dell'economia, quella della Cgil è senza dubbio una tra le più evolute, nella quale, accanto a una presenza numericamente qualificata, anche gli incarichi ricoperti dalle donne sono di rilievo certo.

Non è, tuttavia, un'esperienza del tutto risolta o che non presenti lati da migliorare. Ciò riguarda non solo la presenza negli organismi direttivi,

* Anna Salfi, Segreteria regionale della Cgil Emilia Romagna.

¹ I meccanismi organizzativi delle quote e della norma antidiscriminatoria appartengono alla tipologia delle norme promozionali. In Cgil vige oggi la norma antidiscriminatoria, ma l'organizzazione ha anche conosciuto negli anni passati il meccanismo delle quote di garanzia. Oggi, perché gli organismi siano in regola con i dispositivi statutari e regolamentari, bisogna che la presenza dell'uno o dell'altro sesso non sia inferiore al 40 per cento dei componenti, né superiore al 60. Si differenzia in questo la categoria dello Spi – il sindacato dei pensionati – che ha assunto il modello organizzativo del sindacato paritario, in base al quale uomini e donne devono essere rappresentati negli organismi al 50 per cento.

i Comitati direttivi, eletti al Congresso, che raggiungono il minimo del 40 per cento previsto dalla norma antidiscriminatoria in molti luoghi, ma tocca, in particolare, la presenza negli organismi esecutivi, le segreterie, dove la norma non si raggiunge altrettanto spesso e dove, anche nella distribuzione degli incarichi, si riscontrano attribuzioni stereotipate e di minor rilievo.

Inoltre, sono in crescendo, ma in maniera ancora insoddisfacente, le attribuzioni alle donne di incarichi primari, ovvero come segreteria generale o di responsabile in prima persona di struttura, ed esprime un patrimonio evidente di professionalità l'insieme delle donne presente nel sistema dei servizi, che si pone come snodo vitale per la realizzazione concreta di molti aspetti delle nostre politiche.

Le medesime tendenze si presentano anche in Emilia Romagna, mostrando in generale risultati più soddisfacenti sia in termini assoluti sia sulla qualità degli incarichi. Questo il quadro di riferimento con il quale, nel settembre 2006, indicando l'Assemblea regionale delle Donne Cgil dell'Emilia Romagna, ci si è mossi per un rilancio delle politiche di genere nella regione. Oggi, a cinque anni di distanza, siamo in condizioni di valutare l'iniziativa svolta e, con particolare riferimento agli aspetti organizzativi, provare a formulare un bilancio su quella che si presenta come una delle esperienze più innovative nell'ambito delle politiche di genere sperimentata in Cgil.

Il lavoro è iniziato sentendo l'esigenza di ritrovarsi a livello regionale per rilanciare le politiche a favore delle donne, sviluppando un confronto che potesse durare nel tempo, per recuperare la dimensione collettiva che mancava alla nostra azione, e anche per fare del luogo delle donne un'occasione di crescita ulteriore e di maturazione, cercando di recuperare, in questo, il meglio delle esperienze passate. Forte era la consapevolezza che a una pur adeguata presenza di genere nei luoghi delle decisioni non corrispondeva automaticamente la realizzazione piena e sufficiente di politiche e di azioni aventi in adeguata considerazione le esigenze e i bisogni delle donne, o di interventi che ne migliorassero le condizioni di vita e di lavoro.

Si è ritenuto che non bastasse di per sé una congrua presenza femminile per rappresentare i bisogni delle donne, né che le donne inserite negli organismi decisionali potessero trarre solo dalle proprie esperienze personali indirizzi per un'azione sensibile ai bisogni di genere. Andavano quindi tenute assieme sia l'esercizio della rappresentanza sia l'elaborazione delle politiche, praticando un approccio integrato tra i due aspetti.

Altra considerazione riguardava la necessità di avvicinare man mano le diverse esperienze presenti nei territori o nelle categorie, attivando per questo un'azione di rispetto e di riconoscimento reciproco che tenesse conto delle diverse storie, dei percorsi e delle tradizioni praticate nei vari luoghi o territori.

