

# Quaderni

rassegnasindacale

Lavori

## **55 La contrattazione transnazionale**

- ▮ Il Protocollo sulla rappresentanza
- ▮ La nuova classe esplosiva
- ▮ Il secolo breve dei partiti di sinistra



EDIESSE

**QUADERNI RASSEGNA SINDACALE – LAVORI**  
RIVISTA TRIMESTRALE - ANNO XIV - N. 3  
[www.ediesseonline.it/riviste/qrs](http://www.ediesseonline.it/riviste/qrs)

PROPRIETARIO ED EDITORE  
Ediesse s.r.l.

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

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

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

Una copia 16,00 euro  
Arretrati 32,00 euro

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

GRAFICA  
Antonella Lupi

IMMAGINE DI COPERTINA  
Alfred Manessier, *La Sè ve*, 1963

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

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

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



Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

Q  
Quaderni rassegna sindacale Lavori

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

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

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

REDAZIONE  
*Adolfo Braga (caporedattore),*  
*Maria Concetta Ambra,*  
*Vincenzo Bavaro, Andrea Ciarini,*  
*Salvo Leonardi, Fabrizio Loreto,*  
*Marcello Pedaci, Elena Persano,*  
*Cristina Tajani*

DIRETTORE RESPONSABILE  
*Stefano Iucci*

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

Finito di stampare  
nel mese di settembre 2013

## INDICE

### ANALISI

L'accordo sulla Rappresentanza del 31 maggio 2013

Il superamento dell'incerta rappresentanza

*Intervista a Vincenzo Scudiere*

*a cura di Adolfo Braga*

7

*Mimmo Carrieri*

Una cornice ancora più necessaria

11

*Umberto Romagnoli*

Un verdetto della Consulta sulla legalità costituzionale

21

*Tiziano Treu*

Le regole delle relazioni industriali: test per l'autoriforma

35

### ARGOMENTO

*Thorsten Schulten, Torsten Müller*

L'impatto della governance europea

sui salari e sulla contrattazione collettiva

57

*Lorenzo Sacconi*

L'impresa socialmente responsabile e il suo governo *multi-stakeholder*.

Un modello di impresa per il sindacato e la politica democratica

93

### TEMA

Contrattazione transnazionale

*Salvo Leonardi*

Globalizzazione, sindacati e contrattazione transnazionale

149

*Edoardo Ales*

La dimensione poliedrica ed emergente delle relazioni di lavoro

183

*Anna Alaimo*

Dialogo sociale settoriale e accordi transnazionali d'impresa

197

<i>Isabel da Costa, Udo Rehfeldt</i>	
Gli accordi transnazionali d'impresa sulle ristrutturazioni a livello di Unione Europea	219
<i>Stefania Scarponi</i>	
Le procedure di controllo degli accordi quadro	243
<i>Giorgio Verrecchia</i>	
La necessità di una rappresentanza collettiva dei lavoratori nell'ordinamento giuridico comunitario	257
<i>Volker Telljohann</i>	
L'implementazione della Carta globale dei rapporti di lavoro in Volkswagen	277
<i>Marco Cilento, Luca Visentini</i>	
Come promuovere la negoziazione con le imprese multinazionali	295
<i>Giuseppe Bronzini</i>	
Ricostruire la solidarietà in Europa. Note a margine del volume di Silvana Sciarra <i>L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi</i>	309
CONFRONTO	
<i>Precari. La nuova classe esplosiva</i> di Guy Standing [il Mulino, 2012]	
<i>Marcello Pedaci</i>	
La svalutazione del lavoro e lo spettro del precariato	329
<i>Emanuele Toscano</i>	
Il precariato e il diritto al conflitto	337
FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO	
<i>Adolfo Pepe</i>	
Il «secolo breve» dei principali partiti di sinistra e la crisi precoce della democrazia parlamentare in Italia: 1945-1992	345

ANALISI

*L'accordo sulla Rappresentanza del 31 maggio 2013*



## Il superamento dell'incerta rappresentanza

*Intervista a Vincenzo Scudiere\**

*a cura di Adolfo Braga\*\**

**Braga.** L'azione di rappresentanza, per risultare efficace, deve fondarsi su una forte rappresentatività, cosa che richiede da parte del sindacato un'articolazione organizzativa e un'azione il più possibile aderente alle caratteristiche particolari dei suoi componenti. Tra i cambiamenti che il sindacato sta affrontando da anni si colloca sicuramente la ridefinizione dei modelli di rappresentanza. Si tratta di un cambiamento meno problematico e con implicazioni più immediatamente percepibili di quelli che riguardano l'identità e i valori che caratterizzano l'organizzazione, ponendosi sul piano più operativo del sistema delle relazioni industriali. L'evoluzione nel tempo delle forme di rappresentanza ridefinisce in modo permanente nuovi compiti, richiamando la necessità di un progetto politico e culturale capace di affrontare alcuni quesiti relativi allo sviluppo che il progetto stesso comporta, alla definizione di un nuovo modello di rappresentanza, all'organizzazione conseguente che necessita e alle azioni negoziali che ne derivano.

Raggiungere un accordo di portata storica in materia di rappresentanza sindacale presuppone una gestione dello stesso non contingente e non episodica, che governi il nodo dell'accertamento della rappresentanza effettiva dei sindacati, così come si prefigura un'iniezione di democrazia. Una novità di questo accordo, dunque, è stata quella di spostare il baricentro dell'intervento: sono le parti sociali che delineano le regole generali per stabilire chi può legittimamente stipulare i contratti collettivi nazionali in tutte le imprese italiane.

Lo scopo di questa intervista, all'interno di una specifica riflessione in questo numero dei *Quaderni*, è quello di farti parlare su come regolare la

\* Vincenzo Scudiere è componente della segreteria Cgil nazionale, responsabile d'organizzazione.

\*\* Adolfo Braga è responsabile Area formazione sindacale dell'Associazione Bruno Trentin-Isf-Ires e docente di Formazione e analisi delle competenze presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Teramo.

rappresentanza nell'ottica della Cgil, considerato il tuo ruolo, la tua esperienza e la tua militanza.

Qual è la valutazione della Cgil dell'Accordo interconfederale del 31 maggio 2013?

**Scudiere.** Siamo di fronte a un accordo storico. La valenza storica non è solo riferita all'attualità, ma a un meccanismo nuovo di certificazione che superi la presunzione della rappresentanza. Inoltre, vi è un'interruzione della gestione separata dagli accordi, in quanto l'unitarietà sindacale diviene un connotato dell'accordo che prevale sul contenuto ai fini della formazione di un giudizio sul merito dell'accordo. In altri termini, prevale un'attenzione nei confronti del contratto collettivo, con regolamenti esecutivi e specifiche norme d'attuazione che definiranno l'identikit dei soggetti contrattuali legittimati ad agire in rappresentanza dei lavoratori. L'accordo rappresenta un fattore di grande modernizzazione, rilanciando il valore e il tema della democrazia sindacale. Con la sua applicazione, «si conta quanto si conta e conta chi conta». La definizione di regole unitarie consente una vera competizione tra le organizzazioni sindacali, in modo tale che sono esse stesse mirate al consenso sia organizzativo sia politico.

**Braga.** Quali problemi applicativi esistono? E a che punto sono questi problemi?

**Scudiere.** Dopo l'accordo con Confindustria, l'impegno delle organizzazioni sindacali è di tentare di estenderlo ad altre organizzazioni datoriali. Contemporaneamente si lavora con l'Inps per concordare le modalità della certificazione cui deve corrispondere la valutazione della rappresentatività, che andrà poi incrociata con i voti che le singole organizzazioni otterranno nelle elezioni delle Rsu. Elemento straordinario di certificazione della rappresentatività delle singole organizzazioni, ovvero l'altra regola che completa il superamento della dicotomia tra sindacato degli iscritti e sindacato dei lavoratori. Questa impostazione dovrà invogliare le organizzazioni sindacali, nelle loro articolazioni di categoria e nelle rappresentanze aziendali, alla costruzione del consenso e del proselitismo.

**Braga.** Le altre organizzazioni sindacali mostrano un atteggiamento di disponibilità?

**Scudiere.** Siamo sicuramente in una fase in cui si registra una gestione unitaria e un interesse comune ad applicare bene e in fretta l'accordo. È del tutto evidente che, in un contesto generale caratterizzato da diverse forme di conflitti, questo tipo di accordo è un punto di svolta delle relazioni sindacali. È importante segnalare la novità di questi giorni, dovuta a una nuova intesa tra Cgil, Cisl, Uil e Confindustria, che hanno voluto individuare le priorità per il paese.

**Braga.** Che giudizio esprime la Cgil sulla sentenza 231 della Corte Costituzionale, pronunciata il 23 luglio scorso? Ci saranno implicazioni pratiche? Si pensa di colmare il vuoto normativo?

**Scudiere.** Come sempre va prioritariamente specificato che le sentenze della Corte Costituzionale vanno rispettate da parte di tutti, e l'auspicio è che anche la Fiat lo faccia. È evidente che la sentenza, oltre a imporre il rispetto delle organizzazioni sindacali e il riconoscimento delle loro rappresentanze all'interno dell'azienda, anche in presenza di accordi non sottoscritti, ripropone il punto, da sempre sollevato, di ripristinare l'art. 19 della legge 300 del 1970 nella sua forma originaria, stravolto da un referendum non condiviso. È fondamentale ripristinare quella regola che riconosceva alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative l'esercizio dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro, con tutte le prerogative che buone e moderne relazioni sindacali impongono. E anche in questo caso l'accordo del 31 maggio viene in aiuto a governo, Parlamento e soggetti sociali per provare a risolvere il problema definitivamente.

**Braga.** Passiamo alla legge sulla rappresentanza. Siamo di fronte a due strade: una di tipo iper-regolativo, un'altra centrata sull'aggiustamento dell'art. 19 dello Statuto. Quale legge immagina la Cgil?

**Scudiere.** Il percorso normativo da intraprendere deve assumere e completare il tracciato definito con l'accordo del 31 maggio, ovvero di un recepimento tout court per legge delle regole che nello stesso sono contenute. Una legge di sostegno a conferma di un'anticipazione endosindacale. Con la modifica dell'art. 19 della legge 300, dovrebbe essere completato quel quadro capace di dare al paese un sistema regolato degli accordi sindacali e sostenuto per legge.

**Braga.** Oggi è ancora più importante un lavoro culturale su tutte queste tematiche, visto che i giovani lavoratori non hanno una cultura politica costruita. Per queste ragioni ritieni ci sia ancor più bisogno di un'iniziativa formativa?

**Scudiere.** L'accordo impone sicuramente la ricostruzione di una cultura sindacale che in questi anni, in molti casi, è stata smarrita per l'effetto della crisi e della caduta di negoziazione sindacale. Spesso questi vuoti di carattere riflessivo hanno fatto perdere un protagonismo sui temi della condizione di lavoro e del suo miglioramento. D'altro canto, la divisione sindacale ha fatto accantonare la dialettica sui contenuti e sulle condizioni di lavoro. Dalla competizione delle idee spesso si è passati alla competizione sulla sottoscrizione degli accordi. Una priorità che si pone oggi è di costruire nuove leve che sappiano, con il supporto formativo, ridiventare protagonisti dei temi della condizione di lavoro, alimentando la dialettica sindacale sui contenuti della gestione della partecipazione e della rappresentanza. Per fare questo è obbligatorio realizzare in tempi brevi moduli formativi da offrire a tutte le strutture, affinché avviano programmi che coinvolgano tutti i delegati sull'accordo del 31 maggio e sulle sue implicazioni.

## Una cornice ancora più necessaria

*Mimmo Carrieri\**

Gli ultimi mesi hanno offerto una decisa accelerazione della possibilità di regolare in modo sistematico la rappresentanza sindacale. Su questo tema la discussione si è protratta per diversi anni tra i sindacati, le parti sociali e anche nel mondo scientifico senza produrre significativi esiti pratici, se si fa eccezione per l'importante legge relativa alle pubbliche amministrazioni. Ma a questo punto è prevalsa la convinzione, pressoché generale, che il mantenimento di regole non scritte e di un regime fondato sulla presunzione di rappresentatività siano da superare con nettezza perché producono svantaggi superiori ai benefici potenziali.

Così le parti sociali hanno aggiunto un altro importante tassello al nuovo edificio della rappresentanza attraverso il Protocollo d'intesa dello scorso 31 maggio, che ha integrato e perfezionato l'Accordo interconfederale del 2011. In questo senso sono stati definiti per la prima volta criteri condivisi che consentano di attribuire la validità collettiva ai contratti nazionali.

Successivamente la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile il comma 1 dell'art. 19 dello Statuto, come si era delineato dopo il referendum del 1995: in questa formulazione era stata consentita l'esclusione di sindacati non firmatari dei contratti, anche se dotati chiaramente di un seguito significativo. È stato questo il caso della Fiom, che aveva fatto ricorso – che è stato accolto – contro l'esclusione dalle prerogative sindacali. La pronuncia della Corte va considerata importante non solo per aver sciolto simbolicamente una grave distorsione, ma anche perché essa rivela ancora di più – se ce n'era bisogno – l'esistenza di un vuoto normativo, che è divenuto più necessario e più urgente di colmare.

Il Protocollo sottoscritto dalle confederazioni e dalla Confindustria riveste il ruolo di un architrave atteso da tempo, ma non per questo meno im-

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

portante, anche perché non banale e scontato nei suoi contenuti. In questo caso le parti sociali non si sono limitate a scrivere un comitino, ma hanno fissato alcune regole, reciprocamente obbliganti, dotate di un ampio spessore. Regole che, oltre a consentire la misurazione della rappresentatività, permettono di definire in modo consensuale la validità stessa dei contratti. Tra le modalità previste per arrivare a questo risultato spicca anche il ricorso obbligatorio alla volontà manifestata da tutti i lavoratori, iscritti e non iscritti.

Un percorso importante, che attende a questo punto di concludersi mediante l'elaborazione di una legge generale, in grado di regolare l'intera materia per tutti i settori produttivi. Dunque passi avanti significativi e per certi versi decisivi, che vanno portati a compimento attraverso un'attenzione più mirata alla messa in opera di questo pacchetto di regole (e di quelle che sperabilmente si aggiungeranno).

Quali sono gli aspetti più rilevanti che appare opportuno sottolineare? Il primo su cui richiamare l'attenzione riguarda l'assunzione di responsabilità delle parti sociali. Da questo punto di vista dobbiamo segnalare un evidente salto di qualità, anche sotto il profilo dei tempi decisionali più serrati. Sembra che le grandi organizzazioni collettive abbiano maturato una spinta a rafforzare il loro intervento congiunto per risolvere nodi a lungo disattesi. Si tratta di una lettura non burocratica o attendista del drammatico quadro economico e politico, che non si può non condividere. Il persistere della crisi economica richiede alle parti un impegno supplementare e diretto, con lo scopo di trovare ricette in grado di invertire rapidamente la situazione, che ha visto l'uscita dal mercato di tante imprese e la crescita minacciosa della disoccupazione. Le parti hanno ritenuto in modo convincente che anche il governo delle larghe intese, che ha preso le mosse dall'impasse elettorale prodotta dal voto di febbraio, imponesse loro questo sovrappiù di intervento e di cooperazione.

Le incertezze sulla durata e sull'efficacia dell'azione del governo nella sfera sociale ed economica hanno giustamente consigliato di ridurre la delega all'attore pubblico, dal quale prima delle elezioni ci si attendeva molto, in congiunzione con una chiara maggioranza parlamentare, che invece non è uscita dalle urne. E di intervenire più decisamente nella sfera delle proprie competenze, anche quando queste intersecano l'arena politica. Questo orientamento più marcatamente attivo è stato confermato ai primi di settembre dal Patto per lo sviluppo sottoscritto a Genova da Confindustria e confederazioni. Un classico «patto dei produttori», come alcuni lo hanno defi-

nito, che si colloca come un presupposto per azioni pubbliche – in particolare connesse alla legge di stabilità – per rilanciare la crescita e la produttività, che appaiono non più eludibili.

Va salutato con favore l'orientamento manifestato dall'attuale leadership di Confindustria, che ha scelto una linea chiaramente proiettata in direzione di una maggiore collaborazione con i sindacati anche nell'ambito delle relazioni industriali. A differenza di una parte del nostro sistema delle imprese, capitanata dalla Fiat, che continua a preferire opzioni di segno diverso e orientate in senso più unilaterale.

Bisogna apprezzare, inoltre, le aperture non formali che sono venute da Cisl e Uil sul nucleo, spesso controverso, della regolamentazione della democrazia sindacale. In passato era stato difficile pervenire a regole che consentissero di coinvolgere in modo attivo nei processi di decisione l'insieme dei lavoratori rappresentati. Sono note le perplessità del mondo cislino, legato a una concezione prevalentemente endosindacale (gli iscritti) dei processi democratici. In direzione di un allargamento del raggio d'intervento militavano vari fattori, tutti tesi a estendere il campo dei collegamenti del sindacato con la sua platea sociale, anche potenziale. Il fatto che i due terzi dei lavoratori attivi non siano iscritti ad alcuna organizzazione esercita una forte pressione in direzione di un deciso ampliamento delle reti del consenso sindacale (su questo aspetto, un articolato ragionamento è contenuto in Baccaro, Carrieri, 2011).

Alla fine tutti gli attori hanno convenuto che era preferibile ricorrere, ai fini della validazione dei contratti (ma anche nella fase di preparazione delle piattaforme), al «voto certificato» di tutti i lavoratori comunque interessati. Una decisione forse sorprendente nella misura, ma che appare in sostanza saggia nei suoi contenuti. Come saggia è la delega della definizione delle concrete modalità di verifica del consenso alle singole categorie. Dunque: voto attraverso il referendum o altre modalità comunque «certificabili», secondo la tradizione e le sensibilità presenti nelle specifiche realtà produttive di settore. In questa sede vale la pena di sottolineare che il consenso dei lavoratori assume, dentro il Protocollo di maggio, il carattere non di fatto accessorio, come spesso avveniva in passato, ma di aspetto procedurale necessario e costitutivo in ordine all'approvazione dei contratti nazionali.

A questo punto c'è da augurarsi che si apra una fase di competizione leale per la conquista del consenso tra le tre confederazioni (e senza sottovalutare la presenza di altri soggetti). Anche negli anni scorsi qualcuno aveva

parlato di «unità competitiva», e si era comunque verificata spesso una competizione senza unità, di cui ciascuna confederazione ha beneficiato in certa misura in termini di risultati organizzativi. Ora vi sono le condizioni perché l'asse della competizione sia chiaramente orientato all'aggregazione delle domande e dei sostegni tanto sotto il profilo delle iscrizioni quanto sotto quello del consenso a tutto tondo (misurabile attraverso l'elezione dei delegati delle Rsu).

L'asse, insomma, si sposta verso i luoghi di lavoro, dopo un ciclo di relativa disattenzione (più o meno intenzionale che fosse). E si prospettano benefici per tutti, soprattutto se i sindacati saranno capaci di mettere a fuoco e di realizzare, senza resistenze corporative, una delle poste in gioco: quella di allargare il numero delle aziende coinvolte nel circuito della rappresentanza elettiva. Il vero sottoprodotto di quest'intesa, specie se sarà seguita da una legge coerente con queste premesse, è quello di offrire ai sindacati la possibilità di raggiungere una platea che essi non toccano abitualmente.

In coerenza con quanto era stato stabilito già nell'Accordo interconfederale del 2011, il criterio cui viene ancorata la validità collettiva dei contratti è il principio maggioritario. Nel 2011 questo veniva tradotto in ambito aziendale attraverso la maggioranza dei delegati Rsu o delle Rsa (integrabili con il ricorso alla deliberazione di tutti i lavoratori). Nel caso del Protocollo 2013, che ha il suo cuore nei contratti nazionali, la maggioranza assoluta deve intendersi da un lato come «50 per cento + 1», misurato attraverso i numeri di rappresentatività riportati da ciascuna sigla mediante la combinazione tra dato associativo e dato elettorale (che si attesta, alla pari di quanto già avviene nel settore pubblico, come il parametro della misurazione). Dall'altro lato in modo concatenato, cioè come passaggio obbligato, attraverso l'approvazione da parte di tutti i lavoratori, iscritti e non iscritti, mediante il cosiddetto voto certificato.

L'abito del principio maggioritario, derivato dalla sfera politica, sta in realtà un po' stretto all'arena delle relazioni industriali. In effetti non era mancato, specie dal versante Cgil, chi aveva proposto di alzare la soglia, ipotizzando maggioranze qualificate, in funzione dell'approvazione dei contratti. In modo da incentivare, anche indirettamente, il ricorso ad alleanze larghe, favorendo il più possibile la pratica di mediazioni unitarie. È prevalsa alla fine un'altra soluzione, peraltro coerente con quanto già abbondantemente – e nell'insieme positivamente – sperimentato nell'impiego pubblico, nel quale la soglia della maggioranza assoluta ha in netta prevalenza as-

secondato scelte condivise da tutte le confederazioni e quasi sempre anche dagli altri sindacati extraconfederali (con l'eccezione infelice, ma parziale, della presenza *in office*, come ministro, di Brunetta). Va detto che questa soluzione, anche se forse non ottimale, corrisponde maggiormente al senso comune e forse anche al buon senso pratico. E c'è comunque da sperare che lo scenario degli accordi separati – non scongiurato, ma reso meno traumatico dalle nuove regole – resti in prospettiva piuttosto un caso limite che non la norma dei comportamenti sindacali.

Al quadro di regole definite tra le parti la Corte ha aggiunto alcuni tasselli ulteriori e significativi, che richiamano il senso interpretativo di lungo periodo adottato dalla giurisprudenza costituzionale (nel merito si vedano le calzanti osservazioni avanzate da Umberto Romagnoli, in questo numero).

Nel bocciare l'applicazione fatta dalla Fiat – come ricordato – del deprecato comma uscito monco dalla consultazione referendaria del 1995, la Corte ha inteso ribadire alcuni lineamenti di fondo cui riferirsi. L'ispirazione dello Statuto, come conferma la nostra suprema magistratura, non era quella di escludere alcuni soggetti dall'esercizio delle prerogative sindacali, specie in presenza di un radicamento significativo e incontestato (com'è avvenuto nel caso Fiat). Piuttosto, tutto al contrario, era quella di sostenere l'esercizio dei diritti sindacali per tutti i sindacati dotati di adeguata rappresentanza, superando limitazioni ed esclusioni che costituivano un prassi diffusa nel periodo precedente al 1970. L'operazione di promozione dell'attività sindacale organizzata, insieme a quella dei diritti dei lavoratori, era avvenuta privilegiando il nuovo soggetto sindacale emerso nelle lotte operaie di fini anni sessanta. Un soggetto sindacale confederale «trino», ma sostanzialmente in prevalenza «uno». E incontestabilmente rappresentativo, nella gran parte dei casi ai confini del monopolio della rappresentanza. Un soggetto tri-confederale che andava aiutato – appunto promosso – a entrare in fabbrica e in azienda, quando non aveva già conseguito sul campo questo accesso.

Era evidente che di questa costruzione erano due i presupposti costitutivi: un sindacalismo confederale molto unito, prossimo all'unità piena; il fatto che esso fosse dotato di una rappresentatività non solo egemonica, ma addirittura di portata universalistica. Ora appare chiaro che questi due presupposti necessari si siano logorati, subendo sensibili modifiche nel corso dei decenni successivi. Le tre maggiori confederazioni, a partire dal 1984

(con la fine della Federazione unitaria) sono state meno unite e spesso si sono divise. Sulla scena, inoltre, sono apparsi altri attori extraconfederali, non tali da scalzare il ruolo delle tre principali organizzazioni, ma comunque dotati in alcuni casi di una presenza non irrilevante.

In questo scenario mutato la formulazione originaria dello Statuto aveva corso il rischio di coprire una «presunzione di rappresentanza», mentre il suo scopo primario era quello di riconoscere la rappresentatività già conquistata, o di aiutare ad acquisirla nei casi in cui era deficitaria.

Purtroppo l'esito del referendum del 1995 ha complicato il gioco. L'accettazione inopinata del quesito di modificazione parziale, e successivamente soprattutto la sua approvazione nel voto popolare, hanno prodotto conseguenze non previste e peggiori di quelle iniziali. Invece di aiutare l'inclusione di soggetti privi di diritti, ma dotati di un qualche seguito, il nuovo testo – grazie al riconoscimento del ruolo dei sindacati solo in quanto firmatari dei contratti – conduceva al paradosso di poter escludere invece organizzazioni rappresentative, ma non firmatarie. Come è appunto accaduto con la Fiom nel caso del gruppo Fiat. Dunque, il nuovo testo dell'art. 19 ha fatto saltare il legame tra esercizio dei diritti sindacali e rappresentatività delle organizzazioni nei luoghi di lavoro, che era comunque impostato in origine dallo Statuto. Questa è l'aporia da superare con una nuova riscrittura, sulla quale la Corte ha giustamente voluto richiamare l'attenzione. Insomma, bisogna ritornare all'ispirazione genetica dello Statuto, ossia il riconoscere prerogative ai soggetti rappresentativi, adattandone la selezione e le dinamiche al mutato contesto di riferimento. E quindi, venendo al nocciolo, che chiude il ragionamento, si tratta a questo punto di introdurre un chiaro riferimento alla rappresentatività effettiva (e a come misurarla), come condizione di base ai fini del riconoscimento contrattuale dei sindacati in azienda. Insomma, il superamento definitivo di ogni presunzione di rappresentatività, quale ne sia il criterio retrostante, a favore della rappresentatività verificata e periodicamente accertata.

La pronuncia della Corte va intesa in questo senso non solo perché smonta il fragile castello, edificato con indubbia abilità dai legali Fiat, ma soprattutto perché richiede un altro edificio dalle fondamenta ben definite. E certamente per questa via è divenuto più chiaro quello che già prima era evidente. L'interpretazione letterale dell'art. 19 non era – e non poteva ragionevolmente essere – una soluzione definitiva, ma un semplice tentativo di aggirare il problema procrastinando una scelta chiara, con lo scopo pri-

mario di escludere la Fiom dal godimento dei diritti sindacali. Riesce quindi strano sentire ancora oggi l'argomento che la Fiom si sarebbe «autoesclusa» in virtù delle sue posizioni negoziali, e dunque della mancata sottoscrizione degli accordi della *newcom*. Infatti tutti i sindacati dovrebbero avere ben chiaro che in questo caso non sono in questione delle valutazioni intorno ai contenuti delle azioni contrattuali espresse da ciascuna sigla: le posizioni della Fiom sono probabilmente discutibili, ma non costituiscono la materia del contendere. In primo piano, invece, è il diritto di ogni organizzazione a poter esercitare liberamente le proprie attività. Insomma, non solo non era giusta, ma non c'era niente da godere per l'esclusione artificiosa di quell'organizzazione. Infatti occorrerebbe sempre avere chiaro che la rottura di un principio fondamentale, sulla base di una norma discutibile, avrebbe potuto colpire in seguito altre organizzazioni, sancendo una lesione della libertà sindacale.

A questo punto però la stessa azienda torinese ha compiuto due scelte, che aiutano a spostare in avanti la situazione. La prima, forse obbligata come conseguenza delle disposizioni della Corte, è stata quella di reintegrare in azienda e nel pieno esercizio delle loro funzioni i delegati della Fiom. La seconda, meno scontata e di valore simbolico, è consistita nella richiesta della legge come unica soluzione per arrivare a regole certe su questa delicata materia: è la presa d'atto che la copertura fornita dall'ombrello dell'art. 19 post-1995 non è più utilizzabile. Un'offerta importante, al di là di rilievi polemici di altro genere, perché tocca il nodo-obiettivo, che non si può non condividere, di definire regole più certe e di portata generale per le nostre relazioni industriali.

Questa richiesta costituisce un'apertura, che occorre andare a vedere come succede nei migliori poker e con le migliori intenzioni. Va detto che comunque essa ha il merito di spiazzare nettamente i sostenitori dell'astensionismo legislativo, che ancora non mancano (si veda, ad esempio, di recente Sacconi, Tiraboschi, 2013): nostalgici di uno scenario che appare in deciso movimento e rende superati larga parte dei loro assiomi.

È necessaria dunque una legge? E che tipo di legge? Quanto al primo aspetto va ricordato che gli accordi tra le parti costituiscono una rete basica e necessaria di qualunque regolazione efficace. Ma essi non riescono a coprire tutto l'apparato produttivo. Anche nel caso convergessero intorno a essi tutte le associazioni datoriali, resterebbero fuori dal perimetro delle regole le tante aziendine che non aderiscono a nessuna di esse. Una legge, dun-

que, serve anzitutto per assicurare certezze generali e opportunità uguali a tutte le imprese e a tutti i lavoratori. Allo stato molti lavoratori sono di fatto privati del diritto democratico a godere di una rappresentanza elettiva nelle loro imprese (cosa che determina un'evidente asimmetria rispetto a quanti invece ne godono). Ma una legge a questo punto diventa un passaggio obbligato se si vuole colmare quel vuoto normativo che la Corte ha chiaramente evidenziato con la sua delibera.

Ovviamente anche l'intervento legislativo presenta diverse opzioni, che spaziano lungo una vasta latitudine di possibilità. Sarebbe interessante capire, ad esempio, quale ha in mente la Fiat quando si pronuncia a favore di una sistemazione normativa (che in mancanza di altri elementi risulta solo un'osservazione metodologica).

È da escludere un intervento legislativo «dall'alto», operato in prima battuta dagli attori politici, come in certa misura fu tentato in passato dal centro-sinistra, ma senza successo, con il disegno di legge Gasperoni (nella legislatura 1996-2001). Infatti già il programma elettorale del secondo Governo Prodi prevedeva il ricorso su questa materia a una legislazione di sostegno, nell'ambito della quale il legislatore si limitasse a raccogliere e a tradurre i lineamenti concordati dalle parti sociali. La lentezza delle decisioni incardinate sull'autonomia collettiva ha spinto qualche studioso a richiedere con eccessiva ansia (o forse ottimismo) un maggiore interventismo pubblico, fondato su una decretazione d'urgenza (così Mariucci, 2013a). Ma al netto di altre considerazioni, appare dubbio che un governo di larga coalizione come l'attuale possa essere in grado di maturare sulle tematiche del lavoro, che sono fortemente divisive, un siffatto tipo di orientamento, per così dire, «neo-interventista».

Restano in campo nell'immediato due altre opzioni, entrambe dotate di legittimità. Una consiste nel raccogliere e tradurre in legge, facendone una costruzione più precisa e sistematica, i testi elaborati negli anni scorsi congiuntamente dagli attori collettivi. Per certi versi questa costituisce la strada maestra, più rispondente all'imperativo e alla logica dell'intervento legale di sostegno alla volontà collettiva. In questo senso si muovono anche alcuni progetti di legge già depositati in Parlamento nel corso di questa legislatura (in particolare quello presentato da Airaudò, già membro della segreteria Fiom). Va detto che l'attuale incertezza politica, oltre alla presenza nel governo di larghe intese di forze ostili a qualunque regolazione normativa, rende più impervio e meno credibile questo percorso. Inoltre esso si riallaccia

alla tradizione italiana delle iper-regolazioni, impegnate a intervenire su ogni aspetto di dettaglio, con risultati pratici spesso controintuitivi. È da segnalare, infine, come siano in molti a nutrire dubbi sull'opportunità di un intervento che possa toccare anche i nervi complessi della democrazia sindacale, rispetto ai quali le organizzazioni sono giustamente gelose, e che sarebbe opportuno rientrassero solo o prevalentemente nella sfera degli impegni di reciprocità concordati da esse.

Un'altra possibilità, dotata di maggiore verosimiglianza nell'attuale fase, consiste invece in un intervento «leggero», ma congegnato per raggiungere una pluralità di obiettivi. Un intervento che si limiti a una riscrittura dell'art. 19, in modo da riallacciarla alla sua ispirazione originaria, ma aggiornandola ai mutati dati ambientali. Si tratta quindi di ribadire, come era nel vecchio testo, che la stella polare, ai fini dell'esercizio delle prerogative sindacali, è la (maggior) rappresentatività delle organizzazioni sindacali. Nello stesso tempo diventa rilevante aggiungere che tale rappresentatività non si basa su automatismi, ma su un accertamento periodico, le cui modalità concrete sono affidate ai criteri già stabiliti dai vigenti accordi tra le parti (in questo senso si veda Carrieri, Damiano, 2013). Per questa via è possibile ottenere un esito generalizzante, ma rispettoso delle scelte effettuate dagli attori sociali. E nel contempo evitare di cristallizzarli: insomma affidandosi all'evoluzione e alla manutenzione che le parti stesse dovessero ritenere opportune in corso d'opera. Questo quadro sembra anche idoneo per costruire un nuovo gioco di interdipendenza utile tra politica e organizzazioni funzionali. La politica che riscopre le doti della regolazione generale, ma in modo sobrio e non invasivo. E le parti che, a loro volta, sfruttano in modo tempestivo e accurato lo spazio potenziale offerto dall'autonomia collettiva.

Bisogna considerare, da ultimo, che questa costruzione regge se diventa operativa in modo rapido ed efficace. Questa dimensione si trova largamente nella disponibilità delle parti, che hanno delineato un meccanismo (in realtà tutt'altro che semplice) per la rilevazione dei dati (associativi ed elettorali) e per la loro certificazione, che le porta a incrociare soggetti istituzionali o enti pubblici (come il Cnel e l'Inps), sul cui rendimento bisognerebbe operare con una stringente scommessa incentivante. Questo è l'ultimo passaggio al quale dedicarsi con attenzione, con l'intento di rafforzare la credibilità di tutta questa architettura. Non manca chi ancora ritiene, abbastanza sorprendentemente, troppo macchinoso e costoso (dal punto di vista dell'idoneità a raggiungere i risultati) l'edificio della normazione generale

(che sarebbe opportuno non si scontrasse con i vincoli e i problemi posti dagli artt. 39 e 40 della Costituzione; così, ad esempio, Del Conte, 2013). A nostro avviso sarebbe opportuno mettere invece l'accento sui benefici attesi da un'operazione ben condotta (e per la quale non sarebbe necessario misurarsi con lo sciopero come diritto individuale; vedi Mariucci, 2013b). Ma per neutralizzare le critiche e gli scenari alternativi è appunto importante che si tratti di un'operazione ben condotta in tutti i suoi aspetti. Inclusi quelli non secondari che evocano un'adeguata implementazione delle decisioni assunte.

### Riferimenti bibliografici

- Baccaro L., Carrieri M. (2011), *Sindacato, democrazia e rappresentatività. Il caso italiano in prospettiva comparata*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, XII, 2.
- Carrieri M., Damiano C. (2013), *Sindacato, sì alla legge sulla rappresentanza*, in *L'Unità*, 13 settembre.
- Del Conte M. (2013), *Perché non serve una legge sulla rappresentanza*, in *www.lavoce.info*, 6 settembre.
- Mariucci L. (2013a), *L'agenda desiderabile: idee per una nuova fase del diritto del lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, XXVII, 2, pp. 167-190.
- Mariucci L. (2013b), *Rappresentanza, il diritto di sciopero non si può toccare*, in *L'Unità*, 5 settembre.
- Sacconi M., Tiraboschi M. (2013), *Non serve una legge sulla rappresentanza*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 agosto.

# Un verdetto della Consulta sulla legalità costituzionale

*Umberto Romagnoli\**

## 1. Il non-detto della sentenza

Se ne erano accorti in pochi, ma nel 2010 a Pomigliano d'Arco si è realmente consumato il prologo di un cambio di sistema. In effetti, c'era qualcosa di schmittiano nel modo di pensare e nel comportamento dei firmatari – nessuno escluso – del contratto per lo stabilimento campano della Fiat che sarebbe stato esteso al settore auto. Partiti dalla premessa che la globalizzazione dell'economia determina uno stato di eccezione simile a uno stato di guerra, erano arrivati in un amen alla conclusione che per esserne all'altezza bisognasse ubbidire a una superiore legge non-scritta che intima di rompere l'ordine normativo pre-esistente e rifondarlo.

Nel 2013, invece, si sono sentiti ordinare dal giudice delle leggi di rimettere le cose al loro posto. È comprensibile che il dispositivo della sentenza 231, pronunciata il 23 luglio di quest'anno dalla Corte costituzionale, abbia soddisfatto la dirigenza e i militanti della Fiom, i suoi rappresentanti e i suoi simpatizzanti; lo è assai meno, invece, che la generalità degli operatori giuridici e sindacali si aspettasse un dispositivo sensibilmente diverso.

Eppure la posta in gioco era elevata. La materia del contendere aveva un'importanza strategica perché la lesione denunciata riguardava non solo il diritto di cittadinanza nell'impresa riconosciuto ai sindacati dal Titolo III dello Statuto dei lavoratori, ma anche il diritto di questi ultimi a scegliere senza indebite interferenze la rappresentanza sindacale che preferiscono; un diritto a titolarità individuale e, ciononostante, idoneo a soddisfare un interesse collettivo; un diritto indiscutibilmente riconducibile al principio costituzionale enunciato in termini di cui tutto può pensarsi

\* Umberto Romagnoli è professore emerito (già decano) dell'Università degli Studi di Bologna.

tranne che sia possibile dire di più con meno parole: «l'organizzazione sindacale è libera» (art. 39, comma 1).

Nondimeno, nell'ambiente degli operatori giuridici aveva prevalso nettamente un modo d'intendere il principio di realtà, che è il frutto dell'approccio pragmatico nella sua versione più acritica. Infatti, nella misura in cui resta impigliato nella premessa che non ci sono alternative all'esistente, il pragmatismo diventa un metodo solidale con l'attitudine adattativa dei comuni mortali. Come dire che l'esproprio di tutele e garanzie nella vastissima area dei rapporti in cui si vende e si compra lavoro ha ormai una continuità e un'estensione tali da predisporre non solo il grande pubblico, ma persino un ceto altamente professionalizzato, a metabolizzare l'idea che la spoliazione dei diritti del lavoro praticata (non solo da noi) ha la virtù di giustificarsi da sé. Pertanto, la circostanza che il verdetto del 23 luglio abbia lasciato di stucco un gran numero di operatori giuridici non solo indica la soglia raggiunta dalla loro omologazione, ma è anche un sicuro indizio della mutazione antropologico-culturale che stanno subendo, per lo più a livello subliminale, per effetto del clima di normalità deviata che si determina in uno stato di emergenza permanente, quale ne sia la causa non importa, di cui non si scorge la fine.

È da un pezzo che un clima del genere, un clima di rassegnazione all'eccezionalità, mi sgomenta e, ogniqualvolta mi accorgo che mi sta intrappolando, mi avvilisce. Anch'io, infatti, avevo previsto che la Corte avrebbe preso in esame la possibilità di adottare la soluzione più secca e incisiva tra tutte quelle astrattamente a disposizione, soltanto per scartarla in omaggio al criterio della ragionevolezza di cui essa è l'augusto custode e un prudente interprete; ma non credo di sbagliare a supporre che tanti operatori sindacali la pensavano nella stessa maniera, e che nemmeno i pochi giuristi del lavoro disposti a legare il proprio nome alla tesi per cui la Corte dovesse decidere come poi ha deciso nutrivano una grande fiducia.

Se ho scelto di fare simili riflessioni nell'*incipit* dell'articolo che i *Quaderni* mi hanno invitato a scrivere, è perché la lettura della motivazione mi ha persuaso che le censure della Corte hanno per oggetto, sia pure per implicito, proprio il dato patologico che ho appena richiamato. Anzi, ho la sensazione che il non-detto della sentenza non sia meno importante del dispositivo, grazie al quale è ora possibile restaurare la legalità costituzionale nei luoghi in cui era stata ferita.

Dopotutto, neanche alla Corte poteva sfuggire che l'assuefazione alla prassi quotidiana della rimercificazione del lavoro ha contribuito al formarsi del senso comune, divenuto *ius receptum* con l'art. 8 della legge 148/2011, che la disponibilità dei sindacati a negoziare, secondo una logica privatistica, deroghe ai principi fondativi del diritto del lavoro è un segno di saggezza empirica. Non poteva sfuggirle come i sindacati che ne sono più ricchi siano quelli meno resistenti alla pressione esercitata sul mondo del lavoro dipendente per spingerlo ai margini della legalità. Né poteva sfuggirle il loro furbesco ammiccamento a una celebre parabola: il nostro comportamento, dicono, ha molto da spartire con quello del figliol prodigo, che torna dal padre e gli confessa i danni che ha causato alle stesse idee di progresso per seguire le quali se ne era andato di casa. Lo dicono per darsi un'etica. Mentre la verità è che interpretano la tutela degli interessi dei loro rappresentanti in maniera non più coincidente coi loro valori. Infatti, l'ammiccamento alla moraleggiante parabola non è altro che il prologo di una narrazione manipolatrice del passato.

È falsificante dire e dirsi che il lavoro bussò alla porta della storia giuridica soltanto per essere rinchiuso dentro il recinto del diritto dei contratti tra privati, e farsi avvolgere nel cellophane delle sue categorie logico-concettuali. È vero piuttosto che, finché la sua fonte regolativa è stata l'autonomia negoziale privato-individuale come accadeva agli inizi, il lavoro è rimasto rintanato nell'informalità della sua proto-storia e che, per farlo uscire da lì, non bastò che l'autonomia negoziale privato-collettiva svolgesse di fatto un ruolo para-legislativo. E ciò perché la matrice compromissoria dell'auto-regolazione sociale fa del sindacato un centro di (co)produzione normativa, largamente influenzato da una cultura che attribuisce all'economia un ruolo pervasivo. Per questo, il lavoro – che, pur riempiendo di sé il mondo reale, per millenni era stato culturalmente insignificante, politicamente ininfluenza e giuridicamente indistinguibile dalla *res*, la proprietà, della quale ne comportava l'*uti frui* – ha potuto cominciare a riconoscersi nell'ordinamento giuridico dello Stato *soltanto dopo* avere attirato su di sé l'attenzione di élite intellettuali di estrazione laica e cattolica che contestassero l'istintiva inclinazione della libertà dell'agire economico a tradursi nella libertà di monetizzare tutto, e *soltanto là dove* la politica ha tentato di togliere all'economia il posto di comando nel governo della società.

Infatti, senza le decisioni del potere politico che, nel secondo dopoguerra, issarono il lavoro nelle zone alpine del diritto costituzionale, dunque sen-

za le leggi, i decreti, le sentenze che in epoca successiva hanno fissato modalità e ritmi della realizzazione possibile del disegno riformista, il diritto del lavoro non avrebbe potuto proporsi come «uno dei pochi indubbi esempi del progresso della cultura giuridica del Novecento» (Wieacker, 1980, p. 293). Tant'è che – ha affermato «senza tema di cadere in una iperbole retorica» il decano dei giuristi del lavoro italiani (Scognamiglio, 1997, p. 25) – è diventato «il» diritto del secolo. E non in un solo paese, ma in un numero di paesi dell'Europa occidentale sufficiente a coonestare l'opinione che quello del lavoro è il più euro-centrico dei diritti. In effetti, ciò che accomuna i legislatori del Centro-Sud e del Nord dell'Europa è una tensione riformatrice, sconosciuta a tutti gli altri, per correggere le strutturali asimmetrie del rapporto di lavoro (Mancini, 2004, p. 159). Il che significa che in questo angolo del mondo ha potuto stabilizzarsi un modello di coabitazione tra il diritto del lavoro e la libertà d'iniziativa economica che la politica ha salvato dal pericolo di degenerare in rissa.

Lodato sia perciò il giudice che intima agli operatori giuridici e sindacali di storicizzare il presente in modo da restituire alla propria agenda la perdita ampiezza di respiro, ricomporre la cornice entro la quale si colloca il proprio operato, riaccostarsi a una visione d'insieme più rispettosa della lezione ricavabile da un passato correttamente ricostruito.

Stavolta è toccato al giudice delle leggi. Il quale, tempestivamente sollecitato da più di un giudice ordinario, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori «nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale sia costituita nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda».