Si è trattato di agire con prudenza, ma senza eludere i problemi di fronte a noi. Troppe le diversità che andavano messe in relazione senza forzare o esercitare processi di omologazione non richiesti né condivisi né necessari. Alla base una scelta precisa: conoscersi e riconoscersi rispettandosi e consolidando una relazione tra noi che rispondesse a due precise esigenze: quella di favorire il reciproco avvicinamento e la partecipazione delle donne con quella di un riconoscimento di tipo organizzativo. L'obiettivo doveva rimanere quello della rappresentanza dei bisogni delle donne sia nelle politiche sindacali sia in quelle organizzative. La pratica, l'intreccio con le politiche generali dell'organizzazione.

Consapevoli che ci incamminavamo per una strada non semplice, perché anche la nostra organizzazione non è né tenera né facile, ben sapevamo che avremmo dovuto affrontare anche il nodo dei tempi e delle risorse da dedicare al nostro lavoro per poterlo svolgere con continuità, e che avremmo dovuto operare delle scelte e prendere sul serio questo nuovo impegno prima di tutto a livello individuale, poiché nessuno ci avrebbe potuto sottrarre alla nostra personale, prima che altrui, responsabilità.

Volevamo diventare una «questione ordinaria» della nostra organizzazione. Parte da qui l'individuazione della rete, innanzitutto come forma di comunicazione e di confronto, scelta che l'Assemblea del 22 settembre del 2006 vara e che viene riconfermata in occasione della Conferenza di organizzazione della Cgil Emilia Romagna tenutasi il 7-8 aprile 2008. Si legge nel documento conclusivo: «[...] avevamo scelto la forma della rete per promuovere e favorire tra di noi la massima circolarità delle informazioni e dei processi decisionali. Oggi possiamo cominciare a rispondere, seppure parzialmente e con un'esperienza limitata nel tempo, alle domande: cosa è la rete? a quali bisogni risponde? quali principi incarna?».

La rete rappresenta innanzitutto il nostro modo di favorire i processi di partecipazione democratica alla vita di genere della nostra organizzazione. È il nostro modo di sperimentare, attraverso i nuovi mezzi tecnologici, le potenzialità offerte dal mondo della comunicazione virtuale. È il nostro modo di esplorare i nuovi terreni più consoni a una partecipazione allargata e al con-

fronto con le nuove generazioni. È il nostro modo di sfruttare le opportunità offerte al territorio emiliano-romagnolo dall'ampia copertura telematica.

La rete regionale delle donne dell'Emilia Romagna, composta dalle compagnie del direttivo regionale, delle segreterie camerali, delle segreterie regionali di categoria e dell'apparato politico regionale, delle donne responsabili dei servizi, permette a circa 200 donne dell'organizzazione di usufruire di un aggiornamento costante sulle politiche di genere in atto sul territorio regionale e nazionale. È luogo di scambio di informazioni e di pratica, di promozione di attività, di impulso. A essa si affianca l'attività deliberante dell'Assemblea annuale delle donne della Cgil Emilia Romagna e il ruolo di cabina di regia e meramente esecutorio dei deliberati dell'Assemblea rappresentato dalla riunione delle responsabili.

Questo finora. Un modello che, a oggi, ha saputo tenere insieme il principio di autoorganizzazione delle donne e delle strutture regionali con quello dell'efficacia dell'azione organizzativa. A esso si sono affiancati momenti di approfondimento (seminari politici e organizzativi) e di elaborazione specifica che hanno favorito l'evolversi dell'azione politica delle donne di questa regione.

È stata una rete solo parzialmente implementata da altrettante reti locali di camere del lavoro e di categoria di pari dimensione, il completamento di tale network resta un nostro obiettivo di qui al futuro congresso. Così come dovrà trovare un impegno specifico il coinvolgimento in comunità delle donne dei dipartimenti confederali, preziose risorse esperte nei singoli settori della nostra attività.