## 2. Giurisprudenza costituzionale e politica del diritto

La Corte costituzionale *iubet, non docet*. Tuttavia, la sua attività non può essere confusa con quella del legislatore. Essa ha natura prettamente giurisdizionale. Perciò, pur avendo il compito di rivisitare il diritto vigente allo scopo di metterlo al passo con la Costituzione, la Corte non può non inoltrarsi nel retroterra della controversia sottoposta alla cognizione del giudice rimettente; analizzare il caso controverso nell'ottica del *petitum* del giudice a

*quo*; tenere conto dei vincoli di sistema, tra i quali primeggiano le regole dell'ermeneutica giuridica e la sua stessa giurisprudenza antecedente.

Come dire che le pronunce della Consulta – non diversamente, peraltro, dai comuni responsi di un giudice togato, ma più marcatamente – sono un condensato di sapere giuridico, storico e sociologico, ossia sono il risultato dell'intreccio di cognizioni e sensibilità che innervano un dignitoso patrimonio culturale e fanno buona la politica (non solo) del diritto. Pertanto, anche i commentatori della sentenza emanata il 23 luglio non possono prescindere dai «dati di sistema e di contesto» sui quali la Corte ha puntato i riflettori.

A suo avviso, gli scenari sono stati profondamente cambiati da due movimenti sismici. In ordine di tempo, il primo – annunciato da una quantità di segni premonitori – è contrassegnato dalla frequenza con cui è dato registrare un fenomeno ricollegabile in via diretta e immediata alla «rottura dell'unità di azione delle organizzazioni maggiormente rappresentative» che, salvo strappi diplomaticamente rattoppati, ha connotato il dopo-Costituzione: la contrattazione collettiva «separata».

La seconda scossa tellurica, di poco successiva e assai meno prevedibile, le cronache l'hanno descritta come è riportato nella motivazione: la Fiat esce dal «sistema confindustriale» con l'intento di costruire un distinto «sistema contrattuale, definito autoconcluso e autosufficiente».

Il cortocircuito prodotto da quest'ultima modifica di scenario ha determinato l'espulsione della Fiom dalla fabbrica della Fiat. E non già perché la Fiom lì contasse poco, bensì perché non ha sottoscritto il contratto istitutivo del «nuovo» sistema di relazioni sindacali. Infatti, in base alla riscrittura per via referendaria della disposizione cardine della normativa statutaria di promozione della presenza del sindacato nelle unità produttive con più di 15 dipendenti, i sindacati che non abbiano firmato il contratto collettivo ivi applicato non possono giovarsene.

### **3. Ascesa e declino di un club elitario: la costituzione dimenticata**

Inimmaginabile prima dell'esito referendario del giugno del 1995, perché la formulazione del testo originario dell'art. 19 la rendeva addirittura impossibile, l'evenienza era impensabile anche dopo. In effetti, non è stata neanche ventilata finché ha retto l'unità di azione sindacale, la cui utilità si mi-

surava *inter alia* in ciò: impediva al pluralismo sindacale di tradursi in una proliferazione di contratti collettivi con effetti limitati agli associati ai sindacati contraenti, come sarebbe coerente coi principi generali di diritto comune che presiedono allo sviluppo della nostra esperienza sindacale.

Per questo, non si stanca di ripetere Gian Primo Cella (2011), «l'unità d'azione è stata una vera e propria alternativa funzionale alla mancata applicazione dell'art. 39», dove – ricordo *per incidens* – per la prima volta nella storia dell'Italia unita veniva definito l'assetto sindacale in un regime democratico. Infatti, l'evoluzione del diritto del lavoro è stata presidiata da una coalizione con le caratteristiche di un club, elitario ed esclusivo, formato da soggetti che un poco alla volta hanno imparato a comportarsi da «carissimi nemici». È il club delle confederazioni maggiormente rappresentative – che i suoi critici più viscerali chiamavano Trimurti.

Formalmente, era un affare *tra e di* privati. Ciononostante, aveva una doppia valenza para-costituzionale. Da un lato, permetteva al sistema contrattuale di posizionarsi fuori della Costituzione, senza per ciò solo polemizzare sguaiatamente con la medesima nella parte in cui configura il contratto collettivo di categoria come un veicolo dell'istanza egualitaria, e legittima a stipularlo un organismo unitario composto, ciascuno con un potere contrattuale proporzionato alla consistenza associativa, da tutti i sindacati riconosciuti dallo Stato (art. 39, comma 4). Dall'altro, il club era, per il solo fatto di esistere, l'ineludibile dato di realtà col quale misurarsi per attuare il progetto costituzionale. Vero è che era un prodotto caratteristico della stagione dell'inattuazione del medesimo; ma è altrettanto vero che, quantunque essa perduri tuttora, più di una volta il club è sembrato in procinto di trasformarsi stabilmente in una «federazione unitaria» – il che avrebbe enormemente semplificato la costruzione dell'organismo unitario deputato alla contrattazione.

Se (come succede di solito) si perdesse di vista il contesto qui sommariamente tratteggiato, si stenterebbe a capire perché la Corte abbia dapprincipio rintuzzato con argomentazioni tutt'altro che prive di enfasi le contestazioni della primazia riconosciuta al club dal legislatore statutario. Un po' con convinzione e un po' per necessità, anche lei guardava al club come all'affidabile garante dell'ordinata vita sindacale nei luoghi di lavoro e fuori. Di sicuro non gli ha lesinato apprezzamenti e sostegni per un lungo tratto di cammino, chiudendo un occhio, talvolta tutti e due, sulla sua gracilità genetica, le imperfezioni del suo funzionamento e le sue ap-

prossimazioni dilettantesche (Romagnoli, 1997, pp. 171-ss). Col passare del tempo, però, ha cominciato a valutare con severità la singolare situazione di *a-legalità costituzionale* ascrivibile al bricolage che piace tanto al club, ma rischia di deteriorarsi quando gli acrobati se ne vanno e arrivano i clown o i giocolieri. Ciò che le procurava un crescente disagio era il lento, ma inesorabile, trasformarsi di una leadership legalizzata in un'anacronistica rendita di posizione.

#### 4. Morte annunciata di un feeling durato troppo a lungo

Il primo segnale che la pazienza non poteva durare all'infinito lo trasmette inviando il messaggio che la rappresentatività del club non può seguitare a fondarsi su di una presunzione *iuris tantum*, che appartiene più al discorso politico-ideologico che all'ortodossia costituzionale. Va invece rifondata e accertata con «regole ispirate alla valorizzazione dell'effettivo consenso come metro di democrazia anche nell'ambito dei rapporti coi lavoratori» (sentenza 30/1990). Il messaggio, che aveva la forma di un «monito al legislatore», non venne raccolto. Sennonché, l'inerzia del Parlamento e dell'establishment sindacale avrebbe fertilizzato il terreno in cui è sbocciata l'iniziativa di sottoporre a referendum l'art. 19.

Sono numerosi gli indizi dai quali è desumibile che la Corte non sciolse senza perplessità il nodo della sua ammissibilità. Pesava l'anomalia di un referendum che non si limitava ad abrogare la norma vigente: la riscriveva, chiamando il popolo a sostituirsi al legislatore. Ancora di più pesava il fatto che la Corte, se era sedotta dalla «razionalità pratica» della norma proposta dai referendari, al tempo stesso ne era turbata: temeva l'effetto destabilizzante che avrebbe potuto produrre in mancanza di rimedi idonei a colmare il vuoto lasciato dal club che il legislatore popolare avrebbe disarcionato.

Comunque, una volta celebrato il referendum, la Corte comunicherà ai referendari che non era proprio il caso di festeggiare troppo la vittoria, ribadendo le sue forti riserve in ordine alla bontà della soluzione referendaria. Efficace, certo; ma sbrigativa, semplicistica. Al limite della banalizzazione: più che un criterio selettivo intelligente, a suo avviso si trattava di un meccanismo che scatta come una molla, estendendo la legittimazione a costituire rappresentanze aziendali anche a sindacati inautentici, domestici o addo-

mesticabili – «gialli», si diceva una volta; «di comodo», li chiama l'art. 17 dello Statuto dei lavoratori.

Insomma, la Corte non ha mai tenuto nascosto, anzitutto a se stessa, che la tecnicità della firma in calce al contratto aziendale, nella misura in cui si piega facilmente a strumentalizzazioni che lambiscono l'illegalità, è sostanzialmente l'equivalente di un automatismo distruttivo del sistema sindacale che si era venuto formando nel dopo-Costituzione.

In fin dei conti, in base alla regola nata nelle urne referendarie, il ticket per entrare nella zona promozionale dello Statuto può essere staccato a favore di una neo e micro-formazione sindacale soltanto perché sottoscrive un contratto aziendale, magari l'unico che figura nel suo magro pedigree. Come dire: secondo la Corte, è *in re ipsa* che la formula legale si presta ad assecondare un revival delle «logiche puramente aziendalistiche» che con la sua giurisprudenza ha sistematicamente combattuto. Proprio lei, con la sentenza 30/1990, non aveva esitato a classificare odiosamente fraudolento l'uso spregiudicato della libertà di scegliere l'interlocutore contrattuale da parte dell'imprenditore intenzionato a inquinare «la libera dialettica sindacale in azienda per favorire quelle organizzazioni che perseguono una politica rivendicativa a lui meno sgradita». Pertanto, dal momento che l'eventualità di sindacati parcheggiati nella zona promozionale dello Statuto, con la complicità interessata del posteggiatore, appartiene al novero delle ipotesi in cui è lecito orientare l'esperienza sindacale, esattamente nella direzione che il club non ha più il mezzo legale di contrastare e che la Corte deplora vivamente, la pronuncia con la quale essa confermerà le sue perplessità è in piena sintonia con una consolidata linea di politica del diritto.

La sentenza 244/1996, infatti, restringerà il ventaglio delle possibilità di smottamenti di quella che la Corte considera una sana e corretta cultura sindacale. La tecnica impiegata è quella dell'implementazione interpretativa della norma statutaria «di risulta»: un restauro conservativo, si direbbe, a uso e consumo dei giudici di merito. È a loro che, per scongiurare il rischio di un'espansione incontrollata del sindacalismo aziendale, affida il compito di verificare col massimo rigore che:

- il sindacato firmatario sia riuscito a «imporsi con la sua forza come controparte contrattuale»;
- il contratto non abbia un «contenuto qualsiasi» e contenga, invece, la regolazione compiuta e organica perlomeno di «un istituto importante»;
- la partecipazione del sindacato alle trattative sia stata «attiva».

Duplici è la ragione per cui, nei successivi venti anni, la misura precauzionale non ha trovato applicazione. Di natura fattuale è quella richiamata anche dalla Corte: ossia, il protagonismo dei sindacati confederali si traduceva in un presenzialismo aziendale pressoché totalizzante. La seconda ragione è giuridico-formale: ossia, perché *nullo iure cogente* l'imprenditore è libero di scegliere il proprio interlocutore. Ergo, la legittimazione processuale ad attivare il controllo giudiziario diviso dalla Corte può sorgere soltanto nell'ipotesi-limite dell'uso trasgressivo, tipizzato dalla Corte, del «potere di accreditamento per via pattizia» di cui dispone l'imprenditore.

### 5. L'insostenibile leggerezza di un sistema sindacale di fatto

Se, all'epoca della decisione, la Corte poteva – a ragione – ritenere che bastassero le istruzioni da lei somministrate con una pedanteria che a me sembrò il tentativo di mettersi in pace una coscienza che si sarebbe voluta più pulita, adesso si è vista costretta a un ripensamento.

In conseguenza della rottura dell'unità di azione sindacale di cui sono in molti a presagire l'irreversibilità, il rischio da neutralizzare è che l'interpretazione letterale dell'art. 19 ne determini non tanto lo «sbilanciamento in eccesso», consistente nel rigonfiamento artificioso dei soggetti ammessi nell'area del privilegio legale, quanto piuttosto uno «sbilanciamento in difetto», consistente nell'estromissione di chi vi era dentro legittimamente. Dopotutto, se il sindacalismo giallo ha, nella valutazione che ne ha dato il legislatore statutario, un impatto devastante sulle relazioni collettive quanto – pensa ora e dice la Corte – la rottura dell'unità di azione sindacale, ciò vuol dire che un sottile diaframma separa i due fenomeni e che – fa male pensarlo e dirlo – le loro radici sono comuni.

L'ingigantirsi del pericolo che l'interpretazione letterale della norma diventi un pretesto per cambiare radicalmente e in maniera permanente la cifra identitaria dei rapporti inter- ed endo-sindacali, induce la Corte a ritenere che l'implementazione dell'art. 19 *sub specie* di una calda raccomandazione ai giudici di merito possa non bastare più, rendendosi perciò necessario un intervento più drastico. Un intervento che «riallinei il contenuto pre-cettivo dell'art. 19 alla *ratio* che lo sottende», in modo da escludere la possibilità d'usarlo in termini rovesciati di cui il caso controverso è il paradigma. Pertanto, il 23 luglio la Corte ha optato per una pronuncia additiva,

vincolante *erga omnes*, per impedire il compiersi di un'inaspettata (fino alla fine del secolo scorso) «eterogenesi dei fini» dell'art. 19. Il quale, riformulato per allargare la cerchia dei sindacati con diritto di cittadinanza in azienda, nella Fiat dei giorni nostri si era trasformato nel suo contrario: ossia, in un «meccanismo di esclusione» della Fiom, di cui nessuno contesta la capacità di rappresentare gli interessi della collettività di riferimento.

Bisogna riconoscere che, nel persistente vuoto legislativo in cui è cresciuto un sistema sindacale tenuto insieme da poco più che spago e chiodi, alla Corte non restava che rovistare nella sua cassetta degli attrezzi alla ricerca di altro spago e altri chiodi. Ma bisogna anche riconoscere che non ha faticato a trovare la risorsa occorrente. Non che fosse bell'e pronta. Ma con pochi ritocchi sapienti era riutilizzabile per risolvere la vertenza. Ed ecco il risultato: posto che la partecipazione attiva alle trattative è una delle imprescindibili pre-condizioni dell'applicabilità dell'art. 19, allora – pensa e dice la Corte – come la sottoscrizione formale e meramente adesiva al contratto non è sufficiente a fondare la titolarità dei diritti sindacali, così la mancata firma non può produrne la perdita se il sindacato ha partecipato alle trattative. Diversamente si legittimerebbe «una forma impropria di sanzione del dissenso che innegabilmente incide, condizionandola, sulla libertà del sindacato» di dire no, se lo ritiene necessario per difendere gli interessi dei rappresentati. Al tempo stesso, «l'atteggiamento consonante con l'impresa», documentato per l'appunto dalla sottoscrizione del contratto, verrebbe premiato non solo indipendentemente dalla quota di consensi di cui gode il firmatario, ma anche a scapito dei lavoratori cui è negata la rappresentanza che vorrebbero<sup>1</sup>.

Insomma, tutta la vicenda appare alla Corte sbilenca e smodata. Distorta e distorsiva. Produce un'alterazione nella distribuzione del potere sindacale inammissibile in un regime pluralista. È animata dalla pretesa di gratificare i buoni e castigare i cattivi. Ha la forma concitata di una provocazione. Spavaldamente ostentata, per giunta; come se potesse legittimamente inorgoglire un sistema di relazioni sindacali che si regge su di un «accordo *ad excludendum*» che dispone di diritti di tutti i lavoratori, anche di quelli che non sono rappresentati dai firmatari. Del resto, sono proprio i suoi fonda-

<sup>1</sup> Per i motivi esposti in apertura, la letteratura giuridica non poteva che essere avara di spunti; tuttavia, la Corte ha trovato una sostanziosa anticipazione del suo schema di ragionamento e del suo argomentare nel contributo di Rusciano (2013).

tori a qualificarlo come un sistema blindato<sup>2</sup>. Concordare che «l'adesione di terze parti è condizionata al consenso di tutte le parti firmatarie» vuol dire esibire una concezione sfacciatamente proprietaria delle regole sindacali e del lavoro elaborate dall'autonomia privato-collettiva.

Se la strategia ideata dalla Fiat viene confrontata, come viene spontaneo fare, con quella che la Fiat praticò, tra la fine del 1979 e l'inizio del 1980, col licenziamento dei 61 dipendenti, la cui impugnazione originò un contenzioso paragonabile per drammaticità e tasso di politicità a quello arrivato alla Corte costituzionale nel 2012, è facile constatare che stavolta l'improvvisazione e l'arroganza connotano la variazione di stile comportamentale, sostituendosi alla meticolosità e alla perfidia calcolata.

La Fiat infatti era interessata non tanto a disfarsi di debitori di lavoro inadempienti quanto piuttosto a insinuare nell'opinione pubblica il dubbio che tra il disordine nella fabbrica e il disordine fuori ci fosse un legame, almeno indiretto. Poiché questo era il vero obiettivo della politica nella Fiat degli anni di piombo, occorre che il clima aziendale si deteriorasse fino a marcire, anzitutto perché ciò avrebbe aumentato l'imbarazzo del sindacato che volesse difendere in giudizio quanti erano accusati di aver contribuito al formarsi di una situazione ambientale che si trascinava da un decennio ed era diventata insostenibile. Per la Fiat quindi era essenziale ritagliarsi la parte di chi, dopo aver sopportato un'infinità di abusi e soprusi, a un certo punto sbotta per vedere l'effetto che fa sulle maestranze e sul sindacato, sulla città di Torino e sulla sinistra politica. Insomma, ci pensava da chissà quanto tempo. Quindi, più che aspettare l'occasione opportuna, la Fiat la preparò anche a costo di farsi del male, optando per la linea del *pati*, dunque con omissioni che nell'immediato le procuravano danni non lievi né passeggeri. Come il blocco dei circuiti di comando. Alla fine, però, i mass media enfatizzeranno la versione della verità che alla Fiat premeva fosse metabolizzata dall'opinione pubblica: tra lotta sindacale, violenza ed eversione armata esiste un rapporto, se non di stretta causalità, certamente di contiguità<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> «Chiuso» lo ha definito Gustavo Zagrebelskj dialogando con Ezio Mauro (2011, pp. 49-ss).

<sup>3</sup> Ghezzi (1981; ripubblicato nel 2012 da Ediesse, Roma, a cura di Lassandari A. e Martelloni F.) evita di formularlo espressamente, ma nemmeno dissimula il sospetto che nei dieci anni precedenti la Fiat non avesse fatto altro che studiare come screditare lo Statuto e far cadere in trappola uomini del sindacato che lo usavano come scudo protettivo di comportamenti antagonisti.

Da Pomigliano d'Arco in poi, invece, la Fiat si è mossa con la leggerezza di un bisonte ed è andata incontro al medesimo destino: ha caricato a testa bassa e se l'è rotta. Come dire: Romiti batte Marchionne 2 a 0.

## 6. Per il ritorno della libertà sindacale nella sfera dell'interesse pubblico

La sentenza del 23 luglio è senz'altro risolutiva. Dopotutto, la Fiom ha effettivamente partecipato alla prima fase delle trattative concluse con la stipulazione del contratto per lo stabilimento di Pomigliano d'Arco, ma senza la sua adesione. Ed è irrilevante stabilire se la sua partecipazione sia stata attiva. Vero è che questo è un profilo che la Corte esige dal 1996. Lo ha valorizzato, però, per sbarrare la strada ai sindacati di comodo. Per questo è giusto che il dispositivo non ne conservi traccia. In effetti, nel 2013 la Corte si propone di evitare, nei limiti del possibile, le conseguenze perverse della contrattazione separata che, secondo il modello-Fiat sperimentato a Pomigliano d'Arco, comportano la mutilazione della libertà sindacale nella sua duplice accezione di libertà dei singoli di essere rappresentati e di libertà di un gruppo «al di sopra di ogni sospetto» di organizzare la propria rappresentanza.

C'è riuscita con le risorse di cui disponeva. Che – come dicevo in apertura – non sono quelle del legislatore. Tuttavia, tra le risorse disponibili figura anche quella dell'intervento additivo. Ossia, l'implementazione del diritto vigente con efficacia legislativa. Vero è che ne fa un uso parsimonioso. Ma la creatività, stavolta, si giustifica nell'ampia misura in cui assicura la continuità di una linea interpretativa e serve per scongiurare la frana del sistema sindacale di fatto operante nel dopo-Costituzione. Un sistema ad altissimo tasso di de-costituzionalizzazione, costantemente *borderline*, dunque a un passo dall'attraversare i confini della legalità costituzionale.

Certo, la pronuncia assomiglia a una scheggia della regolazione legale che non c'è. Per questo la causa è finita, ma la vescica non può dirsi sgonfiata. Infatti, proprio perché non è dato sapere se o quando il vuoto regolativo sarà colmato, la Corte ha redatto un documento nel quale motivazione e dispositivo si dispongono come due cerchi concentrici, di cui quello minore è il dispositivo. Esso stabilisce che il dato contingente della mancanza di sottoscrizione del contratto non toglie al sindacato il sostegno offerto dal legisla-

tore statutario, perché il diritto di cittadinanza nell'impresa si riconnette alla qualità di soggetto «significativamente rappresentativo a livello aziendale» già altrimenti acquisita. Motivando il nuovo segmento dell'art. 19, però, la Corte chiarisce che la qualità di soggetto «significativamente rappresentativo a livello aziendale» non conferisce le sole prerogative specificamente previste dal Titolo III della normativa statutaria. Tra le prerogative inserisce *expressis verbis* anche quella di accedere alle future trattative, ossia il diritto a negoziare, per cui l'inadempimento dell'obbligo corrispondente si colora di anti-sindacalità e, come tale, è sanzionabile *ex art.* 28 dello Statuto dei lavoratori.

Può darsi che così la Corte sia andata oltre il *petitum*; ma ha giustamente ritenuto di non varcare i «limiti di rilevanza della questione sollevata dai giudici» che hanno eccepito la questione di costituzionalità e, una volta accertato che c'era la rilevanza, ha avuto il coraggio di non fermarsi alla domanda. Come dire: il riconoscimento del diritto all'accesso al tavolo contrattuale non farà parte del nocciolo duro, ma non è nemmeno un innocuo *obiter dictum*. Anzi, è plausibile attribuirgli lo stesso valore giuridico delle istruzioni d'uso che la Corte aveva impartito ai giudici di merito con la sentenza del 1996 in funzione di setaccio per frenare rigurgiti di sindacalismo giallo. In effetti, anche se la Corte ha stabilito che la contrattazione separata non può più offrire l'opportunità di emarginare *de iure* il sindacato dissenziente, questa – pensa e dice – non è una ragione sufficiente per consentirne l'esclusione dalle trattative.

### Riferimenti bibliografici

- Cella G.P. (2011), *Pomigliano e Mirafiori: incertezze e «fallimenti» nelle culture sindacali*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 129, pp. 103-ss.
- Ghezzi G. (1981), *Processo al sindacato. Una svolta nelle relazioni industriali: i 61 licenziamenti Fiat*, Bari, De Donato.
- Mancini G.F. (2004), *L'incidenza del diritto comunitario sul diritto del lavoro degli Stati membri*, in Mancini G.F., *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino.
- Romagnoli U. (1997), *Il sindacato nella giurisprudenza costituzionale*, in Bessone M. (a cura di), *L'attività del giudice. Mediazione degli interessi e controllo delle attività*, Torino, Giappichelli, pp. 171-ss.

- Rusciano M. (2013), *Una rilettura dell'art. 39 cost.*, in *Atti del XVII congresso nazionale Aidlass, «Il diritto del lavoro al tempo della crisi»*, Pisa 7-9 giugno 2012, Milano, Giuffrè.
- Scognamiglio R. (1997), *Nuove forme di lavoro tra subordinazione, coordinazione, autonomia*, Bari, Cacucci.
- Wieacker F. (1980), *Storia del diritto privato moderno, con particolare riguardo alla Germania*, II, Milano, Giuffrè.
- Zagrebelskj G., Mauro E. (2011), *La felicità della democrazia*, Roma-Bari, Laterza.

## Le regole delle relazioni industriali: test per l'autoriforma

*Tiziano Treu\**

### 1. Quattro intese confederali sulle regole

Dopo quasi vent'anni di impasse, o di inerzia, nel tormentato scenario delle relazioni industriali italiane, i loro attori, soprattutto i sindacati, si sono impegnati intensamente a darsi delle regole. Era dal famoso accordo del 1993 che i tentativi andavano a vuoto. Le poche incerte regole cui si faceva riferimento erano sempre quelle dello stesso accordo del 1993. Ora, dall'accordo del 2009, anzi dal documento unitario del maggio 2008 su democrazia e rappresentanza, al 2013 si sono succedute ben quattro intese confederali, tutte concentrate sui punti da sempre critici del nostro sistema di relazioni industriali; i criteri di misura della rappresentanza sindacale; i rapporti fra livelli contrattuali, in particolare fra contratto nazionale e contrattazione decentrata; le regole per la formazione dei contratti collettivi, specie in caso di contrasto fra sindacati; l'efficacia degli stessi contratti.

Le aree tematiche affrontate da queste intese sono le medesime, ma le modalità con cui vengono prese in esame e le soluzioni raggiunte presentano varianti non da poco. Sono diverse anche le parti contraenti, sul versante sindacale e su quello datoriale. Cambia la posizione della Cgil, che è dissenziente nell'accordo del 2009 e nel documento sulla produttività del 2012 (entrambe quindi sono intese «separate»), invece partecipa ed è firmataria degli accordi del 28 giugno 2011 e del 31 maggio 2013. Sul versante datoriale il protagonismo della Confindustria non trova sempre riscontro da parte delle altre confederazioni, che sono meno coinvolte nonostante il peso della loro aggregazione in Rete Imprese Italia, e prendono le distanze o tardano ad aderire; così è anche dell'accordo più recente del 2013.

\* Tiziano Treu è professore emerito di Diritto del lavoro presso l'Università Cattolica di Milano, già ministro del Lavoro.

I motivi di queste diverse posizioni non sono sempre evidenti, neppure a chi segue da vicino le vicende sindacali. Sembrano riflettere non solo (o non tanto) dissensi di merito, quanto spesso logiche di posizionamento tattico. Certo è che denotano la difficoltà delle parti di trovare soluzioni stabili, se non definitive; e rivelano la presenza sotto traccia di molti punti ambigui e di non detti.

Del resto il disorientamento e la scarsa lucidità di visione costituiscono la cifra comune anche dell'attuale contesto istituzionale e legislativo, che circonda il sistema delle relazioni industriali e che inevitabilmente lo condiziona. Ben diversa era la situazione del 1993, segnata da un governo solido, ancorché di emergenza, e da parti sociali consapevoli della gravità della crisi, capaci di reagire con un accordo di grande respiro costituzionale, sebbene basato su principi bisognosi di non poche specificazioni.

I tentativi attuali delle parti sociali intervengono dopo un «decennio perduto» per l'economia e per la società italiana, in una crisi più lunga e profonda di tutte le precedenti, e in un quadro istituzionale e legislativo non positivo, a dir poco, per le relazioni industriali<sup>1</sup> e per il paese. Anche senza indulgere nelle lamentazioni o nel catastrofismo di certi commentatori, è un fatto che la legislazione dei governi di centro-destra abbia contribuito all'indebolimento, se non alla destrutturazione, del sistema contrattuale<sup>2</sup>, e al ridimensionamento del ruolo del sindacato come attore (Cella, 2012; Carrieri, Treu, 2013, pp. 7-ss) non solo contrattuale, ma istituzionale.

Sono significativi i limiti posti all'interlocuzione del sindacato con il governo nell'elaborazione delle politiche pubbliche in materia di lavoro, emblematizzati dalla variazione linguistica del termine *concertazione* a quello di *dialogo sociale*. Il governo tecnico di Monti non ha mostrato di voler ripristinare uno statuto forte dell'interlocuzione sindacale, al di là delle modalità dell'approccio più soft e meno «divisivo» di quello precedente (Carrieri, Treu, 2013, pp. 54-ss; Baccaro, Simoni, 2006). D'altra parte ha evitato la tentazione di intervenire nelle relazioni industriali. Mentre la normativa sul mercato del lavoro (legge 92 del 2012), se non ha mostrato di assecondare possibili tendenze alla de-regolazione, ha por-

<sup>1</sup> Vedi Dell'Aringa, Treu, 2012; più in generale, vedi Amato, Graziosi, 2013, cap. VI.

<sup>2</sup> Mariucci (2013, p. 35) parla di un sistema contrattuale a pezzi, mentre Lassandari (2013, p. 246) di dissoluzione del sistema contrattuale.

tato a risultati incerti e poco apprezzati da entrambe le parti<sup>3</sup>. Tanto è vero che è stata fatta oggetto di ulteriori aggiustamenti dal Governo Letta con il decreto 76/2013, ora legge 99/2013, anch'esso introdotto sulla base non di una concertazione di tipo tradizionale, bensì di interlocuzioni informali di varia intensità e influenza. In questo contesto istituzionale e politico debole è comprensibile che le parti, in primis i sindacati, si siano concentrati sui temi loro propri e da tempo critici, come le regole che presidiano ai loro rapporti e alla loro stessa identità.

La carenza di tali regole è un unicum del nostro sistema nel contesto europeo, ed è divenuta sempre più insostenibile per i fattori sopra indicati: contesto istituzionale non favorevole, pressioni economiche e normative che operano per l'indebolimento del sistema, riacutizzarsi delle tensioni fra le maggiori confederazioni. La scelta di reagire alla crisi su questo terreno è un segno positivo di consapevolezza e di utilità del nostro movimento sindacale. Ma non per questo è risultato meno tormentato e percorso da minori incertezze.

Concentro le mie riflessioni sull'accordo più recente, quello del 31 maggio 2013, sia pure tenendo conto dei precedenti cui per vari aspetti l'intesa continua a riferirsi, come è stato del resto per quella del 2011, di cui l'accordo del 31 maggio costituisce un completamento (Carinci, 2013b; Tosi, 2013b; Tursi, 2013).

## **2. L'intesa del 31 maggio 2013: punto d'arrivo o punto intermedio?**

L'intesa del 31 maggio è stata definita una svolta storica, non solo dai firmatari, ma da molti commentatori. In realtà giudizi analoghi erano stati espressi rispetto all'intesa del 2011 perché sembrava sanare dissensi profondi fra le maggiori confederazioni, reagendo a condizioni difficili con un'unità che appariva impossibile. L'intesa del 2011, inoltre, ha dato risposte nuove a molti nodi fino ad allora irrisolti del sistema contrattuale (Liso, 2013, pp. 293-ss; Cella, 2011, pp. 135-ss; Santoro Passarelli, 2011; Tosi, 2013a; Bavaro, 2011): i criteri di misurazione della rappresentanza nazionale dei sindacati, il coor-

<sup>3</sup> Vedi Magnani, Tiraboschi, 2012; Treu, 2013. Vedi anche scritti vari nel numero monografico di *Lavoro e Diritto* del 2013, e nei numeri 1, 2 e 3 del 2013 di *Argomenti di Diritto del Lavoro*.

dinamento fra i livelli contrattuali, la possibilità e i limiti delle clausole di deroga (un tema scoppiato non solo in Italia sotto la pressione della crisi), le clausole di tregua volte a garantire l'esigibilità dei contratti aziendali, l'efficacia dei contratti aziendali (con la sanzione del principio di maggioranza, fino ad allora non riconosciuto esplicitamente nel nostro sistema sindacale).

Gli eventi successivi all'intesa hanno dato qualche conferma alla ritrovata unità, in particolare per il fatto che i rinnovi dei maggiori contratti nazionali di categoria si sono susseguiti con una certa regolarità senza grandi conflitti e unitariamente, con l'eccezione del contratto dei metalmeccanici. Hanno presentato alcune variazioni nei contenuti economici, ma senza stravolgere le linee guida dell'accordo del 2009 (Arel, 2012), che peraltro si è sempre evitato di menzionare con una preterizione non infrequente. In tal modo al contratto nazionale è stato riconfermato il ruolo di strumento centrale del sistema per la tutela del potere d'acquisto e per la definizione delle regole base, valide per tutta la categoria. Non hanno avuto invece seguito i presupposti indicati nello stesso accordo del 2009 di sfoltire il numero pletorico dei contratti e di alleggerirne i contenuti per lasciare spazio alla contrattazione decentrata.

D'altra parte, l'accordo del 2011 non affrontava altri aspetti critici del sistema: da un lato, le modalità di conclusione e le condizioni di efficacia del contratto nazionale, temi fino ad allora evitati dalle parti sia per l'incombente presenza dell'art. 39 della Costituzione sia per le difficoltà di comporre le situazioni di dissenso reiterate nel periodo; dall'altro lato, le condizioni di effettività delle regole sui rapporti fra livelli e sulle clausole di tregua (in primis le sanzioni per la violazione degli impegni presi). L'accordo del 31 maggio interviene, sia pure con grande ritardo, a integrare l'intesa del 2011 e a definire aspetti applicativi rimasti non specificati in quell'intesa. Per questi motivi si può ritenere che esso rappresenti, soprattutto per il sindacato, il punto di «arrivo», o almeno un punto fermo intermedio (Potestio, 2013, p. 634), di quel percorso circolare di intese confederali cominciato nel 2009.

Ma è altrettanto vero che l'accordo costituisce anche un punto di partenza, in quanto per diventare operativo richiede ulteriori regole di dettaglio, ma alquanto rilevanti, affidate alla contrattazione nazionale dei singoli settori, oltre che convenzioni con gli enti certificatori della rappresentatività sindacale (Inps e Cnel)<sup>4</sup>. In realtà anche questa volta il test dell'accordo va oltre le più

<sup>4</sup> Rilievo comune: Tosi, 2013b; Tursi, 2013; Potestio, 2013.

importanti questioni applicative; dipende dalla tenuta del consenso manifestato dalle confederazioni su punti che rappresentano una vera e propria discontinuità con il passato.

La tenuta non è scontata, per fattori sia esterni sia interni al sistema: da una parte, per il peso della congiuntura economica negativa che non facilita unità e coesione<sup>5</sup>, contrariamente alla speranza di molti, e per un contesto istituzionale turbolento; dall'altra parte, perché la capacità di attuare le innovazioni concordate nelle regole delle relazioni industriali richiede una parallela volontà innovativa nei comportamenti unitari nelle strategie e nelle dinamiche sindacali. Per questo ribadisco un giudizio già espresso a proposito dell'accordo precedente: che la cautela delle previsioni è d'obbligo.

### **3. Le novità dell'accordo rispetto al sistema storico delle relazioni industriali**

Le novità introdotte dall'accordo del 2013 sono di diversa portata. Alcune servono a puntualizzare i criteri definiti nell'accordo del 2011. Anzitutto con la regola, ripresa dal pubblico impiego, secondo cui la titolarità della contrattazione collettiva nazionale spetta alle organizzazioni sindacali che raggiungono almeno il 5 per cento di rappresentatività misurata come media semplice fra la percentuale degli iscritti sulla totalità degli iscritti e la percentuale di voti ottenuti nelle elezioni delle Rsu sul totale dei votanti. Tralascio di approfondire le questioni interpretative relative a questa complessa formula di calcolo, niente affatto di poco conto (Carinci, 2013b, pp. 20-ss; Maresca, 2013; Marazza, 2013, p. 625).

Sottolineo invece l'importanza, anzi la radicalità, dell'innovazione introdotta nella configurazione delle rappresentanze aziendali, cioè il fatto che queste sono elette, in prospettiva, con voto proporzionale, superando la quota del terzo destinata fin dall'accordo del 1993 alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto nazionale applicato all'unità produttiva. L'innovazione è confermata e rafforzata dall'impegno delle parti a rinnovare entro sei mesi le Rsu scadute e a non costituire più Rsa; ma non mancano anche qui

<sup>5</sup> L'accordo modifica, ma non sostituisce, l'accordo interconfederale del 20 dicembre 1993 sulle Rsu. Inoltre, l'accordo del 2013 riguarda solo il settore industriale, non avendo per ora avuto l'approvazione delle associazioni imprenditoriali del terziario.

incertezze circa l'operatività di tale impegno (Tosi, 2013b, p. 640; Marazza, 2013, p. 633). Essa configura una vera e propria innovazione di sistema, in quanto realizza un'alterazione dell'assetto fondamentale delle nostre relazioni industriali e incide sulle stesse radici identitarie del sindacato, quali configuratesi in tutta la nostra tradizione<sup>6</sup>.

Se nella misurazione della rappresentatività nazionale dei sindacati si combina il criterio associativo con quello elettivo, confermando la mediazione fra i due orientamenti storicamente presenti nel nostro sindacalismo, nella formazione delle rappresentanze aziendali prevale il secondo criterio, dato che scompare ogni riserva al sindacato-associazione e resta operante il solo criterio elettivo. La convivenza dei due criteri ritorna per la validità dei contratti nazionali, in quanto essa è sottoposta a un doppio controllo di maggioranza: il 50 per cento più uno delle organizzazioni sindacali e la maggioranza (semplice) dei lavoratori chiamati ad approvare il contratto.

La discontinuità è così netta rispetto alle concezioni sindacali esistenti e alle prassi storiche (dopo le commissioni interne) che non sorprende la presenza, nello stesso accordo, di una clausola di garanzia o di sospensione: quella secondo cui il passaggio alle elezioni delle Rsu potrà avvenire sole se definito unitariamente dalle federazioni aderenti alle confederazioni firmatarie dell'accordo. Ciò significa che le categorie che finora hanno mantenuto le Rsa, nonostante i propositi di superarle reiterati da parte delle confederazioni, non potranno essere costrette a sostituirle con Rsu. La scelta dell'accordo si avvicina ai modelli prevalenti in Europa, che privilegiano in azienda rappresentanze elettive, non associative e non strettamente sindacali, anche se i sindacati hanno diritto di presenza nei luoghi di lavoro ed esercitano la loro influenza sulle elezioni dei consigli elettivi. Ma in quei paesi la presenza e la costituzione di tali rappresentanze sono sancite per legge, mentre da noi si fa ricorso ancora una volta alla contrattazione.

Il nostro accordo contiene un ulteriore rinvio, non nuovo e non l'unico, che lascia aperti tempi ed esiti per l'implementazione di questa radicale novità. Tempi ed esiti dipendono dalle stesse parti, ma nella variegata configurazione categoriale, non sempre governata dalle confederazioni, alle quali – come è noto – non è riconosciuto il potere di vincolare direttamente con i

<sup>6</sup> Soprattutto nella concezione della Cisl. Si è rilevato che un tale «strappo» rispetto alle proprie convinzioni sarebbe stato il prezzo pagato da quest'organizzazione alla Cgil per acquisirne il consenso all'insieme delle regole sancite nell'accordo. Vedi Lassandari, 2013.

loro accordi le federazioni aderenti<sup>7</sup>. La criticità del tema potrebbe acutizzarsi qualora il legislatore si decidesse a dettare una nuova disciplina dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, dopo la recente sentenza della Corte Costituzionale (231 del 2013). Ma proprio per la presenza di questioni irrisolte e rinviate dalle parti è difficile che l'attuale legislatore, già restio a intervenire in queste materie, voglia spingersi fino a regolare i criteri di composizione delle rappresentanze, che sono l'aspetto più gelosamente custodito dall'autonomia sindacale.

#### 4. Le novità introdotte dall'accordo rispetto al sistema costituzionale

Le novità introdotte dall'accordo sono nette rispetto non solo alle tradizioni sindacali, ma altrettanto riguardo all'impianto costituzionale dell'art. 39, comma 4, della Costituzione, che riconduce l'efficacia *erga omnes* dei contratti nazionali alla decisione dei sindacati unitariamente rappresentati in proporzione di soli iscritti. Entrambe le regole, quella della rappresentanza calcolata sulle medie di iscritti e votanti, e ancora più quella delle Rsu esclusivamente elettive, si collocano in un contesto delle relazioni industriali e della contrattazione ormai così lontano dalle ipotesi costituzionali da confermarne la storica irrilevanza.

Un'altra duplice novità introdotta dagli accordi del 2011 e del 2013 riguarda i meccanismi di formazione e di perfezionamento dei contratti collettivi. Nel 2013 le parti si sono avventurate oltre l'area del contratto aziendale e hanno affrontato direttamente il tema dell'*erga omnes* anche in riferimento ai contratti nazionali, a riprova della possibilità di eludere le regole dell'art. 39 della Costituzione.

La prima novità è la sanzione generale del principio di maggioranza per la validità dei contratti collettivi. L'applicazione di tale principio in materia sindacale non è per niente pacifico, a differenza di quanto vale per il sistema politico: anzi, è stato contestato in radice nella tradizione dei sindacati più contrattualisti, non solo italiani. Nella democrazia rappresentativa tale principio presuppone il consenso sul quadro di riferimento, cioè il sistema parlamentare con le sue regole sull'ambito e sul sistema di calcolo dei voti. Tale quadro può essere controverso nelle scelte sindacali, come è stato e in parte è tut-

<sup>7</sup> Vedi Carinci, 2013b, p. 615. Vedi anche Tribunale Roma, 9 maggio 2013.

tora, nella nostra storia; così è stato, ad esempio, a proposito dei livelli contrattuali, centrali o decentrati da privilegiare, e dei confini delle categorie.

Anche i confini delle categorie cui si deve applicare il calcolo della maggioranza, come della rappresentatività, sono mobili<sup>8</sup>, a motivo delle trasformazioni del sistema produttivo e di possibili controversie giurisdizionali fra sindacati che punteggiano la storia del sindacalismo, invero in altri paesi più che da noi. Queste diversità del quadro di riferimento influiscono direttamente sui contenuti e sulle strategie dei sindacati. Proprio questo spiega le difficoltà ad applicare il principio di maggioranza e le resistenze ad accettarlo.

Basta questo rilievo per non sottovalutare le difficoltà che si prospettano nell'implementazione di una simile scelta. Tanto più che la decisione delle parti di sancire per accordo la validità delle regole di maggioranza rappresenta – che io sappia – una particolarità tutta italiana. In altri paesi dove vige il pluralismo sindacale tale regola è stata sancita per legge, così imponendone il rispetto alle parti. Averla affidata all'autoregolazione è una scommessa «audace» dei nostri sindacati, coerente con la loro tradizione autonomista. Si tratta di una scommessa perché la tenuta del principio è affidata alla capacità rappresentativa e all'autorevolezza delle stesse parti, come è per l'efficacia dei contratti collettivi. La conclusione a maggioranza dei contratti ne rafforza l'autorevolezza e l'esigibilità, ma solo fra le parti stipulanti. L'efficacia *erga omnes* dell'accordo del 2013 in tutte le sue parti, compresi gli impegni a darvi applicazione coerente e a non adottare azioni contrastanti, può essere attribuita solo dalla legge. Il consenso sul principio di maggioranza costituisce un deterrente contro la prassi dei contratti separati e può risolvere parte delle controversie da essa originate; ma anche qui la sua effettività coincide con l'ambito di influenza delle associazioni contraenti.

Come è noto, la legge non è intervenuta finora ad attribuire efficacia generale ai contratti nazionali, e le stesse parti sociali non hanno provato a forzare il legislatore. L'art. 8 della legge 148 del 2011 ha attribuito effetti *erga omnes* agli accordi di secondo livello, conclusi secondo il principio di maggioranza, ritenendo superabile l'ostacolo dell'art. 39 della Costituzione. Ammesso che l'art. 39 sia eludibile per gli accordi aziendali, come sostenuto da parte della dottrina, che peraltro aveva in mente i tradizionali «accordi acqui-

<sup>8</sup> Vedi Maresca, 2013; vedi anche Tursi, 2013, p. 643, che rileva come le categorie sono l'effetto, non il presupposto, della contrattazione.

sitivi», è dubbio che sia così per i contratti territoriali, per cui valgono le stesse obiezioni desumibili dall'art. 39 (Treu, 2011b).

In ogni caso tali scelte confederali, specie quelle dell'accordo del 2013, rendono problematiche le possibilità e le modalità con cui conciliare i poteri contrattuali delle rappresentanze aziendali con quelli dei sindacati territoriali e nazionali. In capo a questi si sono sempre mantenuti poteri di intervento negoziale e di controllo sui negoziati aziendali, al fine di garantire una coesione del sistema contrattuale. La necessità di governare tensioni centrifughe presenti in tutti i sistemi contrattuali, non solo italiani, spiega come i recenti accordi confederali abbiano riaffermato l'importanza di controlli centrali sulla contrattazione aziendale, specie in deroga. Ma in Italia, a differenza che negli altri paesi, anche il governo centrale della contrattazione aziendale è affidato a regole dello stesso sistema contrattuale, con i già ricordati problemi di tenuta ed effettività.

Per di più, a seguito della nuova configurazione delle Rsu viene meno il raccordo soggettivo<sup>9</sup> fra il sistema sindacale dell'azienda e quello nazionale, che nelle tradizioni si univa al raccordo oggettivo costituito dalle clausole di rinvio per cercare di governare il precario assetto della nostra struttura contrattuale.

Resta da vedere se la coraggiosa definizione per via contrattuale delle regole sulla rappresentatività, sulla formazione e sulla struttura della contrattazione, avrà l'effetto di stimolare il legislatore a intervenire in argomento. Una risposta positiva potrebbe essere suggerita dalle esperienze passate, avallate dalla dottrina, che registrano interventi legislativi propiziati da conformi soluzioni contrattuali. Ma questa valutazione sconta una coerenza armonica fra quadro costituzionale e orientamenti del sistema sindacale, talora presente in passato, ma oggi incerta, se non assente. Per di più la materia attuale riguardante i rapporti fra i sindacati e le loro organizzazioni è molto più «sensibile» e reattiva a interventi esterni dei temi tradizionali della legislazione di sostegno. Infatti le parti, specie sindacali, si sono impegnate a definire fra di loro le questioni lasciate aperte dalle intese confederali e sembrano, almeno per ora, poco inclini a sollecitare l'intervento legislativo.

Qui una traduzione in legge degli orientamenti confederali non potrebbe essere automatica. Anzitutto perché l'accordo concluso fra sindacati e

<sup>9</sup> Sia pure «compensato» dall'introduzione del vincolo di mandato per gli eletti nelle Rsu (ma l'efficacia di tale vincolo ha le stesse debolezze del sistema).

Confindustria deve ancora passare il test della sua estensione alle altre organizzazioni datoriali, anche e soprattutto per il fatto che un intervento legislativo, oltre a presentare dubbi di costituzionalità (vedi oltre), accentuerebbe le questioni irrisolte fra le parti. Si pensi in primis alla configurazione elettiva delle Rsu, che, se confermata legislativamente, renderebbe irreversibile una scelta ancora non acquisita da molte categorie sindacali. E si richiederebbe una riconsiderazione dei diritti dei sindacati nelle unità produttive e delle loro prerogative rispetto alle stesse Rsu<sup>10</sup>. Così è nei paesi europei che hanno adottato il doppio canale di rappresentanza collettiva in azienda: una scelta finora esorcizzata dai sindacati italiani e – a mio avviso – sempre meno produdente.

Ad esempio, il legislatore dovrebbe decidere se limitarsi a riconoscere il diritto dei lavoratori a costituire le Rsu, stabilendo la titolarità dell’iniziativa, le sue modalità e i diritti a essa strumentali, ovvero, se prevedere come necessaria la presenza di queste rappresentanze, come avviene in altri paesi, Germania in primis, almeno nelle aziende superiori a una certa dimensione. L’obbligo legale di presenza riguarda in quei paesi le sole rappresentanze elettive e non le organizzazioni sindacali, la cui costituzione e funzionamento in azienda restano affidate alla loro libera capacità di iniziativa. Tale scelta ha contribuito al rafforzamento delle rappresentanze dei lavoratori e alla loro diffusione nelle piccole aziende: ma indirettamente anche al sostegno del sindacato, laddove questo è riuscito a incidere sulla formazione e sulla vita delle rappresentanze elettive. Le vicende applicative dell’accordo del 31 maggio, le sue fortune (auspicabili) o ulteriori battute d’arresto saranno rivelatrici dello stato di salute delle nostre relazioni industriali e incideranno anche sui possibili sviluppi degli interventi legislativi.

## **5. Le novità e i dubbi della decisione 231/2013 della Corte Costituzionale**

La recente sentenza della Corte Costituzionale (231 del 2013), che ha dichiarato parzialmente incostituzionale l’art. 19 dello Statuto dei lavorato-

<sup>10</sup> Non a caso le parti dell’accordo del 2012 postulano la necessaria revisione delle regole dell’accordo del 1993, in particolare su questo punto.

ri, ha introdotto una novità rilevante anche per la definizione di tali questioni e per un eventuale intervento legislativo in materia. È significativo che la decisione sia presentata dalla Corte come evolutiva rispetto alla propria precedente giurisprudenza<sup>11</sup>, e giustificata dal cambiamento del contesto. In passato la Corte aveva salvato la norma correggendola in senso sostanziale, cioè richiedendo che per abilitare il sindacato ai diritti dell'ex art. 19 non bastasse il requisito formale della firma del contratto, ma occorresse anche la partecipazione effettiva alle trattative. In tal modo si escludeva che potessero essere rappresentativi ai sensi della norma sindacati che si limitassero a firmare per adesione, ma non sufficientemente autorevoli per giocare un ruolo attivo nella contrattazione. Ora il cambio del contesto, cioè dei rapporti fra i sindacati e con la controparte, è tale da incidere sul senso stesso dei criteri di selezione dei sindacati rappresentativi. Nel caso concreto, era in questione non la scelta di riconoscere ex art. 19 qualche sindacato minore, ma il diritto a essere presente in azienda di un sindacato come la Fiom, sicuramente rappresentativo sia per iscritti sia per forza elettorale. Di qui la decisione della Corte che occorra tener conto di tale diverso contesto e ripensare anche la configurazione del criterio selettivo previsto dalla norma.

Il che conferma quanto, soprattutto nella nostra materia, la realtà sottostante ai rapporti giuridici influisca sulla loro configurazione normativa. Se nelle precedenti decisioni la Corte aveva corretto il requisito formale della norma (firma del contratto), trasformandolo in un requisito misto formale e sostanziale (firma e partecipazione alle trattative), oggi la Corte fa un altro passo verso l'impostazione sostanzialistica, in quanto ritiene sufficiente la partecipazione alle trattative, anche se manca la firma, come appunto è il caso della Fiom in rapporto con la Fiat. Si tratta di un intervento correttivo non da poco, che la Corte decide di operare per evitare conseguenze contrarie al principio di libertà sindacale, inteso anche esso nel suo rilievo effettivo; ed esiti persino paradossali. Nel caso limite menzionato dalla Corte, in cui in azienda si arrivasse alla firma di un contratto con nessuno dei sindacati pur esistenti, in assenza di tale correttivo non si avrebbe nessuna organizzazione ammessa a godere dei diritti sindacali. E la stessa Corte afferma che un simile intervento correttivo, necessario per ridare razionalità costituzionale al sistema, rientra nei propri po-

<sup>11</sup> Vedi, anche per rilievi critici, Carinci, 2013b, p. 617.

teri di supremo giudice delle leggi, mentre non può essere operato da un giudice di merito (come viceversa hanno ritenuto alcune decisioni)<sup>12</sup>.

La decisione lascia aperte questioni non da poco, già rilevate dai primi commentatori. A cominciare dal significato di «partecipazione al negoziato», concetto più labile di quello di «firmatario di contratto collettivo» e anzi potenzialmente ambiguo, se è vero che «la firma del contratto è rilevante non solo sul piano civil-contrattualistico, ma anche sul piano delle relazioni industriali, perché è indicativa di una qualità del sindacato di notevole importanza, relativa alla capacità di mediare per la necessità di pervenire a un accordo» (Lai, 2013; Maresca, 2013). Questo punto conferma come la questione della rappresentatività resti priva di soluzioni affidabili anche dopo le indicazioni dell'accordo del 2013. La stessa Corte Costituzionale rileva la necessità di chiare risposte, più comprensive, a tutto tondo, che competono solo all'intervento legislativo, fornendo una molteplicità di ipotesi di risoluzione. Queste possono essere diverse non solo nel merito, ma anche nell'ampiezza dei contenuti.

Una pluralità di opzioni si prospetterebbe anche per l'intervento di sostegno, menzionato espressamente dalla Corte, che si voglia rifare alle indicazioni degli accordi confederali. Lo si vede dalla varietà di posizioni emergenti al riguardo nelle proposte di legge non da oggi presenti in Parlamento.

## 6. Pro e contro di un intervento legislativo

Le cautele e le resistenze provenienti soprattutto dalle parti sociali rendono tutt'altro che agevole la strada per un simile intervento (Magnani, 2006; Leccese, 2013, p. 479). I commenti più cauti rilevano la portata contraddittoria di una legge in materia: avrebbe l'effetto positivo di consacrare sul piano normativo la raggiunta interna coesione del sistema contrattuale, ma all'opposto la conseguenza di irrigidire il sistema. I rischi e le obiezioni sarebbero accresciuti se il rinvio non si limitasse a definire criteri di rappresentatività del sindacato nazionale, di cui parla la Corte, ma si estendesse alle regole confederali riguardanti la struttura contrattuale e l'efficacia dei contratti nazionali (come fanno alcuni disegni di legge parlamentari).

<sup>12</sup> Tribunale Torino, ordinanza del 12 dicembre 2012.

Per quanto riguarda la struttura, una legificazione delle regole previste dagli accordi trasformerebbe il coordinamento affidato all'autorevolezza del sistema sindacale (Tosi, 2013b) in una gerarchia decrescente dei contratti, dal più generale al più specifico, con la conseguenza che le clausole decentrate contrastanti con tale gerarchia sarebbero nulle (al pari di quanto avviene nel pubblico impiego). Una simile conclusione assicura la massima coesione interna alla struttura contrattuale, ma appare una forzatura scarsamente praticabile nel nostro sistema, che ha al suo interno deboli fondamenti di coerenza. Non a caso il sistema gerarchico ha mostrato difficoltà di funzionamento anche nel pubblico impiego (Dell'Aringa, Della Rocca, 2007; Bordogna, 2002). Non c'è che da mantenere la scelta storica per cui la struttura contrattuale è materia di competenza delle parti.

Un intervento legislativo sull'efficacia dei contratti, soprattutto nazionali, si esporrebbe più di altri ai dubbi di compatibilità con la seconda parte dell'art. 39 della Costituzione, per il motivo che questa norma, per quanto di fatto pretermessa, riconduce l'efficacia *erga omnes* ai contratti conclusi dai sindacati rappresentati in proporzione dei soli associati e non al criterio misto previsto dagli accordi<sup>13</sup>.

In realtà, la distanza dalla norma costituzionale non può essere nascosta neppure per le regole dell'accordo relative alla misurazione della soglia minima di rappresentatività del sindacato (Tursi, 2013, p. 64), agli effetti del godimento dei diritti sindacali. Infatti le analisi più rigorose ritengono, non da oggi, che una ricostruzione legislativa del sistema di relazioni industriali sia da farsi solo modificando a monte l'art. 39 della Costituzione, seconda parte; e anche su questo non mancano proposte parlamentari. Ma il terreno su cui si muovono le regole della rappresentatività per il riconoscimento dei diritti sindacali e della presenza nell'unità produttiva è così eterogeneo, rispetto a quello della negoziazione collettiva e dei suoi effetti, che si può sottrarre allo schema normativo dell'art. 39, seconda parte, come ha riconosciuto da tempo la Corte Costituzionale nel sancire la legittimità dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Vedi Tursi, 2013, p. 647; Tosi, 2013a, 2013b; Maresca, 2013. Più possibilista è Vallebona, 2013.

<sup>14</sup> Vedi sentenze 54 del 1974 e 334 del 1988; vedi anche, in generale, Carinci, De Luca Tamajo, Tosi, Treu, 2012, cap. V.

Per questo un intervento legislativo che intende essere utile per colmare una lacuna del nostro sistema di rappresentatività, integrando la decisione della Corte e minimizzando i rischi politici e costituzionali, potrebbe muoversi lungo la linea suggerita dalla stessa decisione: cioè limitarsi a definire il requisito di rappresentatività dell'art. 19. La norma potrebbe riferirsi alle indicazioni dell'accordo del 2013 con diversi gradi di dettaglio. Potrebbe riprendere il suggerimento della Corte, che, sulla scia della propria argomentazione storica, propone di attribuire al requisito dell'art. 19 il carattere di ricorso generale al sistema contrattuale e non al solo contratto collettivo applicato nell'unità produttiva vigente (evitando così le anomalie manifestatesi in casi come quello della Fiat).

Un'altra ipotesi, in linea con la formula dello Statuto dei lavoratori, sarebbe di includere nel nuovo art. 19 (lett. a) le rappresentanze aziendali costituite nell'ambito delle organizzazioni sindacali da ritenersi comparativamente più rappresentative alla stregua dei criteri definiti negli accordi confederali vigenti. La definizione delle regole della rappresentatività a partire in azienda è un contributo rilevante delle parti alla razionalizzazione del nostro sistema di relazioni industriali; ed è particolarmente urgente che tali regole si consolidino nelle prassi, se possibile con il sostegno del legislatore.

## **7. Le regole sulla struttura della contrattazione collettiva**

Le regole della struttura contrattuale sono l'altro oggetto principale degli accordi confederali, anch'esso fondamentale per il governo del sistema. Anche qui l'intervento confederale rappresenta un significativo contributo alla regolazione del sistema di fronte alle sfide della crisi, che ha proposto il tema del decentramento in termini nuovi. Ha posto in primo piano la negoziazione difensiva dell'esistente, cioè gli accordi di concessione e le clausole di deroga. Il contratto di categoria è rimasto centrale, ma con un ruolo diverso, quello di controllo delle deroghe a livello decentrato e di limitazione dei danni della negoziazione di concessione.

La gestione di questo assetto nel nuovo contesto si è rivelata controversa su entrambi i versanti. Una parte tradizionalmente prevalente di imprenditori, specie quelli piccoli, sembra privilegiare ancora il contratto nazionale per la sua funzione pacificatrice e di stabilizzazione dei costi a un livello medio-basso, che corrisponde alle convenienze di tutti, anche se per motivi di

versi. Ma i dati disponibili, invero non completi, segnalano una crescente insoddisfazione delle imprese più grandi per l'attuale sistema, soprattutto per le regole del contratto nazionale in materia di orario di lavoro, turni e organizzazione del lavoro (quelle al centro della contesa Fiat risalgono al contratto dei metalmeccanici del 1971). È tale insofferenza che ha indotto la Fiat a premere per il superamento del contratto nazionale, anche se per ora non a uscire del tutto dal sistema contrattuale.

Gli esiti di queste tensioni interne a Confindustria sono difficili da prevedere, anche perché riflettono incertezze strategiche più ampie del mondo imprenditoriale, relative alle scelte economiche e ai rapporti con il potere pubblico, che sono divenuti incerti nel lungo periodo del centro-destra e non si sono stabilizzati con il governo tecnico. Si tratta di elementi che segnalano una crisi di identità dell'associazione dei datori di lavoro, alimentando le incertezze del nostro fragile sistema di relazioni industriali (Treu, 2013b).

Sul versante datoriale si è consumata una rottura senza precedenti, provocata dall'uscita di Fiat da Confindustria. Sul versante sindacale, le mediazioni fra le confederazioni nel periodo 2009-2013 si sono rivelate difficili, con risultati oscillanti e con tensioni spesso inaspettate, come quelle riscontrate in occasione delle linee guida sulla produttività del novembre 2012, non firmate dalla Cgil e ancora oggetto di contrastanti valutazioni. Un ostacolo alla conclusione unitaria nel 2012 riguardava la misura della rappresentatività sindacale. Superato questo problema, restano controversi e irrisolti aspetti non marginali riguardanti gli spazi aperti alla contrattazione decentrata in rapporto a quella nazionale e alle sue capacità di controllo in materia salariale. L'incertezza coinvolge ancora la funzione del Ccnl come strumento per garantire il potere di acquisto, soprattutto le condizioni e i limiti operativi di questa garanzia, a fronte di una contrattazione decentrata rafforzata, specialmente dei salari di produttività. Non a caso è ancora in discussione in principio (se non di fatto) la stessa applicazione dell'Indice dei prezzi al consumo armonizzato (Ipc) come criterio generale di governo delle dinamiche salariali nazionali. Come pure sono controverse le sorti della quota «aleatoria», legata a indicatori di produttività, attribuibile al livello decentrato dall'intesa del novembre 2012, e quindi ancora l'effettività della tutela dei salari (Lassandari, 2013, pp. 243-ss; Arel, 2012).

L'importanza e la delicatezza delle regole sul decentramento risultano dalle indicazioni nelle linee guida del novembre 2012 riprese anche dal Dpcm del 22 gennaio 2013, secondo cui la retribuzione di produttività a-

gevolata può riferirsi non solo a specifici indicatori quantitativi di produttività/qualità/efficienza/innovazione, come era finora, ma anche alle voci negoziate in almeno tre delle seguenti aree di intervento: regimi di orari flessibili utili alla produttività; distribuzione flessibile delle ferie; misure che rendano compatibili l'uso di nuove tecnologie informatiche con i diritti fondamentali dei lavoratori (il riferimento è all'art. 4 dello Statuto dei lavoratori sui cosiddetti «controlli a distanza»); interventi per la fungibilità delle mansioni.

Come si vede, gli ambiti e le condizioni del decentramento contrattuale continuano a rappresentare un aspetto critico del sistema contrattuale, non solo in Italia. Tanto più che la spinta al decentramento è sostenuta da potenti fattori economici, quali la crescente competitività globale e le vertiginose innovazioni tecnologiche, che sono gli stessi fattori che stanno mettendo in difficoltà la tenuta del sistema sindacale in tutto il mondo e che manifestano la loro massima influenza proprio a livello delle imprese, dove le relazioni industriali si confrontano più direttamente con le pressioni dei fattori esterni, competitivi e tecnologici. La criticità di questa situazione è tanto maggiore per il nostro sistema, fino a ieri poco esposto alle sfide della competizione mondiale, e per il nostro sindacalismo, che ha sempre faticato, soprattutto la Cgil, a fare i conti con la produttività e il mercato.

Affrontare il tema dei limiti e del senso della contrattazione decentrata è dunque ben di più che una questione di tecnica contrattuale; riguarda la concezione e la funzione del sindacato nei sistemi capitalistici di mercato. Nel caso italiano la questione del decentramento assume tratti istituzionali specifici, in quanto ha trovato una regolazione alquanto singolare, anche nel contesto comparato, come l'art. 8 della legge 148 del 2011. Questa norma contrasta con l'obiettivo di preservare un controllo sulla negoziazione di secondo livello, cioè di perseguire un decentramento organizzato, condiviso dal sindacato non solo italiano e dalle maggiori organizzazioni datoriali (Liso, 2013).

La regolazione confederale del 2012 conferma tale orientamento, con una serie di cautele riflesse anche nella terminologia adottata. Si parla non di deroghe ma di «intese specifiche di articolazione contrattuale», da attuarsi nei limiti e con le procedure previste nei contratti nazionali. Non si riprende la condizione ancora più stringente contenuta nell'accordo del 2009, secondo cui le deroghe devono essere autorizzate dai contraenti na-

zionali<sup>15</sup>. In ogni caso, questo tentativo di mantenere la contrattazione decentrata all'interno del sistema di contrattazione nazionale è affidato, come l'intero assetto regolatorio confederale, alla capacità di autogestione delle organizzazioni nazionali, confederali e di categoria. Oltretutto tale assetto regolatorio è sprovvisto di un sistema sanzionatorio adeguato, sempre differito soprattutto per le resistenze sindacali. Per altro verso resta improbabile, se non esclusa, l'ipotesi di un sostegno del legislatore che dia efficacia reale alle clausole dei contratti nazionali su quelle dei contratti decentrati e alle direttive delle organizzazioni centrali.

## **8. Ripensare i rapporti fra parti sociali e governo**

Le luci e le ombre dei recenti interventi delle parti volti alla regolazione delle nostre relazioni industriali vanno giudicate – come si diceva – il riferimento al contesto economico e istituzionale del paese. La possibilità di implementare e consolidare gli orientamenti innovativi espressi dalle confederazioni dipende molto dalla coerenza e dall'unità delle stesse. Analogamente rilevante sarà il grado di coesione manifestato dalle parti datoriali ai vari livelli, da quello nazionale a quello aziendale. Queste hanno sempre ostacolato la prospettiva di promuovere forme partecipative dei lavoratori all'interno delle imprese, che potrebbero rafforzare l'unità di intenti e la coesione delle parti nel combattere la crisi.

Ma proprio per la congiuntura drammatica in cui si trova il paese, l'impegno delle parti non può essere sufficiente senza un'azione di governo che lo sostenga, non solo sul piano specifico delle relazioni industriali, ma su quello generale dell'economia e della produttività del nostro sistema produttivo. Il rapporto fra parti sociali ed esecutivo su questo tema va ripensato, facendo tesoro delle passate esperienze di concertazione e superandone i limiti. In ogni caso tale rapporto va orientato a obiettivi diversi e più impegnativi di quelli attribuiti ai patti sociali del Novecento: non solo alla stabilizzazione finanziaria, ma alla promozione delle condizioni per il superamento della crisi e per la ripresa dello sviluppo. Un progresso in queste direzioni costituireb-

<sup>15</sup> Nella fase transitoria, in attesa delle scelte dei contratti nazionali, peraltro si stabilisce che gli accordi derogatori delle Rsu devono essere fatti d'intesa con le organizzazioni sindacali territoriali; vedi Treu, 2011, pp. 625-ss.

be un contesto favorevole anche per la creazione di un clima di fiducia fra le parti delle relazioni industriali, che è necessario per consolidare le intese raggiunte sulle regole e per rafforzare la capacità delle stesse parti di implementarle in autonomia.

### Riferimenti bibliografici

- Amato G., Graziosi A. (2013), *Grandi illusioni*, Bologna, Il Mulino, cap. VI.
- Arel, Europa Lavoro Economia (2012), novembre-dicembre (vedi i contributi di Bordogna L., Carrieri M., Fadda S., Treu T., Tronti M.).
- Baccaro L., Simoni A. (2006), *I governi e la concertazione. Perché alcuni la vogliono e altri no*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, I, 1.
- Bavaro V. (2011), *Dubbi e certezze dell'accordo del 28 giugno*, in *Il Diario del Lavoro 2011* (a cura di M. Mascini).
- Bordogna L. (a cura di) (2002), *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni*, Franco Angeli, Milano.
- Carinci F. (2013a), *L'accordo interconfederale del 28 giugno 2011. Armistizio o pace?*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 1.
- Carinci F. (2013b), *Adelante Pedro, con juicio: dall'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 al Protocollo d'intesa del 31 maggio 2013*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, XXIII, 3.
- Carinci F., De Luca Tamajo R., Tosi P., Treu T. (2012), *Il diritto sindacale*, cap. V, Torino, Utet.
- Carrieri M., Treu T. (a cura di) (2013), *Verso nuove relazioni industriali*, Astrid, Bologna, Il Mulino.
- Cella G.P. (2012), *Difficoltà crescenti per le relazioni industriali italiane e europee*, in *Stato e Mercato*, XXXII, 1, pp. 29-54.
- Cella G.P. (2011), *Gli attori delle relazioni industriali*, in *Annuario Lavoro 2011*, pp. 135-ss.
- Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di) (2007), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore.
- Dell'Aringa C., Treu T. (a cura di) (2012), *Il decennio perduto*, Roma, Arel.
- Gallino L., Borgna P. (2012), *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, Roma-Bari, Laterza.
- Lai M. (2013), *L'accordo sulla rappresentanza del 31 maggio 2013 e la giurisprudenza costituzionale sull'art. 19 Statuto dei lavoratori*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, agosto.

- Lassandari A. (2013), *Divisione sindacale e «crescita di produttività e competitività»*, in *Lavoro e Diritto*, XXVII, 2, pp. 243-268.
- Lassandari A. (2012), *Dopo l'accordo del 28 giugno 2011 (e l'art. 8 della l. n. 148): incertezze, contraddizioni, fragilità*, in *Lavoro e Diritto*, XXVI, 1, pp. 55-80.
- Leccese V. (2012), *Il diritto sindacale al tempo della crisi. Intervento eteronomo e profili di legittimità costituzionale*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, CXXXVI, 4, pp. 479-ss.
- Liso F. (2013), *L'accordo interconfederale del 2011 e la legge sulla contrattazione collettiva di prossimità*, in *Carrieri, Treu, op.cit.*, pp. 293-ss.
- Magnani M. (2011), *28 giugno 2011: come cambiano le relazioni industriali italiane? Opinioni a confronto*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, XXI, 3, pp. 644-ss.
- Magnani M. (2006), *La rappresentanza degli attori sindacali: serve una legge? Spunti di riflessione*, working paper C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, 42.
- Magnani M., Tiraboschi M. (a cura di) (2012), *La nuova riforma del lavoro*, Milano, Giuffrè.
- Marazza M. (2013), *Il protocollo d'intesa 31 maggio 2013 c'è, ma la volontà delle parti?*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, XXIII, 3, pp. 621-632.
- Maresca A. (2013), *Il contratto collettivo nazionale di categoria dopo il protocollo d'intesa del 31 maggio 2013*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*.
- Mariucci L. (2013), *Contratto e contrattazione collettiva oggi*, in *Lavoro e Diritto*, XXVII, 1, pp. 25-36.
- Perulli A., Speciale V. (2011), *L'art. 8 della legge 14 settembre 2011 n. 148 e la rivoluzione di agosto del diritto del lavoro*, working paper C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, 132.
- Potestio M.P. (2013), *Rappresentatività e contrattazione: l'approdo del protocollo del 31 maggio 2013*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3, pp. 633-637.
- Regini M. (2012), *Tre fasi, due modelli e una crisi generalizzata*, in *Stato e Mercato*, XXXII, 1.
- Santoro Passarelli G. (2011), *Accordo interconfederale 28 giugno 2011 e art. 8 legge 148/2011*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2, pp. 1231-ss.
- Senatori I. (2013), *Rappresentanza sindacale e contrattazione collettiva dopo il Protocollo del 31 maggio 2013*, in *Quaderni Fondazione Marco Biagi Saggi/Ricerche*, 1.
- Tosi P. (2013a), *Gli assetti contrattuali fra tradizione e innovazione*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 3.
- Tosi P. (2013b), *Il protocollo Confindustria, Cgil, Cisl, Uil del 31 maggio 2013*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, XXIII, pp. 638-641.
- Treu T. (2013a), *L'accordo 28 giugno e oltre*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, pp. 613-ss.

- Treu T. (2013b), *Sindacati e associazioni imprenditoriali: tenuta organizzativa e perdita di ruolo*, in *Caos*, 1.
- Treu T. (2011a), *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, pp. 11-ss.
- Treu T. (2011b), *Sull'art. 8 legge 148/2011*, in *Libro dell'anno del diritto*, Treccani, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana.
- Tursi A. (2013), *L'accordo del 31 maggio su rappresentanza e rappresentatività per la stipula dei Ccnl*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, XXIII, 3, pp. 642-648.
- Usai G. (2013), *L'accordo sulla rappresentanza sindacale: un altro passo verso relazioni industriali «normali»*, in *Bollettino Adapt*, 15, 6 giugno.
- Vallebona A. (2013), *Rappresentanza: prime osservazioni sul protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, XXIII, 3, pp. 649-650.

## ARGOMENTO



# L'impatto della governance europea sui salari e sulla contrattazione collettiva\*

*Thorsten Schulten, Torsten Müller\*\**

## 1. Introduzione

Il nuovo sistema europeo di governance economica, istituito a tappe successive dall'Unione Europea e dai suoi Stati membri al fine di garantire un'efficace attuazione delle politiche di austerità e delle «riforme strutturali», ha cambiato in profondità le condizioni di contesto della contrattazione collettiva nazionale. Dal punto di vista procedurale, tale sistema, coi suoi meccanismi di recente introduzione volti a monitorare, intensificare il coordinamento e stabilire sanzioni, ha spostato i poteri decisionali sempre più dal livello nazionale a quello europeo, riducendo in tal modo la discrezione degli attori nazionali sugli orientamenti di carattere generale.

Quanto al contenuto, l'enfasi unilaterale sull'austerità fiscale e sulla competitività dei costi fa sì che i salari – o più precisamente, la flessibilità dei salari verso il basso – siano considerati come il principale meccanismo di aggiustamento degli attuali squilibri macroeconomici. Insieme i due processi hanno consentito alle istituzioni europee, come la Commissione, la Banca centrale europea (Bce) e il Consiglio europeo di intervenire direttamente sugli accordi collettivi nazionali, facendo pressione nella direzione del taglio e del congelamento dei salari e per la decentralizzazione degli accordi in materia salariale. Il nuovo sistema di governance economica europea segna dunque un cambiamento di paradigma nell'approccio dell'Unione alla contrattazione collettiva, dalla sua accettazione libera

\* Il saggio è la traduzione in italiano del contributo pubblicato in Natali D., Vanhercke B. (a cura di) (2013), *Social Developments in the EU 2012*, Bruxelles, European Trade Union Institute - European Social Observatory. Gli autori desiderano ringraziare Nacho Álvarez, Salvo Leonardi e Francisco «Paco» Trillo per i loro utili commenti.

\*\* Thorsten Schulten è ricercatore senior presso l'Istituto di ricerche economiche e sociali (Wsi), all'interno della Fondazione Hans Böckler a Düsseldorf; Torsten Müller è ricercatore senior presso l'Istituto sindacale europeo (Etui).

all'intervento politico diretto sui risultati e sulle procedure della contrattazione nazionale.

L'obiettivo di questo articolo è descrivere tale cambiamento di paradigma, nonché le sue implicazioni sugli accordi collettivi nazionali. La prima parte fornisce una breve panoramica sullo sviluppo del nuovo sistema di governance economica e illustra come le politiche europee, passo dopo passo, hanno stretto la loro morsa sulle politiche salariali nazionali e sugli accordi in materia salariale. Basandosi su un'analisi dei fondamenti politici ed economici del nuovo approccio interventista, la seconda parte descrive i vari strumenti di intervento, in relazione sia alle loro caratteristiche procedurali sia al loro contenuto. La terza rappresenta il cuore empirico dell'articolo, e guarda alle principali aree dell'intervento politico sovranazionale nelle politiche salariali nazionali: il settore pubblico e i salari minimi, la decentralizzazione degli accordi collettivi *multi-employer* e, infine, l'impatto di tutti questi interventi sul modello generale delle dinamiche salariali. La quarta e ultima parte prende in esame il futuro di una politica salariale comunitaria e le opzioni a disposizione dei sindacati per reagire all'attuale strategia di interventismo europeo.

## **2. Il ruolo della politica salariale sotto la nuova governance economica europea**

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Tfue, art. 153.5) afferma esplicitamente che l'Unione non ha competenze in materia di politica salariale. Questa disposizione fu introdotta per la prima volta nel 1991, con il cosiddetto «Protocollo sociale» allegato al Trattato di Maastricht, che in seguito – nel 1997 – divenne parte del «Capitolo sociale» del Trattato di Amsterdam. Paradossalmente, l'esclusione della politica salariale dall'area di competenza dell'Unione fu introdotta simultaneamente alla decisione di lanciare l'Unione monetaria europea (Ume). Quest'ultima ha portato non solo a un nuovo stadio di integrazione economica europea, ma ha anche creato un nuovo regime macroeconomico che fissa nuovi termini e nuove sfide per le politiche salariali nazionali (Hein et al., 2005).

Il quadro legislativo esistente, tuttavia, non ha mai impedito alle istituzioni dell'Unione, come la Commissione europea, la Banca centrale euro-

pea (Bce) e lo stesso Consiglio europeo, di fare affermazioni e raccomandazioni generali in materia di politica salariale. Ad esempio, le Linee guida sulle politiche economiche (Bepg), che sono state regolarmente tracciate dalla Commissione e adottate dal Consiglio sin dal 1993, hanno sempre contemplato richieste a favore di dinamiche salariali più moderate e più distanziate nel tempo (Hein, Niechoj, 2007). Inoltre, il cosiddetto *dialogo macroeconomico* fu stabilito nel 1999 come forum per lo scambio di punti di vista tra il Consiglio, la Commissione, la Bce e le organizzazioni europee dei datori di lavoro e dei sindacati, con lo scopo di «coordinare la politica economica e migliorare la reciproca interazione tra le *dinamiche salariali* e la politica monetaria, di bilancio e fiscale» (European Council, 1999; enfasi degli autori). Sin dalla fine degli anni novanta, infine, sono stati in particolare i sindacati europei a sottolineare la necessità di un coordinamento europeo della contrattazione collettiva per evitare la competizione salariale verso il basso in Europa (Schulten, 2002, 2003).

Queste prime iniziative europee sul terreno della politica salariale hanno modellato un certo discorso politico ed economico a livello dell'Unione Europea, ma non hanno mai portato a iniziative politiche vincolanti sul piano legislativo. Anzi, hanno avuto un impatto molto limitato sulla pratica della politica salariale, che resta quasi esclusivamente il risultato delle istituzioni nazionali preposte alla regolazione dei salari. Tuttavia la situazione ha cominciato a cambiare nettamente con l'emergere della cosiddetta «nuova governance economica europea». Quest'ultima contiene una serie di nuove regole e procedure che sono state sviluppate dal 2008 sulla scia della crisi economica, e che mirano a ottenere un coordinamento europeo più vincolante sul terreno della politica economica (Degryse, 2012).

Un nuovo sistema di governance economica europea ha iniziato a emergere nel 2010 con l'adozione della strategia «Europa 2020», che ha deciso l'introduzione del cosiddetto «semestre europeo» come ciclo annuale di coordinamento della politica economica comunitaria. Ogni anno l'Unione emette raccomandazioni per tutti gli Stati membri sulla base di una dettagliata analisi economica. Tali raccomandazioni devono poi essere trasformate in «programmi di riforma» nazionali, la cui efficacia sarà di nuovo valutata dall'Unione.

Il ciclo annuale di coordinamento economico è stato ulteriormente sviluppato nel 2011 con l'adozione di un pacchetto di cinque regolamenti e una direttiva. Il cosiddetto *Six-Pack* contiene due nuovi e importanti stru-

menti per intensificare il coordinamento politico economico: il primo è l'introduzione di un nuovo sistema di sorveglianza fiscale e macroeconomica rafforzata, attraverso un meccanismo di allerta per il rilevamento rapido di squilibri macroeconomici sulla base di una «classificazione» di indicatori economici; il secondo è l'introduzione di una procedura automatica per imporre sanzioni finanziarie ai paesi che non rispettano le raccomandazioni politiche emesse sulla base del sistema di allerta. Di conseguenza, le raccomandazioni politiche europee agli Stati membri perdono il loro carattere puramente volontario, comportando un livello di responsabilità molto più alto.

All'interno del nuovo sistema di governance economica europea, la politica salariale gioca un ruolo importante. Ne è conferma l'adozione nel 2011 del Patto Euro Plus, che definisce esplicitamente i salari come la principale variabile di aggiustamento economico utilizzata per superare gli squilibri economici e per incoraggiare la competitività. Di conseguenza, il Patto Euro Plus richiede un severo monitoraggio dei salari e delle istituzioni che regolano i salari a livello europeo (European Council, 2011). Inoltre, la nuova classificazione degli indicatori economici, che devono essere tenuti in considerazione dagli Stati membri, include esplicitamente i costi unitari del lavoro e definisce un certo margine per le dinamiche «consentite» dei salari e del costo del lavoro. Attualmente tutti i paesi all'interno dell'eurozona possono aumentare i costi unitari del lavoro fino a un massimo del 9 per cento entro un periodo di tre anni (12 per cento per i paesi dell'Unione fuori dall'eurozona) (European Commission, 2012a).

Per effetto della nuova governance economica europea, l'influenza dell'Unione sulle politiche salariali nazionali è notevolmente aumentata, in particolare da quando le raccomandazioni dell'Unione sono diventate più vincolanti. Difatti gli Stati membri che le ignorano rischiano sanzioni finanziarie. Il possibile raggio d'azione del nuovo interventismo europeo sul terreno delle politiche salariali è diventato più evidente nei paesi colpiti dalla crisi che dipendono dall'assistenza finanziaria dell'Unione e/o del Fondo monetario internazionale (Fmi). In cambio di nuovi crediti, questi paesi hanno dovuto introdurre riforme di vasta portata, che sono state fissate nel cosiddetto «Memorandum d'intesa» con la troika Unione Europea, Banca centrale europea e Fondo monetario internazionale (nel caso di Grecia, Irlanda e Portogallo) o negli «Accordi stand-by» con il Fon-

do monetario internazionale (nel caso di Ungheria, Lettonia e Romania). Tra le misure che questi paesi hanno dovuto concordare vi è un'ampia riforma del mercato del lavoro, che prevede tra l'altro un cambiamento delle dinamiche salariali e dei sistemi di contrattazione collettiva<sup>1</sup>.

Un forte interventismo europeo è stato percepito anche in Spagna, paese che riceve aiuto internazionale per il suo settore finanziario. Questo piano di salvataggio non riguarda l'economia intera, ma è legato a un Memorandum d'intesa in virtù del quale il governo spagnolo ha dovuto impegnarsi «a mettere in atto le raccomandazioni rivolte a ciascun paese nel contesto del semestre europeo», che prevedono cambiamenti molto profondi nella regolazione del mercato del lavoro (European Commission, 2012b). Prima di allora era stata la Banca centrale europea (Bce) ad attuare una forma di intervento più «ufficiosa», subordinando l'acquisto dei titoli di Stato alle riforme politiche. Vale a questo riguardo l'esempio dell'Italia, dove nell'autunno 2011 è stata resa pubblica una lettera confidenziale dei vertici della Bce, nella quale si chiedeva al governo italiano di attuare riforme strutturali di ampio raggio, tra cui la radicale decentralizzazione della contrattazione collettiva (Meardi, 2012a, 2012b; per la lettera vedi Draghi, Trichet, 2011). Dall'autunno del 2012 questo tipo di politica è diventato più ufficiale, dopo che la Bce ha annunciato che avrebbe acquistato quantità illimitate di titoli di Stato se i paesi coinvolti avessero acconsentito a determinate riforme politiche.

In base alle proposte fatte dalla Commissione europea (2012c) per una «profonda e autentica unione economica e monetaria», e a quelle della cancelliera tedesca Angela Merkel (2013), il prossimo passo nello sviluppo della nuova governance economica europea sarebbe la stipula di patti di competitività tra l'Unione e gli Stati membri, in cui questi ultimi si impegnano ad attuare «riforme strutturali» che includano le aree della politica salariale e della contrattazione collettiva. Secondo la logica dei Memorandum d'intesa, questo nuovo sistema dei patti di competitività è stato giustamente battezzato «troika per tutti» (Oberndorfer, 2013), perché trasferirebbe all'intera Unione le pratiche al momento attuate nei paesi in emergenza.

<sup>1</sup> Per una panoramica sull'ampia gamma di riforme del mercato del lavoro imposte dalla troika o dal Fondo monetario internazionale nei diversi paesi europei, vedi Clauwaert, Schömann, 2012; Hermann, Hinrichs, 2012.

### 3. Interventi europei nelle politiche salariali nazionali

Vi sono almeno tre ordini di argomenti che servono a legittimare gli interventi europei in materia di politiche salariali. Due sono più a livello macro, e riflettono la percezione dominante della crisi attuale nell'Unione come una crisi del debito e della competitività. In primo luogo l'Unione è a favore di una forte politica di austerità per superare la crisi del debito. Questa impostazione si è ancora più accentuata con l'adozione nel marzo del 2012 del *fiscal compact*, che può essere interpretato come un tentativo di rendere irreversibile l'approccio dell'austerità (Konecny, 2012, p. 389). La politica di austerità ha sempre un impatto immediato sulla politica salariale, dato che i costi del lavoro nel settore pubblico rappresentano spesso una parte significativa dei bilanci pubblici. Così tutti gli attuali programmi di austerità includono la richiesta di tagliare e di congelare le retribuzioni del settore pubblico.

In secondo luogo, i crescenti squilibri economici tra i cosiddetti paesi europei «in surplus» e quelli «in deficit» sono visti come il risultato di sviluppi divergenti nella competitività nazionale, causati principalmente da tendenze divergenti nei salari e nei costi unitari del lavoro. Prima della creazione dell'Unione monetaria europea (Ume), i paesi in deficit avrebbero risolto i loro problemi di competitività svalutando la propria moneta nazionale. Dato che all'interno dell'Ume questo, per definizione, non è più possibile, i paesi meno competitivi hanno bisogno di una politica di «svalutazione interna», aumentando la loro competitività attraverso una riduzione dei costi del lavoro, cosa che è quindi considerata un «sostituto funzionale della svalutazione della moneta» (Armingeon, Baccaro, 2012, p. 256). Per la Banca centrale europea una «conclusione fondamentale» del suo rapporto 2012 su *I mercati del lavoro dell'eurozona e la crisi*, è che «le rigidità salariali verso il basso sono un impedimento al ripristino della competitività (e quindi dell'occupazione) soprattutto nei paesi dell'eurozona che avevano accumulato squilibri esterni prima della crisi» (Banca centrale europea, 2012, p. 9). Anche se l'opinione oggi dominante nell'Unione è che i paesi in deficit debbano farsi interamente carico del riequilibrio, esiste anche una variante più keynesiana di questo ragionamento, in base alla quale i paesi in surplus (in particolare la Germania) dovrebbero svolgere un ruolo più forte favorendo la crescita dei salari (ad esempio vedi Grauwe, 2012; Malliaropulos, Zarkos, 2013). Entrambi i punti di vista, comunque, si concentrano sui salari come variabile principale (o a volte l'unica) dell'aggiustamento all'interno dell'Ume.

Vi è un terzo ordine di ragionamenti più orientati al micro, che hanno riacquisito importanza sull'onda del netto aumento della disoccupazione in molti Stati europei. Tali ragionamenti si basano sull'impostazione neo-classica tradizionale in base alla quale la disoccupazione è soprattutto il risultato di rigidità istituzionali nel mercato del lavoro. Un perfetto esempio di questo modo di vedere è rappresentato dal rapporto della Dg Ecfm su *Gli sviluppi del mercato del lavoro in Europa 2012*, che ha proposto una lunga lista di cosiddette «riforme *employment-friendly*». Oltre a varie questioni legate alla deregolamentazione del mercato del lavoro (ad esempio la riduzione dell'assistenza alla disoccupazione, la minore protezione dell'impiego, l'aumento dell'età pensionabile ecc.), la lista comprende anche una sotto-sezione sulla «struttura della contrattazione salariale», che esorta i responsabili a:

- «ridurre i salari minimi di legge e contrattuali»;
- «ridurre la copertura della contrattazione»;
- «ridurre l'estensione (automatica) degli accordi collettivi»;
- «riformare il sistema di contrattazione in un modo meno centralizzato, ad esempio rimuovendo o limitando il 'principio di favore' (la riserva che salvaguarda le condizioni di maggior favore in un determinato paese, *ndt*)»;
- introdurre/estendere «la possibilità di derogare dagli accordi di livello più alto o di negoziare accordi aziendali»;
- promuovere misure che «producano una generale riduzione del potere contrattuale dei sindacati» (European Commission, 2012d, pp. 103-104).

Tenendo conto della ricerca internazionale sulla performance macroeconomica di diversi sistemi di contrattazione collettiva<sup>2</sup>, la Dg Ecfm ha giustamente riconosciuto in un altro documento che «mancano prove evidenti a favore della superiorità di un singolo modello di regolazione dei salari rispetto agli altri» (European Commission, 2011, p. 17). Ciononostante la Dg Ecfm, nelle sue raccomandazioni, prende sempre come riferimento un sistema di contrattazione decentralizzato e aziendale, dato che tale modello sembra consentire alle aziende di adattarsi meglio alla variabilità degli sviluppi economici. Su questo punto la Commissione ha ricevuto il sostegno del Patto Euro Plus che, in modo un po' intricato, chiede agli Stati membri di «rivedere gli accordi per la regolazione dei salari e, dove necessario, il grado di centralizzazione nei processi di contrattazione» (European Council, 2011, p. 16).

<sup>2</sup> Vedi, ad esempio, Aidt, Tzannatos, 2008; Traxler, Brandl, 2011.