In tale modello organizzativo si dimostrano prioritarie e irrinunciabili le forme idonee di comunicazione e di formazione che possano permettere una compiuta partecipazione ai processi di consultazione, decisione e comunicazione attiva. La riattivazione di un foglio notizie sul genere della newsletter finora sperimentata risulta, a questo punto della nostra esperienza, di vitale importanza per permettere la circolarità delle informazioni e delle esperienze che, anche contando sull'innato senso emulativo, hanno permesso un vero e proprio fiorire di iniziative molto interessanti e partecipate anche da giovani donne. Tale esperienza, unica finora in Italia, ci impone di organizzare un momento di approfondimento seminariale sulla rete e sui nodi della democrazia nell'era di internet.

L'esperienza della rete, inoltre, ha favorito un dialogo aperto con le donne delle associazioni e delle comunità presenti nei territori, elemento, questo,

che ha agevolato l'uscita dal chiuso di un'organizzazione, la nostra, che rischia di assumere talvolta tratti di autoreferenzialità, favorendo un maggiore avvicinamento al territorio e alle realtà vive delle città.

L'esperienza del seminario del 31 gennaio 2008, imperniato sull'analisi delle tre «azioni positive» sviluppate nella Cgil del Veneto, del Friuli Venezia Giulia e nella Camera del lavoro di Milano, ha permesso di riflettere sistematicamente sulla nostra e sull'altrui esperienza di innovazione organizzativa in termini di genere. Proponiamo perciò di continuare, con il supporto dell'Isf, l'approfondimento su questi esempi di evoluzione organizzativa per valutarne gli effetti nel medio periodo.

Il passaggio della responsabilità di genere all'interno della segreteria ha prodotto effetti positivi in termini di partecipazione e di contributi al dibattito generale, ma ha anche innegabilmente ridotto l'ambito delle risorse destinate allo sviluppo delle politiche di genere. Tale questione richiede un'apposita riflessione per ovviare a ricadute possibili, verificabili nel medio periodo, in termini di disponibilità di tempo e di risorse umane da dedicare all'attività.

In vista del prossimo congresso della Cgil Emilia Romagna, si propone il seguente dispositivo di modifica statutaria: inserire, dopo l'ultimo comma dell'art. 9, «nell'ambito dell'autonomia delle strutture e del diritto della donne all'autoorganizzazione, viene individuata, a livello della Cgil regionale, una sede di relazione, elaborazione e confronto delle donne e delle esperienze collettive esistenti al fine di promuovere l'iniziativa politica delle donne della Cgil Emilia Romagna»².

In termini organizzativi venivano approvati i seguenti cambiamenti (tutto questo a metà del 2008):

- l'Assemblea delle donne come momento deliberativo delle linee di indirizzo dell'azione politica di genere;
- la riattivazione della newsletter e la verifica della possibilità di strumenti snelli di consultazione e comunicazione (sito, blog ecc.) per favorire le funzioni partecipate;
- l'approntamento completo delle reti nelle strutture territoriali e di categoria;

² Assemblea della rete delle donne della Cgil Emilia Romagna, 22 settembre 2006, Atti «Donne Cgil: in rete per le sfide future», pp. 22-24; vedi anche Conferenza di organizzazione della Cgil Emilia Romagna, 7-8 aprile 2008, Documento conclusivo, pp. 16-18.

- il consolidamento della riunione delle responsabili come momento esecutivo del programma;
- la promozione della presenza di responsabili di *mainstreaming* nei diversi dipartimenti confederali;
- la verifica dell'opportunità di un adeguato supporto operativo di dipartimento;
- la promozione di un seminario di studio sulla rete e sui nodi della democrazia nell'era di internet.

Oggi, nonostante la crisi economica abbia in maniera sensibile condizionato l'agenda delle organizzazioni sindacali, la nostra esperienza continua in una sorta di *work in progress* che esprime risultati importanti. Ma veniamo ad alcune osservazioni di merito.

Una caratteristica fondante dell'esperienza è riconducibile al fatto che, anziché individuare una forma organizzativa «rigida» (il coordinamento, il dipartimento ecc.), si è preferito mantenere una relazione con le modalità organizzative che le donne si erano date autonomamente nelle diverse strutture o territori, che rispondevano a esigenze, culture e tradizioni diverse, radicate territorialmente. I pilastri di riferimento venivano ricondotti alle due strategie del *mainstreaming* e dell'*empowerment* di genere derivanti dall'elaborazione effettuata a livello mondiale dalle donne in occasione della Conferenza di Pechino tenutasi nel ben lontano 1995.