Passando dall'analisi dei fondamenti teorici alla valutazione della pratica degli interventi dell'Unione nell'area della politica salariale, possiamo osservare che negli anni recenti 18 dei 27 Stati membri sono stati interessati in vario modo dalle iniziative dell'Ue (Tab. 1). Per l'Unione ci sono due principali canali di intervento che differiscono per la misura in cui sono vincolanti. Il primo si basa sulle raccomandazioni rivolte ai singoli paesi nella cornice del semestre europeo. Anche se queste raccomandazioni non sono vincolanti sul piano legislativo, potrebbero diventarlo maggiormente in futuro in combinazione con il nuovo meccanismo di allerta, che prevede la possibilità di sanzioni finanziarie. Il secondo canale si basa sullo scambio tra riforme e sostegno finanziario. Dato che le misure in materia di politica salariale sono stabilite negli accordi fra la troika o il Fondo monetario internazionale e i governi nazionali, questo secondo canale di intervento politico ha un impatto più immediato, quindi un carattere più vincolante. La richiesta di alcune misure, tuttavia, proviene solitamente dalla troika, che insiste sulla loro attuazione come preconditione per l'assistenza finanziaria. In sostanza possiamo affermare che molte iniziative nazionali sul terreno della politica salariale sono state spesso «imposte» dalla troika.

Per la maggior parte dei paesi, tuttavia, i tentativi dell'Unione di influenzare le politiche salariali nazionali si sono limitati a raccomandazioni ai singoli paesi (non vincolanti) nella cornice del semestre europeo. Finora l'Unione ha usato questi strumenti per 12 Stati membri. In molti casi le raccomandazioni sono state relativamente vaghe, esortando a una moderata crescita dei salari in generale (Bulgaria, Finlandia, Italia e Slovenia) o dei salari minimi in particolare (Francia e Slovenia). Mentre nel caso della Svezia l'Unione chiede di fatto un'estensione dell'area dei bassi salari, nel caso della Germania auspica una dinamica salariale in linea con la crescita della produttività, il che può essere in qualche misura inteso come esortazione a una crescita dei salari più accentuata.

Raccomandazioni molto più precise riguardano la riforma dei sistemi di regolazione dei salari. Nel caso di Belgio, Italia e Spagna, l'Unione ha chiesto una decentralizzazione della contrattazione collettiva, che renda più semplice per le aziende derogare dagli accordi *multi-employer*. Infine Belgio, Cipro, Lussemburgo e Malta sono fortemente criticati per essere gli unici paesi nell'Unione ad avere ancora un sistema nazionale di indicizzazione automatica dei salari (Mongourdin-Denoix, Wolf, 2010). Qui l'Unione ha richiesto, se non l'abolizione, almeno una profonda riforma di questi sistemi, allo scopo di rendere l'indicizzazione meno rigida e vincolante.

*Tab. 1 – Interventismo europeo nell'area della politica salariale 2011-2012*

RACCOMANDAZIONI/ACCORDI:	PAESI DESTINATARI
<b>1. RACCOMANDAZIONI PER PAESE NELLA CORNICE DEL SEMESTRE EUROPEO</b>	
DECENTRAMENTO DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA	BELGIO, ITALIA, SPAGNA
RIFORMA/ABOLIZIONE DELL'INDICIZZAZIONE AUTOMATICA DEI SALARI	BELGIO, CIPRO, LUSSEMBURGO, MALTA
MODERAZIONE DELLA CRESCITA DEL SALARIO MINIMO	FRANCIA, SLOVENIA
MODERAZIONE DELLA CRESCITA DEL SALARIO IN GENERALE	BULGARIA, FINLANDIA, ITALIA, SLOVENIA
DINAMICHE SALARIALI IN LINEA CON LA CRESCITA DELLA PRODUTTIVITÀ	GERMANIA
REVISIONE DEI SALARI ALTI ALL'ESTREMITÀ PIÙ BASSA DELLA SCALA RETRIBUTIVA	SVEZIA
<b>2. ACCORDI TRA UNIONE EUROPEA-BANCA CENTRALE EUROPEA-FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE (FMI) O TRA FMI E I SINGOLI GOVERNI NAZIONALI NEL QUADRO DI UN «MEMORANDUM D'INTESA»</b>	
DECENTRALIZZAZIONE DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA	GRECIA, PORTOGALLO, ROMANIA
CRITERI PIÙ RESTRITTIVI PER L'ESTENSIONE DEGLI ACCORDI COLLETTIVI	GRECIA, PORTOGALLO, ROMANIA
RIDUZIONE/CONGELAMENTO DEI SALARI MINIMI	GRECIA, IRLANDA, LETTONIA, PORTOGALLO, ROMANIA
RIDUZIONE/CONGELAMENTO DELLE RETRIBUZIONI NEL SETTORE PUBBLICO	GRECIA, UNGHERIA, IRLANDA, LETTONIA, PORTOGALLO, ROMANIA
CONGELAMENTO DEI SALARI DEL SETTORE PRIVATO	GRECIA
<b>NESSUNA RACCOMANDAZIONE NELL'AREA DELLA POLITICA SALARIALE</b>	AUSTRIA, REPUBBLICA CECA, DANIMARCA, ESTONIA, LITUANIA, PAESI BASSI, POLONIA, SLOVACCHIA, REGNO UNITO

*Fonte:* elaborazione degli autori sulla base delle raccomandazioni per paese «Unione Europea 2020» per il 2011 e il 2012 (in [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)) e del «Memorandum d'intesa» tra Unione Europea-Banca centrale europea-Fondo monetario internazionale (Fmi) o tra Fmi e i governi nazionali (in [www.imf.org](http://www.imf.org)).

Il secondo, più vincolante, canale di intervento politico è stato applicato a sei paesi interessati dai programmi internazionali di salvataggio (Grecia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Portogallo e Romania). In tutti e sei i casi, gli

interventi dell'Unione hanno colpito sia l'attuale crescita dei salari sia la struttura della contrattazione collettiva. Inoltre la troika ha fatto esplicito riferimento alle raccomandazioni per paese sviluppate nella cornice del semestre europeo, rivolte in particolare alla Spagna.

Quanto al contenuto, la troika ha richiesto innanzitutto tagli consistenti e poi il congelamento delle retribuzioni nel settore pubblico allo scopo di ridurre i deficit pubblici. Inoltre la troika ha richiesto il taglio (nel caso della Grecia e dell'Irlanda) o il congelamento (nel caso della Lettonia, del Portogallo e della Romania) dei salari minimi nazionali. Entrambe le misure erano destinate anche a produrre un effetto frenante sulle dinamiche salariali nel settore privato. Nel caso della Grecia, tuttavia, la troika ha richiesto anche il congelamento dei benefici di anzianità negli accordi collettivi privati. Infine in Grecia, Portogallo e Romania (e in Spagna), la troika ha spinto per cambiamenti essenziali nei sistemi nazionali di regolazione dei salari, puntando a una radicale decentralizzazione della contrattazione collettiva e a una netta restrizione dei criteri per l'estensione degli accordi collettivi.

#### **4. L'impatto del nuovo interventismo europeo sui recenti sviluppi delle politiche salariali nazionali**

Sulla scia della crisi in corso, l'emergere di un nuovo interventismo europeo ha già modellato lo sviluppo delle politiche salariali nazionali in molti paesi europei, in particolare in quelli che sono attualmente sotto sorveglianza economica della troika. Qui la pressione internazionale ha anche favorito lo sviluppo di un nuovo tipo di interventismo dello Stato a livello nazionale, che in tutti i casi ha prodotto le stesse misure: taglio o congelamento delle retribuzioni nel settore pubblico, una politica restrittiva del salario minimo, la ristrutturazione del sistema di contrattazione collettiva in direzione di una radicale decentralizzazione, se non di uno smantellamento, della contrattazione *multi-employer*. Anche se l'approccio «onnicomprensivo» prescritto dalla troika ha portato a una convergenza delle politiche salariali nazionali nei paesi sotto sorveglianza economica, le misure specifiche introdotte nei diversi paesi variano secondo il contesto istituzionale esistente. L'obiettivo di questa sezione è analizzare più nel dettaglio le concrete implicazioni del nuovo interventismo europeo nelle tre aree sopra menzionate. Dato che l'impatto sulle retribuzioni del settore pubblico e la decentralizzazione dei

sistemi di contrattazione collettiva sono stati particolarmente pronunciati nei paesi sotto sorveglianza economica, le seguenti sotto-sezioni si concentreranno su questi otto paesi. Le sotto-sezioni sui salari minimi e sulle dinamiche salariali reali aprono la prospettiva all'intera Europa per illustrare l'impatto più ampio dell'interventismo dell'Unione sulle dinamiche salariali in generale a livello continentale.

#### ***4.1. Taglio e congelamento delle retribuzioni nel settore pubblico***

Il taglio e il congelamento delle retribuzioni nel settore pubblico sono stati tra i principali strumenti di intervento diretto utilizzati dai governi nazionali per tentare di ridurre la spesa pubblica, allo scopo di stabilizzare le finanze del governo e di assicurare i mercati finanziari (International Labour Office, 2013, p. 20). Le retribuzioni nel settore pubblico erano un facile obiettivo per l'intervento politico diretto, poiché in molti paesi europei le retribuzioni dei dipendenti pubblici sono regolate non dagli accordi collettivi ma dalla legge, consentendo così ai governi di imporre unilateralmente tagli e congelamenti. L'intervento diretto nell'area delle retribuzioni nel settore pubblico è stato ulteriormente legittimato dal Patto Euro Plus, che enfatizza il ruolo guida delle retribuzioni nel settore pubblico in molti paesi, quindi esortando esplicitamente gli Stati membri dell'Unione a «garantire che gli accordi salariali nel settore pubblico sostengano gli sforzi a favore della competitività nel settore privato» (European Council, 2011, p. 16).

Recenti analisi sulle dinamiche salariali del settore pubblico durante la crisi identificano le seguenti principali tendenze (Glassner, Keune 2012; Grimshaw, Rubery, Marino, 2012; International Labour Office, 2013; Labour Research Department, 2012). In primo luogo, il taglio e il congelamento delle retribuzioni non sono affatto limitati ai paesi particolarmente colpiti dalla crisi. Tra il 2008 e il 2012, almeno 18 dei 27 Stati membri dell'Unione hanno adottato riforme delle retribuzioni nel settore pubblico. Il fatto che il taglio e/o il congelamento dei salari siano stati imposti anche in paesi caratterizzati da un livello di debito relativamente basso (come la Repubblica Ceca), o che sono stati relativamente risparmiati dalla crisi (come la Polonia), suggerisce che in alcuni paesi la crisi sia stata utilizzata solo come pretesto per introdurre misure di austerità (Grimshaw, Rubery, Marino, 2012, p. 11). La seconda tendenza è che nella maggior parte dei paesi europei il taglio e il congelamento delle retribuzioni nel settore pubblico sono

stati introdotti unilateralmente dallo Stato. Anche nei paesi con una tradizione di contrattazione collettiva libera nel settore pubblico, come l'Irlanda, il Portogallo, la Spagna, l'Italia e il Regno Unito, «i datori di lavoro del settore pubblico hanno scavalcato le procedure vigenti della contrattazione collettiva e hanno imposto tagli e congelamenti delle retribuzioni in modo unilaterale» (Glassner, 2010, p. 23). In terzo luogo, nella maggioranza dei paesi gli aggiustamenti salariali sono stati introdotti in due o tre fasi consecutive. Di regola, quindi, non sono stati introdotti come misura di emergenza straordinaria, ma come parte di una strategia intensa e di più lungo periodo per mettere sotto pressione le retribuzioni del settore pubblico. Infine, ma non meno importante, le misure più severe sono state introdotte nei paesi che avevano ricevuto assistenza finanziaria dalle istituzioni sovranazionali ed erano stati obbligati a tagliare le retribuzioni nel settore pubblico nell'ambito di un memorandum d'intesa/accordo stand-by concluso con la troika o con il Fondo monetario internazionale.

La Tab. 2, che fornisce un quadro d'insieme delle misure realizzate nei paesi interessati dall'intervento politico sovranazionale diretto, indica che le misure più drastiche sono state introdotte in Romania, Lettonia e Grecia, con tagli alle retribuzioni fino al 30 per cento e oltre. In Romania le retribuzioni nel settore pubblico sono state tagliate del 25 per cento nel 2010. Tuttavia, poiché il governo ha aumentato ulteriormente l'Iva dal 19 al 24 per cento, oltre ad avere introdotto tagli ai bonus e alle integrazioni (come indennità di vitto e sussidi agli affittuari delle case), l'effettiva diminuzione dei salari ha rasentato il 50 per cento (Glassner, 2010, p. 19). In Grecia i salari nominali sono stati tagliati in media del 14 per cento tra il 2009 e il 2010, ma se si aggiunge l'ulteriore 17 per cento tra il 2011 e il 2013, il taglio totale dei salari ammonta a circa il 30 per cento (Busch et al., 2013, p. 12). In Lettonia le retribuzioni nel settore pubblico sono state tagliate del 15 per cento nella primavera del 2009, in cambio del prestito di 7,5 miliardi di euro fornito dal Fondo monetario internazionale e dall'Unione Europea. Particolarmente colpiti dai tagli della spesa pubblica sono gli insegnanti, le cui retribuzioni sono state tagliate di circa un terzo dal settembre 2009 in poi (Glassner, 2010, p. 17). Si tratta di misure particolarmente dolorose perché questi sensibili tagli sono stati seguiti da un congelamento delle retribuzioni tra il 2010 e il 2012. I tagli alle retribuzioni negli altri paesi oscillano tra il 5 e il 15 per cento, con un successivo congelamento al livello retributivo più basso.

*Tab. 2 – Taglio e congelamento delle retribuzioni nel settore pubblico nei paesi dell'Unione Europea sotto sorveglianza dell'Unione, della Banca centrale europea e/o del Fondo monetario internazionale (2008-2012)*

PAESE	TAGLIO/CONGELAMENTO DEI SALARI	DECISIONE UNILATERALE DELLO STATO
GRECIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CONGELAMENTO DEI SALARI PER TUTTI I REDDITI &gt;2.000 EURO AL MESE (2009)</li> <li>• TAGLIO DEL 12-20 PER CENTO NEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO (2010)</li> <li>• TAGLIO ULTERIORE FINO AL 17 PER CENTO IN TRE ANNI (2011-2013)</li> </ul>	sì
UNGHERIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TAGLIO DEI SALARI DEL 7 PER CENTO (2008-2010)</li> <li>• ABOLIZIONE DELLA TREDICESIMA MENSILITÀ NEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO (2009)</li> <li>• CONGELAMENTO DEI SALARI (2010-2012 E OLTRE)</li> </ul>	sì
IRLANDA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CONGELAMENTO DELLE RETRIBUZIONI PER I DIPENDENTI PUBBLICI (2008-2010)</li> <li>• CONGELAMENTO GENERALE DEI SALARI (2010-2014)</li> <li>• TAGLIO DEL 5-7 PER CENTO DEL SALARIO NETTO PER EFFETTO DELL'IMPOSTA SULLE PENSIONI INVERSAMENTE PROPORZIONALE AL REDDITO (2009)</li> <li>• TAGLI DEL 5-8 PER CENTO IN PROPORZIONE AL REDDITO (2010)</li> </ul>	sì
ITALIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TAGLIO DEI SALARI DEL 5-10 PER CENTO PER I REDDITI ALTI (2010)</li> <li>• CONGELAMENTO DEI SALARI E RIDUZIONE DEI PREMI DI PRODUTTIVITÀ (2010-2014)</li> <li>• SOSPENSIONE DEGLI SCATTI RETRIBUTIVI AUTOMATICI PER ALCUNI GRUPPI DI LAVORATORI, COME MAGISTRATI, FORZE DI POLIZIA, AVVOCATI DELLO STATO, PERSONALE MILITARE ECC. (2010-2013)</li> </ul>	sì
LETTONIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TAGLIO DEI SALARI NON SPECIFICATO (2008)</li> <li>• TAGLIO DEI SALARI DEL 15-30 PER CENTO (2009)</li> <li>• CONGELAMENTO DEI SALARI (2010-2012)</li> </ul>	sì
PORTOGALLO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CONGELAMENTO DELLE RETRIBUZIONI PER I DIPENDENTI PUBBLICI E PER QUELLI DELLE AZIENDE PUBBLICHE (2010-2013)</li> <li>• TAGLIO DEI SALARI DEL 5 PER CENTO PER I DIPENDENTI PUBBLICI CON I REDDITI PIÙ ALTI (2010)</li> <li>• TAGLIO DEI SALARI DEL 3,5-10 PER CENTO PER I REDDITI &gt;1.500 EURO AL MESE (2011)</li> <li>• ABOLIZIONE O RIDUZIONE DELLA TREDICESIMA E DELLA QUATTORDICESIMA MENSILITÀ (2012-2013)</li> </ul>	sì
ROMANIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TAGLIO DEI SALARI DEL 25 PER CENTO, CHE ARRIVA AL 50 PER CENTO CON IL TAGLIO DELLE INTEGRAZIONI (2010)</li> <li>• ABOLIZIONE DI UN'AMPIA GAMMA DI PREMI E DELLA TREDICESIMA MENSILITÀ (2011)</li> </ul>	sì
SPAGNA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TAGLIO DEI SALARI DEL 5 PER CENTO PER I DIPENDENTI PUBBLICI (2010)</li> <li>• CONGELAMENTO DELLE RETRIBUZIONI PER I DIPENDENTI PUBBLICI (2011-2012)</li> <li>• ABOLIZIONE DELLA QUATTORDICESIMA MENSILITÀ PER TUTTI I DIPENDENTI DEL SETTORE PUBBLICO (2012)</li> </ul>	sì

*Fonte:* Glassner, Keune, 2012; Grimshaw, Rubery, Marino, 2012; International Labour Office, 2013.

Tuttavia, quando si valuta la reale entità della riduzione del reddito disponibile per i lavoratori del settore pubblico è importante tenere a mente che questi dati riflettono solo i tagli dei salari nominali. Spesso questi tagli sono associati a ulteriori misure come l'abolizione della tredicesima e/o della quattordicesima mensilità e di altri benefici, oltre alla riduzione nell'accesso alla previdenza sociale. Ciò è avvenuto ad esempio in Grecia, con una riduzione delle pensioni integrative tra il 10 e il 20 per cento, e in Ungheria, dove il governo ha tagliato i sussidi per l'acquisto dei farmaci, per lo studio e per la casa (International Labour Office, 2013, p. 28).

#### ***4.2. Taglio e congelamento dei salari minimi***

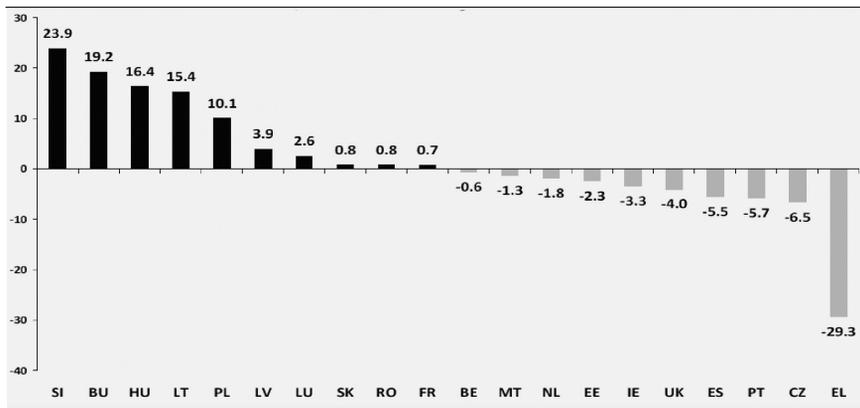
A parte le retribuzioni del settore pubblico, i salari minimi nazionali offrono una seconda opportunità di intervento politico. Ciò è tanto più vero per i molti paesi europei in cui l'andamento dei salari minimi non solo determina i salari di coloro che si trovano in fondo alla scala retributiva, ma influenza anche la dinamica salariale generale. Questo «effetto ricaduta» dell'andamento del salario minimo nazionale è particolarmente forte nei paesi con sistemi di contrattazione collettiva relativamente deboli e con una bassa copertura della contrattazione (ad esempio in molti paesi dell'Europa Orientale), ma anche in paesi come la Francia, con livelli di salario minimo relativamente alti (Aeberhardt, Givord, Marbot, 2012). Inoltre i salari minimi nazionali sono un esplicito strumento di intervento dello Stato, dato che, in gran parte dei 20 Stati membri sui 27 dell'Unione in cui esistono, vengono fissati per legge dallo Stato. Le uniche eccezioni sono il Belgio e la Grecia, dove il salario minimo nazionale è stabilito da un accordo collettivo nazionale per l'intero settore privato (Schulten, 2012b).

Considerato l'impatto che hanno sulla dinamica salariale generale, i salari minimi svolgono un ruolo determinante nelle nuove strategie interventiste a livello europeo (vedi Schulten 2012a, 2013). Il primo paese interessato è l'Irlanda, che sotto la pressione della troika ha tagliato il salario minimo di un euro, da 8,65 a 7,65 euro all'ora (che corrisponde a una riduzione di quasi il 12 per cento) nel febbraio 2011. Dopo il cambio di governo alla guida del paese, tuttavia, il taglio del salario minimo è stato annullato e, a luglio 2011, è stato ristabilito il valore precedente di 8,65 euro. La troika ha acconsentito perché, in cambio, il governo irlandese ha deciso di ridurre i contributi per la sicurezza sociale a carico dei datori di

lavoro. Più recentemente però il Fondo monetario internazionale ha di nuovo sottolineato la necessità di «prendere in considerazione» un taglio del salario minimo nazionale irlandese (International Monetary Fund, 2012a, p. 27).

In altri paesi come la Lettonia, il Portogallo e la Romania, e più informalmente in Spagna, la troika ha spinto per congelare i livelli del salario minimo nazionale. Questi paesi hanno anche dovuto accettare di stabilire eventuali aumenti del salario minimo negli anni a venire solo d'intesa con la troika. Infine, l'intervento più radicale ha avuto luogo finora in Grecia, dove la troika ha decretato un taglio radicale del salario minimo del 22 per cento (e anche del 32 per cento per i giovani lavoratori sotto i 25 anni), una misura che è diventata effettiva nel febbraio 2012. Dato che il salario minimo in Grecia è fissato da un accordo collettivo nazionale, l'intervento della troika è ancora più problematico, poiché viola apertamente il principio della contrattazione collettiva libera; i datori di lavoro e i sindacati greci hanno respinto congiuntamente questo intervento. Dato che il governo greco è stato criticato anche dall'International Labour Office (2012a) per i suoi vari tentativi di compromettere l'autonomia della contrattazione collettiva, la troika chiede ora che il salario minimo greco sia fissato per legge (International Monetary Fund, 2012b, p. 17).

*Graf. 1 – Andamento dei salari minimi reali nazionali, 2010-2012 in %\**



\* Aumento o diminuzione dal primo gennaio 2010 al primo gennaio 2013

Deflatore dei prezzi al consumo

Fonte: Wsi Database del salario minimo 2013.

Considerato l'andamento generale dei salari minimi negli ultimi tre anni (2010-2012), in dieci Stati membri dell'Unione il valore reale del salario minimo, depurato dall'andamento dei prezzi al consumo, è diminuito (Graf. 1). La riduzione è stata particolarmente forte nei paesi che erano sotto sorveglianza della troika (Grecia, Portogallo, Spagna e Irlanda), così come nel Regno Unito e nella Repubblica Ceca. Dall'altro lato, in alcuni paesi dell'Europa Orientale il valore del salario minimo reale ha mostrato tassi di crescita decisamente elevati. Tra questi figura anche l'Ungheria, dove l'aumento insolitamente forte del salario minimo è servito principalmente a compensare gli effetti di una nuova riforma fiscale, che ha comportato una variazione delle aliquote e un aumento significativo dell'imposizione sui redditi bassi (Szabó, 2013).

#### ***4.3. Decentralizzazione e smantellamento della contrattazione collettiva multi-employer***

Oltre agli interventi diretti sulle dinamiche salariali, con taglio e congelamento dei salari minimi e delle retribuzioni del settore pubblico, in molti paesi europei i cambiamenti più rilevanti hanno riguardato le istituzioni preposte alla regolazione dei salari e alla contrattazione collettiva. Anche se l'attuale crisi economica ha rafforzato la decentralizzazione della contrattazione collettiva in tutta Europa (Glassner, Keune, Marginson, 2011), il processo è stato più pronunciato nei paesi soggetti all'intervento sovranazionale diretto. Dato che in quasi tutti i casi la troika ha chiesto cambiamenti strutturali dei sistemi nazionali di contrattazione collettiva, i paesi interessati sono stati più o meno disponibili ad accettare tali richieste in cambio di assistenza finanziaria.

Seguendo un approccio «onnicomprensivo», sono almeno sei le principali misure promosse dalla troika, che hanno portato a una decentralizzazione radicale e, in alcuni casi, allo smantellamento della contrattazione *multi-employer*. Tali misure prevedono:

- la cancellazione o la cessazione degli accordi collettivi nazionali;
- la facilitazione delle deroghe dei contratti di settore o delle norme di legge a opera degli accordi aziendali, ad esempio mediante *clausole di apertura* (o *di avversità*) o, più in generale, dando priorità agli accordi aziendali rispetto agli accordi (inter)-settoriali;
- la sospensione del principio di favore, che riguarda la relazione tra gli accordi settoriali e quelli aziendali;

- l'introduzione di criteri più restrittivi sull'estensione degli accordi collettivi;
- la riduzione della «proroga» degli accordi collettivi scaduti;
- l'estensione della possibilità per i rappresentanti dei lavoratori non sindacalizzati di concludere accordi collettivi a livello aziendale.

I diversi paesi, secondo il grado di centralizzazione e della cornice regolatoria dei sistemi di contrattazione nazionale prima delle riforme, hanno generato uno specifico mix di misure per promuovere la decentralizzazione (Tab. 3)<sup>3</sup>. Si possono distinguere tre gruppi di paesi. Il primo comprende l'Irlanda e la Romania, che prima delle riforme erano caratterizzate da un livello relativamente elevato di centralizzazione della contrattazione. Tale modello prevedeva accordi nazionali cross-settoriali che stabilivano i termini di riferimento per le negoziazioni di livello inferiore (Visser, 2011, p. 41). In questi due paesi i cambiamenti dovuti all'austerità hanno portato a un crollo quasi totale della contrattazione *multi-employer*. In Irlanda il cambiamento è il risultato della decisione del governo, nel 2009, di ritirarsi dai negoziati sulla riforma del settore pubblico alla luce del deterioramento delle finanze pubbliche. Si è così tornati alla contrattazione a livello aziendale dopo 22 anni di regolazione cross-settoriale del salario (O'Kelly, 2010; Doherty, 2011). In Romania la contrattazione cross-settoriale è stata sostanzialmente abolita dall'introduzione unilaterale da parte del governo del Social Dialogue Act nel 2011 (Trif, 2013). Ulteriori pressioni verso la decentralizzazione derivano dall'inasprimento delle regole sull'estensione e sull'applicazione degli accordi settoriali da parte del governo, e dall'aumento della soglia per la rappresentanza dei sindacati come preconditione per negoziare accordi.

Del secondo gruppo di paesi fanno parte la Grecia, l'Italia, il Portogallo e la Spagna, che rappresentano il «modello mediterraneo» delle relazioni di lavoro, caratterizzato da una lunga tradizione di strutture consolidate della contrattazione di settore (Meardi, 2012a). Tutti i paesi mediterranei hanno goduto di livelli relativamente alti, tra l'80 e il 90 per cento, di copertura della contrattazione collettiva, che era sostenuta da regolamentazioni *erga omnes* dirette – o, nel caso dell'Italia, indirette – e dall'estensione degli accordi collettivi (Schulten, 2012c). Anche se le strutture di contrattazione

<sup>3</sup> Per una lista dettagliata delle misure e dei cambiamenti della legislazione nei vari paesi vedi Appendice 1.

*multi-employer* sono rimaste formalmente intatte, la loro portata e operatività effettive sono state progressivamente minate dai vari cambiamenti legislativi introdotti per rispondere alle richieste avanzate dalla troika. La decentralizzazione più radicale ha avuto luogo in Grecia (Voskeritsian, Kornelakis, 2011; Patra, 2012) e in Spagna (Nieto, 2012). Entrambi i paesi hanno dato priorità, in linea generale, agli accordi aziendali sugli accordi di settore e hanno abolito il «principio di favore», consentendo così agli accordi aziendali di intaccare gli standard di settore.

Nel caso dell'Italia (Leonardi, 2012) e del Portogallo (Naumann, 2012), il decentramento della contrattazione collettiva è stato incoraggiato in una forma relativamente più organizzata, dal momento che le possibilità di deroga *in pejus* dagli standard settoriali, a livello aziendale, dipendono in una certa misura dall'impegno assunto dalle parti a livello settoriale. Così era, ad esempio, in Italia nelle intenzioni delle parti che hanno sottoscritto l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011. Tuttavia, va sottolineato come sempre in Italia, il caso della Fiat abbia dimostrato che le aziende possono semplicemente ritirarsi dal sistema di contrattazione settoriale e realizzare un accordo aziendale del tutto per conto proprio (Tomassetti, 2013). Le cose si sono nettamente aggravate con l'adozione della legge 148 del 14 settembre 2011 (art. 8), con la quale il governo italiano è andato ben oltre il «decentramento controllato», estendendo ulteriormente la possibilità per le aziende di derogare al contratto nazionale e persino alle norme di legge, senza che vi sia di fatto più alcun vero argine (Leonardi, 2012). In Portogallo il sistema di contrattazione è stato ulteriormente indebolito dall'introduzione di criteri più restrittivi per l'estensione degli accordi collettivi. Prima della riforma, tutti i principali accordi collettivi erano dichiarati generalmente vincolanti in modo quasi automatico. Infine, Grecia, Portogallo e Spagna hanno facilitato la possibilità di concludere accordi collettivi per i rappresentanti dei lavoratori non sindacalizzati, soprattutto nelle aziende piccole e non sindacalizzate.

Il terzo gruppo di paesi interessati dai cambiamenti nei sistemi nazionali di contrattazione collettiva promossi dal Fondo monetario internazionale comprende l'Ungheria e la Lettonia. Entrambi i paesi – come avviene nella maggioranza dei paesi dell'Europa Centrale e Orientale – hanno un sistema di contrattazione piuttosto frammentato, aziendale e *single-employer*, con un livello relativamente basso di copertura della contrattazione collettiva. Non era quindi possibile decentralizzare ulteriormente. Mentre in Lettonia l'im-

*Tab. 3 – Decentralizzazione dei sistemi di contrattazione collettiva nei paesi dell'Unione Europea sotto sorveglianza dell'Unione, della Banca centrale europea e/o del Fondo monetario internazionale*

MISURE	PAESI INTERESSATI
ABOLIZIONE/CESSAZIONE DEI CONTRATTI COLLETTIVI NAZIONALI	IRLANDA, ROMANIA
AGEVOLAZIONE DELLE DEROGHE DAI CONTRATTI NAZIONALI DI SETTORE, O ANCHE DAI PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI (MINIMI), A OPERA DEGLI ACCORDI AZIENDALI	GRECIA, PORTOGALLO, UNGHERIA, SPAGNA, ITALIA
PRIORITÀ DEGLI ACCORDI AZIENDALI E/O ABOLIZIONE DEL PRINCIPIO DI FAVORE	GRECIA, SPAGNA, ITALIA
CRITERI PIÙ RESTRITTIVI PER L'ESTENSIONE DELL'EFFICACIA DEGLI ACCORDI COLLETTIVI	GRECIA, PORTOGALLO, ROMANIA
RIDUZIONE DELLA «PROROGA» DEGLI ACCORDI COLLETTIVI SCADUTI	GRECIA, SPAGNA
POSSIBILITÀ PER GRUPPI DI LAVORATORI NON SINDACALIZZATI DI CONCLUDERE ACCORDI AZIENDALI	GRECIA, UNGHERIA, PORTOGALLO, ROMANIA, SPAGNA

*Fonte:* elaborazione degli autori sulla base dell'Appendice 1.

patto delle misure di austerità ha pesato soprattutto sul settore pubblico, sotto forma di estesi tagli alle retribuzioni (Kallaste, Woolfson, 2013), i cambiamenti legislativi introdotti in Ungheria hanno mirato soprattutto a indebolire il potere di contrattazione dei sindacati, limitando il diritto di sciopero nei servizi pubblici, abolendo l'unico forum nazionale tripartito per discutere le raccomandazioni sugli aumenti salariali, consentendo ai comitati aziendali di negoziare accordi aziendali in assenza di un sindacato sul posto di lavoro (Szabó, 2013).

Se si tiene conto dei profondi cambiamenti dei sistemi di regolazione dei salari in molti paesi europei, è proprio in quest'area che assume maggior rilievo il nuovo interventismo europeo. In contrasto con l'integrazione di mercato europea, che non ha portato automaticamente a una convergenza dei sistemi nazionali di contrattazione collettiva, sembra emergere una nuova forma di convergenza imposta politicamente in base ai nuovi indirizzi interventisti della troika. Dato che la *road map* europea per il cambiamento è un sistema di contrattazione collettiva totalmente decentralizzato, l'impatto del nuovo interventismo europeo è più radicale nei paesi del Mediterraneo, che sembrano spinti a convergere verso un sistema di contrattazione collettiva come quello che esiste in molti paesi dell'Europa Orien-

tale (Meardi, 2012a). Tuttavia un tale cambiamento di sistema implica non solo una decentralizzazione, ma anche una de-collettivizzazione delle relazioni di lavoro, poiché la copertura della contrattazione collettiva è in genere molto più alta nei paesi con una forte contrattazione *multi-employer* rispetto a quelli con una contrattazione principalmente di tipo aziendale. Secondo i dati più recenti relativi alla Spagna, ad esempio, nel 2012 il numero di accordi collettivi e di lavoratori coperti dagli accordi collettivi è nettamente diminuito (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012; Baylos, Trillo, 2013)<sup>4</sup>.

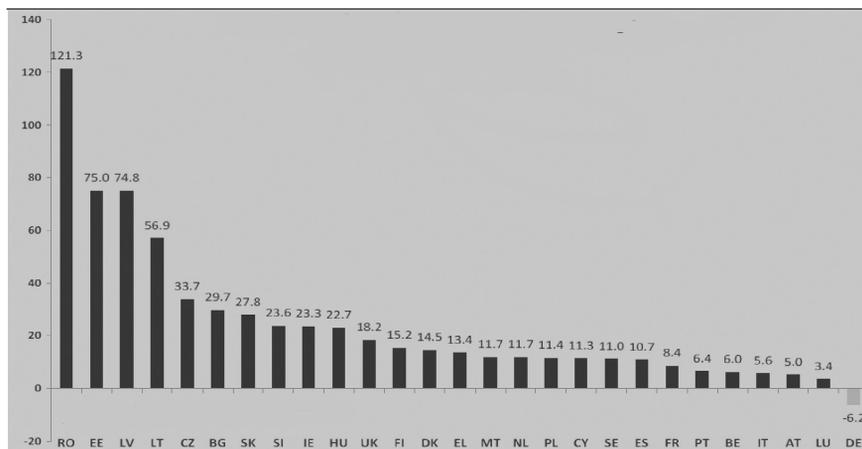
#### ***4.4. Come cambia il modello delle dinamiche salariali in Europa***

In un clima di forte interventismo dello Stato a favore del congelamento e del taglio dei salari e di ristrutturazione globale dei sistemi di contrattazione collettiva in molti paesi europei, il modello delle dinamiche salariali in Europa è cambiato in profondità (Graff. 2, 3). Nel passato decennio, fino al 2009, quasi tutti gli Stati dell'Unione hanno registrato dinamiche salariali reali positive. Gli aumenti più forti hanno avuto luogo in alcuni paesi dell'Europa Orientale, seguiti da una crescita salariale ancora sensibile in paesi come l'Irlanda o la Grecia, e da aumenti più moderati in paesi come l'Italia, la Spagna e il Portogallo. L'unica eccezione è la Germania, che in quel periodo ha registrato una forte diminuzione dei salari reali.

Dal 2010 il quadro si è sostanzialmente invertito. Solo pochi paesi hanno registrato aumenti – in gran parte modesti – del salario reale, mentre in 18 paesi dell'Unione su 27 i salari reali sono diminuiti. Il taglio di gran lunga maggiore è avvenuto in Grecia, con una riduzione del 20 per cento. Seguono il Portogallo con circa il 10 per cento, l'Ungheria con circa il 7 per cento e la Spagna con il 6,4 per cento. Un tale sviluppo è stato accolto dalla troika come un necessario «processo di aggiustamento» (European Commission, 2012d), ma in una prospettiva più critica assomiglia piuttosto a una forte spirale salariale verso il basso in tutta Europa, che ovviamente abbatte la domanda dei consumatori, incoraggia le tendenze deflazionistiche e contribuisce così a consolidare la stagnazione economica in Europa.

<sup>4</sup> Un calcolo inedito sullo sviluppo degli accordi collettivi realizzato da Reinhard Naumann (Lisbon Office, Friedrich Ebert Foundation) indica che nel 2012 c'è stato anche un netto declino della copertura della contrattazione in Portogallo. Questo è in parte il risultato del radicale declino del numero di accordi collettivi estesi al resto della forza lavoro.

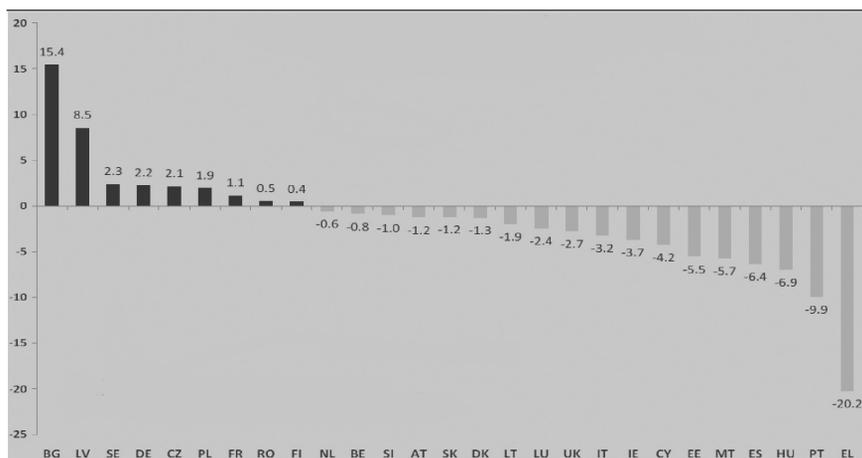
Graf. 2 – Andamento dei salari reali (2001-2009 in %)\*



\* Reddito nominale depurato dall'Ipca (Indice dei prezzi al consumo armonizzato) nazionale.

Fonte: database Ameco, calcoli del Wsi.

Graf. 3 – Andamento dei salari reali (2010-2012 in %)\*



\* Reddito nominale depurato dall'Ipca nazionale.

Dati per il 2012: previsione della Commissione europea (autunno 2012).

Fonte: database Ameco, calcoli del Wsi.

## 5. Prospettive: quale futuro per una politica salariale europea?

Il nuovo sistema di governance economica europea, con il suo meccanismo di recente introdotto per il monitoraggio, le sanzioni e un maggior coordinamento ha portato a un nuovo interventismo europeo nell'area della politica salariale, introducendo un cambiamento di paradigma, dall'accettazione della contrattazione collettiva libera all'intervento politico diretto sui risultati e sulle procedure della contrattazione collettiva nazionale.

Per quanto riguarda i risultati della contrattazione, l'obiettivo cruciale di questo nuovo interventismo europeo è «aggiustare», allo scopo di colmare il divario di competitività (dei costi) in Europa tra i paesi «in surplus» e i paesi «in deficit». Il risultato di questa enfasi unilaterale sul congelamento e sul taglio dei salari è stato l'aumento della competizione salariale, che a propria volta ha prodotto una spirale verso il basso dei salari reali nella maggioranza degli Stati membri dell'Unione. Tuttavia, studi recenti dimostrano che l'approccio interventista dell'austerità, con la sua forte enfasi sui salari come meccanismo chiave di aggiustamento, è stato non solo inefficace nel risolvere il problema degli squilibri macroeconomici, ma ha anche aggravato il debito e i problemi di crescita dei paesi in deficit (Holland, 2012; Horn et al., 2012). Lo stesso Fondo monetario internazionale ha recentemente osservato che le politiche di austerità potrebbero essere andate troppo lontano, dato che stanno visibilmente indebolendo la crescita economica e contribuendo al forte aumento della disoccupazione (Blanchard, Leigh, 2013; International Monetary Fund, 2012c).

L'approccio interventista del taglio dei salari è discutibile almeno per due aspetti. In primo luogo, considera i salari principalmente come un fattore di costo e trascura il loro ruolo nel creare o stabilizzare la domanda interna. Così, soprattutto nei paesi in cui la crescita si basa più sulla domanda interna che sulle esportazioni, i potenziali effetti positivi della riduzione dei salari e dei costi unitari del lavoro sulle esportazioni nette possono essere più che compensati dall'impatto negativo della riduzione dei salari sulla domanda interna. In secondo luogo, la forte enfasi sul miglioramento della competitività dei costi dei paesi in deficit rispetto a quelli in surplus ignora il fatto che i due gruppi di paesi non sono in diretta competizione, per via della differenza della loro struttura industriale e della complessità dei panieri di merci destinate alle esportazioni. Pertanto i tagli dei salari nei paesi mediterranei fanno poco per migliorare la posizione competitiva di questi ultimi

rispetto a paesi come la Germania, che spesso viene utilizzata come punto di riferimento centrale. Piuttosto che affrontare il problema reale della competitività non basata sui prezzi nei paesi in deficit, la strategia dei salari competitivi innesca una gara al ribasso che porta le economie diritte verso la trappola deflazionistica (Janssen, 2011, p. 4).

Per quanto riguarda le procedure della contrattazione, il nuovo interventismo europeo ha portato un attacco frontale ai sistemi consolidati di contrattazione *multi-employer*, in particolare nei paesi che hanno ricevuto assistenza finanziaria dalle istituzioni sovranazionali. Poiché gran parte di questi paesi aveva in precedenza un livello relativamente alto di centralizzazione e di copertura della contrattazione, l'interventismo indotto dall'austerità ha portato a uno smantellamento degli accordi salariali esistenti, sia abolendo del tutto le istituzioni che fissavano i salari cross-settoriali (come in Irlanda e in Romania) sia svuotando progressivamente i sistemi esistenti di contrattazione collettiva settoriale, come nel caso della Grecia, del Portogallo e della Spagna. In misura minore lo stesso è avvenuto in Italia, dove i sindacati però hanno avuto maggiore successo (finora) nel respingere le riforme procedurali più radicali del sistema tradizionale di contrattazione coordinata.

Di conseguenza ha avuto luogo un processo di convergenza delle strutture della contrattazione collettiva nel gruppo dei «paesi in crisi», con i paesi del Mediterraneo che si sono avvicinati al modello di contrattazione collettiva frammentato e decentralizzato caratteristico della maggioranza dei paesi dell'Europa Centrale e Orientale (Meardi, 2012a). Allo stesso tempo, tuttavia, il nuovo interventismo europeo ha accentuato la divergenza tra i «paesi in crisi» e quelli cosiddetti «centrali» dell'Unione (di cui fanno parte Austria, Benelux, Francia, Germania e Stati nordici), dove le istituzioni della contrattazione collettiva sono rimaste piuttosto stabili e dove la crisi, semmai, ha rafforzato la tendenza già in atto verso la decentralizzazione controllata, senza tuttavia compromettere in modo sostanziale il ruolo dominante della contrattazione di settore (Keune, 2011, pp. 143-144). Tuttavia, il fatto che finora solo i paesi del Mediterraneo siano interessati da questa tendenza alla convergenza non significa che i «paesi centrali» restino immuni dalla pressione politica per decentralizzare i loro sistemi di contrattazione collettiva. Nelle più recenti raccomandazioni per paese, ad esempio, è stato chiesto al Belgio di decentralizzare il suo sistema di contrattazione «facilitando l'utilizzo di clausole di *opt-out* dagli accordi collettivi di settore, per

allineare meglio la crescita salariale e gli sviluppi della produttività del lavoro a livello locale» (European Council, 2012, p. 14). Inoltre, se il sistema proposto dei patti di competitività europea diventasse realtà, le esperienze fatte nel «laboratorio neoliberalista dell'Europa meridionale» potrebbero diffondersi in tutta l'Unione (Oberndorfer, 2013).

L'obiettivo globale del nuovo interventismo europeo è costringere gli Stati membri dell'Unione a superare tutte le «rigidità» che ostacolano la flessibilità verso il basso dei salari, compreso il potere di contrattazione dei sindacati. La Dg Ecfm non poteva essere più chiara nel suo rapporto sugli sviluppi del mercato del lavoro nel 2012, in cui classifica «la riduzione complessiva del potere sindacale di regolazione dei salari» (European Commission, 2012d, p. 104) come il risultato auspicabile delle riforme del mercato del lavoro. In questo contesto, diventa sempre più chiaro che il nuovo interventismo europeo deve essere visto anche come un progetto politico per indebolire i sindacati europei.

Naturalmente, in un quadro di aumento della disoccupazione di massa in molti paesi europei, per i sindacati diventa difficile contrastare tale strategia. Tuttavia ci sono almeno tre importanti elementi che caratterizzano un approccio alternativo a una politica salariale europea. In primo luogo, i sindacati europei (ma anche i datori di lavoro<sup>5</sup>) devono difendere il principio dell'autonomia della contrattazione collettiva contro il crescente interventismo dello Stato a livello europeo e nazionale (Janssen, 2013). Un modo per farlo è usare le vie del diritto, presentando reclami formali a livello nazionale, europeo e internazionale, per esigere l'aderenza agli impegni formali che il paese in questione ha assunto ratificando le convenzioni sui diritti sociali fondamentali. Un esempio di questo genere è il reclamo presentato all'International Labour Office (Ilo) da diversi sindacati greci, che riguarda le misure di austerità varate in Grecia negli ultimi due anni nel contesto del Memorandum d'intesa concordato con la troika. In questo caso la Commissione sulla libertà di associazione dell'Ilo ha constatato che la richiesta della troika di sospendere e/o derogare dagli accordi collet-

<sup>5</sup> Che la difesa della contrattazione collettiva libera non sia solo una questione sindacale è dimostrato da una dichiarazione del Council of European Employers of the Metal, Engineering and Technology-Based Industries (il Consiglio europeo dei datori di lavoro del settore metallurgico), secondo il quale «le istituzioni europee devono rispettare l'autonomia delle parti sociali/datori di lavoro e dei lavoratori, evitando di intervenire nella regolazione del salario a qualsiasi livello» (Ceemet, 2012).

tivi e di decentralizzare la contrattazione collettiva violava le Convenzioni 87 e 98 dell'Ilo (International Labour Office, 2012a). Di conseguenza, la Commissione ha sottolineato la necessità di rispettare i principi della libertà di associazione e della contrattazione collettiva libera. Anche se l'Ilo non può costringere i governi nazionali a cambiare la legislazione, il verdetto della Commissione offre un importante supporto morale e politico alla posizione dei sindacati, al punto che i responsabili politici europei non possono continuare a ignorare i forti segnali politici che vengono dalle istituzioni internazionali ed europee come l'Ilo e il Consiglio d'Europa (European Trade Union Institute, 2013).

Un altro elemento centrale per una contro-strategia sindacale consiste nel rafforzare i tentativi di coordinare maggiormente la contrattazione collettiva a livello europeo. La tradizionale regola sindacale del coordinamento salariale, in base alla quale i salari *reali* dovrebbero aumentare in linea con la crescita della produttività (Schulten, 2002), è ancora molto importante come punto fermo per evitare la competizione salariale verso il basso. Inoltre, un approccio più offensivo potrebbe invertire la politica salariale attualmente dominante in Europa, rafforzando le istituzioni della contrattazione collettiva *multi-employer* per favorire un regime di crescita più sostenibile orientata sui salari in tutta Europa (Stockhammer, Onaran, 2012). Un ulteriore elemento potrebbe essere lo sviluppo di una «politica europea del salario minimo», per far sì che ogni lavoratore in Europa riceva un salario in grado di garantire uno standard di vita dignitoso (Schulten, 2012b).

Tale approccio alternativo nei confronti di una politica salariale europea è stato recentemente sostenuto, ad esempio, dall'Ilo. Nel suo recente *Global Wage Report* l'Ilo sottolinea che, per evitare i rischi di una recessione indotta dall'austerità, è importante stimolare la domanda interna, rafforzando le istituzioni preposte alla regolazione del salario (International Labour Office, 2012b, pp. 62-63). Un certo sostegno a questa posizione è presente anche all'interno della Commissione europea. La Dg Occupazione ha assunto infatti un approccio molto più blando rispetto ai suoi colleghi della Dg Ecfm, riconoscendo esplicitamente la funzione dei salari nel generare la domanda interna e nel rafforzare l'inclusione sociale (European Commission, 2012e, 2012f).

C'è la necessità, infine, di superare la narrativa attualmente dominante dei responsabili politici e dei governi nazionali europei, in base alla quale i salari sono da considerare la variabile principale di aggiustamento per cor-

reggere gli squilibri economici in Europa. In luogo dell'enfasi sui salari, occorrerebbe un approccio molto più ampio in direzione di un coordinamento alternativo delle politiche macroeconomiche in Europa, laddove un coordinamento dei salari avrebbe la funzione primaria di evitare la competizione salariale verso il basso, contribuendo a un modello di sviluppo economico più sostenibile e orientato alla domanda (EuroMemoGroup, 2013; Hein et al., 2005; Hein, Truger, van Treeck, 2011).

*Appendice 1.*

*I principali cambiamenti dei sistemi di contrattazione collettiva nei paesi dell'Unione Europea sotto sorveglianza dell'Unione, della Banca centrale europea e/o del Fondo monetario internazionale*

---

GRECIA

*LEGGE 3899/2010 DEL 17 DICEMBRE 2010*

INTRODUZIONE DI UN NUOVO TIPO DI «ACCORDO COLLETTIVO SPECIALE SU BASE AZIENDALE» NELLE AZIENDE CHE AFFRONTANO GRAVI DIFFICOLTÀ FINANZIARIE. QUESTI NUOVI ACCORDI AZIENDALI PREVEDONO SALARI E ALTRE CONDIZIONI DI LAVORO MENO FAVOREVOLI RISPETTO A QUELLI GARANTITI DAI RISPETTIVI ACCORDI COLLETTIVI DI SETTORE, MA NON MENO FAVOREVOLI RISPETTO ALLE CONDIZIONI MINIME CONCORDATE NELL'ACCORDO COLLETTIVO NAZIONALE. I NUOVI ACCORDI AZIENDALI POSSONO ESSERE SIGLATI DAI SINDACATI A LIVELLO AZIENDALE OPPURE, SE NON ESISTONO, DALLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI DI SETTORE. INTRODUZIONE DI CRITERI PIÙ SEVERI PER L'ESTENSIONE DEGLI ACCORDI DI SETTORE. L'ESTENSIONE È CONSENTITA SOLO QUANDO I DATORI DI LAVORO COPERTI DALL'ACCORDO RAPPRESENTANO ALMENO IL 51 PER CENTO DELLA FORZA LAVORO NEL RISPETTIVO SETTORE.

*LEGGE 4024/2011 DEL 27 OTTOBRE 2011*

INTRODUZIONE DI UNA PRIORITÀ GENERALE PER GLI ACCORDI AZIENDALI SU QUELLI DI SETTORE E ABOLIZIONE GENERALE DEL PRINCIPIO DI FAVORE. NELLE AZIENDE NON SINDACALIZZATE O CON MENO DI 50 DIPENDENTI, GLI ACCORDI AZIENDALI POSSONO ESSERE CONCLUSI ANCHE DA «ALTRE ASSOCIAZIONI DI LAVORATORI» CHE RAPPRESENTINO ALMENO I 3/5 DELLA FORZA LAVORO.

*LEGGE 4046/2012 DEL 14 FEBBRAIO 2012*

RIDUZIONE A TRE MESI DELLA PROROGA DEGLI ACCORDI COLLETTIVI SCADUTI.

---

UNGHERIA

*REVISIONE DEL CODICE DEL LAVORO DEL 26 OTTOBRE 2011*

INTRODUZIONE DEL DIRITTO DI CONCLUDERE ACCORDI COLLETTIVI PER I COMITATI AZIENDALI, A CONDIZIONE CHE IN AZIENDA NON SIA PRESENTE UN SINDACATO A CUI ISCRITTI SUPERINO IL 10 PER CENTO DEI LAVORATORI. IL CODICE DEL LAVORO MODIFICATO CONSENTE INOLTRE AGLI ACCORDI COLLETTIVI E AI CONTRATTI DI LAVORO INDIVIDUALI DI REGOLARE LE CONDIZIONI DI LAVORO IN MODO DIFFERENTE DA QUANTO PREVISTO DALLA LEGGE, COMPRESA LA POSSIBILITÀ DI ACCORDI CHE DEROGANO DALLA LEGGE A BENEFICIO DEL DATORE DI LAVORO.

---

IRLANDA

*DICEMBRE 2009*

CROLLO DEL SISTEMA CENTRALIZZATO DI CONTRATTAZIONE DEL SALARIO IN VIGORE DA 22 ANNI, DOPO CHE I DATORI DI LAVORO SI SONO RITIRATI DALL'ACCORDO DI PARTENARIATO SOCIALE NAZIONALE.

---

IRLANDA  
(segue)

2010-2013

RIFORMA DEI COSIDDETTI REGISTERED EMPLOYMENT AGREEMENTS (REAS, ACCORDI REGISTRATI SULL'OCCUPAZIONE) E DEGLI EMPLOYMENT REGULATION ORDERS (EROS, ORDINI SULLA REGOLAZIONE DELL'OCCUPAZIONE), CHE FISSANO I SALARI MINIMI IN UN NUMERO LIMITATO DI SETTORI (AD ESEMPIO, L'AGRICOLTURA E GLI APPALTI NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI E IN QUELLO ELETTRICO).

ITALIA

ACCORDO QUADRO NAZIONALE DEL 22 GENNAIO 2009

(NON FIRMATO DALLA PRINCIPALE CONFEDERAZIONE SINDACALE ITALIANA, LA CGIL):

- VIENE MENO IL RUOLO DEL GOVERNO E DELLA CONCERTAZIONE MACRO NELLA DEFINIZIONE DELL'INDICATORE DI RIFERIMENTO PER IL CALCOLO DELLE DINAMICHE DEL COSTO DELLA VITA (IPCA), D'ORA IN POI DI SPETTANZA A ORGANO TERZO;
- RECUPERO PROGRAMMATICAMENTE NON INTEGRALE DEL POTERE D'ACQUISTO, ESSENDO ESCLUSI DALL'IPCA I COSTI ENERGETICI IMPORTATI;
- TRIENNALIZZAZIONE UNIFICATA (PARTE NORMATIVA ED ECONOMICA) DELLA DURATA DEL CONTRATTO NAZIONALE;
- CLAUSOLE DI USCITA DAL CCNL PRESSOCHÉ ILLIMITATE RIGUARDO A CONTENUTI, TECNICHE E DURATA;
- ELEMENTO DI GARANZIA RETRIBUTIVA PER CHI NON È COPERTO DA CONTRATTAZIONE DECENTRATA.

ACCORDO NAZIONALE INTERCONFEDERALE (CONFINDUSTRIA) DEL 28 GIUGNO 2011

(FIRMATO DA TUTTE LE MAGGIORI ORGANIZZAZIONI SINDACALI)

- RIBADISCE IL DOPPIO LIVELLO CONTRATTUALE, CON PRIMATO DI QUELLO NAZIONALE DI CATEGORIA;
- PREVEDE «INTESE MODIFICATIVE» DEL CONTRATTO NAZIONALE DI CATEGORIA A OPERA DEL CONTRATTO AZIENDALE CHE, SE DOTATO DI CONSENSO MAGGIORITARIO IN SENO ALLE RAPPRESENTANZE SINDACALI UNITARIE (RSU), GODRÀ DI ESTENSIONE ERGA OMNES. IL CCNL DETERMINA SCOPI E AMBITI IN CUI TALI INTESE POTRANNO AVER LUOGO. ESSENZIALMENTE DIFFICOLTÀ ECONOMICHE, RISTRUTTURAZIONI, AVVIO DI NUOVI INVESTIMENTI SIGNIFICATIVI. I LAVORATORI POTRANNO ESSERE CHIAMATI A ESPRIMERSI CON REFERENDUM SE UNO DEI SINDACATI O ALMENO IL 30 PER CENTO DEI LAVORATORI NE FACCESSERO RICHIESTA;
- SI DEFINISCONO PARAMETRI DI RAPPRESENTATIVITÀ PER POTER ACCEDERE AI TAVOLI NEGIZIALI NAZIONALI;
- SI INTRODUCONO CLAUSOLE DI TREGUA;
- NON PREVEDE ALCUNA POSSIBILITÀ DI DEROGA DELLA LEGGE A OPERA DELLA CONTRATTAZIONE, TANTO MENO SE AZIENDALE.

ART. 8, LEGGE 148 DEL 14 SETTEMBRE 2011

LA NORMA, INTITOLATA *SOSTEGNO ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA DI PROSSIMITÀ*, PREVEDE:

- LA POSSIBILITÀ CHE CONTRATTI SOTTOSCRITTI A LIVELLO AZIENDALE O TERRITORIALE DA ASSOCIAZIONI DEI LAVORATORI COMPARATIVAMENTE PIÙ RAPPRESENTATIVE SUL PIANO NAZIONALE O TERRITORIALE, O DALLE RSA OPERANTI IN AZIENDA IN BASE ALLA NORMATIVA LEGALE E AGLI ACCORDI INTERCONFEDERALI VIGENTI, INCLUSO QUELLO DEL 28 GIUGNO, REALIZZINO SPECIFICHE INTESE FINALIZZATE AL CONSEGUIMENTO DI SVARIATI SCOPI (MAGGIORE OCCUPAZIONE, QUALITÀ DEI CONTRATTI DI LAVORO, INCREMENTI DI COMPETITIVITÀ E DI SALARIO, GESTIONE DELLE CRISI AZIENDALI E OCCUPAZIONALI, INVESTIMENTI, AVVIO DI NUOVE ATTIVITÀ);
- CHE TALI INTESE SPECIFICHE POSSONO RIGUARDARE LA REGOLAZIONE DELLE MATERIE INERENTI ALL'ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO E DELLA PRODUZIONE (CON UN ELENCO DETTAGLIATO DI TEMI QUALI L'USO DI IMPIANTI AUDIOVISIVI, MANSIONI E INQUADRAMENTO, RAPPORTI DI LAVORO ATIPICI E A TERMINE, ORARIO DI LAVORO, ASSUNZIONE E RISOLUZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO), DEROGANDO ANCHE ALLE DISPOSIZIONI DI LEGGE, COL SOLO VINCOLO DI RISPETTARE IL DETTATO COSTITUZIONALE E LE NORMATIVE COMUNITARIE E INTERNAZIONALI;
- RETROATTIVITÀ DELLA NORMA, COSÌ DA LEGITTIMARE IL MODELLO FIAT.

---

PORTOGALLO

LEGGE 23/2012 DEL 25 GIUGNO 2012

(DISEGNO DI LEGGE APPROVATO 46/XII DEL 2 FEBBRAIO 2012).

NELLE AZIENDE CON 150 O PIÙ DIPENDENTI, GLI ACCORDI COLLETTIVI POSSONO ESSERE SIGLATI DAI COMITATI AZIENDALI, PREVIA AUTORIZZAZIONE DEI SINDACATI.

RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 90/2012 DEL 10 OTTOBRE 2012

INTRODUZIONE DI CRITERI PIÙ RIGIDI PER L'ESTENSIONE GENERALE DEGLI ACCORDI COLLETTIVI, IN BASE AI QUALI I DATORI DI LAVORO COPERTI DA TALI ACCORDI DEVONO RAPPRESENTARE ALMENO IL 50 PER CENTO DEI LAVORATORI DI UN CERTO SETTORE.

---

ROMANIA

LEGGE 62/2011 DEL 10 MAGGIO 2011

LA NORMA PREVEDE:

- ABOLIZIONE DEGLI ACCORDI COLLETTIVI NAZIONALI;
- ABOLIZIONE DELL'ESTENSIONE AUTOMATICA (ERGA OMNES) DEGLI ACCORDI DI SETTORE; L'ESTENSIONE È POSSIBILE SOLO SE PIÙ DEL 50 PER CENTO DI TUTTI I LAVORATORI DEL SETTORE OPERA IN AZIENDE ISCRITTE ALLE ORGANIZZAZIONI DEI DATORI DI LAVORO FIRMATARIE;
- UN SINDACATO PUÒ NEGOZIARE ACCORDI AZIENDALI SOLO SE RAPPRESENTA PIÙ DEL 50 PER CENTO DELLA FORZA LAVORO DELL'AZIENDA;
- SE NON CI SONO SINDACATI NELL'AZIENDA, ACCORDI NEGOZIATI POSSONO ESSERE CONCLUSI CON ALTRI RAPPRESENTANTI DEI LAVORATORI.

---

SPAGNA

DECRETO REALE 10/2010

MAGGIORI OPZIONI PER RICORRERE ALLE CLAUSOLE DI AVVERSITÀ A LIVELLO AZIENDALE CHE CONSENTONO LA DEROGA TEMPORANEA DAGLI ACCORDI DI SETTORE. SE NON SI RIESCE A RAGGIUNGERE L'ACCORDO, SI PUÒ CONVOCARE UN ORGANO ARBITRALE.

DECRETO REALE 7/2011 DEL 10 GIUGNO 2011

ESTENSIONE DELLA POSSIBILITÀ DI USARE CLAUSOLE DI APERTURA A LIVELLO AZIENDALE PER DEROGARE DAGLI ACCORDI DI SETTORE.

LEGGE 3/2012 DEL 6 LUGLIO 2012

(CHE APPROVA IL DECRETO REALE 3/2012 DEL 10 FEBBRAIO 2012)

LA NORMA PREVEDE:

- INTRODUZIONE DI UNA PRIORITÀ GENERALE DEGLI ACCORDI AZIENDALI SU QUELLI DI SETTORE;
- POSSIBILITÀ DI DEROGARE DAGLI ACCORDI COLLETTIVI DI SETTORE TRAMITE ACCORDI AZIENDALI. OPZIONI A LIVELLO AZIENDALE PER TALI POSSIBILI DIVERGENZE RIGUARDANO QUASI TUTTI GLI ASPETTI DELLE CONDIZIONI DI IMPIEGO E DI LAVORO (COMPRESI I SALARI E LE STRUTTURE SALARIALI, GLI ORARI DI LAVORO, I BENEFICI SOCIALI ECC.);
- NELLE AZIENDE SENZA RAPPRESENTANZA SINDACALE, GLI ACCORDI AZIENDALI POSSONO ESSERE CONCLUSI DA GRUPPI DI LAVORATORI NON SINDACALIZZATI;
- LIMITE DI UN ANNO ALLA PROROGA DEGLI ACCORDI COLLETTIVI SCADUTI (IN PRECEDENZA SENZA LIMITI).

---

*Fonte:* elaborazione degli autori sulla base di Busch et al., 2013; Clauwaert, Schömann, 2012; European Labour Law Network (in [www.labourlawnetwork.eu/](http://www.labourlawnetwork.eu/)).

*[Traduzione dall'inglese a cura di Carlo Gnetti]*

## Riferimenti bibliografici

- Aeberhardt R., Givord P., Marbot C. (2012), *Spillover Effect of the Minimum Wage in France: An Unconditional Quantile Regression Approach*, INSEE Direction des Études et Synthèses Économiques, G 2012/07, in [www.insee.fr/fr/publications-et-services/docs\\_doc\\_travail/G2012-07.pdf](http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/docs_doc_travail/G2012-07.pdf).
- Aidt T.S., Tzannatos Z. (2008), *Trade Unions, Collective Bargaining and Macroeconomic Performance: a Review*, in *Industrial Relations Journal*, XXXIX, 4, pp. 258-295.
- Armingeon K., Baccaro L. (2012), *Political Economy of the Sovereign Debt Crisis: The Limits of Internal Devaluation*, in *Industrial Law Journal*, XLI, 3, pp. 254-275.
- Baylos A., Trillo F. (2013), *Europe in Crisis - Social Dimension of European Union and the Situation of the Labour Law in the Member States: the Spanish Case*, paper presentato a Seminar of the Ministry for Federal Affairs, Europe and Media of North Rhine Westphalia, Düsseldorf, 25-26 gennaio.
- Blanchard O., Leigh D. (2013), *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, Imf working paper 13/1, in [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf).
- Banca Centrale Europea (2012), *Euro Area Labour Markets and the Crisis*, Report of the Task Force of the Monetary Policy Committee of the European System of Central Banks, Ecb occasional paper series 138, Francoforte, European Central Bank.
- Busch K., Hermann C., Hinrichs K., Schulten T. (2013), *Euro Crisis, Austerity Policy and the European Social Model. How Crisis Policies in Southern Europe Threaten the EU's Social Dimension*, Berlino, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Ceemet (2012), *New European Economic Governance is Important – however EU Must not Intervene with National Wage Setting*, position paper, 19 ottobre.
- Clauwaert S., Schömann I. (2012), *The Crisis and National Labour Law Reforms: a Mapping Exercise*, Etui working paper 2012.04, Bruxelles, Annex «County by County Analysis», in [www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-crisis-and-national-labour-law-reforms-a-mapping-exercise](http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-crisis-and-national-labour-law-reforms-a-mapping-exercise).
- Degryse C. (2012), *The New European Economic Governance*, Etui working paper 2012.14, Bruxelles, Etui.
- Doherty M. (2011), *It Must Have Been Love... but it's Over Now: the Crisis and Collapse of Social Partnership in Ireland*, in *Transfer*, XVII, 3, pp. 371-385.
- Draghi M., Trichet J.-C. (2011), *Letter to the Italian Prime Minister Silvio Berlusconi of 5 August 2011*, in *Corriere della Sera*, 29 settembre.

- EuroMemoGroup (European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe) (2013), *The Deepening Crisis in the European Union: the Need for a Fundamental Change – EuroMemorandum 2013*, in [www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum\\_2013.pdf](http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2013.pdf).
- European Commission (2012a), *Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances*, European Economy, occasional papers 92.
- European Commission (2012b), *Spain – Memorandum of Understanding on Financial Sector Policy Conditionality, 20 July 2012*, in [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu\\_borrower/mou/2012-07-20-spain-mou\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2012-07-20-spain-mou_en.pdf).
- European Commission (2012c), *A Blueprint for a Deep and Genuine Economic and Monetary Union Launching a European Debate*, Communication from the Commission, Bruxelles, 28 novembre, COM(2012)777 final.
- European Commission (2012d), *Labour Market Developments in Europe 2012*, European Economy, 5.
- European Commission (2011), *Assessing the Links between Wage Setting, Competitiveness and Imbalances, Note for the Economic Policy Committee*, Bruxelles, Document Ares (2011)666366, in <http://gesd.free.fr/epc666.pdf>.
- European Commission (2012e), *Discussion Note: Tripartite Exchange of Views on Wage Developments*, Bruxelles, Employment, Social Affairs and Inclusion DG, 20 dicembre, in [www.epsu.org/IMG/pdf/EMCO\\_Signed.pdf](http://www.epsu.org/IMG/pdf/EMCO_Signed.pdf).
- European Commission (2012f), *Employment and Social Developments 2012*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.
- European Council (2012), *Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Belgium and Delivering a Council Opinion on the Stability Programme of Belgium, 2012-2015*, 11244/12, Bruxelles, 6 luglio, in <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st11/st11244.en12.pdf>.
- European Council (2011), *The Euro Plus Pact: Stronger Economic Policy Coordination for Competitiveness and Convergence, Conclusions, 20 April 2011, EUCO 10/1/11*, in [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf).
- European Council (1999), *Presidency Conclusions – Cologne European Council 3 and 4 June 1999*, in [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication14550\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14550_en.pdf).
- European Trade Union Institute (2013), *Benchmarking Working Europe 2013*, cap. 7, Bruxelles, Etui, in corso di pubblicazione.
- Glassner V. (2010), *The Public Sector in the Crisis*, working paper 2010.07, Bruxelles, Etui, in [www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-public-sector-in-the-crisis](http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-public-sector-in-the-crisis).

- Glassner V., Keune M. (2012), *The Crisis and Social Policy: the Role of Collective Agreements*, in *International Labour Review*, CLI, 4, pp. 351-375.
- Glassner V., Keune M., Marginson P. (2011), *Collective Bargaining in a Time of Crisis: Developments in the Private Sector in Europe*, in *Transfer*, XVII, 3, pp. 303-321.
- Grauwe P. de (2012), *In Search of Symmetry in the Eurozone*, Ceps Policy Briefs 268, maggio.
- Grimshaw D., Rubery J., Marino S. (2012), *Public Sector Pay and Procurement in Europe during the Crisis: the Challenges Facing Local Government and the Prospects for Segmentation, Inequalities and Social Dialogue*, in <https://research.mbs.ac.uk/european-employment/Portals/0/docs/Comparative%20report%20final.pdf>.
- Hein E., Niechoj T. (2007), *Guidelines for Sustained Growth in the EU? The Concept and Consequences of the Broad Economic Policy Guidelines*, in McCombie J., Rodriguez C. (a cura di), *The European Union. Current Problems and Prospects*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 5-25.
- Hein E., Truger A., van Treeck T. (2011), *The European Financial and Economic Crisis: Alternative Solutions from a (Post-) Keynesian Perspective*, Imk working paper 9, in [www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_wp\\_9\\_2011.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_9_2011.pdf).
- Hein E., Niechoj T., Schulten T., Truger A. (a cura di) (2005), *Macroeconomic Policy Coordination in Europe and the Role of the Trade Unions*, Bruxelles, Etui.
- Hermann C., Hinrichs K. (2012), *Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen – ein europäischer Rundblick*, Study on behalf of the Vienna Workers Chamber, in [http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d184/Forba-Studie\\_Finanzkrise\\_2012.pdf](http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d184/Forba-Studie_Finanzkrise_2012.pdf).
- Holland D. (2012), *Less Austerity, More Growth?*, Niesr discussion paper 400, Londra, National Institute of Economic and Social Research, in [www.niesr.ac.uk/pdf/301012\\_110656.pdf](http://www.niesr.ac.uk/pdf/301012_110656.pdf).
- Horn G., Gechert S., Herzog-Stein A., Rietzler K., Stephan S., Tober S., Watt A. (2013), *Inmitten der Krise des Euroraums – Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2013*, Imk Report 79, Düsseldorf, Imk.
- International Labour Office (2013), *Global Employment Trends 2013 – Recovering from a Second Jobs Dip*, Ginevra, Ilo.
- International Labour Office (2012a), *Case No. 2820 (Greece)*, in *365th Report of the Committee on Freedom of Association*, Governing Body 316th Session, Ginevra, 1-16 novembre.
- International Labour Office (2012b), *Global Wage Report 2012/13*, Ginevra, Ilo.
- International Monetary Fund (2012a), *Ireland, Staff Report for the 2012 Article IV Consultation*, 21 agosto, in [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12264.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12264.pdf).

- International Monetary Fund (2012b), *Greece. First and Second Reviews under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, Request for Waiver of Applicability, Modification of Performance Criteria, and Reshaping of Access*, 21 dicembre, in [www.imf.org/external/pubs/ft/sctr/2013/cr1320.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/sctr/2013/cr1320.pdf).
- International Monetary Fund (2012c), *Fiscal Monitor. Balancing Fiscal Policy Risks*, Washington, Imf, aprile.
- Janssen R. (2013), *The Autonomy of Collective Bargaining Matters, Social Europe Column*, 25 gennaio, in [www.social-europe.eu/2013/01/the-autonomy-of-collective-bargaining-matters/](http://www.social-europe.eu/2013/01/the-autonomy-of-collective-bargaining-matters/).
- Janssen R. (2011), *Why Europe Needs a Fairness Pact and not a Competitiveness Pact*, Economic discussion paper 2011/04, Bruxelles, Etuc.
- Kallaste E., Woolfson C. (2013), *Negotiated Responses to the Crisis in the Baltic Countries*, in *Transfer*, XIX, 2, in corso di pubblicazione.
- Keune (2011), *Wage Flexibilisation and the Minimum Wage*, in European Commission, *Industrial Relations in Europe 2010*, Publication Office of the European Union, Lussemburgo, pp. 127-147.
- Konecny M. (2012), *Die Herausbildung einer neuen Economic Governance als Strategie zur autoritären Krisenbearbeitung in Europa – gesellschaftliche Akteure und ihre Strategien*, in *Prokla*, XLII, 168, pp. 377-394.
- Leonardi S. (2012), *Labour Law Deregulation and the Erosion of Collective Bargaining in Italy*, Annual Turi Conference 2012, Parigi, 7-8 giugno, in [www.turi-network.eu/About-TURI/News/Annual-TURI-conference-7-8-June-2012-Paris](http://www.turi-network.eu/About-TURI/News/Annual-TURI-conference-7-8-June-2012-Paris).
- Labour Research Department (2012), *The Wrong Target – how Governments are Making Public Sector Workers Pay for the Crisis*, report commissionato da European Federation of Public Service Unions, Londra, Lrd, in [www.epsu.org/IMG/pdf/The\\_wrong\\_target-2.pdf](http://www.epsu.org/IMG/pdf/The_wrong_target-2.pdf).
- Malliaropulos D., Zarkos V. (2013), *Euro Area Rebalancing: a Symmetric Response and easier Monetary Policy could Facilitate the Process*, Eurobank Research Global Economic & Market Outlook, 13 gennaio, in [www.eurobank.gr/Uploads/Reports/EA%20rebalancing1712013.pdf](http://www.eurobank.gr/Uploads/Reports/EA%20rebalancing1712013.pdf).
- Meardi G. (2012a), *Employment Relations under External Pressure: Italian and Spanish Reforms in 2010-12*, paper presentato all'International Labour Process Conference, Stoccolma, 27-29 marzo.
- Meardi G. (2012b), *Labour Market Reforms in Italy and Spain: Diversity and Convergence*, in *International Union Rights*, XIX, 2, pp. 3-5.
- Merkel A. (2013), *Speech at the World Economic Forum 2013 in Davos*, 24 gennaio, in [www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2013/01/2013-01-24-merkel-davos.html](http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2013/01/2013-01-24-merkel-davos.html).

- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2012), *Estadística de convenios colectivos de trabajo - Avance Mensual 2012*, Madrid, in [www.empleo.gob.es/estadisticas/cct/CCT12dicAv/ANE/CCTp.htm](http://www.empleo.gob.es/estadisticas/cct/CCT12dicAv/ANE/CCTp.htm).
- Mongourdin-Denoix S., Wolf F. (2010), *Wage Indexation in the European Union*, Eurofound Background Paper, Dublino, in [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/22/en/1/EF1022EN.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/22/en/1/EF1022EN.pdf).
- Naumann R. (2012), Portugal 2011-13: *Deregulation of the Labour Market under the Diktat of the Troika*, Annual Turi Conference 2012, Parigi, 7-8 giugno, in [www.turi-network.eu/About-TURI/News/Annual-TURI-conference-7-8-June-2012-Paris](http://www.turi-network.eu/About-TURI/News/Annual-TURI-conference-7-8-June-2012-Paris).
- Nieto F.N. (2012), *Collective Bargaining in Spain: the Reform of the Regulatory Framework*, in *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, I, 3-4, pp. 27-45.
- Oberndorfer L. (2013), *Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit als nächste Etappe in der Entdemokratisierung der Wirtschaftspolitik?*, in *Arbeiterkammer Wien Infobrief EU & International*, 1, pp. 19-26.
- O'Kelly K. (2010), *The End of Social Partnership in Ireland?*, in *Transfer*, XVI, 3, pp. 425-429.
- Patra E. (2012), *Social Dialogue and Collective Bargaining in Times of Crisis: The Case of Greece*, Ginevra, Ilo Industrial and Employment Relations Department, working paper 38.
- Schulden T. (2013), *WSI-Mindestlohnbericht 2013 – Anhaltend schwache Mindestlohnentwicklung in Europa*, in *WSI-Mitteilungen*, LXVI, 2, pp. 126-132.
- Schulden T. (2012a), *Minimum Wages in Europe under Austerity – WSI Minimum Wage Report 2012*, Etui Policy Brief 5, in [www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/Minimum-wages-in-Europe-under-austerity](http://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/Minimum-wages-in-Europe-under-austerity).
- Schulden T. (2012b), *European Minimum Wage Policy: a Concept for Wage-Led Growth and Fair Wages in Europe*, in *International Journal of Labour Research*, IV, 1, pp. 85-104.
- Schulden T. (2012c), *Stellenwert der Allgemeinverbindlicherklärung für die Tarifvertragssysteme in Europa*, in *WSI-Mitteilungen*, LXV, 7, pp. 485-495.
- Schulden T. (2003), *Europeanisation of Collective Bargaining: Trade Union Initiatives for the Transnational Coordination of Collective Bargaining*, in Platzer H.-W., Keller B. (a cura di), *Industrial Relations and European Integration. Trans- and Supranational Developments and Prospects*, Ashgate, Aldershot, pp. 112-136.
- Schulden T. (2002), *A European Solidaristic Wage Policy?*, in *European Journal of Industrial Relations*, VIII, 2, pp. 173-196.

- Stockhammer E., Onaran Ö. (2012), *Rethinking Wage Policy in the Face of the Euro Crisis. Implications of the Wage-Led Demand Regime*, in *International Review of Applied Economics*, XXVI, 2, pp. 191-203.
- Szabó I. (2013), *Between Polarization and Statism – Effects of the Crisis on Collective Bargaining Processes and Outcomes in Hungary*, in *Transfer*, XIX, 2, in corso di pubblicazione.
- Tomassetti P. (2013), *The Shift towards Single-Employer Bargaining in the Italian Car Sector: Determinants and Prospects at Fiat*, in *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, II, 1, pp. 93-111.
- Traxler F., Brandl B. (2011), *The Economic Impact of Collective Bargaining Coverage*, in Hayter S. (a cura di), *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy*, Cheltham, Edward Elgar, pp. 205-226.
- Trif A. (2013), *Romania: Collective Bargaining Institutions under Attack*, in *Transfer*, XIX, 2, in corso di pubblicazione.
- Visser J. (2011), *Variations and Trends in European Industrial Relations in the 21st Century's First Decade*, in European Commission, *Industrial Relations in Europe 2010*, Lussemburgo, Office of the European Union, pp. 17-53.
- Voskeritsian H., Kornelakis A. (2011), *Institutional Change in Greek Industrial Relations in an Era of Fiscal Crisis*, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper 52.

## ABSTRACT

*In reazione alla crisi economica è emerso un nuovo sistema europeo di governance economica. Come parte di una politica volta a intensificare il coordinamento della politica economica, salari e contrattazione collettiva sono stati messi al centro dell'agenda politica dell'Unione europea. Nuove forme di interventismo diretto nel campo delle istituzioni e degli esiti della contrattazione collettiva nazionale ambiscono ora ad accrescere la flessibilità verso il basso dei salari, con l'intento di aiutare i cosiddetti paesi in deficit e migliorare la loro competitività nei riguardi dei cosiddetti paesi in surplus. Di conseguenza, i salari dovrebbero divenire la principale variabile di aggiustamento al fine di aggredire gli squilibri economici esistenti. Tale interventismo consiste in tre strumenti principali: le Raccomandazioni rivolte specificamente a singoli paesi nell'ambito del semestre europeo; i Memorandum fra la cosiddetta troika e i paesi che necessitano di assistenza finanziaria internazionale; l'acquisto di buoni del tesoro tramite la Banca Centrale Europea. In conseguenza di ciò, molti paesi europei stanno facendo i conti con tagli e congelamenti salariali (specie nel settore pubblico), politiche salariali restrittive e con un radicale decentramento della contrattazione collettiva, che mina la sua antica vocazione ad essere multi-datoriale, interconfederale e/o settoriale.*

*In response to the economic crisis, a new system of European economic governance has emerged. As part of a more intensified coordination of economic policy, wages and collective bargaining have been set at the core of the EU policy agenda: new forms of direct intervention into the institutions and outcomes of national collective bargaining aim to increase downward flexibility of wages, with the intention of helping the so-called deficit countries to improve their competitiveness against the so-called surplus countries. Hence, wages should become the core adjustment variable to tackle economic imbalances. In principle, this new interventionism consists of three major instruments: firstly, the Country-Specific Recommendations issued in the framework of the European Semester; secondly, the Memorandums of Understanding between the Troika and the countries which need international financial assistance; and thirdly, the purchase of state bonds through the European Central Bank. In consequence, many European countries are faced with massive cuts and freezes in wages (particularly in the public sector), a restrictive minimum wages policy, and a radical decentralisation of collective bargaining which undermines multi-employer collective bargaining; inter-confederate and/or sectoral.*



# L'impresa socialmente responsabile e il suo governo *multi-stakeholder*. Un modello di impresa per il sindacato e la politica democratica

Lorenzo Sacconi\*

## 1. Introduzione e sguardo d'insieme

In questo articolo sostengo l'importanza per la politica democratica di avere una *visione di valore* (cioè l'opposto di un «disvalore») dell'impresa, da contrapporre allo status quo italiano dell'impresa a conduzione prevalentemente familiare, ormai insufficiente, e al dogma dello *shareholder value* – il quale, sebbene ci venga ancora proposto come il modello da seguire in futuro, dovrebbe piuttosto essere considerato un *non-starter*, dal momento che ha fallito nella crisi finanziaria globale del 2007-2008 di cui subiamo ancor oggi le conseguenze. La mancanza di questo tema nelle proposte programmatiche del sindacato e della politica democratica è indice di subalternità alla cultura economica frutto del trentennio «neoliberista» (o *neoliberal*), o più correttamente della visione *libertarian* (che io tengo strettamente distinta dal liberalismo democratico). Ciò porta a ritrarsi da un terreno sul quale ci sarebbero tante cose da dire e fare, e su cui si troverebbero nel mondo molti interlocutori simpatetici.

Il mio contributo è così articolato. Nella seconda sezione presento le ragioni per le quali dovremmo essere convinti della necessità di una visione di valore dell'impresa, con riferimento a due temi che nessuno può ignorare: le riforme del diritto del lavoro e la discussione sulla sostenibilità del welfare state. La mia tesi è che la riflessione sulle prime è stata fortemente deficitaria, perché trascura il fatto che il tema «flessibilità in uscita» (cioè, fuor di metafora, il licenziamento) è parte della regolamentazione dell'impresa come organizzazione economica e non di un astratto «mercato del lavoro» (che al momento della decisione di licenziare o meno un lavoratore a tempo indeterminato si è dissolto da tempo nella vita organizzativa). Per soste-

\* Lorenzo Sacconi è docente di Politica economica presso l'Università di Trento e direttore di EconomEtica (Milano).

nerlo uso l'argomento che esiste sempre una complementarità tra la disciplina del rapporto del lavoro dipendente, o sua protezione giuridica, e la forma della *corporate governance*. Quando l'equilibrio tra queste due istituzioni si rompe, allora le conseguenze sono nefaste. Riformare un elemento senza considerare l'altro è il più grave errore di questa stagione di «riforme» del diritto del lavoro.

La mia tesi a proposito del welfare è che senza inserire le istituzioni di *corporate governance* nel disegno delle istituzioni fondamentali della società che rispondono alle richieste della giustizia distributiva, e assegnando lo scopo della giustizia solo alle istituzioni di welfare state (scuola, sanità, assistenza), il risultato che si ottiene è che le istituzioni di mercato tenderanno sempre a disfare di notte ciò che il *welfare state* cerca di costruire di giorno: l'opera per approssimare gli obiettivi della giustizia sociale diventa una tela di Penelope interminabile e inutile, e rischia di diventare credibile l'idea che la coesione sociale sia addirittura un lusso che non ci possiamo permettere.

Nella terza sezione presento la *pars destruens* del mio argomento, ovvero il ruolo che nella crisi attuale ha avuto il modello di impresa alternativo alla visione che intendo difendere, cioè il modello basato sul dogma dello *shareholder value* (affermatosi nel trentennio di egemonia neoliberista). Mostro quindi perché, nonostante i «riformatori» ce lo continuino a proporre come l'orizzonte dello sviluppo evolutivo del capitalismo italiano, esso dovrebbe essere considerato un *non-starter*.

Nella quarta sezione presento l'alternativa al modello dello *shareholder value*, nei suoi tratti essenziali e comuni a varie forme giuridiche di impresa con esso compatibili: è l'idea dell'impresa socialmente responsabile e il modello di governo *multi-stakeholder*. Spiego perché esso è più efficiente in termini di costi di transazione e di produttività dei fattori (investimenti specifici in capitale umano), quindi perché l'impresa in questo modo è capace di generare più e soprattutto buona occupazione. Offrendo un'equa protezione a tutti gli investimenti di natura idiosincratICA<sup>1</sup> (sia quelli in capitale finanziario sia quelli in capitale umano e in innovazione), questo modello è l'unico in grado di sostenere la crescita della produttività di tutti i fattori. Inoltre spiego come l'idea di equità possa risolvere il dilemma – sempre tormentosamente enfatizzato dai neoliberisti – circa la difficoltà di bilanciare

<sup>1</sup> IdiosincratICO, nel gergo economico, si usa per indicare qualcosa che è specifico, peculiare di un individuo, di un gruppo o di una relazione.

interessi diversi nel governo dell'impresa, e come si ottenga questo risultato attraverso un ben specificato modello di contratto sociale dell'impresa, che definisce i diversi doveri fiduciari del management dell'impresa verso i diversi *stakeholder*, e che si riallaccia perfettamente al disegno del contratto sociale costituzionale e della giustizia distributiva nella società in generale.

Nella quinta sezione illustro con un certo dettaglio alcune esemplificazioni di forme di impresa compatibili con le linee generali del modello. L'impresa capitalistica socialmente responsabile, basata su una norma astratta di estensione dei doveri fiduciari, l'autoregolazione e il dialogo sociale, la co-determinazione tedesca, le reti di impresa socialmente responsabili, l'impresa sociale. Per ciascuno di questi esempi avanzo alcune proposte di attuazione. In questa sezione presento anche alcuni esempi concreti che possono far intuire come il modello proposto corrisponda a forme di impresa più eque ed efficienti di quelle alternative: gli esempi Chrysler e Volkswagen messi a confronto con l'esempio Fiat, il caso della crescita dimensionale e dell'integrazione orizzontale o verticale delle piccole imprese italiane.

## **2. Perché un modello di impresa è necessario**

È possibile che il lettore non muova dalla mia stessa convinzione circa la necessità di una «visione di valore» dell'impresa. Assumo però che egli non sia indifferente ai cambiamenti del diritto del lavoro, specialmente in materie come la «flessibilità in uscita» (licenziamenti), e al contempo sia preoccupato della sorte, della sostenibilità del welfare state e degli obiettivi di giustizia sociale a esso affidati. Intendo dimostrare che l'una e l'altra preoccupazione implicano la necessità di avere una visione e un modello alternativo di impresa.

### **2.1. Complementarietà tra diritto del lavoro e governo d'impresa**

L'Italia sta vivendo una stagione di riforme del diritto del lavoro. Il tratto caratterizzante (e il difetto) di molti di questi provvedimenti è considerare tale materia (ad esempio, la riforma dell'art. 18) come materia di regolazione del *mercato* del lavoro piuttosto che del *funzionamento* dell'impresa intesa come *organizzazione*, retta da relazioni gerarchiche alternative a quelle del mercato concorrenziale. L'impostazione dei «riformatori» (spesso di stampo neoliberalista) è infatti che esista un grado naturale di frizione nel mercato del

lavoro. Ogni rigidità superiore a quel minimo è frutto di regolazione eccessiva, eliminando la quale il mercato del lavoro tornerebbe in un equilibrio di quasi pieno impiego delle risorse. L'obiettivo è perciò creare flessibilità in uscita, al fine di consentire maggiore occupazione. Allo stesso tempo, da parte dei riformatori, che presumono di avere una certa capacità di analisi economica del diritto del lavoro (Ichino, 2000), ci si concentra sulle asimmetrie informative (a vantaggio del lavoratore), note come «selezione avversa», in base alle quali il datore di lavoro non conosce le caratteristiche del lavoratore che deve assumere, mentre quest'ultimo non ha incentivo a rivelare la sua vera qualità. Nella fase di selezione e di incontro tra domanda e offerta queste asimmetrie ostacolano la decisione di assumere a tempo indeterminato, da parte del datore di lavoro, per il rischio di commettere errori. Se il lavoratore può dunque essere licenziato e si riduce l'impatto dell'asimmetria informativa sul costo di commettere errori, dovrebbe quindi aumentare il ricorso a contratti a tempo indeterminato.