Si è mantenuto un riferimento così lontano nel tempo sia perché l'elaborazione effettuata nella circostanza dalla Conferenza di Pechino risulta essere la più organica e la più completa anche a distanza di tempo, ma anche perché nessuna delle voci critiche, che pure si sono levate recentemente avverso tali strategie, ne ha saputo confutare i contenuti fino in fondo o anche proporre valide strade alternative.

A tali valutazioni critiche può facilmente obiettarsi che può essere più corrispondente al vero che tali indirizzi siano stati malamente realizzati o più semplicemente non applicati. Non si tratta cioè di ragionare su un presunto fallimento di un'idea quanto, più probabilmente, della sua non applicazione parziale o totale. Semmai un'obiezione che può levarsi è quella che rileva come non si siano adeguatamente presi in considerazione gli aspetti e le implicazioni di tipo organizzativo che tali strategie richiedevano nella loro applicazione concreta.

Entrare in relazione con organizzazioni e ambiti che non prendevano adeguatamente in considerazione gli aspetti di genere, richiedeva e richie-

de ancora un'attenta valutazione rispetto agli impatti e alle conseguenti modificazioni pratiche da apportare tanto in un'organizzazione quanto in un contesto politico, quanto ancora in ogni altro diverso ambito.

Nel nostro caso, ad esempio, abbiamo dovuto rilevare che le esperienze, pur non numerose, di contrattazione di genere che si erano realizzate in passato, non potevano neanche emergere nel pur ottimo sistema di rilevazione degli accordi perché semplicemente non erano contemplate in quanto tali. Si sono perciò assunte le linee del *mainstreaming* sul versante della formulazione delle politiche, cercando di permeare ogni indirizzo generale dei relativi aspetti di genere, valutando, al tempo stesso, quale differente impatto potessero avere le politiche della Cgil Emilia Romagna sulla diversa condizione degli uomini e delle donne.

Altrettanto si è fatto in merito alla strategia dell'*empowerment* cercando di dare sia visibilità e forza alle donne, a partire da quelle direttamente impegnate sulle responsabilità di genere, sia anche sostenendo la realizzazione della norma antidiscriminatoria sancita statutariamente.

Va da sé che il lavoro di promozione e di impulso messo in atto dalla coordinatrice della rete ha dovuto tener conto di quanto si fosse spontaneamente mosso nei territori e, quindi, realizzare un processo di costruzione della rete e delle relazioni tra le singole realtà attraverso un processo di *bottom-up* che si definisse dal basso verso l'alto, affievolendo decisamente la dimensione gerarchica ed enfatizzando, per contro, quella partecipativa.

Da un modello teorizzato e poi applicato si è passati a un modello praticato e, quindi, solo di conseguenza rielaborato in modo tale da adattarsi in maniera più «elastica» alle diverse situazioni. Ciò ha permesso a tutte di potersi esprimere come meglio ognuna riteneva utile per poter produrre nella propria realtà un'attività efficace nel minor tempo possibile, nel modo più congeniale e con un forte tasso di originalità.

La rete «principale» si presentava e si presenta perciò con forti aspetti comuni a un sistema di intranet, mentre i livelli di articolazione secondaria e territoriale si aprono più alle espressioni associative dei diversi luoghi coinvolgendo, e in questo vi è un aspetto davvero rilevante, giovani donne lontane dall'esperienza sindacale e più sensibili ad altre forme di partecipazione associativa. Ciò ha anche permesso di praticare nel concreto il rapporto con la/le diversità – tema assai caro e proprio delle donne nella nostra organizzazione e che impedisce, pena il fallimento, una condizio-

ne forzata a unità, imponendo di vedere la rete non come «il luogo delle donne» ma come «i luoghi delle donne».