L'errore di questa impostazione è trattare il licenziamento di singoli lavoratori assunti a tempo indeterminato, magari dopo anni di lavoro in un'impresa, come un problema di flessibilità del mercato del lavoro e non come una questione di efficienza e di equità del funzionamento delle imprese, cioè *organizzazioni* che rimpiazzano i mercati con una logica economica differente. Tale sostituzione riguarda il fatto che nel corso di un contratto di lunga durata (come quello di lavoro a tempo indeterminato, ma anche contratti di fornitura di altri servizi) avviene ciò che gli economisti neo-istituzionalisti chiamano «trasformazione fondamentale» (Williamson, 1975, 1986): le parti fanno investimenti specifici, i cui benefici sono legati all'andare a buon fine delle transazioni nel tempo. In particolare, il lavoratore e il manager investono in capitale umano specifico, che può avere un ritorno per l'impresa e per loro stessi nel lungo periodo. Al contempo, nell'impresa si creano situazioni di complementarità, per cui le risorse cognitive di alcuni possono essere positivamente impiegate solo se c'è la cooperazione di quelle di altri (in modo più o meno simmetrico) (Aoki, 2010). Si creano interdipendenze strategiche e possibilità di contrattazione in vista della creazione e distribuzione di surplus cooperativi che rimpiazzano le logiche competitive del mercato.

Lo stesso fenomeno ha anche un lato negativo. Il contratto a lungo termine (o a tempo indeterminato) è incompleto, perciò nelle sue falle si possono inserire comportamenti opportunistici, volti a espropriare gli investi-

menti degli uni da parte degli altri. Chi controlla variabili decisionali che sono essenziali per il successo degli investimenti altrui, può minacciare la rinegoziazione ed espropriare la controparte. Questa è la ragione per cui esistono organizzazioni e relazioni gerarchiche: esse mettono sotto il controllo (autorità) della parte che fa gli investimenti più importanti le variabili decisionali che influiscono sulla possibilità di portarli a buon fine (Williamson, 1975, 1986). Ma la soluzione puramente gerarchica, che può funzionare quando gli investimenti sono unilaterali, non funziona quando essi sono molteplici e interdipendenti. Un'impresa in cui l'autorità sia puramente assegnata a chi fa l'investimento finanziario apre la strada al rischio dell'abuso di autorità, volto a espropriare l'investimento in capitale umano dei lavoratori e del management (Sacconi, 1997, 2005a). Quando sono in gioco questi investimenti, dunque, non si tratta più dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, ma della protezione o meno dell'incentivo a investire in una risorsa idiosincraticamente legata all'organizzazione e alle altre risorse cognitive presenti al suo interno, il che è influenzato dall'esercizio dell'autorità. A sua volta, l'autorità si esercita nella possibilità di escludere le controparti dall'organizzazione, quindi dalle risorse mediante le quali il loro investimento può andare a buon fine. Ma escludere un lavoratore significa licenziarlo. E siamo dunque al punto.

Quando si parla di licenziamenti, l'economista dovrebbe dunque guardare al rischio di abuso di autorità che riduce l'incentivo a fare investimenti in capitale umano. È prima di tutto una questione di equità, ove la percezione di un rischio di iniquità sta alla base della caduta dell'incentivo a fare investimenti in capitale umano, quindi pregiudica anche l'efficienza e la produttività dell'impresa. Occorre perciò un bilanciamento. In ogni sistema istituzionale questo tema è affrontato mediante lo stabilirsi di un equilibrio basato sulla complementarità tra diversi tipi di regole: le regole (sia quelle imperative sia quelle frutto di autoregolazione, autonomia statutaria o contrattuale) che disciplinano la governance dell'impresa e quelle che regolano il rapporto di lavoro (Aoki, 2001, 2010; Deakin, Rebeiroux, 2008; Gelter, 2009).

Ad esempio, ci si può domandare come abbia potuto rimanere in equilibrio, con un elevato livello di efficienza e una certa percezione di equità, il capitalismo americano dell'impresa manageriale (Kaufmann, 2002). A scanso di equivoci, stiamo parlando della stagione nata negli anni trenta (con il *New Deal* rooseveltiano) e durata fino alla svolta neoliberista degli

anni ottanta (di cui parleremo nella terza sezione), di cui si può certamente dire che ha generato una distribuzione del reddito così diseguale che moltissimi americani la ritengono uno scandalo di iniquità (Krugman, 2007). Il precedente modello dell'impresa manageriale era invece basato sulla complementarità tra, da un lato, diffusione e polverizzazione della proprietà (azionariato diffuso), tale che in pratica l'azionista non fosse in grado di esercitare effettivo controllo, dall'altro, scarsa protezione giuridica del rapporto di lavoro e funzione scarsamente conflittuale delle *unions*. In quel modello ha funzionato ciò che un filone importante del diritto societario americano chiama ruolo di «gerarchia di mediazione», svolto dagli amministratori e dai top manager, i quali, esercitando il *business judgement*, potevano mediare tra la remunerazione del capitale e lo sviluppo dei livelli occupazionali e retributivi dei dipendenti (Blair, Stout, 1999). È l'idea che gli amministratori avessero doveri fiduciari estesi verso la società, oltre che verso gli azionisti, interpretabile come una norma sociale che fino a un certo punto è stata prevalente nel dominio di applicazione della *corporate governance* americana (Blair, Stout, 1999; Stout, 2006; Kaufmann, 2002). Una *corporate governance* «imparziale» e l'assenza di un governo «proprietario» dell'impresa erano complementari a un diritto del lavoro meno protettivo (Gelter, 2009).

All'opposto, l'equilibrio italiano è stato improntato dalla forte concentrazione della proprietà, quindi dal controllo familiare non solo nell'impresa piccola e media, ma anche nella grande impresa (mediante «noccioli» di pochi azionisti che, con poco capitale investito, esercitano il controllo su grandi imprese attraverso strutture piramidali). In questo contesto il management ha scarsa autonomia e non esercita effettiva mediazione. Contrapposte alla natura «proprietaria» del governo d'impresa, abbiamo relazioni industriali più conflittuali e una presenza ben maggiore del sindacato. L'assenza di garanzia di aggiudicazione imparziale interna dei conflitti da parte delle istituzioni di *corporate governance* porta con sé che il bilanciamento *esterno* degli interessi nel caso di licenziamenti individuali sia affidato al giudice del lavoro. La *ratio* di questa funzione è, oltre che di impedire la discriminazione politica e sindacale, provvedere alla protezione degli investimenti specifici in capitale umano. Il giudice esterno all'organizzazione del lavoro, tuttavia, non può essere perfettamente informato a proposito dell'entità di tali investimenti, cui eventualmente correlare il risarcimento in caso di licenziamento. Era quindi del tutto logico che la legge precedente, nel caso in cui il giudice avesse rilevato l'abuso d'autorità, cioè l'intento di determi-

nare un'iniqua distribuzione dei costi e dei benefici dell'azione congiunta attraverso il licenziamento del dipendente, optasse per il reintegro. Attraverso il reintegro si eliminava l'asimmetria di potere negoziale a svantaggio del lavoratore nella ricontrattazione, in modo da indurre le parti a concordare su un risarcimento che ripagasse l'interesse sacrificato dal licenziamento a partire da una posizione di contrattazione equilibrata.

Per chiarezza, non stiamo qui parlando dei licenziamenti disciplinari o del licenziamento discriminatorio. L'abuso potenziale di cui si tratta è quello che si avvale della posizione gerarchica per espropriare il valore dell'investimento del lavoratore. È un conflitto distributivo che eventualmente sfocia in una decisione di esclusione (con un licenziamento per ragioni economiche). La questione che pone è quella dell'equità nella ripartizione del valore creato dalle risorse impiegate nell'impresa. L'equilibrio di complementarietà tra governance e diritto del lavoro raggiunto in Italia poteva certamente essere considerato una soluzione poco efficiente, ma aveva una sua logica. La riforma – che ignora la dimensione dell'organizzazione interna – semplicemente rompe quell'equilibrio senza pensare a un nuovo bilanciamento.

Si è parlato di modello tedesco come punto di approdo della riforma. Ma allora il modello tedesco dovrebbe essere preso nel suo assieme. L'equilibrio istituzionale di complementarietà tra *corporate governance* e diritto del lavoro tedesco suggerisce effettivamente livelli di efficienza ed equità superiori al caso italiano. La sua chiave di volta è però la gestione interna della flessibilità del lavoro, con minimi rischi di licenziamento, e ripartizione cooperativa dei costi e dei benefici, attraverso la codeterminazione garantita dalla presenza dei rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza, massimo organo societario – fino a occupare il 50 per cento delle posizioni in consiglio. La funzione di bilanciamento è allora garantita dalla governance interna che, anche quando non si riscontri la polverizzazione della proprietà (come in effetti non accade in Germania), ciò nondimeno prevede un processo democratico di deliberazione interna in cui sono rappresentati interessi molteplici (Gelter, 2009; Osterloch, Frey, Zeitoun, 2010). Ciò consente di de-enfatizzare (anche se limitatamente) il ruolo del giudice. Paradossalmente, invece, il modello duale (con consiglio di sorveglianza) è stato introdotto in Italia dalla recente riforma del diritto societario solo come differente forma di rappresentanza degli azionisti (e usato dalle banche nel corso delle fusioni per garantire posti a tutti i vecchi

consiglieri di amministrazione). Ciò mostra come sia strumentale il riferimento alla Germania, e alla «economia sociale di mercato», di cui la codeterminazione è un elemento costitutivo, da parte dei nostri riformatori neoliberalisti (per altro è vero che la codeterminazione non fosse la parte del modello tedesco più benvenuta dagli stessi ordo-liberali, assai critici di come l'effettiva «economia sociale di mercato» si era andata allontanando dal modello astratto di *economia concorrenziale (quasi) perfetta tra piccole imprese, garantita dalla Costituzione tedesca*, che loro avevano immaginato; vedi Peacock, Willgerodt, 1989a, 1989b).

Lo stesso strabismo, in effetti, accade in Italia con gli accordi sulla produttività favoriti dal governo dei tecnici, allo scopo di spostare l'ultima parola in materia di organizzazione del lavoro, mansioni e salari dal contratto di lavoro nazionale ai contratti aziendali e territoriali. Mentre questa decisione resterà lettera morta per la gran parte delle (piccole) imprese italiane, all'interno delle quali la contrattazione aziendale è assente, in un contesto di crisi della domanda e occupazionale è facile immaginare che la possibilità di ricontrattare le disposizioni del contratto nazionale a livello decentrato aprirà la porta a varie forme di abuso di autorità a livello decentrato.

La risposta «alla tedesca» sarebbe immediata: poiché le imprese con contrattazione decentrata sono medio-grandi o grandi, le decisioni aziendali sulla flessibilità, l'organizzazione e la parte variabile del salario dovrebbero essere prese da organi societari entro i quali i lavoratori siano rappresentati in modo determinante (come nei consigli di sorveglianza tedeschi, in cui il 50 per cento delle posizioni sono elette dai lavoratori). Ma il «riformatore» neoliberalista non intende disegnare un nuovo equilibrio basato sulla complementarità istituzionale tra diritto del lavoro e governance (in questo caso codeterminazione o democrazia industriale). Egli pensa solo a indebolire la posizione contrattuale del sindacato, per tornare all'equilibrio «naturale» di mercato. Al massimo egli concede che la «partecipazione dei lavoratori» possa avvenire con l'azionariato dei dipendenti, il cui scopo è far partecipare maggiormente il dipendente al rischio di impresa. Mai che gli venga in mente che il problema è la partecipazione nell'esercizio del diritto residuale di controllo, o almeno la sorveglianza circa l'esercizio di tale diritto da parte dell'imprenditore e un vincolo dall'interno circa il suo abuso potenziale. Spetterebbe alla politica democratica e al sindacato porre il problema. Se non ora, quando?

## **2.2. Social Welfare e corporate governance**

La necessità di una visione di valore alternativa dell'impresa trascende il tema delle cosiddette «riforme del mercato del lavoro», ed è essenziale se vogliamo rendere credibili le promesse di giustizia sociale legate al welfare state. Prendiamo al meglio la visione della giustizia distributiva che attribuisce importanti compiti allo Stato sociale, ma non inserisce negli scopi del contratto sociale sui principi di giustizia la scelta delle forme della *corporate governance* e della democrazia industriale, né alcun vincolo giuridico o anche etico sulla forma di governance dell'impresa. La ragione di ciò può essere l'idea che le forme di impresa debbano essere flessibili e debbano derivare da liberi accordi locali e non generali, che cambiano volta a volta, adattandosi alle contingenze. E la credenza che se il mercato è neutrale, allora solo le dotazioni di base con le quali gli individui entrano nel mercato sarebbero importanti, e solo su di esse occorrerebbe influire mediante il welfare state.

Nulla in realtà impedirebbe che gli accordi privati fossero ricondotti entro certi vincoli di principio. Inoltre nulla imporrebbe che il contratto sociale «generale» non si articoli attraverso contratti sociali «locali», e che così la teoria della giustizia si applichi alle forme di impresa (Donaldson, Dunfee, 1999). Tuttavia, accettiamo provvisoriamente la separazione tra ciò che è deciso dal contratto sociale costituzionale e ciò che è deciso dal mercato, e vediamo le conseguenze.

Il modello di riferimento è un contratto sociale a due stadi, costituzionale e post-costituzionale (Sacconi, 1986, 1991). Preso al meglio, allo stadio costituzionale il contratto sociale stipula che il welfare state allochi *beni principali* (nel senso di Rawls, 1971) e *capacità* (nel senso delle *capabilities* di Sen, 1997, 2009) secondo il criterio della proporzionalità ai bisogni, e sia volto alla minimizzazione delle disuguaglianze inaccettabili attraverso il criterio della massimizzazione della posizione degli svantaggiati. Allo stadio costituzionale, in cui attraverso il welfare state vengono allocati i beni principali e le capacità secondo il criterio del bisogno, segue però la fase del contratto post-costituzionale. Si assume che entrando nelle varie forme di cooperazione sociale le parti possano negoziare in base ai loro contributi, e che in tal modo esse ottengano remunerazioni in proporzione ai loro contributi offerti al valore di ciascuna coalizione (impresa, associazione ecc.). Se nella seconda fase ciascuno contribuisce impegnando volontariamente le risorse, le capacità, i diritti che ha ricevuto nella prima, allora l'esito finale riflette, attraverso la remunerazione del contributo (e del merito), anche i biso-

gni, in base ai quali i beni principali e le capacità erano state allocate (Sacconi, 1986, 1991).

La nostra ipotesi in questo caso è che non ci siano vincoli sulla forma di governo delle imprese, quindi non esistano diritti che le parti possano fare valere nella scelta della governance delle differenti forme di cooperazione, tramite le quali esse possono contribuire alla produzione sociale. Nonostante John Rawls (1971) non avesse incluso le imprese tra le istituzioni fondamentali oggetto del contratto sociale, questa mancanza è abbastanza sorprendente se si pensa che la distribuzione dei beni principali come l'accesso alle carriere, la distribuzione del reddito e della ricchezza, le prerogative e l'autorità e le basi del rispetto di sé (cioè la disponibilità di un lavoro per provvedere ai mezzi che consentono il perseguimento del proprio piano di vita) nelle società contemporanee avviene largamente nelle imprese ed è influenzata dalle imprese. Al punto che, a un'analisi più accurata del ruolo e della natura delle imprese, sembrerebbe coerente includerle nella *teoria della giustizia*.

Ammettiamo tuttavia che i beni principali siano solo regolati e distribuiti attraverso le istituzioni del welfare state, e che la misura in cui essi sono influenzati dalle imprese sfugga alle disposizioni del contratto sociale. L'assenza di vincoli di giustizia sulla governance delle imprese genera così la possibilità di abusi di autorità al secondo stadio del contratto sociale post-costituzionale. Le dotazioni iniziali e le capacità (inizialmente allocate in modo proporzionale al bisogno relativo attraverso i sistemi dell'istruzione pubblica, della sanità e della partecipazione politica) non influiscono sulla remunerazione finale dei partecipanti alla vita delle imprese, poiché la loro possibilità di partecipare in modo eguale a ogni forma di cooperazione in ogni ordine e sulla base delle loro capacità e risorse è gravemente ridotta e delimitata a un numero ristretto di forme di cooperazione, derivanti dalla distribuzione esistente della proprietà e del controllo sulle risorse fisiche. In queste si esercita almeno potenzialmente, anche se in modo giuridicamente non illegale, quel tipo di opportunismo di chi detiene la proprietà e il controllo che abbiamo chiamato «abuso di autorità» (economica) (Sacconi, 1997). Ciò implica che un investimento in capitale umano che faccia uso di beni principali e capacità costituzionalmente allocate secondo il criterio del bisogno *non* sia protetto dalla garanzia che tale investimento costituisca lo *status quo* non rinegoziabile entro l'impresa. E che l'insieme delle azioni (strategie) a disposizione dei partecipanti a un'impresa non includa necessa-

riamente alcune opzioni che sarebbero correlate alla disponibilità, nel contesto dell'impresa, dei diritti costituzionali su determinate capacità e beni fondamentali (prerogative e autorità, accesso alle carriere, reddito e ricchezza, le basi del rispetto di sé).

Così la contrattazione post-costituzionale avviene in modo tale che si possono determinare effetti distributivi fortemente discosti rispetto alla distribuzione, che sarebbe semplicemente il frutto dell'impiego volontario e responsabile di tutti i diritti fondamentali distribuiti in base al criterio del bisogno relativo. La corrispondenza tra i frutti della decisione post-costituzionale e i criteri della distribuzione costituzionale dei diritti è negata. Si rompe quell'ideale relazione tra esiti finali e proporzionalità ai bisogni relativi, che dovrebbe essere garantita per mezzo della scelta volontaria del contribuente, attraverso il quale le dotazioni iniziali di diritti si riflettono sulla distribuzione finale dei risultati, e che era una delle caratteristiche del modello del contratto sociale a due stadi (costituzionale e post-costituzionale).

Esprimendoci in termini intuitivi: ciò che il welfare state cerca di costruire di giorno, viene disfatto di notte dall'operare dei meccanismi di mercato e della *corporate governance*. La quale, rispetto ai tentativi di affermare una distribuzione iniziale equa delle opportunità introduce costantemente distorsioni distributive sugli esiti finali, che sono funzione dell'abuso di autorità nella fase post-costituzionale. Quanto più la fase post-costituzionale si distanzia dal modello del contratto sociale tanto più allora la giustizia distributiva appare una chimera, o una «tela di Penelope», che vanamente lo stato sociale cerca di tessere provvedendo dotazioni iniziali eque, che poi il meccanismo della *corporate governance* costantemente distorce in termini di esiti finali.

Come si può non vedere qui i tratti della crisi europea, che a partire dalla crisi finanziaria nata nel settore privato si estende ai debiti sovrani, rendendo via via più gravi i problemi della coesione sociale e meno sostenibili i compiti del welfare state, gravato dagli effetti esterni della crisi finanziaria? Se gli effetti esterni della *corporate governance* venissero prevenuti, gli stessi obiettivi del welfare state apparirebbero meno irrealizzabili. Un modello di contratto sociale costituzionale e post-costituzionale dovrebbe perciò includere nella fase costituzionale la distribuzione di diritti che vincolano l'assetto di governo delle imprese, cui gli individui possono decidere di aderire e di istituire in fase post-costituzionale.

### 3. Lo *shareholder value* e la crisi

In mancanza dell'affermazione di un modello differente, la discussione in Italia rimane ferma all'alternativa tra lo status quo dell'impresa a prevalente controllo familiare (adatto alla piccola impresa, ma incapace di sostenere la crescita dimensionale) e il modello dello *shareholder value*, al quale i riformatori neoliberalisti vorrebbero far tendere le istituzioni del capitalismo italiano. La mia tesi è che il modello dello *shareholder value* dovrebbe essere considerato un *non starter* per le riforme invocate, poiché prima ancora di essersi del tutto affermato in Italia esso è già fallito altrove, con la grande crisi iniziata nel 2007-2008 e dalla quale non siamo ancora usciti.

È bene ricordare che quello del «massimo valore per gli azionisti» non è l'unico modello di capitalismo americano, anche se esso è apparso dominante nell'ultimo trentennio nei paesi anglosassoni, né l'unico modello a livello internazionale (Franklin, Gale, 2000). Piuttosto esso si è affermato senza cambiare i principi base del diritto societario e della *corporate governance* americana, compatibili anche con la dottrina alternativa dalla «gerarchia di mediazione», che pur continua a essere professata e difesa.

Un ruolo rilevante ha avuto nel suo emergere la pressione esercitata dalla svolta ideologica neoliberista o libertaria degli anni ottanta, e la sua coincidenza con gli interessi egoistici della classe manageriale ai vertici delle imprese (Krugman, 2007). Avidità che l'economia neoliberista legittimava come un requisito di funzionamento del capitalismo di mercato. Infatti la chiave del cambiamento è stata l'affermarsi di schemi di remunerazione dei manager e degli amministratori (le famose *stock option* e le parti variabili della remunerazione legate ai corsi azionari), attraverso le quali essi venivano spinti ad agire non come fiduciari di altre categorie e di interessi non propri, ma come se fossero capitalisti essi stessi, cioè volti a massimizzare il valore delle azioni in quanto coincidente con il loro interesse personale (Jensen, Meckling, 1976). A questo si sono accompagnate norme a favore della contendibilità del controllo societario mediante scalate e acquisizioni ostili (per altro contrastate da norme locali contro la *take over mania*, che nascevano dalla richiesta di difendere gli *stakeholder* normalmente danneggiati dal fatto che, a seguito dei debiti accumulati nel corso del rastrellamento delle azioni, e per far fronte alle promesse di redditività, le aziende venissero spezzettate e vendute in modalità tali da contraddire gli investimenti o

gli impegni contrattuali assunti in precedenza con altri *stakeholder*, cioè lavoratori, clienti e fornitori) (Macey, 2008).

Bisogna guardarsi a tale proposito dal fornire una visione cospirativa: parliamo piuttosto di norme sociali (convenzioni) e di modelli mentali molteplici (*frame* collettivi) sempre potenzialmente in competizione nello stesso dominio della *corporate governance*, alcuni dei quali, prima in equilibrio, possono essere destabilizzati a causa di shock esterni (ad esempio, nel nostro caso, lo shock petrolifero degli anni settanta), mentre altri possono riaffacciarsi per stabilirsi in un nuovo equilibrio attraverso una lotta evolutiva di durata pluridecennale, che non necessariamente seleziona le soluzioni globali più efficienti o eque (Posner, 2000; Aoki, 2001, 2010; Stout, 2012; Sacconi, 2012a, 2012b). Ecco perché non si è neppure trattato dell'unico modello di capitalismo a livello internazionale. In altri contesti istituzionali e culturali altre norme sociali di *corporate governance* hanno persistito, dimostrando migliore capacità adattiva agli shock esogeni. Come risulta per altro evidente dai documenti Ocse sulla *corporate governance*, nei quali sempre più frequentemente sono citati modelli di governo di impresa orientati agli *stakeholder* (dando così conto di sistemi persistenti in alcune delle nazioni maggiormente sviluppate, e con una maggiore produttività nei settori industriali a elevata innovazione, quali Germania e Giappone) (Aoki, 2010).

Certamente il modello della supremazia dello *shareholder value* ha una sua dottrina retrostante, di cui si possono brevemente riassumere i capisaldi (per un'analisi delle sue radici, vedi Cassidy, 2009). Primo: sebbene i mercati siano di norma imperfetti e i contratti siano incompleti, si sostiene che il mercato della proprietà, cioè il mercato finanziario nel quale i titoli azionari vengono comprati e venduti, sarebbe invece efficiente. La dottrina ammette che, se si considerano i contratti che in un'impresa collegano lavoratori, investitori o fornitori di tecnologia, l'incompletezza del contratto possa indurre comportamenti opportunistici (iniquità e inefficienza), ammettendo inoltre che chiunque controlli l'impresa può tirare dalla sua parte una coperta che resta troppo corta per dare copertura a tutti gli interessi coinvolti. In altri termini, è vero che sotto tutte le soluzioni ammissibili di governo dell'impresa possono permanere costi del contratto e di governo (Grossman, Hart, 1986).

Tuttavia, si sostiene che il mercato finanziario sarebbe in grado di scontare anticipatamente queste inefficienze stabilendo ex ante il prezzo dei ti-

toli ai quali la proprietà verrà venduta, poiché è in grado di apprendere anticipatamente e convogliare tutte le informazioni relative alle soluzioni alternative dell'allocazione della proprietà e del controllo. Quindi anche scontando gli eventuali costi che ogni imprenditore imporrebbe agli altri *stakeholder* in caso di controllo da parte sua sull'impresa. Se occorre compensare qualcuno per il valore che perderà in futuro con la cessione della sua quota di controllo su un'impresa, per effetto dell'opportunità atteso del nuovo controllante, questa compensazione sarà inclusa nel valore di mercato del titolo e nel prezzo che il nuovo controllante dovrà pagare per entrare in possesso dell'impresa. Ciò che è irrazionale nei contratti dell'economia reale, per miracolo diventa razionale e prevedibile nel mondo della finanza in cui si scambiano quote di proprietà (Hart, 1995).

Secondariamente, poiché ovviamente le imprese così intese non sono dirette dagli azionisti, ma da manager e amministratori che hanno significativi vantaggi informativi a riguardo della gestione nei confronti di tutti i loro interlocutori, per primi gli azionisti, e dal momento che l'asimmetria non può essere eliminata, la dottrina suggerisce la soluzione che i manager vengano appropriatamente incentivati ad agire come se i loro interessi fossero allineati con quelli degli azionisti. Con sofisticati modelli principale/agente si è così pensato di poter progettare contratti incentivanti che remunerassero i manager solo in funzione del «valore per gli azionisti». Essi vengono pagati di più per fare quello che avrebbero fatto con un contratto tradizionale in mancanza di asimmetria informativa. Gli incentivi riconoscono una rendita informativa, in modo che l'abuso del vantaggio informativo non sia più conveniente.

Non è chiaro perché eminenti economisti (Hart, 1995; Grossman, Hart, 1986; Hart, Moore, 1990), anziché pensare al «contratto sociale» iniziale, che dovrebbe disegnare la costituzione dell'impresa in modo da allocare il controllo allo *stakeholder* più efficiente e, insieme, prevenire con doveri fiduciari estesi verso i non controllanti il suo abuso di autorità nel tempo, abbiano pensato di affidarsi all'ipotesi chiaramente falsa di un mercato finanziario efficiente, in grado di prevedere tutto e di raccogliere le informazioni su tutto. Se non forse per il fatto che ciò avrebbe richiesto di mettere un paradigma «politico» (il contratto sociale), piuttosto che «economico» (il mercato), alla base del contratto che al «tempo zero» decide l'allocazione del diritto di proprietà, e per il fatto che il mercato fa parte della «metafisica influente» della professione economica.

Di fatto tale ipotesi è un modo per addomesticare la realtà, in cui gli operatori finanziari sono come ogni altro agente caratterizzati da informazioni incomplete e razionalità limitata. Durante la crisi si è osservato che anche operatori sofisticati emettevano prodotti finanziari (*subprime*) del cui contenuto non erano del tutto al corrente, mentre manager (di imprese e banche) compravano prodotti di cui non sapevano esattamente il comportamento possibile in Stati possibili, anche se improbabili, del mondo. Si è visto che facoltosi investitori hanno bisogno di fidarsi dei propri consulenti finanziari e sono pronti a farlo anche nei riguardi di truffatori capaci di raccontare la favola di rendimenti stabilmente crescenti, sempre in grado di battere il mercato (vedi il caso Madoff).

Per altro, la focalizzazione sulla massimizzazione del valore delle azioni nel breve periodo, cioè considerare direttamente solo il ritorno sul capitale investito in un arco temporale ravvicinato, richiesto dalla flessibilità e costante adattabilità dell'investimento finanziario, non spinge certamente ad avere una rappresentazione equa dei valori in gioco in ciascuna scelta imprenditoriale, né permette di avere uno sguardo abbastanza lungo entro il quale certe rinunce attuali a favore di terzi possono essere ripagate da vantaggi futuri. Così abbiamo spesso visto il valore azionario delle imprese salire a fronte di decisioni di ristrutturazione e delocalizzazione che tagliavano migliaia di posti di lavoro, spostavano impianti in paesi con bassi salari, condizioni di lavoro ai limiti della violazione dei diritti umani e maggiore facilità di inquinare. Come possiamo essere sicuri che in questi casi non si siano distrutte risorse e investimenti idiosincratici in misura superiore ai vantaggi ottenuti, se la valutazione era concentrata sulla redditività immediata del capitale, mentre non considerava gli effetti esterni su altri *stakeholder* (cioè calcolava solo i vantaggi di alcuni e trascurava i costi di altri) e non prendeva in considerazione la dimensione temporale in cui i vantaggi alternativi avrebbero potuto materializzarsi?

D'altra parte, per le stesse ragioni i manager, ben lungi dall'essere disciplinati dai contratti incentivanti ad agire nell'interesse degli azionisti, potevano agire nel proprio interesse (remunerazioni variabili) manipolando i dati di bilancio, oppure intraprendendo investimenti finanziari troppo arrischiati. Quello che può apparire un comportamento imprudente, che sarebbe irrazionale intraprendere in isolamento, può essere un comportamento da cui è quasi impossibile discostarsi in una situazione in cui «così fan tutti» (Cassidy, 2009). Inoltre, se la conoscenza è incompleta, i rischi associati

all'azzardo possono venire sistematicamente sottovalutati. È chiaro che un modello di governo delle attività economiche in cui il criterio guida di ogni decisione sia la massimizzazione del valore per gli *shareholder* non può non riflettersi nella crescente disegualianza tra percettori di redditi da capitale e percettori di redditi da lavoro. Questo è stato il motore della crescita vertiginosa delle disegualtanze in America, con un crescente impoverimento relativo delle classi medie che vivono prevalentemente di stipendi e salari. Come è stato variamente sottolineato, la disegualianza è stata una delle cause della crisi finanziaria, poiché le classi medie impoverite, in un contesto di regressione del welfare state, si sono sempre più rivolte all'indebitamento, trovando un sistema finanziario pronto a rispondere a questa domanda con la produzione di quegli stessi prodotti finanziari tossici che gli operatori, spinti da azzardo morale e razionalità limitata, tendevano a sottovalutare in termini di rischiosità.

Il modello di governo dell'impresa basato sulla dottrina della massimizzazione del valore per gli azionisti, in funzione del quale sono state forgiate le stesse politiche di regolazione e liberalizzazione dei mercati finanziari, ha così avuto una parte assai rilevante nel generare la grande crisi del 2007-2008. Dobbiamo ancora credere che quello sia il modello da assumere a riferimento per l'evoluzione del capitalismo italiano? Non è venuto il momento di pensare a un'alternativa?

## 4. Il paradigma alternativo: l'impresa socialmente responsabile

### 4.1. La definizione

L'alternativa è l'impresa socialmente responsabile. Per essere propositivi è bene usare una definizione (Sacconi, 2005b, 2006a, 2006b, 2010a): l'impresa socialmente responsabile, qualunque sia la sua forma proprietaria, persegue come *funzione obbiettivo la creazione e distribuzione equa di valore tra tutti i suoi stakeholder*. La sua governance è *estesa* poiché i *doveri fiduciari* di coloro che al suo interno esercitano autorità (imprenditore, amministratori, manager) sono *estesi*: dai doveri fiduciari nei confronti dei titolari della proprietà ad analoghi (anche se non di necessità identici) doveri fiduciari verso tutti gli *stakeholder*.

Vi sono due categorie di *stakeholder* (individui o gruppi «con interessi in gioco», in inglese: *atstake*; vedi Freeman, 1984; Freeman et al., 2010; Do-

naldson, Preston, 2005; Clarkson Centre for Business Ethics, 1991). In senso *stretto* sono *stakeholder* quelle categorie di partecipanti all'attività d'impresa (sia che detengano quote di proprietà sia che il loro legame con l'impresa avvenga attraverso contratti) che compiono investimenti specifici per aumentare il valore del loro apporto all'impresa e alle transazioni con l'impresa, e che per questo possono subire il rischio dell'abuso di autorità attraverso la ricontrattazione, resa sempre possibile dall'incompletezza dei contratti (Williamson, 1975; Grossman, Hart, 1986). Tra questi figurano certamente i dipendenti dell'impresa, poiché quello in capitale umano, cognitivo e sociale (conoscenze specifiche, talvolta non formalizzate, circa le pratiche, le tecniche, le abilità, i codici di comunicazione e culturali, oppure le relazioni sociali e di fiducia interne all'impresa) è l'investimento più idiosincratico, che crea maggiore interdipendenza con altre risorse cognitive (quelle manageriali, quelle dei clienti o dei fornitori) o fisiche, che possono diventare essenziali affinché l'investimento in capitale umano vada a buon fine e torni a vantaggio di chi l'ha intrapreso. In sostanza l'investimento in capitale umano induce un effetto *lock-in* (l'essere «chiusi dentro» alla relazione), che è maggiore per i lavoratori che per altre categorie. Tuttavia anche l'immobilizzo di rilevanti quantità di capitale di rischio in processi di innovazione tecnologica e miglioramento della qualità di prodotti e processi, oppure la fornitura di beni strumentali e tecnologie dedicate, costituiscono investimenti specifici. Nondimeno è specifico l'investimento di fiducia del cliente o consumatore che dedica tempo e risorse per riconoscere un fornitore di un bene o servizio non standardizzato, del quale potersi (da un punto in poi) fidare senza ulteriori costi di ricerca (come succede per i servizi professionali o finanziari, oppure per i farmaci e in generale per i *credence goods*, e tra questi i beni del «consumo equo e solidale» che richiedono conoscenze sul processo produttivo non alla portata di tutti i consumatori). Lavoratori (e tra questi i manager), investitori del capitale di rischio, fornitori e clienti sono quindi *stakeholder* in senso *stretto*.

In senso *largo* sono *stakeholder* anche tutte quelle categorie di persone le quali, pur non partecipando direttamente a transazioni con l'impresa, ne possono subire gli effetti esterni positivi o negativi. Ad esempio le comunità circostanti agli stabilimenti, su cui ricade l'impatto ambientale dei processi produttivi e l'inquinamento, ma anche il ritorno positivo d'essere luogo di residenza di lavoratori che, disponendo di redditi, possono sostenere i consumi culturali del territorio ovvero la domanda di altri beni e servizi. Non-

dimeno sono *stakeholder* in senso allargato di un'impresa finanziaria come una grande banca gli utenti del welfare state, qualora un default bancario obblighi lo Stato a un salvataggio che prosciughi il bilancio pubblico altrimenti dedicato al mantenimento dei servizi di welfare (si pensi ai casi di Irlanda, Spagna e Grecia).

Con doveri fiduciari intendiamo gli obblighi che nascono in una relazione fiduciaria nella quale un fiduciante delega un altro agente a esercitare autorità, grazie alla quale questi è in condizione di prendere decisioni discrezionali, con le quali fa uso o dirige risorse che gli vengono messe a disposizione dal fiduciante stesso, a condizione che tale autorità torni in ultima istanza a suo (del fiduciante) vantaggio. Il soggetto autorizzato all'esercizio di potere decisionale è inteso come il fiduciario, poiché è solo grazie alla fiducia del fiduciante che egli acquisisce autorità. Il fiduciante istituisce la relazione di autorità allo scopo di salvaguardare un interesse e un diritto legittimo – il cui contenuto è che l'attività del fiduciario torni in ultima istanza a suo vantaggio. Questo diritto corrisponde al *dovere fiduciario* del soggetto in posizione di autorità (il fiduciario) di orientare la sua attività solo a tale scopo (Sacconi, 2006b).

Nell'impresa socialmente responsabile il governo d'impresa è *multi-stakeholder* perché esso è teso a garantire l'ottemperanza di *doveri fiduciari* nei confronti dei molteplici *stakeholder*. Ciò prende forma negli obbiettivi, nei criteri decisionali e nei vincoli sulla discrezionalità dell'imprenditore, degli amministratori o dei manager, e in diritti degli *stakeholder* in materia di partecipazione, informazione o rendicontazione, che favoriscono la messa in atto dei doveri fiduciari estesi da parte di chi dirige l'impresa.

È chiaro che con la definizione di impresa socialmente responsabile non intendo una sola forma giuridica di proprietà: la definizione si può adattare alla *corporation* americana, il cui modello di governo attui effettivamente la dottrina della «gerarchia di mediazione», o alla grande impresa tedesca, all'interno della quale trova applicazione la *mitbestimmung* attraverso il consiglio di sorveglianza, in cui oltre ai rappresentanti dei lavoratori (con il 50 per cento dei componenti) possono essere presenti rappresentanti delle comunità locali (non di rado parte della compagine azionaria), o le nuove *benefit enterprise* americane, che benché siano formalmente imprese *profit* hanno come scopo la creazione di un beneficio sociale, oppure le imprese cooperative e le imprese sociali europee, in cui la proprietà non ricade sui detentori del capitale di rischio (vedi la sezione

seguinte per le esemplificazioni). Ciò che conta è la *funzione obbiettivo* («creare e distribuire equamente valore tra tutti gli *stakeholder*») e la natura *multi-stakeholder* della governance, il cui scopo è bilanciare l'allocazione del diritto di proprietà e dei diritti residuali di controllo, assegnati a una parte, con le responsabilità nei confronti delle altre parti non controllanti, che di conseguenza riduce il rischio di abuso nei loro confronti. Ciò richiede di specificare anche forme di partecipazione, diritti di sorveglianza e informazione che, anche se non modificano la forma proprietaria dell'impresa (la quale può essere di varia natura), tuttavia garantiscono l'effettiva osservanza dei doveri fiduciari estesi.

#### 4.2. Efficienza dell'impresa

Il primo test della bontà del modello sopra definito è quello dell'efficienza economica e della produttività (anche se l'efficienza non è tutto nella vita delle persone, essa è una virtù essenziale delle organizzazioni economiche). L'impresa socialmente responsabile non ha rivali nell'efficienza (posto che il suo modello di governo possa essere opportunamente specificato e attuato). Essa è radicata in una rilettura critica delle ragioni d'essere dell'impresa secondo l'economia neo-istituzionalista, per la quale le imprese nascono come organizzazioni che governano le transazioni economiche in modo *alternativo* rispetto al mercato (Williamson, 1975, 1986; Sacconi 2005a, 2006b, 2010a). Siccome sono possibili investimenti specifici (in capitale umano, in capitale finanziario di rischio, in innovazione e sviluppo di tecnologie e beni strumentali dedicati, in informazione e fiducia da parte dei clienti), e tuttavia i contratti, che regolano le relazioni di durata tra le parti – nelle transazioni di cui gli investimenti sono un elemento – sono incompleti, allora può accadere che una parte cerchi di rinegoziare opportunisticamente i termini iniziali. Il suo scopo è allora appropriarsi dei benefici generati dalla controparte dopo che essa, avendo già sostenuto il costo del suo investimento, non è più in grado di rifiutare termini che inizialmente non avrebbe accettato. L'opportunismo si manifesta quando il successo dell'investimento realizzato da uno dipende da una variabile decisionale (una risorsa cognitiva o fisica) controllata da un altro. Ciò permette al secondo agente, anche se non ha fatto l'investimento, di espropriarne il valore. L'impresa nasce per allocare nel modo migliore il controllo sulle variabili decisionali (spesso le risorse fisiche dell'impresa) che sono indispensabili perché sia possibile beneficiare degli investimenti specifici degli *stakeholder*.

Nei casi elementari una relazione di proprietà univoca mette la risorsa sotto il controllo dell'unica parte responsabile per l'investimento, e ne sostiene l'autorità nelle situazioni decisionali in cui il contratto è muto, in modo tale da metterla al riparo dall'opportunismo altrui. Ma le imprese non sono (quasi) mai riducibili al caso elementare in cui esiste un solo investimento o risorsa importante. Ciò è ovvio dal momento che il capitale umano è sempre la risorsa più idiosincratica rispetto all'impresa (e lo è tanto più quanto più è professionalizzato e non generico), e tuttavia la proprietà dei lavoratori *non* è la forma più diffusa di impresa. Ciò significa che esistono sempre investimenti specifici diversi e risorse complementari e co-essenziali (ad esempio, una tecnologia indispensabile per la cooperazione tra certe competenze professionali) che devono essere protette. Questo è lo scopo della governance *multi-stakeholder*.

Assumiamo che tranne casi eccezionali, in cui la proprietà può essere condivisa tra tutti gli *stakeholder*, in generale si osservino differenti forme di proprietà unilaterale aventi una ragione di efficienza (società di capitali, cooperative di consumatori, cooperative di lavoratori, enti non profit ecc.). Sotto ciascuna di tali forme il detentore del diritto residuale di controllo (proprietà) è capace di proteggersi dall'opportunismo altrui, ma al contempo può abusare dell'autorità, cioè appropriarsi dei frutti degli investimenti altrui. Fin tanto che il governo di impresa è basato unilateralmente sul diritto di proprietà, ciò può essere iniquo, ma non illegale, dal momento che il diritto di decisione residuale ammette, oltre al diritto di prendere le decisioni discrezionali, anche quello di prelevare il residuo. L'aspettativa di questa iniquità tuttavia distrugge l'incentivo a intraprendere gli investimenti specifici da parte degli *stakeholder* non controllanti, ad esempio i lavoratori, pregiudicando la produttività dell'impresa. Ciò di cui stiamo parlando è inefficienza in termini di costi di transazione, riscontrabile in ogni forma unilaterale di esercizio della proprietà e del controllo che nasce da un'iniquità nell'esercizio dell'autorità. L'impresa socialmente responsabile risolve questo problema provvedendo una protezione degli investimenti degli *stakeholder* non controllanti dall'interno del modello di governo, poiché l'esercizio del diritto residuale di controllo è controbilanciato e vincolato dalla responsabilità verso gli *stakeholder* e impedisce che sia il proprietario a sua volta a espropriare gli investimenti altrui. Per definizione, se gli incentivi sono protetti, essi non sono distorti dal rischio di espropriazione e quindi sono attuati a livello efficiente. Produttività ed efficienza dell'impresa socialmente

responsabile sono quindi *per costruzione* maggiori dell'impresa mono-stakeholder, in presenza di investimenti specifici molteplici.

È bene chiarire che questo non avviene spontaneamente per effetto del gioco degli interessi sotto ogni forma di governo. Si tratta invece di una precisa *struttura istituzionale*, intesa come un insieme di diritti e doveri (tra cui il diritto ad accedere a un'equa quota del surplus generato dalla produzione congiunta), che si affiancano al diritto di proprietà e che completano la forma di governo mediante le responsabilità di chi detiene la proprietà (Sacconi, 2005b, 2006a, 2010b). Se la proprietà dà più potere e un diritto di prelievo del surplus che crea una diseguaglianza, l'impresa socialmente responsabile assicura che questa diseguaglianza torni anche a vantaggio degli svantaggiati, ponendo un veto a tutte le forme di diseguaglianza che abusano delle prerogative della proprietà. Essa è intrinsecamente rawlsiana (Rawls, 1971; Sacconi, 2010a, 2010b, 2012a, 2012b). Una forma di proprietà (cioè una diseguaglianza nel controllo dell'impresa) è ammessa per ragioni di incentivo (efficienza) solo se torna a mutuo vantaggio (al massimo grado tra le alternative) di tutti gli *stakeholder*, inclusi gli svantaggiati (cioè i non controllanti e che, al contempo, hanno rilevanti interessi a rischio).