Ha giocato positivamente in questo il fatto, o meglio le caratteristiche di polifunzionalità, flessibilità e capacità di direzione «orizzontale» di cui le donne sono in genere più capaci, così come la particolare attenzione che le donne riversano verso ogni iniziativa che possa dare loro il senso concreto di un utilizzo accorto del fattore «tempo».

La necessità di una relazione che non fosse unicamente virtuale è stata compensata con la convocazione periodica di riunioni della rete, da non confondere con l'Assemblea; incontri che si sono rivelati anche come luoghi di «accoglienza», all'interno dell'organizzazione, e di sostegno soprattutto nei confronti delle responsabili, verso cui si è lavorato in termini mirati per evitare il rischio di una loro marginalizzazione rispetto ad altri componenti di segreteria, incaricati di altri ruoli, ritenuti tradizionalmente di maggior rilievo. Negativa è stata invece l'esperienza del blog, sia per la rigidità propria del sito web ufficiale che permette solo l'inserimento «a nastro» delle notizie sia per l'onerosità della sua gestione in termini da dedicare rispetto anche alle risorse stanziare.

Gli incontri periodici, quasi sempre mensili, sono preparati accuratamente: la scaletta di discussione è distribuita al termine della riunione quando, arricchita dei contributi delle presenti, viene inoltrata alla rete e da questa alle reti derivate, in modo che tutte possano essere a conoscenza della discussione fatta. Tra un incontro e l'altro, il foglio notizie *Donne in rete: newsletter delle donne Cgil dell'Emilia Romagna* provvede a rendere note le iniziative, i documenti, i link più interessanti. Questo metodo, solo apparentemente più oneroso, determina una minor perdita di tempo, molto cara alle donne, e una condivisione larga dei contenuti, favorendo anche il processo di delega in caso di impedimento e permettendo un approccio più pragmatico all'attività, evitando vizi da «tutto e subito» che si trasformano spesso in situazioni di vero stallo.

La rete così individuata ha aperto anche la relazione con l'ambito dei servizi, settore assai poco considerato ma del tutto necessario. Sarebbe infatti impensabile, ad esempio, il varo e il funzionamento di uno Sportello Donna senza la necessaria relazione con i nostri uffici vertenze o la stessa Consulta giuridica. L'assunzione di una modalità di rete all'interno dell'organizzazione ha favorito, soprattutto a livello di territorio, l'osmosi con le altre associazioni di donne, rendendole meno preoccupate di processi omologativi,

e di giovani donne, cui è più familiare il mondo del web. Lo stesso spirito sperimentale con il quale la rete è partita e procede attutisce le problematichità, che pure si incontrano, e che vengono affrontate come nodi da dipanare fuori dal dualismo buono-cattivo.

Abbiamo rilevato lo svilupparsi di un clima di benessere organizzativo dovuto, tra l'altro, all'accresciuta capacità di delega derivante anche dall'ampio processo di condivisione che tende sia ad attutire aspetti di «invidia di ruolo» sia a favorire un processo di circolarità delle iniziative e delle esperienze maturate ai diversi livelli, che vengono condivise e formano un risultato di tutte. Possiamo perciò definirla una vera e propria comunità di pratica, in cui ognuna delle partecipanti si ritiene reciprocamente responsabile di un'impresa comune, che è quella di sviluppare dentro e fuori dell'organizzazione adeguate politiche di genere e azioni conseguenti.

Altrettanto positivo risulta il fatto che ognuna si è dimostrata in grado di essere parte del proprio sviluppo, pur mantenendo un autonomo spirito critico, e capace di riconoscere il limite e le carenze delle proprie conoscenze, sapendovi porre rimedio e colmarle anche aprendosi verso direzioni e opportunità diverse o sperimentate da altre. È risultato molto forte lo sviluppo di un senso di comunità, generato sia dal coinvolgimento reciproco sia dalla partecipazione costante, che si è realizzato in modo tale da sviluppare sempre meglio la conoscenza reciproca sul piano personale e professionale, tanto da saper interagire in modo positivo anche chiedendo aiuto o collaborazione l'un l'altra. L'elemento della fiducia sviluppata e del reciproco scambio di abilità ed esperienze si è rilevato fondamentale per la maturazione personale delle appartenenti alla rete, e per il miglioramento in termini di quantità e di qualità delle azioni intraprese in un circuito in cui si valorizzavano man mano il rappresentare, il conoscere, l'organizzare.