### ***4.3. Equo bilanciamento e funzione obbiettivo***

Nonostante l'evidenza del fatto che i doveri fiduciari estesi non possono che migliorare l'efficienza (da costi di transazione) dell'impresa, non tacciono le obiezioni dei neoliberalisti – cui in Italia ha dato voce Luigi Zingales con qualche intervento giornalistico – per i quali l'impresa così intesa, che va incontro alla necessità di bilanciare molteplici interessi «incompatibili» e deve definire doveri fiduciari molteplici verso categorie diverse, potrebbe in sostanza non disporre di alcuna funzione obbiettivo univocamente definita, né di un criterio di bilanciamento tra gli interessi conflittuali, così da sacrificare quel senso di priorità o di ordine d'importanza che è il modo attraverso il quale i doveri fiduciari offrono protezione a qualche categoria di interessi (Jensen, 2001; Marcoux, 2003; vedi anche Macey, 2008).

Solo la pigrizia intellettuale di chi resta aggrappato alle credenze consolidate impedisce tuttavia di riconoscere che quest'obiezione ha già trovato da tempo agevoli risposte (Aoki, 1984; Freeman, 1984; Sacconi, 1991, 1997, 2006b). L'idea base è che l'impresa sia un'istituzione fondata sul «contratto sociale» tra i suoi *stakeholder*. In primo luogo, anche nell'impresa è possibile ricorrere a una procedura imparziale e impersonale di deliberazione per

trovare l'accordo, cioè l'interesse comune tra tutti gli *stakeholder*. Questa è la base logica dell'idea di «gerarchia di mediazione» che, come abbiamo visto, è stata proposta come genuina interpretazione del ruolo degli organi di governo (consigli di amministrazione) nelle organizzazioni economiche dotate di «personalità giuridica» distinta dagli individui che le compongono (*corporations*) (Blair, Stout, 1999; Aoki, 2010). Compito degli amministratori e del management è assumere a turno il punto di vista dei diversi *stakeholder*, calcolare per ciascuno l'insieme degli accordi che sarebbe pronto ad accettare, infine identificare almeno un accordo che sia accettabile nella *prospettiva di chiunque* (Sacconi, 2006a, 2006b, 2010a, 2012a, 2012b). L'intersezione tra gli accordi accettabili non deve essere vuota, se è vero che l'impresa è una forma di produzione congiunta mutuamente vantaggiosa. Essa realizza un risultato superiore rispetto alla produzione separata, generando quindi abbastanza valore da poter indurre tutti i membri della squadra ad aderirvi. In caso contrario, è meglio che quell'impresa non si formi (o si divida in imprese minori).

La scelta «dietro un velo di ignoranza» (Rawls, 1971), che permette di prendere una decisione senza identificarsi in modo assoluto con alcun *stakeholder*, e quindi calcolare l'accordo accettabile nella prospettiva di chiunque, è così un modello deliberativo che può essere applicato all'impresa per risolvere il problema dell'identificazione degli obiettivi comuni e della strategia congiunta (accettata da tutti gli *stakeholder*) per perseguirli. Certo, occorre abbandonare ristrette prospettive classiste, che sono cosa differente dalla rappresentanza di legittimi interessi di parte. Oggi la maggiore minaccia a una prospettiva imparziale viene dal nuovo egoismo e avidità degli avvantaggiati, che la dottrina dello *shareholder value* giustifica come fosse il requisito indispensabile di una moderna economia di mercato. C'è dell'ironia nel fatto che proprio dagli stessi pulpiti ove si professa il primato degli *shareholder*, che nega l'imparzialità e la ricerca dell'interesse comune nella conduzione delle imprese, si professi al contempo la lotta ai corporativismi (sempre di chi sta in basso nella gerarchia) attraverso l'affermazione del mercato e della concorrenza (Alesina, Giavazzi, 2007).

Quello qui proposto non è però uno schema irrealistico adatto a un mondo di «anime belle». Ciò cui converge il calcolo imparziale dell'accordo (che fa uso dello stratagemma cognitivo della deliberazione «dietro un velo di ignoranza») altro non è che l'esito cui convergerebbe la contrattazione tra parti razionali, che sanno di dover trovare un accordo con controparti al-

trettanto razionali, cui è impossibile chiedere di accettare ciò che loro stesse non potrebbero accettare (Harsanyi, 1977; Gauthier, 1986). Si assume che la cooperazione sia possibile, che vi siano piani d'azione congiunti mutuamente vantaggiosi, cioè migliori per tutte le parti coinvolte rispetto ad altri esiti (dominati), ma al contempo che le soluzioni non dominate presentino sempre un conflitto distributivo tra le parti, che deve essere risolto mediante un accordo su una particolare distribuzione dei benefici (ove le parti hanno ovviamente preferenze divergenti). Sotto l'ipotesi che ciascun partecipante alla contrattazione sia in grado di analizzare il problema prendendo a turno il punto di vista di ciascuno degli altri partecipanti, e assumendo che le regole entro le quali avviene la contrattazione stabiliscano un livello sotto il quale nessuno possa essere costretto ad andare (la copertura dei costi degli investimenti specifici che ciascuno *stakeholder* intraprende per partecipare all'attività dell'impresa), la soluzione della contrattazione è *univocamente determinata* e coincide con la *distribuzione egualitaria* del surplus (Harsanyi, 1977; Binmore, 2005; Sacconi, 2010b, 2012a).

È perciò semplicemente falsa la tesi che non vi sia alcuna funzione obiettivo univoca per l'impresa se *non* la massimizzazione del profitto. Da almeno 60 anni, infatti, la teoria dei giochi di contrattazione offre una soluzione alternativa, secondo cui in un gioco di contrattazione (cooperativo) tra almeno due parti ugualmente razionali, al netto della status quo, che per noi implica la copertura dei costi ai quali i vari *stakeholder* investono le loro risorse o capacità al fine di contribuire alla produzione congiunta nell'impresa, la soluzione è data dall'accordo sul piano di azione cui è associato un surplus distribuito tra le parti in quote che *massimizzano il valore del prodotto* (cioè la *moltiplicazione*) tra le loro vincite (Nash, 1950). Così, anziché la massimizzazione della vincita dell'azionista, cercheremo la massimizzazione di una funzione aggregativa (la *moltiplicazione*) delle vincite degli *stakeholder* partecipanti all'accordo – ad esempio (nel caso più semplice), tra chi possiede il capitale e chi detiene la risorsa lavoro. Tale soluzione (massimizzare il *prodotto*, *non* la sommatoria delle utilità) identifica l'esito in cui le quote riconosciute alle parti sono tanto simmetriche quanto è possibile dato lo spazio degli accordi disponibili. In effetti, nel caso in cui l'insieme degli accordi disponibili (che riflette le possibilità di azione delle parti) sia simmetrico, essa implica la distribuzione del surplus in parti *uguali* (si rammenti che si tratta sempre di una quantità *efficiente*, poiché corrisponde a un piano di cooperazione che assegna alle parti quantità sopra i costi che nessuna

può aumentare se non a spese dell'altra, restando all'interno di ciò che è praticamente fattibile).

Analiticamente quindi abbiamo una risposta univoca al problema della funzione obbiettivo dell'impresa *multi-stakeholder* (Aoki, 1984, 2010; Sacconi, 1991, 1997, 2006a, 2010b, 2012a). Anzi, la soluzione è ovvia solo che si intenda la strategia d'impresa come scelta di un piano d'azione congiunto tra molteplici *stakeholder*, da determinare mediante un accordo tra loro. Operativamente essa ha lo stesso grado di difficoltà che si pone per la messa in pratica di un criterio altrettanto astratto come quello della «massimizzazione del profitto». Nondimeno, essa orienta il comportamento strategico e le grandezze utilizzate dal management per valutare i risultati dell'impresa.

#### **4.4. Contratto sociale dell'impresa e doveri fiduciari**

Il contratto sociale consente di rispondere alla domanda circa la priorità dei doveri fiduciari dovuti ai differenti *stakeholder*, in modo particolare circa l'ordinamento tra i doveri fiduciari verso chi detiene il diritto di proprietà e gli altri *stakeholder*. Pensiamo al contratto sociale costitutivo dell'impresa come una procedura a due stadi (Sacconi, 2006a, 2006b, 2010b). Con il primo stadio le parti entrano in (e danno vita a) un'associazione produttiva composta dai vari *stakeholder* interessati a cooperare (apportatori di lavoro, capitale di rischio, materie prime, tecnologie, clienti interessati ad acquisire i beni in base a una relazione fiduciaria), avanzando la pretesa che l'associazione cooperativa riconosca i loro diritti sopra beni fondamentali e capacità, la possibilità sostanziale di accedere alle carriere, le loro pretese a eque quote di reddito e ricchezza, il possesso dei mezzi con i quali possono perseguire ideali professionali, il diritto di partecipare alla deliberazione sulle forme di governo dell'associazione stessa (il che implica anche stabilire quale insieme di azioni sarà riconosciuto come legittimo a ciascun partecipante sotto ogni forma di governo dell'associazione). Essi mettono da parte l'esito di mercato delle relazioni bilaterali tra loro, che a causa dell'incompletezza dei contratti sarebbe caratterizzato dall'opportunismo. Stabiliscono invece che nessuno possa subire una perdita rispetto ai diritti suddetti e al costo dell'investimento specifico non recuperabile realizzato mediante tali dotazioni base, volto a dare maggiore valore al suo contributo all'attività congiunta (lo status quo legittimo garantisce il costo degli investimenti).

Il primo stadio del contratto sociale dell'impresa stabilisce così le eque aspettative circa quote di surplus cooperativo efficiente che ognuno può attendersi dall'entrata nell'associazione, una volta che a ciascuno sia garantito di entrare nell'associazione con eque quote di beni fondamentali, capacità o diritti. L'esito del contratto sociale dell'impresa è stabilito in accordo con la soluzione sopra menzionata per giochi cooperativi di contrattazione. Il secondo stadio del contratto sociale dell'impresa verte sulla scelta della forma di governo che deve dare attuazione nel tempo all'azione congiunta tra gli *stakeholder*, risolvendo i problemi di cooperazione e coordinamento interni all'associazione produttiva. Ciò richiede d'accettare di sottomettersi a una forma di autorità, che viene istituita scegliendo un regime di proprietà sulle risorse fisiche dell'impresa. La scelta della forma di proprietà è retta da un criterio di efficienza (Hansmann, 1996). Il secondo stadio può mettere capo a differenti forme proprietarie. Tuttavia è chiaro che nessuno si sottometterà a una forma di governo, benché efficiente, a meno che essa non sia funzionale al raggiungimento dei termini del primo stadio del contratto sociale costitutivo dell'associazione, che sono i termini in base ai quali ciascun *stakeholder* ha deciso di partecipare all'associazione produttiva. L'accettazione delle diverse forme di proprietà soggiacerà alla clausola fiduciaria *generale* d'essere funzionale all'adempimento dei termini del primo stadio. Le clausole fiduciarie appartenenti a ciascuna forma di impresa saranno perciò clausole *speciali*, da ottemperare entro il limite stabilito dalla clausola fiduciaria *generale*. In conclusione, i doveri fiduciarî verso i proprietari sono così subordinati alla clausola fiduciaria generale verso tutti i membri dell'associazione produttiva, quindi s'esercitano nei limiti della coerenza con essa.

#### **4.5. Contratto sociale dell'impresa e giustizia distributiva in generale**

Attraverso il contratto sociale dell'impresa è facile stabilire il collegamento (richiesto nella sezione 2.2) tra la scelta della forma di *corporate governance* e il contratto sociale generale, che ha per oggetto i principi di giustizia distributiva per la società nel suo assieme. Il contratto costituzionale generale risolve il problema dell'allocazione dei diritti e delle possibilità d'azione (strategie) che sono riconosciute a tutti, cioè la distribuzione dei beni principali e delle capacità. Nel contesto costituzionale che precede e stabilisce le regole per ogni successiva associazione cooperativa tra gli agenti il criterio è: «a ciascuno secondo il bisogno relativo». Il calcolo della distribuzione finale dei vantaggi (e la misura in cui essa riflette i bisogni) è indiretto. Attra-

verso l'allocazione iniziale dei diritti, le parti possono costituire forme di cooperazione post-costituzionale (coalizioni, associazioni, imprese ecc.), che permettono a ciascuno di ricorrere all'insieme di strategie (diritti) stabilite dal contratto costituzionale. L'allocazione iniziale stabilisce cioè la costituzione economica entro cui avvengono le varie forme possibili di cooperazione post-costituzionale. Entro ciascuna forma di cooperazione chiunque può contribuire volontariamente, mettendo a frutto la propria dotazione iniziale stabilita dal contratto costituzionale. Così, con l'aggiunta di una deliberazione volontaria e di uno sforzo, vengono assegnate le remunerazioni di ciascun partecipante, che rifletteranno a questo punto il suo contributo volontario. Nella fase post-costituzionale infatti il criterio distributivo è: «a ciascuno secondo il contributo relativo». Tuttavia questo non è il solo criterio che si riflette nella distribuzione finale. Siccome le dotazioni e i limiti entro cui ciascuno partecipa alle varie forme di cooperazione riflettono i bisogni relativi, allora la distribuzione finale riflette anche tali bisogni iniziali (trattati nell'allocazione base di diritti) (Sacconi, 1986, 2011a).

Il punto chiave è che la costituzione (cioè l'insieme di diritti e doveri) con la quale deve essere compatibile ciascuna forma di cooperazione post-costituzionale è stabilita a livello del contratto costituzionale. Ciò stabilisce i vincoli per la governance di ciascuna forma di impresa possibile nella fase post-costituzionale. Cosicché non c'è modo che la sua forma di governo devii dalla remunerazione proporzionale al contributo, espropriando qualche partecipante, dal momento che l'assetto stesso dei diritti prevede le responsabilità in capo a ciascun partecipante, che impone di limitare il comportamento opportunistico nella fase post-costituzionale. Ma se la distribuzione finale riflette neutralmente i contributi, e i contributi sono prodotti sulla base di dotazioni che riflettono i bisogni, e se inoltre non c'è modo di espropriare le dotazioni iniziali e la titolarità degli investimenti che vengono realizzati mediante le dotazioni iniziali, allora la distribuzione finale riflette anche il criterio dei bisogni.

Il contratto sociale dell'impresa è quanto accade sulla base del contratto costituzionale generale, quando un sottoinsieme degli agenti decide di dar vita a un'associazione produttiva sulla base degli stessi criteri di giustizia stabiliti dal contratto costituzionale. Nella prima fase, in accordo col criterio distributivo valido per il contratto costituzionale, si stabiliscono innanzitutto quali diritti, capacità e beni principali debbano essere riconosciuti a ciascun partecipante quando entra a far parte dell'associazione produttiva, e

che stabiliscono il suo insieme di azioni possibili. In base a ciò è possibile calcolare indirettamente per ciascun agente (per via della sua deliberazione di utilizzarli nella cooperazione, quindi attraverso il suo contributo) quale remunerazione finale (eque quote di reddito e ricchezza) possa venire a lui da ciascuna impresa che può essere fondata a partire da tale associazione. A questo fine interviene la soluzione della contrattazione. Tale soluzione è coerente con la soluzione proporzionale ai bisogni relativi (con riferimento a quanto può fare l'associazione produttiva tra *stakeholder*).

La seconda fase del contratto sociale dell'impresa è in effetti il momento in cui una «particolare costituzione» dell'impresa viene selezionata, stabilendo sia la forma proprietaria sia i diritti e i doveri di responsabilità a protezione degli *stakeholder* non controllanti. Questa fase del contratto sociale dell'impresa è essenziale perché seleziona la forma di governo dell'impresa, all'interno della quale ciascuno contribuisce con le proprie possibilità d'azione, dotazioni di beni principali e di capacità. In questa fase si decide se avremo un'impresa ad azionariato diffuso o con proprietà concentrata, se si tratterà di una cooperativa oppure di un'organizzazione non profit. In ogni caso, il diritto di decisione residuale di una categoria di *stakeholder* sarà completato dai doveri di responsabilità e dai diritti di informazione e sorveglianza che proteggono le altre parti. Detto altrimenti, non sarà scelta una forma di impresa al secondo stadio a meno che essa non soggiaccia alla clausola fiduciaria generale d'essere funzionale all'accordo costitutivo, quindi contenere i diritti e i doveri che prevengono l'abuso di autorità.

Anche il secondo stadio del contratto sociale di impresa è quindi correlato al contratto sociale generale, dal momento che questo sceglie le regole costituzionali per le varie forme di cooperazione alle quali gli individui possono poi partecipare. In sostanza, il secondo stadio del contratto sociale dell'impresa sceglie una speciale forma di governo per attuare la cooperazione tra il sottoinsieme degli agenti che hanno aderito all'associazione produttiva al primo stadio. Perciò, per ciascuna forma di proprietà ammissibile, esso evita la deviazione dai termini del contratto sociale generale, per così dire «specializzato» dal contratto sociale dell'impresa (con riferimento a un particolare sottoinsieme di agenti/*stakeholder*).

Il paradosso della «tela di Penelope», per cui la giustizia sociale tessuta di giorno dal welfare state viene disfatta di notte dalla *corporate governance*, descritto nella sezione 2.2., può allora essere evitato. Infatti, quando entreranno nelle diverse forme di cooperazione, tra cui le imprese, gli individui tro-

veranno organizzazioni (private) la cui governance è disegnata per garantire il rispetto dei termini di cooperazione equa in base ai quali essi sarebbero entrati nell'associazione *multi-stakeholder*, e che equivalgono al criterio secondo cui diritti, dotazioni iniziali di beni principali, capacità e spazi di strategie di ciascuno debbano riflettere (anche) i bisogni relativi.

## 5. Forme di impresa socialmente responsabile: esempi e proposte

### 5.1. L'industria dell'auto (Chrysler, Fiat, Volkswagen)

Il salvataggio della Chrysler da parte dell'amministrazione Obama è un esempio di come la *governance* d'impresa possa essere concepita per renderla essenzialmente responsabile della *non* dispersione delle sue risorse specifiche essenziali, cioè le competenze dei lavoratori, e poi tornare a mutuo vantaggio degli altri *stakeholder*. Mentre tutti i fondi di investimento fuggivano, considerandola praticamente fallita, la Chrysler è stata salvata con prestiti pubblici e una forma di governo in cui la proprietà era affidata ai fondi pensione dei lavoratori, mentre il controllo (la nomina degli amministratori) era espresso dai governi statunitense e canadese, oltre che dai fondi pensione stessi. Benché dal punto di vista finanziario (differenziazione degli investimenti) per un fondo pensione questa fosse una modalità di investimento assai stravagante, è chiaro che qui è prevalsa un'altra considerazione: la salvaguardia dell'interesse primario dei lavoratori a mantenere viva l'impresa, non disperdere il loro capitale umano e le complementarità tra le loro professionalità, creando le condizioni del rilancio dell'impresa. Nel momento della verità, quando si tratta di decidere se continuare a vivere o chiudere, il salvataggio Chrysler mostra che l'impresa è essenzialmente un'associazione produttiva tra lavoratori, management e società circostante, come insieme composito di *stakeholder* (fornitori, comunità locale ove si trovano gli stabilimenti ecc.). Se decide di sopravvivere, perché gli investimenti idiosincratici mantengono abbastanza valore, allora questa stessa associazione può scegliersi l'imprenditore cui affidare la direzione dell'impresa e in seguito assegnargli la proprietà.

La Fiat di Marchionne è stata così scelta sulla base di un piano di rilancio, con un contratto che prevedeva la restituzione del debito allo Stato e una serie di impegni da rispettare con la proprietà detenuta dai lavoratori, nei confronti della quale dunque il nuovo imprenditore era responsabile, e con

il premio finale di poter senza ostacolo arrivare al controllo di una delle maggiori imprese americane del settore. Alla fine la Chrysler è tornata redditizia ed è potuta tornare in borsa, cioè ad associare nuovamente gli investitori di capitale alla sua «squadra» *multi-stakeholder*. Ma è una pura favola che l'entrata di Marchionne nell'industria automobilistica americana sia avvenuta attraverso una dura lotta concorrenziale a suon di prodotti e quote di mercato contese con i concorrenti. È invece il frutto di un'oculata gestione del proprio ruolo nell'ambito di una governance *multi-stakeholder*, i cui giocatori principali erano il governo (in rappresentanza di un interesse pubblico) e il sindacato (dal momento che provvisoriamente la Chrysler era stata trasformata in una «cooperativa di lavoratori»). Marchionne ha dovuto ottemperare ai termini di un accordo col governo, e ha dovuto concordare la sua entrata (a condizioni di favore) con il sindacato dei lavoratori. Il ritorno in borsa è venuto come effetto del rispetto di questi accordi. Egli in America non è un campione dello *shareholder value*, bensì un esempio dell'impresa come costellazione di *stakeholder*, nell'ambito della quale il management riesce a mediare tra diversi interessi (pubblici e privati, dei lavoratori, dell'indotto, della comunità locale e alla fine anche degli azionisti attuali e futuri).

Con vero paradosso, che permette di apprezzare come equilibri diversi siano determinati da assetti istituzionali diversi e dalle loro compatibilità e adattamento reciproco (complementarietà istituzionale, nel senso di Aoki, 2010), mentre si «comportava bene» secondo l'idea del capitalismo degli *stakeholder* in America, in Italia Marchionne poteva sfruttare appieno l'opportunità offerta dal modello di *corporate governance* basato sull'ibridazione tra controllo familiare e dottrina dello *shareholder value* (tipico dell'impresa quotata), e sull'assenza di contro-bilanciamenti, anche solo in termini di obblighi formali di *accountability* («rendere conto») verso gli altri *stakeholder* interni (lavoratori) ed esterni (borsa, enti locali e governo inclusi): l'opposto che in America.

In Italia la Fiat ha promesso (con un comunicato stampa posto a copertina del nuovo contratto di gruppo) un mirabolante piano di investimenti in cambio del quale ha imposto (uscendo da Confindustria e dal contratto nazionale) la rinegoziazione del contratto e la ristrutturazione delle relazioni industriali, in modo non solo da ottenere ampi margini di flessibilità dell'organizzazione del lavoro, ma anche estendendo l'autorità disciplinare fino a poter punire ogni comportamento interpretabile (a sua discrezione) co-

me ostacolante l'attuazione dell'accordo, escludendo a priori dalla rappresentanza sindacale aziendale chi avrebbe potuto rinegoziarne l'attuazione (dopo che essa stessa aveva imposto la rinegoziazione del contratto precedente, ancora in essere).

I termini di questa avocazione di autorità per l'economista neo-istituzionalista sono da manuale:

- massima incompletezza dell'accordo circa cosa possa significare ostacolare l'attuazione del contratto, ed estensione del potere disciplinare (esercitato, come si vede, anche attraverso la discriminazione sistematica nelle assunzioni);

- esclusione a priori dei potenziali contestatori, stabilendo la massima asimmetria tra le parti: mentre la proprietà dell'impresa è indipendente, precede e sopravvive all'accordo, la rappresentanza – cioè il soggetto contrattuale – dei lavoratori dipende dall'accordo con la proprietà, poiché è in base alla sottoscrizione dell'accordo con la proprietà che si decide chi può rappresentare i lavoratori in azienda;

- massima incompletezza del contratto nella parte ove si propone la contropartita per questa cessione aggiuntiva di autorità: il piano di investimenti non è stato mai specificato, infatti in meno di due anni è stato sospeso e definitivamente accantonato. In conclusione, il potere di esclusione (autorità) rimane, ma l'investimento specifico (Fabbrica Italia) che avrebbe dovuto «giustificarlo» (con una ragione di incentivi) non c'è più.

Quasi stupisce quanto la teoria dell'«abuso di autorità» corrisponda plasticamente ai fatti. Ulteriore ironia, la Fiat aggira anche il più lieve impegno di responsabilità sociale, consistente nella pubblicazione di un bilancio sociale veritiero ed effettivamente rappresentativo delle sue relazioni con gli *stakeholder*. Il bilancio sociale del gruppo non cita infatti la situazione altamente conflittuale delle relazioni sindacali in Italia, con sprezzo per il principio di imparzialità: tale documento viene certificato da Sgs, società controllata dalla stessa proprietà che controlla la Fiat, il cui presidente è stato proprio Marchionne fino al giorno prima di diventare *chief executive officer* in Fiat.

In questo contesto in cui la governance viene esercitata in modo unilaterale, gli investimenti specifici in Fiat cadono (contrariamente alle promesse): la proprietà non investe capitale di rischio, la direzione si disimpegna dall'innovazione di prodotto, gli stabilimenti sono funzionalizzati alla produzione dei modelli per il mercato americano, la cassa integrazione conti-

nua. Non abbiamo un indicatore diretto degli «investimenti in capitale umano e sociale» dei dipendenti (lavoratori, tecnici, quadri), abbandonati all'incertezza sul futuro, ma possiamo immaginarne il «morale», che è un buon indice di caduta della fiducia in base alla quale le persone hanno disponibilità ad assumere e mantenere l'impegno (in termini di sforzo, di conoscenza informale, di *problem solving*).

Ma la storia non finisce qui. C'è una grande impresa automobilistica leader europea, la Volkswagen, il cui modello di governo è interamente diverso, che pianifica grandi investimenti, per diventare e restare stabilmente il primo produttore mondiale dell'auto, affrontando la sfida delle tecnologie «verdi» e del risparmio energetico (paradossalmente, proprio quelle tecnologie per importare le quali nella Chrysler Obama aveva chiamato la Fiat). La sua governance è basata sulla codeterminazione. La sua struttura proprietaria non è tipicamente quella di una *corporation* con azionariato polverizzato, esiste un azionista di riferimento, ma al suo interno figurano i rappresentanti dei *Länder*, il cui interesse è la garanzia della qualità delle esternalità dell'impresa nei territori ove sono presenti gli stabilimenti. La metà del consiglio di sorveglianza è occupata dai rappresentanti dei lavoratori. Al suo interno, un'alta flessibilità del lavoro è co-gestita dalla direzione e dal comitato di fabbrica. Non si parla di licenziamenti né di cassa integrazione. L'impresa automobilistica, dotata di un modello di democrazia industriale e di mediazione tra molteplici *stakeholder*, garantito attraverso la loro rappresentanza negli organi societari e nell'organizzazione interna, promette di crescere nonostante il contesto di mercato sia lo stesso in cui opera la Fiat, che invece sembra abbandonarsi ad anni in cui languire. Non ne dovremmo dedurre che il governo *multi-stakeholder* – quello «provvisorio» che ha salvato la Chrysler, oppure quello istituzionalizzato che governa stabilmente la Volkswagen – sia più coerente con lo sviluppo dell'impresa e il mantenimento dell'occupazione?

## 5.2. La via soft alla governance multi-stakeholder nell'impresa capitalistica

Nel caso della grande impresa in cui la proprietà è detenuta da investitori di capitale, il modello del governo *multi-stakeholder* può realizzarsi in modi diversi. Ne presento uno – per così dire – *soft* e (nella prossima sezione) uno *hard*, dal punto di vista del tipo di strumenti normativi che dovrebbero essere utilizzati (*soft law* oppure *hard law*).

La via *soft* può essere interpretata come *anglosassone*, nel senso che dal punto di vista delle norme non derogabili del diritto richiede di fare in Italia almeno (ma non molto di più) quello che è accaduto con la riforma del *Companies Act* britannico nel 2006, che all'art. 127 introduce la nozione di estensione agli *stakeholder* dei doveri fiduciari degli amministratori delle imprese quotate. Si tratterebbe di una norma di natura astratta e generale, mediante la quale gli amministratori sarebbero obbligati ad adempiere a doveri fiduciari non solo verso gli azionisti, ma verso tutti gli *stakeholder* dell'impresa (nel senso di perseguirne l'interesse, oppure prevenire gli impatti negativi su di loro). Tale norma, per essere efficace, dovrebbe essere completata dalla richiesta di codici etici, che stabiliscano in maniera esplicita quali impegni l'impresa assume verso ciascuno degli *stakeholder*, e quali interessi intenda salvaguardare e perseguire, nonché il loro bilanciamento reciproco, in modo da specificare i termini del suo contratto sociale costitutivo. Tale codice etico, o almeno la sua parte di principi fondamentali, dovrebbe avere rilevanza statutaria o essere approvato assieme allo statuto.

A questo punto gli amministratori e il management dell'impresa sarebbero obbligati a specificare politiche e processi in grado di adempiere agli obblighi di ordine etico che hanno validità statutaria, di modo che la loro stessa performance professionale potrebbe essere valutata in questi termini. Ciò sottrarrebbe il management e gli amministratori al rischio di essere chiamati a rispondere dagli azionisti in caso bilanciassero gli interessi tra gli *stakeholder* in modo che non corrisponda, almeno nel breve periodo, con il massimo valore per gli azionisti. La protezione sarebbe data dal fatto che il manager o l'amministratore starebbe dando attuazione a una disposizione statutaria, che per altro adempie a una norma generale, e lo farebbe nell'ambito della sua competenza tecnica e legittima discrezionalità professionale (analogamente al *business judgement* statunitense). I poteri rimessi dalla recente riforma del diritto societario al consiglio di amministrazione, piuttosto che all'assemblea, aumenterebbero il grado di autonomia del management e degli amministratori. Perciò, dipenderebbe da loro la reputazione dell'impresa circa l'adempire in modo più o meno sostanziale ai suoi obblighi generali e statutari. E un danno reputazionale per un negligente adempimento potrebbe essere ragione per agire contro amministratori che perseguissero solo il valore per gli azionisti, ma trascurassero i doveri verso gli *stakeholder*.

Il codice etico dovrebbe prevedere quanto meno la presenza di organi stabili di consultazione tra l'impresa e gli *stakeholder* sia interni (i sindacati) sia

esterni, e criteri alternativi per la presenza di consiglieri indipendenti, che almeno in parte potrebbero essere concepiti non come rappresentanza di azionisti ulteriori rispetto a quelli del gruppo di controllo (piccoli azionisti o mercato), ma come rappresentanti, sia pure indipendenti, degli *stakeholder*. Questi consiglieri indipendenti sarebbero indicati, nell'ambito delle persone con adeguata professionalità, da associazioni che (secondo l'impresa) sono rappresentative degli *stakeholder* stessi. Infine l'impresa avrebbe un obbligo formale di redazione di un bilancio sociale.

Tanto i criteri di redazione dei codici etici quanto della rendicontazione agli *stakeholder* dovrebbero essere stabiliti da standard concordati attraverso il dialogo sociale, e la legge potrebbe rinviare a tali standard pattizi senza irrigidirne troppo i contenuti. Infine, la qualità dell'adempimento dell'obbligo di dotarsi del codice etico e la qualità della rendicontazione dovrebbero essere oggetto di monitoraggio e certificazione da parte di enti indipendenti, rigorosamente non profit, basati sulla partecipazione delle associazioni di imprese, dei sindacati e degli altri *stakeholder*, ma con una struttura tecnica rigorosamente indipendente e mantenuta tale mediante un bilanciamento di poteri che elida il tentativo di cattura da parte di chiunque. Un'adeguata partecipazione del mondo universitario (non dei singoli, ma delle istituzioni accademiche) nelle strutture tecniche di tali enti (fondazioni) potrebbe contribuire alla garanzia della loro terzietà.

L'aspetto *soft* di questa via alla responsabilità sociale e alla governance *multi-stakeholder* è ovviamente che, benché a partire da un obbligo derivante da una norma di legge astratta e generale, lascia molto spazio all'autonomia auto-regolatoria dell'impresa. Tali cambiamenti sarebbero largamente guidati dal management e dagli amministratori. Gli standard di codice etico e rendicontazione sociale, alla luce dei quali le decisioni statutarie saranno prese, sarebbero però oggetto di dialogo sociale tra associazioni di imprese e *stakeholder*, organizzati nelle loro associazioni rappresentative (in primo luogo i sindacati, le associazioni dei consumatori, l'associazionismo ambientalista, del terzo settore, gli enti locali, il mondo della ricerca e dell'università). La definizione degli standard per i codici etici e le modifiche statutarie, nonché dei modelli standard per la rendicontazione sociale, potrebbe essere parte di una «costituente per la responsabilità sociale d'impresa», che sarebbe compito della politica democratica istituire e guidare a livello nazionale attraverso appositi tavoli istituzionali. Per poi lasciare il passo all'autonomia delle deliberazioni statutarie d'impresa, non senza tuttavia la sorve-

glianza degli enti non profit di terza parte indipendente a livello territoriale che, avendo la delega alla verifica e monitoraggio dell'attuazione degli standard stessi, potrebbero rendere *accountable* dall'esterno il processo deliberativo interno.

Lo scopo di queste attività di monitoraggio e certificazione sarebbe quello di rendere puntuali ed efficaci gli effetti di reputazione sull'impresa attraverso le comunicazioni pubbliche agli *stakeholder*. Contrariamente a quello che si pensa, infatti, gli effetti di reputazione, cui gli economisti amano affidarsi per correggere in modo endogeno i comportamenti opportunistici degli agenti di mercato, non operano senza particolari condizioni. La principale di queste è che gli impegni assunti rispetto al comportamento futuro nelle interazioni con gli *stakeholder* siano sufficientemente chiari e univoci, anche rispetto alle molteplici contingenze non previste, rispetto alle quali la nostra conoscenza è incompleta, talché è impossibile specificare ex ante regole concrete e di dettaglio (come sarebbe un contratto completo), e stabilire se l'impresa li ha rispettati oppure no (Kreps, 1990; Sacconi, 1997). Un'impresa che definisca lo *shareholder value* come indirizzo strategico prioritario e lasci alle *policies* aziendali, scelte di volta in volta nelle contingenze particolari e in modo discrezionale, le relazioni con gli *stakeholder*, non può trarre benefici di reputazione, poiché i suoi comportamenti non possono essere interpretati come coerenti con stabili obblighi verso gli *stakeholder*, ma solo come azioni strumentali a un altro scopo e che valgono solo finché tale strumentalità contingentemente permane. La reputazione viene accumulata solo fino a che i comportamenti confermano la conformità a un impegno e a un indirizzo strategico fondamentale, che discende dallo scopo e dai doveri fiduciari dell'impresa, che in questo caso mancano. Così l'incompletezza dei contratti implica anche un fallimento della reputazione e quindi un fallimento dei mercati, a meno di condizioni aggiuntive inerenti il rapporto tra *hard law*, *soft law* e *autoregolazione*.

Le norme astratte e generali di responsabilità sociale e gli standard circa il modo col quale ogni singola impresa deve dare maggiore concretezza all'assunzione dei suoi impegni statutari (codici etici) riempiono le falle della conoscenza e dei contratti. Benché vaga nelle sue applicazioni, la norma astratta e generale richiede tassativamente alle singole imprese di specificare in modo più concreto i loro impegni, stabilendo un principio alla luce del quale tali atti normativi autonomi delle imprese possono essere riconosciuti e classificati. Gli standard risultanti dal dialogo sociale stabiliscono poi u-

na comune comprensione del principio astratto, stabilendo quindi un termine di riferimento attraverso cui i singoli impegni statutari e poi i comportamenti concreti possono essere riferiti e valutati volta a volta con un grado assai minore (benché non nullo) di vaghezza. La riconduzione dei singoli giudizi, caso per caso, a una comune comprensione è favorita dall'attività di monitoraggio e certificazione. In questo modo la falla cognitiva viene riempita e il meccanismo della reputazione tra impresa e *stakeholder* torna a essere efficace. Lo *stakeholder* viene effettivamente messo in grado di valutare la corrispondenza degli impegni di autoregolazione alla norma e agli standard, e la corrispondenza delle politiche e dei comportamenti pratici agli impegni statutari. Di conseguenza può far dipendere da ciò il giudizio d'affidabilità che riconosce all'impresa (cioè la *reputazione*) (Sacconi, 1997, 2007b).

In sostanza, l'incompletezza dei contratti e della conoscenza non solo crea falle che il giudice non è in grado di aggiudicare univocamente, ma compromette anche la reputazione come meccanismo di disciplina endogeno. Le norme a cascata «principio generale/standard d'attuazione/impegni statutari/codici etici» riempiono queste falle. In questo modo, con poca *hard law* (la norma generale sull'estensione dei doveri fiduciari, l'obbligo d'adozione di codici etici e dei rendiconti sociali, nonché la delega alla creazione degli standard mediante il dialogo sociale), e molta *soft law*, in cui il dialogo istituzionalizzato tra le parti, in particolare il sindacato, potrebbe avere grande importanza nella fissazione e monitoraggio degli standard, e in cui l'autonomia statutaria avrebbe comunque un ruolo decisivo, la *governance multi-stakeholder* può essere introdotta almeno nelle imprese che risultano al di sopra di una soglia dimensionale (tali per cui la norma generale sull'estensione dei doveri fiduciari sia tassativa).

### **5.3. La via *hard* alla *governance multi-stakeholder* nell'impresa capitalistica e la codeterminazione**

La seconda via, quella *hard*, implica una più radicale riforma del diritto societario (*hard law*). Poiché il suo contenuto principale consiste nell'introduzione della codeterminazione come modello di governo delle imprese al di sopra di una certa soglia dimensionale, riformando completamente la modalità con la quale il modello di governo societario duale è stato introdotto in Italia, essa può essere anche chiamata la via *tedesca*. La via *hard* può replicare molti degli elementi della via *soft* per gli aspetti restanti. Es-

sa tuttavia prevede l'introduzione di una nuova fattispecie concreta di governo dell'impresa (la codeterminazione), senza limitarsi al principio generale degli obblighi fiduciari estesi degli amministratori (comunque definiti) verso gli *stakeholder*. Tale decisione dovrebbe indubbiamente essere preceduta da un'attenta analisi dei casi di successo e insuccesso della codeterminazione tedesca.

Ogni forma di governo presenta infatti costi e benefici (Hansmann, 1996). Nel caso della codeterminazione è facile supporre che essi si concentrino nella maggiore complessità di un processo decisionale a più livelli e con una molteplicità di componenti. Tale struttura può presentare problemi di coordinamento (salianza della soluzione da selezionare), al contempo problemi di aggregazione delle preferenze (impossibilità di produrre per via di tale aggregazione un profilo coerente di preferenze valido per l'impresa). Tuttavia la separazione dei compiti tra comitato di gestione e consiglio di sorveglianza semplifica significativamente i problemi di coordinamento, poiché separa nettamente le decisioni e le responsabilità tra i due organi. Inoltre la possibilità di trovare accordi tra le componenti sugli indirizzi di fondo (con riferimento al contratto sociale dell'impresa) sdrammatizza la questione dell'aggregazione delle preferenze. Un altro problema è quello della possibile cattura dei membri del consiglio di sorveglianza, in particolare sindacali, da parte dei manager – cattura tuttavia sempre possibile anche nel caso di altri modelli di governo, in cui alcuni membri del *board* dovrebbero essere rappresentanti indipendenti degli azionisti non controllanti, ma possono tipicamente essere catturati dal management. A tale proposito si impone un disegno istituzionale accurato delle regole della democrazia industriale, che preveda la trasparenza delle decisioni e l'*accountability* dei singoli membri di fronte alla loro base, la rotazione dei rappresentanti, la prevenzione dei conflitti di interesse e dei fenomeni del *pantouflage* («porte girevoli») tra sindacato e management.

Vi sono tuttavia anche evidenti vantaggi della codeterminazione rispetto ai costi di governo (Osterloch, Frey, Zeitoun, 2010). La presenza di rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza, cioè di una componente interna, riduce significativamente l'asimmetria di informazione tra management e chi lo delega e dovrebbe controllarlo, riducendo quindi la necessità di pagare le esorbitanti rendite informative ai manager. I lavoratori (e i loro rappresentanti) possono riportare dall'interno informazioni sull'opportunità manageriale e farle arrivare a livello del governo d'impresa (sia al

consiglio di sorveglianza sia, indirettamente, a quello di gestione). Inoltre, mentre una cooperativa di lavoro può cadere nel noto problema dell'«azzardo morale» e del *free riding* interno alla squadra di lavoro, il permanere di una struttura gerarchica nell'organizzazione del lavoro e la dipendenza del comitato di gestione principalmente dagli *shareholder* (che di solito nominano il presidente del consiglio di sorveglianza) mantiene la tipica soluzione del «guardiano dell'efficienza», né il guardiano può essere catturato da un sottoinsieme della squadra stessa, dal momento che i lavoratori, benché occupino il 50 per cento delle posizioni nel consiglio di sorveglianza, non possono catturare il management (Sacconi, 1992).

A ogni modo, la codeterminazione offre un beneficio sostanziale (e impareggiabile per i modelli alternativi) sul problema riguardante gli effetti di ciascuna forma di proprietà e controllo sui costi delle relazioni contrattuali con gli *stakeholder* che non controllano l'impresa, cioè l'abuso di autorità verso coloro che sono legati all'impresa da contratti incompleti (dipendenti, ma anche altri *stakeholder* con relazioni contrattuali di durata). Il modello duale, in cui il comitato di gestione è di nomina prevalente da parte della proprietà, ma il consiglio di sorveglianza favorisce l'esecuzione verificabile dei doveri di responsabilità verso i lavoratori e gli altri *stakeholder*, è il rimedio migliore all'abuso di autorità (Gelter, 2009).

Inoltre, dal momento che consente il raggiungimento di accordi di bilanciamento (equità), esso offre il beneficio dell'attivazione di motivazioni *intrinseche* in favore dell'osservanza delle stesse deliberazioni, riducendo quindi il rischio del *free riding* e dell'opportunismo nella vita interna all'impresa. L'analisi del comportamento economico ha messo ormai in luce l'esistenza di preferenze sociali non riducibili all'egoismo (Frey, 1997). Ma la conformità alle norme sociali, sulla base di un desiderio intrinseco, è favorita dal fatto che gli agenti partecipino a modalità di deliberazione imparziale, alla luce delle quali si attivano le preferenze per la conformità e credenze reciproche circa la conformità gli uni degli altri. Esse sono essenzialmente legate sia al raggiungimento *ex ante* di deliberazioni *equie* sia alla *partecipazione* (almeno dei rappresentanti) a tali deliberazioni. Tale componente delle preferenze controbilancia in modo essenziale gli incentivi al comportamento opportunistico (dei manager e dei membri della squadra), quindi riduce la minaccia di tali comportamenti per l'efficienza del governo di impresa (Grimalda, Sacconi, 2005; Sacconi, Faillo, 2010; Sacconi, Faillo, Ottone, 2011).

Anche questa proposta potrebbe essere realizzata in forme diverse. Ad esempio, la consapevolezza dei limiti di ristrette visioni industrialiste, basate sul solo confronto tra capitale e lavoro (vedi il caso Ilva), suggerirebbe l'immissione di rappresentanti di *stakeholder* esterni all'impresa e portatori del punto di vista della comunità e della salvaguardia dell'ambiente circostante. Ovviamente non è banale stabilire le modalità di rappresentanza istituzionale degli interessi ambientali dei cittadini residenti nel territorio circostante (se definita attraverso associazioni ambientaliste, si porrebbe il problema della loro rappresentatività), mentre una rappresentanza degli enti locali sarebbe facilmente oggetto di cattura (ancora il caso Ilva *docet*). Ma il tema è troppo importante per non meritare cura particolare.

In secondo luogo, vi è la possibilità di introdurre il modello duale come un'opzione tra le altre, che starebbe all'impresa decidere di adottare all'interno di un menù di forme di governo (come nella recente riforma del diritto societario). Ciò non renderebbe tassativa la sua adozione, che allora potrebbe apparire come una variante della strada *soft*. Mentre il solo obbligo generale sarebbe quello dei doveri fiduciari estesi per ogni tipologia di impresa (sopra una certa soglia), la norma potrebbe permettere come modalità attuativa l'adozione della codeterminazione.

Personalmente penso che sarebbe meglio adottare la codeterminazione con una norma tassativa per le imprese sopra una certa soglia di dipendenti, lasciando a queste l'autonomia statutaria nella decisione circa le forme in cui realizzarla (per questo vale quanto detto sopra circa il caso *soft*). L'adozione di una norma tassativa, che richiede di soddisfare i principi generali della democrazia industriale, integrata da un certo grado di autonomia statutaria circa la sua realizzazione, è il modo migliore di tener conto della considerazione secondo cui adottare la governance *multi-stakeholder* è nell'interesse di tutti gli *stakeholder*, inclusa (in una visione di lungo periodo) la proprietà dell'impresa, senza cadere però nella superficialità di certe versioni dell'argomento sul *business case per la responsabilità sociale di impresa*.