Per una struttura Cgil come la nostra – che insiste su di un livello regionale confederale e che si relaziona, prevalentemente, con le componenti delle Camere del lavoro territoriali e delle categorie regionali – questa esperienza ha dato molti buoni frutti, sapendo promuovere nell'attività sindacale numerose donne e politiche di genere di qualità. Riteniamo tutto ciò di particolare importanza, soprattutto perché si è agito in un ambito dove pensare di ricondurre a unità la rappresentanza è, per sua natura, impossibile quando non errato. Problemi che si ripropongono in maniera analoga nell'organizzare sindacalmente donne, giovani, migranti e ogni altra categoria che rivesta caratteristiche di trasversalità.

Occorre tuttavia valutare se e come questa esperienza, trasposta in altri contesti organizzativi, diversi per ambito o per dimensione, possa essere assunta così com'è o debba – come è facile pensare – subire gli adattamenti necessari. A noi è sembrata un'esperienza bella ed entusiasmante, che ha prodotto risultati concreti.

All'inizio della nostra avventura avevamo individuato alcuni obiettivi che riteniamo raggiunti. Avevamo pensato e deciso di lanciare una campagna sulla contrattazione di genere e oggi, grazie anche alle nostre modalità di lavoro, siamo riuscite a siglare oltre 200 accordi rivolti specificatamente alle donne: dai piani integrati contro la violenza di genere, alla definizione di bilanci di genere negli enti locali, ad accordi a tutela del lavoro di cura rivolti sia all'infanzia sia all'età anziana, a interventi per donne sole. Abbiamo sperimentato anche un esempio di contrattazione di genere in ambito transnazionale attraverso lo sviluppo del progetto "Ariana", definito attraverso la pubblicazione di un piccolo manuale, frutto del progetto "Intrecci, indirizzi per la contrattazione della conciliazione".

Avevamo deciso di fare del 25 novembre, giornata internazionale contro la violenza sulle donne, un nuovo 8 marzo e così è stato, tanto che oggi non esiste realtà che non realizzi iniziative di rilievo per quell'occasione e che non abbia coinvolto anche gli uomini nella discussione di questo tema delicato, al punto di aver convocato in alcune zone persino appositi comitati direttivi. Possiamo dire di trovarci oggi di fronte a un sistema integrato di azioni che ha riportato nelle nostre strutture al centro del dibattito e dell'azione politica interventi a favore delle donne.

Oggi ci avviamo verso il Congresso e possiamo dire che il bilancio è sicuramente positivo: molte le donne, tante le iniziative singole e collettive, unica la sensazione di essere parte di un tutto. La crisi economica, tuttavia, per i suoi condizionamenti evidenti ci impone un salto di qualità: individuare quali politiche di genere sono praticabili in tempo di crisi per contrastare quello che spesso è già successo, cioè che ogni qualvolta il contesto generale si complica ed è reso più difficile dalle condizioni economiche e sociali, le donne tornano indietro. È questa la nuova sfida che ci aspetta e che intendiamo vincere.

Bibliografia

- AA.VV. (2006), *Donne Cgil: in rete per le sfide future*, atti dell'Assemblea delle donne Cgil Emilia Romagna, Bologna, Cgil Emilia Romagna.
- Amoroso B., Gomez y Palma S. (2007), *Persone e comunità. Gli attori del cambiamento*, Bari, Edizioni Dedalo.
- Gheradi S., Nicolini D. (2005), *Apprendimento e conoscenza nelle organizzazioni*, Roma, Carocci.
- Granirei G. (2006), *La società digitale*, Bari, Laterza.
- Paissan M. (2009), *La privacy è morta, viva la privacy*, Milano, Ponte alle Grazie.
- Piccardo C., Colombo L. (2007), *Governare il cambiamento*, Milano, Raffaello Cortina.
- Rapporto e Linee-guida in materia di privacy nei servizi di social network, «Memorandum di Roma» (2009).
- Riccoboni S. (2009), *Riflessioni di una neo blogger*, Lucca, LibertàEdizioni.
- Salfi A. (1998), *Le elezioni delle Rsu, prime analisi di una grande esperienza democratica*, Roma, Quale Stato.
- Wenger E. (2006), *Comunità di pratica. Apprendimento, significato, identità*, Milano, Raffaello Cortina.

Documenti comunitari

- Comitato economico e sociale europeo (2006), *Progetto di parere sul tema «La rappresentanza femminile negli organi decisionali dei gruppi di interesse economici e sociali dell'Unione Europea»*, SOC/150.
- Parlamento europeo (2009), *Relazione sull'integrazione della dimensione di genere nell'ambito dei lavori delle commissioni*, A6-0198/2009.
- Page M. (2001), *Effective Local Partnerships – Al lavoro per le donne? Modelli di cambiamento* (manuale redatto a conclusione del Progetto triennale «Effective Local Partnership»), Londra.
- Pillinger J. (2000), *Cambio di potere, scambio di potere* (manuale per strategie di genere nei sindacati basato sul progetto dell'Epsu «Potere decisionale alle donne nei sindacati dell'area mediterranea»), Bruxelles, Epsu & Psi Publication.
- Public services international (2003), *Integrating Gender into Union Work – A Practical Guide for Public Sector Trade Unions*, Ferney-Voltaire Cedex, Psi Publication.

n. 2/2009 [38]

TEMA 1. Costituzione e lavoro. Tra radici e nuova identità sindacale - *Presentazione*. All'origine di un progetto di formazione di *Guglielmo Epifani - Introduzione*. Linee per una riflessione culturale di *Saul Meghnagi* - I valori di un'organizzazione di rappresentanza di *Enrico Panini* - Democrazia e diritti nella formazione dei quadri sindacali di *Adolfo Braga* - Identità, memoria e storia di *David Bidussa* - Costituzione e lavori di *Mario Giovanni Garofalo* - La dignità del lavoro nei percorsi del sindacato di *Adolfo Pepe* - Lavoro e sindacato oggi: specificità e relazioni di *Ida Regalia* - L'immagine e la comunicazione del lavoro di *Luigi Martini*

TEMA 2. Salari e contratti dopo l'Accordo quadro - Accordo separato: quel modello limita la contrattazione di *Susanna Camusso* - Una riforma incerta e non condivisa di *Gian Primo Cella* - Contrattazione e salari: i limiti dell'Accordo quadro di *Davide Antonioli, Paolo Pini* - Qualità e innovazione nella contrattazione. Come contrastare gli effetti negativi dell'Accordo separato di *Riccardo Sanna* - Livelli e struttura della contrattazione collettiva in Italia di *Guido Baglioni* - Integrazione europea, contrattazione collettiva e moderazione salariale di *Maarten Keune*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Storie e speranze dopo il terremoto di Messina di *Alessandra Mangano* - Ma cos'è questa crisi? L'Europa il lavoro l'impresa la crescita di *Vincenzo Morretti*

n. 3/2009 [39]

TEMA. Lavori e cicli produttivi nella società della conoscenza - *Presentazione*. Le traiettorie del lavoro nelle nuove filiere produttive di *Giovanna Altieri* - Flessibilità e ristrutturazione delle catene del valore di *Ursula Holtgrewe, Jörg Flecker, Annika Schönauer* - La conoscenza nei processi di ristrutturazione e l'impatto sulle competenze dei lavoratori di *Monique Ramioul* - La crescente diversificazione delle carriere e dei percorsi professionali di *Gérard Valenduc* - I processi di ristrutturazione e le loro implicazioni sul benessere dei lavoratori europei. Nuove sfide per i sindacati di *Daniele Di Nunzio, Pernille Hohmen, Peter Hasle, Hans Torvatn*

CONFRONTO. Contratto unico e dintorni

Unificare il mercato del lavoro di *Cesare Damiano* - Un sistema di tutele crescenti e uguali per tutti di *Carlo Podda*

TENDENZE. Il lavoro competente, retorica e realtà di *Giuseppe Della Rocca, Giovanni Passarelli* - I cambiamenti professionali: dalla fatica all'impegno di *Anna Giarandoni*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. A partire dall'Apollon. Una rassegna su cinema e mondo del lavoro di *Giuseppe Sircana* - Giacomo Brodolini: gli anni nella segreteria nazionale della Cgil di *Maria Paola Del Rossi*

n. 4/2009 [40]

RICORDO DI GINO GIUGNI. L'ultimo giurista weimariano di *Umberto Romagnoli* - Giurista del lavoro e teorico delle relazioni industriali di *Salvo Leonardi*

ARGOMENTO. A cosa servono le relazioni industriali? *Una dichiarazione della British Universities Industrial Relations Association (Buira)*

TEMA. Quale intervento pubblico per un nuovo modello di sviluppo? - *Presentazione*. Dalla crisi non si esce senza innovazione *di Giacinto Militello* - Dopo Pittsburgh *di Silvano Andriani* - Appunti per una lettura schumpeteriana della crisi e implicazioni di politica economica *di Cristiano Antonelli* - La crisi e il nuovo intervento pubblico *di Laura Pennacchi* - In difesa dell'offerta pubblica in ambito sociale *di Elena Granaglia* - La crisi economica, l'economia «verde» e il cambiamento climatico. Riflessioni sulle istituzioni del capitalismo *di Maurizio Franzini* - Lavoro temporaneo, livelli di istruzione, opportunità di formazione. Evidenze empiriche e suggerimenti di policy *di Giuseppe Croce, Michele Raitano*

TENDENZE. La rappresentatività nel settore pubblico *di Mario Ricciardi*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. A quarant'anni dalla morte di Giacomo Brodolini *di Carlo Ghezzi* - Il sindacato come strumento di democrazia nella riflessione di Fernando Santi *di Adolfo Pepe*

LEGALITÀ, TI VOGLIO BENE a cura di Vincenzo Moretti - Organizzare la legalità *di Vincenzo Moretti* - Elogio della legalità. Conversazione con Marcelle Padovani *Vincenzo Moretti* - Più politica, più cultura, più fatti. Conversazione con Rita Borsellino *di Teodoro Lamonica* - Quando la legalità conviene. Conversazione con don Raffaele Bruno *di Giovanni Trisolini* - Non è mai abbastanza *di Francesco Alì* - Oltregomorra *di Alessandro Pecoraro* - Legalità e res pubblica *di Massimo Santoro*

n. 1/2010 [41]

ARGOMENTO. Dopo Lisbona? L'Europa sociale al bivio *di Lars Magnusson*

TEMA. Dopo l'autunno caldo - *Presentazione*. Quarant'anni dopo. Effetti, persistenze, criticità nella società e nelle relazioni di lavoro *di Carlo Ghezzi* - Rileggere e reinterpretare il *Rapporto Pirelli* *di Giuseppe Berta, Fabio Lavista* - La storicità dello Statuto dei lavoratori e la sua perdurante attualità *di Paolo Passaniti* - Il passo del gambero: culture e immaginari dopo il 1969 *di Andrea Sangiovanni* - Le relazioni industriali in Italia dopo l'autunno caldo tra cambiamenti epocali e occasioni mancate *di Andrea Bellini*

DOCUMENTI. Il «sindacato dei Consigli» *di Fabrizio Loreto* - 1. Il sindacato in fabbrica - 2. La risoluzione del Direttivo - 3. Il Patto federativo Cgil-Cisl-Uil

TENDENZE. Le disuguaglianze nell'accesso all'istruzione in Italia *di Gabriele Ballarino, Daniele Checchi, Carlo Fiorio, Marco Leonardi* - Good bye, Mr. Taylor. Luoghi e culture del lavoro post-industriale *di Anita Merli*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Lotte sociali in Eritrea. Dall'occupazione italiana di Massawa alla costituzione della National confederation of eritrean workers *di Matteo Sisti*

Publicità Unipol
SALVADANAIO

Pubblicità Unipol
CONIGLIO