Se questo argomento è preso nella forma banale, per cui l'adozione di politiche di responsabilità sociale è il mezzo migliore per massimizzare il valore per gli azionisti, esso è semplicemente falso. Nel breve periodo la coincidenza tra *shareholder value* e responsabilità sociale è solo contingente, e la ricerca del massimo valore per gli azionisti permetterebbe molte deviazioni caso per caso. Inoltre non assicura la convergenza neppure nel lungo periodo, poiché la concordanza dell'interesse dello *shareholder* con il trattamento

equo degli altri *stakeholder* dipende dalla necessità di assicurarsene la cooperazione mutuamente vantaggiosa a lungo andare, per mezzo di effetti di reputazione. Tuttavia, un'impresa con un modello di governo la cui funzione obbiettivo e i principi di conduzione strategica siano basati sulla massimizzazione del valore per gli azionisti non è in grado (come abbiamo argomentato sopra) di ottenere significativi benefici di reputazione neppure nel lungo periodo.

Questo è vero, al contrario, per l'impresa che abbia una funzione obbiettivo e un sistema di governo esteso tale che i suoi comportamenti concreti nelle varie contingenze e nel tempo possano essere interpretati come conformità agli impegni fondamentali che derivano dalla sua funzione obbiettivo e dai suoi doveri fiduciari. Perciò il *business case* è solo indiretto: l'interesse degli azionisti può essere soddisfatto dalla responsabilità sociale solo se la funzione obbiettivo e la governance dell'impresa, cioè i suoi impegni fondamentali, sono già coerenti con il modello di impresa socialmente responsabile, cioè se l'impresa *non persegue* come obbiettivo prioritario il massimo valore per gli azionisti. *Prima* occorre che l'impresa delibere sull'obbiettivo e la forma di governo *multi-stakeholder*, poi questi impegni fondamentali possono essere efficaci ai fini degli effetti di reputazione, e quindi tornare a vantaggio *anche* degli *shareholder*.

Allo stesso modo operano i benefici in termini di conformità endogena e volontaria agli obbiettivi e alle norme di condotta che caratterizzano l'impresa dotata di una governance *multi-stakeholder*. Se esiste un contratto sociale equo, che si riflette nel processo deliberativo e negli accordi equi tra *stakeholder* che si raggiungono per via delle procedure deliberative della democrazia industriale, allora si attivano preferenze intrinseche in favore della conformità ai principi e alla loro messa in atto via comportamenti pratici, posto che le mutue credenze sostengano l'aspettativa della reciproca conformità. Questo riduce il rischio di comportamenti da *free rider*, riduce la necessità di pagare incentivi per trattenere i manager dall'agire opportunisticamente. In ultima istanza, consente di mettere in atto le deliberazioni a costi inferiori (Grimalda, Sacconi, 2005). Anche in questo caso l'accordo sul modello di governo che rappresenta il contratto sociale equo deve però essere *già* stato stabilito affinché le preferenze siano attivate.

In conclusione, è certamente vero che se l'impresa ha adottato una forma socialmente responsabile, essa ha benefici (di reputazione e di reciprocità) che tendono a rendere stabile questa forma di governo e a conservarla.

Altra cosa è però l'adozione «per la prima volta» di tale assetto. A questo proposito occorre una volontà costitutiva per selezionare il modello della democrazia industriale tra le molteplici alternative possibili. La scelta tra modelli alternativi richiede una scelta collettiva ex ante che, una volta presa, sarebbe stabile anche per ragioni endogene, ma la cui selezione iniziale pone il problema della molteplicità delle opzioni, tutte in astratto potenzialmente in equilibrio ex post (anche se con differenti gradi di equità e bilanciamento) (Sacconi, 2012a, 2012b). Il problema della coordinazione ha soluzione solo attraverso la *saliienza* di un'alternativa tra le altre, e una scelta collettiva per ragioni di equità in favore del principio della democrazia industriale offre tale saliienza. Una norma tassativa che imponga il principio della codeterminazione e lasci all'autonomia statutaria il compito di determinarne le forme concrete di attuazione è un modo per fare emergere un criterio saliente dalla deliberazione collettiva ex ante, che poi ex post risulta stabile e in grado di autosostenersi.

#### *5.4. Piccole e medie imprese e crescita dimensionale*

Se il modello di impresa responsabile si applicasse solo alle grandi imprese, la sua rilevanza per l'Italia sarebbe ovviamente molto modesta. Ma non è così. Occorre partire dalla comprensione del problema posto dal «nanismo» della grande maggioranza delle imprese italiane, anche industriali. Solo un sottinsieme esiguo di esse cresce fino alle dimensioni di quelle poche migliaia di medie imprese altamente internazionalizzate, che talvolta diventano piccole multinazionali, con una posizione di leadership in una nicchia di mercato, costituendo ancora il punto di forza dell'industria manifatturiera italiana. In generale le imprese italiane sono sottodimensionate rispetto alla taglia ottima per la presenza sui mercati internazionali. Imprese di queste dimensioni non realizzano le forme di cooperazione tra i fattori della produzione che sarebbero in grado di generare significative quantità di «valore», e non sono quindi in grado di distribuirlo tra gli *stakeholder*.

Questo dato sembrerebbe dare ragione all'atteggiamento vittimistico per cui le piccole imprese italiane non potrebbero essere socialmente responsabili, non possono produrre effetti esterni positivi e hanno bisogno di tutto dallo Stato, non potendo dare nulla in cambio. Tuttavia la responsabilità sociale e l'approccio *stakeholder* alla gestione e al governo delle imprese non sono solo un *output*, che diviene possibile qualora la dimensione cresca fino a creare «abbastanza valore». Al contrario, è anche la chiave di volta dell'ef-

ficienza rispetto ai costi di transazione, alla luce della quale si può raggiungere la dimensione ottima, in quanto è l'unico modo per consentire le relazioni fiduciarie per mezzo delle quali molteplici investimenti in capitale umano, sviluppo delle risorse cognitive, relazioni di lungo periodo con clienti e fornitori possono essere intrapresi. L'impresa cresce di dimensione poiché organizza al proprio interno un numero crescente di transazioni, fino al punto in cui la produzione congiunta è vantaggiosa rispetto a quella separata. Ma ciò accade solo grazie alle relazioni fiduciarie che si sviluppano con gli *stakeholder*, il che richiede che il codice culturale (etico) e la forma di governo dell'impresa siano capaci di sostenere le relazioni cooperative tra le diverse parti.

Come mai, allora, vi è tanta inerzia rispetto alla crescita dimensionale, se essa effettivamente mantiene molte imprese inchiodate a una dimensione sub-ottimale? Una favola da sfatare è quella secondo cui la crescita dimensionale sia stata finora ostacolata dalle norme sui licenziamenti. È stato accertato infatti che la soglia oltre la quale si applica l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori non costituisce una discriminante per l'uso delle forme di lavoro a tempo determinato, parasubordinato, atipico o impropriamente autonomo. Il ricorso a forme contrattuali cui non si applica la giusta causa e il giustificato motivo dei licenziamenti, anzi, diminuisce in percentuale sugli occupati proprio al di sopra di quella soglia oltre la quale vi sarebbe il massimo vantaggio a farvi ricorso, dal momento che permetterebbe di sostituire lavoratori non licenziabili con lavoratori licenziabili. Al contrario, le imprese al di sotto di quella soglia fanno in proporzione un uso maggiore di tali contratti, sebbene anche utilizzando contratti a tempo indeterminato esse non rientrerebbero nell'art. 18. Insomma, è falso che si assume a tempo indeterminato fino a che non scatta l'art.18, e poi subentrano i contratti parasubordinati o atipici per evitare di avere lavoratori non licenziabili, o piuttosto si rinuncia alla crescita dimensionale dell'impresa (Isfol, 2009).

La spiegazione dell'inerzia alla crescita dimensionale è da ricercare invece nei vantaggi sproporzionati che nel nostro sistema di governo delle imprese a proprietà familiare o concentrata, anche per effetto dei ritardi nel funzionamento della giustizia civile nell'aggiudicare i conflitti tra soci, derivano dal mantenimento del controllo sull'impresa. Cioché si preferisce mantenere il controllo assoluto di una piccola impresa piuttosto che farla crescere attraverso acquisizioni o fusioni che potrebbero portare a diluire o perderne

il controllo. Questa spiegazione è del tutto compatibile con quella data in precedenza circa l'ostacolo all'efficienza creato dal rischio di abuso di autorità in presenza di investimenti specifici molteplici, oltre a quelli di natura finanziaria. Se la struttura di proprietà e controllo familiare non è controbilanciata dalla garanzia che i soggetti non controllanti, portatori di investimenti, non saranno espropriati, è chiaro che un piccolo imprenditore, che abbia compiuto investimenti in ragione dei quali ci si può attendere che l'impresa abbia capacità di produrre un surplus in futuro, non avrà interesse di fondersi o entrare alle dipendenze della nuova impresa come manager, qualora intenda continuare nella sua attività (per non perdere il suo capitale umano specifico e complementare con le altre risorse cognitive). E questo nonostante che l'impresa, per effetto dei suoi investimenti, sia diventata un partner potenziale o un'acquisizione appetibile per un'altra impresa con ambiti di attività complementari. Infatti, egli avrà timore di subire abuso di autorità nella nuova struttura gerarchica più grande, nella quale egli avrebbe una posizione subordinata, avendo ceduto il controllo, cioè il rischio di essere escluso prima che l'investimento possa produrre il surplus sul quale ha una pretesa legittima. In tal caso l'unica soluzione è la vendita e l'uscita dell'imprenditore (che però sacrifica risorse e investimenti specifici e capacità cognitive complementari), oppure la «difesa» entro una dimensione sub-ottimale.

Così la probabilità dell'abuso di autorità nell'impresa a controllo familiare è la spiegazione della mancata crescita dimensionale delle piccole imprese italiane e della decisione di molti imprenditori di difendere la loro autonomia e indipendenza. Allo stesso tempo, il principio della governance responsabile, cioè la protezione degli investimenti degli *stakeholder* non controllanti, è la chiave per spiegare la decisione del piccolo imprenditore quando decide di fondersi con un'altra impresa o farsi acquisire ed entrare nella struttura risultante in una posizione subordinata.

### **5.5. Reti di imprese e stakeholder**

Tuttavia sarebbe errato pensare che la crescita dimensionale possa essere ottenuta soltanto attraverso fusioni e acquisizioni, e quindi la nascita di strutture gerarchiche più grandi che assorbono le minori. L'alternativa, tipicamente illustrata da molte esperienze del capitalismo italiano (si pensi alla storia dei distretti industriali), è quella della *rete di imprese*, sia come architettura organizzativa attraverso cui si realizzano varie forme di complemen-

tarietà e di cooperazione sia come *forma giuridica* di governance, che preveda forme contrattuali, associative e consortili tra le imprese (Cafaggi, Iamici, 2007). Attraverso la rete, a certe condizioni, è infatti possibile realizzare livelli di cooperazione e coordinamento, cioè produzione congiunta e complementarietà tra le risorse, analoghi a quelli realizzati nell'impresa integrata sotto un governo unificato, e quindi raggiungere lo stesso livello di efficienza. Molto dipende però dalla qualità del *governo* della rete. Dal momento che le relazioni nella rete sono più paritarie e meno gerarchiche, all'interno della rete è meno grave il rischio di abuso di autorità (anche se può esistere una significativa differenza di forza e potere tra imprese occupanti nodi molto ricchi di relazioni e imprese occupanti nodi relativamente isolati). L'aspetto essenziale è come evitare che il rischio di opportunismo, a causa dell'autonomia dei vari componenti, possa favorire il prevalere del *free riding* e disincentivare gli investimenti e la cooperazione, esattamente come nel caso di contratti incompleti bilaterali. Il governo dell'associazione che dà *forma giuridica* alla rete tra imprese, intesa come architettura organizzativa, dovrebbe risolvere i problemi di coordinamento e cooperazione sia nella fase di presa delle decisioni collettive di interesse comune sia, soprattutto, nel garantire la conformità agli impegni presi da parte di ciascun componente della rete nelle sue relazioni bilaterali.

Se tuttavia una rete di imprese può essere una soluzione alternativa al problema della crescita dimensionale, allora questa forma organizzativa diventa il sostituto di una singola impresa integrata, che può consentire la collaborazione tra molteplici imprese e loro *stakeholder*. Lavoratori, fornitori e clienti, per stare a quelli in senso «stretto», comunità locale e sue istituzioni, per trattare anche quelli in senso «lato», sono *stakeholder* non solo delle singole imprese, ma ora anche *stakeholder* della rete stessa. In senso allargato, ad esempio, la rete coinvolge anche soggetti come gli enti pubblici e le istituzioni di formazione professionale, universitaria e della ricerca, che offrono un supporto alla ricerca e allo sviluppo industriale e alla formazione del capitale umano ai vari livelli, o le associazioni che rappresentano gli interessi ambientali dei cittadini in un dato territorio. Tali soggetti non hanno necessariamente relazioni contrattuali con le imprese, ma non di meno hanno relazioni, sia di tipo cooperativo sia in quanto hanno flussi di «esterneità» che ricadono su di loro per l'operare di membri della rete o della rete nel suo assieme. Così la rete tra impresa e impresa e tra esse e i loro diversi *stakeholder* implica che questi diversi soggetti possano contribuire alla

produzione congiunta e, al contempo, che i loro interessi dipendano in modo essenziale dalla rete stessa.

La governance *multi-stakeholder* deve allora essere applicata alla *rete imprese-stakeholder*, per stabilire la responsabilità di ciascun membro nei confronti degli altri membri con cui ha relazioni dirette (impresa-impresa, impresa-*stakeholder* interno o esterno), e le sue responsabilità a proposito di comportamenti da tenere a livello globale tra tutti i membri della rete per conservare la cooperazione nella rete stessa. Il punto è che, da un lato, una governance *multi-stakeholder* è essenziale per garantire la responsabilità reciproca tra le imprese appartenenti alla rete e quindi garantire l'efficienza della cooperazione interna contro il *free riding* tra i membri, in quanto ogni impresa nella rete è uno *stakeholder* delle altre imprese. Dall'altro lato, in questo modo la rete di imprese raggiunge dimensioni economiche tali da poter creare e distribuire valore, diventando perciò anche la base per la responsabilità sociale della rete nel suo assieme verso i suoi *stakeholder*, siano essi lavoratori, clienti o fornitori delle imprese appartenenti alla rete, oppure *stakeholder* in senso allargato, cioè categorie che subiscono gli effetti esterni positivi o negativi dell'operare della rete nel complesso. Così la governance della rete deve prevedere i comportamenti che tutti i membri devono tenere per dissuadere i comportamenti opportunistici di qualche membro verso gli *stakeholder* della rete stessa.

Ciò consente di pensare anche a forme di democrazia industriale della rete, che, date le loro dimensioni, sarebbero impossibili all'interno delle singole imprese componenti. Cosa impedirebbe invece che negli organi dell'associazione che governa la rete possano essere inclusi rappresentanti dei sindacati e dei diversi *stakeholder* della rete, ad esempio associazioni ambientaliste, rappresentanti del territorio e delle istituzioni locali? Oppure che fossero previste forme di consultazione sistematica? E che nei loro confronti fosse dovuta una sistematica attività di rendicontazione *di rete*?

### **5.6. Responsabilità sociale condivisa e impresa sociale**

Il modello di impresa socialmente responsabile e della governance *multi-stakeholder* non si applica né solo né primariamente alle imprese capitalistiche. Non meno interessanti per la sperimentazione del modello dell'impresa socialmente responsabile sono le imprese di tipo cooperativo, quelle che in ogni caso non prevedono l'allocazione del diritto di proprietà allo *stakeholder* che investe il capitale o che non gli riconoscono il diritto di pre-

lievo del profitto (*non profit*). Tra queste forme non capitalistiche di impresa si potrebbero considerare diversi esempi, come la *gestione cooperativa dei beni comuni locali* (ciò che altrimenti viene chiamato *public utility* locali) e l'impresa sociale nell'ambito della produzione di beni di welfare. Mi soffermo, per concludere, su quest'ultima.

Il contesto in cui si colloca l'impresa sociale è quello della domanda su come garantire la salvaguardia della coesione sociale e del welfare in Europa nella stagione della crisi dei debiti sovrani. La mia risposta è che almeno a livello locale i sistemi di welfare possono essere salvaguardati e sviluppati, anche creando nuova occupazione, attraverso un modello di governance multilivello e *multi-stakeholder*, che chiamo (in linea col Consiglio d'Europa) *responsabilità sociale condivisa* (Sacconi, 2011a, 2011b). Ovvero un modello in cui alla funzione del settore pubblico come responsabile dell'indirizzo politico e della regolazione, pur sempre primario finanziatore (anche se in difficoltà) e gestore diretto dei servizi fondamentali (sanità, scuola, università, protezione civile ecc.), si associa il settore privato, essenzialmente coinvolto per ridurre le esternalità negative delle sue operazioni sul welfare e per risarcirle con contributi volontari a progetti comuni, e il terzo settore, attraverso le imprese sociali, in grado di gestire progetti di partnership per nuovi servizi sociali e creare nuova occupazione basata sulla collaborazione tra pubblico e privato profit e non profit, e in grado anche di sollecitare risorse aggiuntive attraverso il *fund raising* e (in parte) rivolgendosi al consumo privato. Dovrebbe essere chiaro che si tratta di una risposta alternativa rispetto all'idea di *big society* dei conservatori inglesi. Qui si tratta di corresponsabilizzare settori diversi, incluso il settore privato che viene vincolato nei suoi comportamenti, cui si chiede di compensare gli effetti esterni negativi delle operazioni di mercato, mentre per Cameron si trattava di spostare la responsabilità del welfare sulle spalle dei più deboli (il mondo non profit), dopo aver trasferito loro alcune proprietà dismesse dallo Stato.

Il vero punto per la politica democratica è comprendere come l'impresa sociale (nell'ambito di una visione *di valore* dell'impresa) costituisca una parte della risposta al problema della coesione sociale e della salvezza del welfare. Il punto di partenza sono i *limiti* dello Stato e i *fallimenti* del mercato. In primo luogo assumiamo (sia per ragioni contingenti legate ai vincoli di bilancio sia per ragioni legate alle preferenze dei *taxpayers*) che lo Stato sia di fronte a un limite sulla sua capacità di aumentare la fornitura

diretta di servizi di welfare in modo da esaudire la domanda in settori come l'assistenza sociale, la lotta alla povertà, l'integrazione degli immigrati, la promozione dell'housing sociale, l'integrazione lavorativa degli svantaggiati, la promozione della salvaguardia dell'ambiente, aggiuntivi rispetto ai suoi impegni fondamentali (sanità, istruzione, università e ricerca ecc.) – anche se questo non toglie la sua funzione di indirizzo, coordinamento e, in parte, di cofinanziamento di nuovi servizi. Al contempo il mercato, e l'impresa *for profit*, soffrono di un «fallimento» strutturale nell'offerta di questi servizi, in quanto molti di essi sono caratterizzati da forti asimmetrie informative a vantaggio del produttore rispetto al consumatore e al donatore (spesso il consumatore non paga per il servizio in questi casi), e da incompletezza delle relazioni contrattuali nella relazione con il cliente (non tutti, ma certamente molti beni di welfare hanno queste caratteristiche, tra cui sanità, scuola e ricerca sono gli esempi più ovvi, ma anche assistenza sociale, organizzazione delle attività culturali e ricreative, assistenza ai bambini e agli anziani, attività di integrazione degli svantaggiati e altre). Ciò significa che l'impresa orientata al profitto può avvalersi del vantaggio informativo e dell'incompleta specificazione della natura dei servizi prestati per offrire servizi di qualità inferiore a quelli implicitamente promessi e ricavare extra-rendite.

Il vincolo non profit tipico delle imprese sociali (divieto della distribuzione degli utili) è una protezione contro questo opportunismo, poiché l'impresa non ha allora incentivo ad accumulare profitti, risparmiando sulla qualità, dal momento che non può distribuirli al proprietario dell'impresa. Questa protezione è tuttavia debole, poiché vi sono molti modi di aggirare il vincolo della non distribuzione degli utili (ad esempio con remunerazioni sproporzionate per i manager, l'assegnazione di benefit o lo sviluppo di iniziative che gratificano le ambizioni degli amministratori e del management). Dunque, nonostante il vincolo sulla distribuzione degli utili, occorre dimostrare la possibilità di vincere effettivamente l'opportunismo (dal quale per altro non sarebbe assente neppure un'organizzazione controllata direttamente dallo Stato). Questo è un test di efficienza per l'impresa sociale. Il principale test per la bontà dell'impresa sociale è tuttavia l'assenza di abuso della discrezionalità (implicito nell'incompletezza contrattuale) che può portare a discriminazioni o allocazioni arbitrarie dei servizi, quindi la garanzia dell'universalismo dei servizi di welfare. Ovvero che l'offerta del settore non profit non venga meno ai criteri di u-

guaglianza di trattamento e di rispondenza della distribuzione dei servizi al criterio della proporzionalità al bisogno relativo. Questo è un test di efficacia e di equità.

L'impresa sociale, in quanto impresa non profit, che realizza il modello dell'impresa socialmente responsabile e della governance *multi-stakeholder*, offre una risposta soddisfacente a entrambi i due test suddetti. Definisco l'impresa sociale come un'organizzazione produttiva di beni e servizi di welfare, operante sotto un vincolo di non distribuzione degli utili, il cui obiettivo è stabilito da un ideale di giustizia sociale imparziale e di equità distributiva all'interno di un certo settore, espresso nello statuto o nel codice morale e culturale dell'organizzazione come manifestazione del contratto sociale costitutivo dell'impresa sociale tra i suoi *stakeholder* (lavoratori, management, clienti dei servizi, volontari, donatori e finanziatori). Inoltre l'impresa sociale è dotata di un governo democratico e *multi-stakeholder*, nel senso che molteplici *stakeholder* fanno parte dell'assemblea dei soci, e benché possano avere la forma giuridica di cooperative di lavoratori, diversi *stakeholder*, oltre agli operatori (ad esempio donatori, volontari, finanziatori, clienti o loro rappresentanti), fanno parte del consiglio di amministrazione. Inoltre essa soggiace all'obbligo di rendicontare le attività e i loro impatti a tutti gli *stakeholder* (Sacconi, Faillo, 2005a).

Più di ogni altra organizzazione produttiva, l'impresa sociale è in grado di attivare le disposizioni ad agire in modo conforme con una norma sociale condivisa, che opera come un modello mentale condiviso tra i suoi membri, derivato dal contratto sociale costitutivo, posto che si formino le credenze circa la reciprocità della conformità alla norma stessa. Infatti l'ideale di giustizia sociale è per definizione derivato da un patto costitutivo imparziale, e le forme democratiche della deliberazione negli organi di governo possono rinnovare periodicamente l'adesione al patto costitutivo tra molteplici *stakeholder*. Dall'osservazione sperimentale del comportamento economico sappiamo che se le parti in un'organizzazione partecipano a scelte imparziali a proposito della distribuzione di benefici (ad esempio il valore creato dall'impresa) in base a principi di equità, allora:

- le preferenze di conformità alla norma sono attivate, posto che si formino le aspettative reciproche, quindi possono integrare le preferenze e controbilanciare quelle di natura egoistica;
- di fatto si possono formare le credenze di reciproca conformità, e le parti si aspettano che esse si formino, almeno fino a prova contraria (cioè fino

a prova del fatto che qualche partecipante agisce opportunisticamente) (Sacconi, Faillo 2010; Sacconi, Faillo, Ottone, 2011).

Ne consegue che l'impresa sociale dispone di incentivi psicologici in base ai quali – sotto le condizioni richieste – i lavoratori e i manager sono disposti a rinunciare a comportamenti opportunistici e selezionare livelli di sforzo superiori di quelli che sarebbero svolti da agenti auto-interessati, le cui preferenze non siano influenzate dal modello mentale del contratto sociale dell'impresa.

Il risultato è che esistono equilibri organizzativi dell'impresa sociale in cui gli agenti, che dispongono di un vantaggio informativo, agiscono in modo efficiente ed equo verso gli *stakeholder* più deboli. In tale equilibrio il vincolo alla non distribuzione del profitto viene endogenamente rispettato. La qualità delle prestazioni è più elevata o il costo è inferiore che nell'impresa profit. Questo risolve il primo problema dell'aggiramento del vincolo sulla non distribuzione degli utili (Grimalda, Sacconi, 2005; Sacconi, Grimalda, 2005).

Inoltre, le preferenze conformiste sono basate sulla coerenza tra il comportamento pratico e un principio di giustizia distributiva derivabile dalla scelta imparziale o dall'accordo costitutivo tra gli *stakeholder*. Esse consistono nella spinta motivazionale ad adempiere al principio quanto più ci si aspetta che anche gli altri membri dell'organizzazione agiscano in modo da massimizzare l'adempimento al principio. Dunque, il comportamento in equilibrio è coerente con il principio del pari trattamento di ogni cliente e di proporzionalità ai bisogni relativi, che è il principio distributivo accettabile ex ante nella distribuzione dei beni fondamentali. Perciò l'impresa sociale opportunamente disegnata non destabilizza il principio dell'universalità dell'accesso e dell'uguaglianza di trattamento.

In conclusione, l'attenzione deve essere posta sulla verifica dei requisiti organizzativi (statuto, codice etico, effettiva autonomia, assetto degli organi di governo, forme di rendicontazione) che sono correlati alle condizioni per la manifestazione delle preferenze di conformità. Quando questi requisiti sono soddisfatti, la difesa della coesione sociale va di pari passo con lo sviluppo dell'impresa sociale e la creazione di occupazione in questo settore.

## Riferimenti bibliografici

- Alesina A., Giavazzi F. (2007), *Il liberismo è di sinistra*, Milano, Il Saggiatore.
- Aoki M. (2010), *Corporations in Evolving Diversity*, Oxford, Oxford University Press.
- Aoki M. (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, Mit Press.
- Aoki M. (1984), *The Cooperative Game Theory of the Firm*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Binmore K. (2005), *Natural Justice*, Oxford, Oxford University Press.
- Blair M., Stout L.A. (1999), *A Team Production Theory of Corporate Law*, in *Virginia Law Review*, LXXXV, 2, pp. 247-331.
- Cafaggi F., Iamiceli P. (a cura di) (2007), *Reti di imprese tra crescita e innovazione organizzativa*, Il Mulino, Bologna.
- Cassidy J. (2009), *How Markets Fail*, New York, Farrar, Strauss and Giroux.
- Clarkson Centre for Business Ethics (1991), *Principles of Stakeholder Management*, Joseph Rotman School of Management, University of Toronto (ristampato in *Business Ethics Quarterly*, XII, 2, 2002, pp. 257-264).
- Deakin S., Rebeiroux A. (2008), *Corporate Governance, Labor Relations and Human Resource Management in Britain and France: Convergence or Divergence?*, in Touffut J.-P. (a cura di), *Does Company Ownership Matter?*, Cheltenham, Edward Elgar Publisher, pp. 126-150.
- Donaldson T., Dunfee T.W. (1999), *Ties that Bind: A Social Contract Approach to Business Ethics*, Cambridge, Harvard Business School Press.
- Donaldson T., Preston L.E. (1995), *The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications*, in *The Academy of Management Review*, 20.
- Franklin A., Gale D. (2000), *Comparing Financial Systems*, Cambridge, Mit Press.
- Freeman R.E. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston, Pitman.
- Freeman R.E., Harrison J.R., Wicks A.C., Parmar B.L., De Colle S. (2010), *Stakeholder Theory: The State of the Art*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Frey B. (1997), *Not Just for the Money*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Gauthier D. (1986), *Morals by Agreement*, Oxford, Oxford University Press.
- Gelter M. (2009), *The Dark Side of Shareholder Influence: Managerial Autonomy and Stakeholder Orientation in Comparative Corporate Governance*, in *Harvard International Law Journal*, L, 1, pp. 129-134.
- Grimalda G., Sacconi L. (2005), *The Constitution of the Not-for-Profit Organisation: Reciprocal Conformity to Morality*, in *Constitutional Political Economy*, XVI, 3, pp. 249-276.

- Grossman S.J., Hart O. (1986), *The Costs and Benefit of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration*, in *Journal of Political Economy*, XCIV, 4, pp. 691-719.
- Hansmann H. (1996), *The Ownership of the Enterprise*, Cambridge, Harvard University Press.
- Harsanyi J.C. (1977), *Rational Behaviour and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hart O., Moore J. (1990), *Property Rights and the Nature of the Firm*, in *Journal of Political Economy*, XCVIII, 6, pp. 1119-1158.
- Hart O. (1995), *Firms, Contracts, and Financial Structure*, Clarendon Lectures in Economics, Oxford, Oxford University Press.
- Ichino P. (2000), *Il contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano.
- Isof (2009), *Rapporto 2009*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino.
- Jensen M.C. (2001), *Value Maximization, Stakeholder Theory, and the Corporate Objective Function*, in *Journal of Applied Corporate Finance*, XIV, 3, pp. 8-21.
- Jensen M.C., Meckling W.H. (1976), *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, in *Journal of Financial Economics*, III, 4, pp. 305-360.
- Kaufman A. (2002), *Managers' Double Fiduciary Duty: To Stakeholders and to Freedom*, in *Business Ethics Quarterly*, XII, 2, pp. 189-213.
- Kreps D. (1990), *Corporate Culture and Economic Theory*, in Alt J., Shepsle K. (a cura di), *Perspective on Positive Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Krugman P. (2007), *La coscienza di un liberal*, Roma-Bari, Laterza.
- Macey J. (2008), *Corporate Governance*, Princeton, Princeton University Press.
- Marcoux A.M. (2003), *A Fiduciary Argument against Stakeholder Theory*, in *Business Ethics Quarterly*, XIII, 1, pp. 1-24, 65-91.
- Nash J. (1950), *The Bargaining Problem*, in *Econometrica*, 18, pp. 155-162.
- Osterloech M., Frey B.S., Zeitoun H. (2010), *Voluntary Co-determination Produces Sustainable Productive Advantage*, in Sacconi L., Blair M., Freeman R.E., Vercelli A. (a cura di), *Corporate Social Responsibility and Corporate Governance: The Contribution of Economic Theory and Related Disciplines*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 332-352.
- Peacock A., Willgerodt H. (a cura di) (1989a), *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Peacock A., Willgerodt H. (a cura di) (1989b), *German Neoliberals and the Social Market Economy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Posner E.A. (2000), *Law and Social Norms*, Cambridge, Harvard University Press.
- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press.

- Sacconi L. (2012a), *Corporate Social Responsibility and Corporate Governance*, in Baker K., Nofsinger J. (a cura di), *Socially Responsible Finance and Investing*, New York, John Wiley & Sons.
- Sacconi L. (2012b), *Ethics, Economic Organisation and the Social Contract*, in Grandori A. (a cura di), *Handbook of Economic Organization: Integrating Economic and Organization Theory*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Sacconi L. (2011), *Multi-stakeholder Governance for effectively Sharing Social Responsibility*, in *Towards an Europe of Shared Social Responsibilities. Challenges and Strategies*, Trends in Social Cohesion Series, Strasbourg Cedex, Council of Europe Publishing.
- Sacconi L. (2011), *From Individual Responsibility to «Shared Social Responsibilities: Concepts for a new Paradigm»*, in *Towards a Europe of Shared Social Responsibilities. Challenges and Strategies*, Trends in Social Cohesion Series, Strasbourg Cedex, Council of Europe Publishing.
- Sacconi L. (2010a), *A Rawlsian View of CSR and the Game Theory of its Implementation (Part I): The Multistakeholder Model of Corporate Governance*, in Sacconi L., Blair M., Freeman E., Vercelli A. (a cura di), *Corporate Social Responsibility and Corporate Governance: The Contribution of Economic Theory and Related Disciplines*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Sacconi L. (2010b), *A Rawlsian View of CSR and the Game Theory of Its Implementation (Part II): Fairness and Equilibrium*, in Sacconi L., Blair M., Freeman R.E., Vercelli A. (a cura di), *Corporate Social Responsibility and Corporate Governance: The Contribution of Economic Theory and Related Disciplines*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Sacconi L. (2007a), *A Social Contract Account for CSR as Extended Model of Corporate Governance (Part II): Compliance, Reputation and Reciprocity*, in *Journal of Business Ethics*, 75, pp. 77-96.
- Sacconi L. (2007b), *Incomplete Contracts and Corporate Ethics: A Game Theoretical Model under Fuzzy Information*, in Cafaggi F., Nicita A., Pagano U. (a cura di), *Legal Orderings and Economic Institutions*, Londra, Routledge.
- Sacconi L. (2006a), *A Social Contract Account For CSR as Extended Model of Corporate Governance (Part I): Rational Bargaining and Justification*, in *Journal of Business Ethics*, LXVIII, 3, pp. 259-281.
- Sacconi L. (2006b), *CSR As A Model of Extended Corporate Governance, An Explanation Based on the Economic Theory of Social Contract, Reputation and Reciprocal Conformism*, in Cafaggi F. (a cura di), *Reframing Self-Regulation in European Private Law*, Londra, Kluwer Law International.
- Sacconi L. (2005a), *Le ragioni della CSR nella teoria economica dell'impresa*, in *Guida critica alla responsabilità sociale e al governo di impresa*, Roma, Bancaria Editrice, cap. 4, pp. 91-112.

- Sacconi L. (2005b), *CSR: verso un modello allargato di corporate governance*, in *Guida critica alla responsabilità sociale e al governo di impresa*, Roma, Bancaria Editrice, cap. 5, pp. 113-134.
- Sacconi L. (2005c), *CSR, contratto sociale dell'impresa e giustizia distributiva*, in *Guida critica alla responsabilità sociale e al governo di impresa*, Roma, Bancaria Editrice, cap. 19, pp. 297-310.
- Sacconi L. (1997), *Economia, etica e organizzazione*, Roma-Bari, Laterza.
- Sacconi L. (1992), *I costi di governo e i benefici della proprietà dei lavoratori*, in Granaglia E., Sacconi L. (a cura di), *Cooperazione, benessere e organizzazione economica*, Milano, Franco Angeli, pp. 173-225.
- Sacconi L. (1991), *Etica degli affari. Individui, imprese e mercati nella prospettiva dell'etica razionale*, Milano, Il Saggiatore.
- Sacconi L. (1986), *Teoria dei giochi: un approccio adeguato al problema della giustizia sociale*, in *Teoria politica*, II, 3, pp. 73-96.
- Sacconi L., Faillo M. (2010), *Conformity, Reciprocity and the Sense of Justice. How Social Contract-based Preferences and Beliefs Explain Norm Compliance: the Experimental Evidence*, in *Constitutional Political Economy*, XXI, 2, pp. 171-201.
- Sacconi L., Faillo M. (2005a), *Efficacia, efficienza e stabilità dell'impresa sociale*, in *Impresa Sociale*, XV, 4, vol. 7.
- Sacconi L., Faillo N. (2005b), *Come emerge l'impresa sociale? Uno sguardo d'insieme alla teoria della complementarità tra ideologia, governance e accountability*, in *Impresa Sociale*, XV, 4, pp. 84-106
- Sacconi L., Faillo M., Ottone S. (2011), *Contractarian Compliance and the «Sense of Justice»: A Behavioral Conformity Model and Its Experimental Support*, in *Analyse & Kritik*, III 1, pp. 273-310.
- Sacconi L., Grimalda G. (2005), *L'insorgenza dell'impresa sociale: il ruolo delle preferenze ideali e del conformismo*, in *Impresa Sociale*, XV, 4, pp. 108-132.
- Sen A. (2009), *The Idea of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- Sen A. (1997), *On Economic Inequality*, Oxford, Clarendon Press.
- Stout L.A. (2011), *Cultivating Conscience*, Princeton, Princeton University Press.
- Stout L.A. (2006), *Social Norms and Other-Regarding Preferences*, in Drobak J.N. (a cura di), *Norms and the Law*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 13-35.
- Stout L.A. (2012), *The Myth of Shareholder Value*, San Francisco, Berrett-Koehler Publisher.
- Williamson O. (1986), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press.
- Williamson O. (1975), *Market and Hierarchies*, New York, The Free Press.

## ABSTRACT

*Il modello di impresa socialmente responsabile e di governance multi-stakeholder è qui proposto come alternativa al modello di shareholder value, che nonostante sia stato uno dei fattori scatenanti della crisi finanziaria globale, ci viene ancora proposto dai «riformatori» neoliberisti. L'impresa socialmente responsabile è basata sul contratto sociale equo tra i suoi stakeholder, coerente con la teoria rawlsiana della giustizia, ed è più efficiente dell'alternativa basata sullo shareholder value, poiché non sacrifica gli investimenti specifici in capitale umano e le complementarità tra le risorse cognitive, e si può avvalere dalle preferenze di conformità a istituzioni eque, suscitate dall'adesione al contratto sociale. La governance multi-stakeholder bilancia equamente diritti e interessi differenti, e può essere specificata attraverso molteplici forme istituzionali e organizzative: dalla combinazione tra norme generali e autoregolazione, alla preferibile riforma del diritto societario secondo il principio di codeterminazione, all'impresa sociale e alla rete di imprese. La rilevanza della proposta per il sindacato e la politica democratica è evidenziata dagli effetti del modello di corporate governance sulla crisi del welfare, dalla complementarità con le riforme del diritto del lavoro (ad esempio riforma dell'art. 18) e dal caso dell'industria automobilistica, in cui alle figure della Chrysler e della Volkswagen (sintomatiche della logica multi-stakeholder) si oppone quella della Fiat (esempio di «abuso di autorità»).*

*This essay puts forward the model of socially responsible company and multi-stakeholder corporate governance as a better alternative to the «shareholder value» firm model, which is still purported by neoliberal «reformers» even though it severely concurred to causation of the global financial crisis. The socially responsible company is based on a fair social contract among its stakeholders consistent with Rawlsian theory of justice. It is more efficient than the «shareholder value» alternative, since it doesn't sacrifice human capital specific investments and complementarity of cognitive assets, and may resort to preferences for conformity to fair institutions elicited by the adherence to a social contract. Its governance model balancing fairly different rights and interests is implementable by means of different institutional and organizational form: from a combination of company law and self-regulation, to a harder company law reform based on the co-determination principle (here recommended); social enterprises and small size firms networks. The importance of this proposition to democratic and unions' policy is instantiated by the effects that the adopted model of corporate governance has on the welfare state crisis, its complementarity with labor law reforms, and the case of car industry, where the Chrysler and Volkswagen examples (symptomatic of a multi-stakeholder governance logic) are compared to Fiat (exemplar of the abuse of authority logic).*



TEMA

*Contrattazione transnazionale*



# Globalizzazione, sindacati e contrattazione transnazionale

Salvo Leonardi\*

## 1. Introduzione

È ormai appurato come la globalizzazione dei mercati stia progressivamente stimolando la ricerca di una nuova dimensione transnazionale nelle relazioni industriali. Un'*internazionalizzazione* che ha assunto forme relativamente più avanzate nel contesto europeo, in virtù delle peculiarità del suo modello istituzionale e sociale, comprensivo di assetti e procedure di governance sovranazionale sconosciuti in altri contesti regionali. Uno sviluppo lento e faticoso, spesso altalenante, grazie al quale le parti sociali godono oggi di un certo grado di influenza sulla giuridificazione comunitaria, attraverso la costituzionalizzazione e la prassi del dialogo sociale, inclusa la possibilità di negoziare accordi collettivi di settore e/o di gruppo a livello transnazionale. Comitati aziendali europei e Società europea favoriscono inoltre, in chiave di diritti di informazione, consultazione e partecipazione, lo sviluppo di vere e proprie relazioni industriali nelle imprese di dimensione europea.

Questo processo è il risultato di un complesso insieme di fattori, il principale dei quali riguarda certamente le sfide che da un trentennio ormai la globalizzazione neoliberista pone al movimento sindacale internazionale sul terreno della salvaguardia dei diritti e delle tutele acquisite nel corso del secondo dopoguerra (Silver, 2003).

Lungi dall'aver avuto uno sviluppo naturale o spontaneo, come forse si sarebbe portati a credere, questo modello pare deliberatamente promosso e controllato da alcuni attori economici e politici operanti su scala globale. Una *transnational capitalist class* – come viene chiamata dai neo-marxisti (Faux, 2006; Harvey, 2007, 2008; Gallino, 2012) – composta da top manager ed élite finanziarie e politiche, i cui obiettivi di accumulazione risul-

\* Salvo Leonardi è responsabile Area relazioni industriali dell'Associazione Bruno Trentin-Isf-Ires.

tano ormai del tutto disancorati dalla dimensione nazionale. Le grandi multinazionali, in particolare, hanno svolto un ruolo cruciale nel determinare il nuovo quadro, adottando, da un lato, strategie produttive capaci di dispiegarsi lungo una catena del valore sempre più frammentata e dislocata, e assumendo, dall'altro, la finanziarizzazione e i suoi corollari (ad esempio, la massimizzazione a breve termine del valore delle azioni) come reazione al declino decennale dei profitti e della domanda interna aggregata (Rhode, 2009; Salerno, Masino, 2013).

L'impennata nel volume degli investimenti diretti all'estero (Fdi), insieme alle strategie di delocalizzazione, hanno creato un divario di governance e sovranità senza precedenti tra le dinamiche dell'economia e le istituzioni della politica. Il diritto commerciale recupera il suo primato su quello del lavoro, e il diritto privato su quello pubblico (Dezalay, 1997). Gli interessi (e i destini) dei lavoratori, delle comunità locali, dei fornitori, degli *stakeholders*, svaniscono dalle preoccupazioni e dagli sforzi decisionali dei management, ora esclusivamente rivolti alla realizzazione degli interessi immediati degli azionisti, degli *shareholder*<sup>1</sup>.

In un quadro segnato dalla ipercompetizione globale, le imprese tendono a inseguire la forza lavoro laddove il suo costo complessivo è più basso (*race-to-the-bottom*), ingenerando un grave e diffuso dumping sociale a danno dei lavoratori (Perulli, 2011; Scarponi, 2011). Sciolti da ogni vincolo territoriale gli operatori economici sono oggi in grado di minimizzare i costi della produzione, traendo comparativamente vantaggio dai diversi regimi fiscali e dalle condizioni giuridiche, lavoristiche e ambientali più favorevoli (*law shopping*). Gli ancora forti differenziali retributivi e fra i sistemi normativi a tutela del lavoro, anche all'interno dell'Unione Europea, costituiscono una tentazione troppo forte per aziende interessate a diminuire i costi e a ricercare per questa via bassa (*low road*) una soluzione alle sfide competitive che con sempre maggiore forza giungono dalle economie emergenti.

In un tale scenario, si comprende come il perseguimento di accordi collettivi sovranazionali costituisca, per i lavoratori e i loro sindacati, una

<sup>1</sup> Gallino (2005, p. VII) parla di «impresa irresponsabile», descritta come quella che «al di là degli elementari obblighi di legge, suppone di non dover rispondere ad alcuna autorità pubblica e privata, né all'opinione pubblica, in merito alle conseguenze in campo economico, sociale e ambientale delle sue attività».

prospettiva strategica ineludibile (Hoffman, 2011; Glassner, Pochet, 2011; Keune, Schmidt, 2009; Sciarra, 2009; Mahnkopf, Altvater, 1995). Il consolidamento in Europa dell'integrazione economica e monetaria ha ulteriormente spinto i sindacati a promuovere un migliore coordinamento delle politiche contrattuali, al fine di conseguire una maggiore armonizzazione delle condizioni sociali e di lavoro all'interno dell'Unione Europea. Un obiettivo che dal 1999 (Congresso di Helsinki) è entrato a far parte dell'agenda strategica della Confederazione europea dei sindacati (Ces, 1999).

Da questo punto di vista, un tassello fondamentale diventa la contrattazione transnazionale di gruppo e le intese o accordi (*Transnational company agreements*, Tca) che da essa possono scaturire. Intorno a questi temi si è progressivamente raccolto un forte interesse in ambito teorico e accademico, oltre che sindacale<sup>2</sup>. Svariate ricerche, per lo più avallate col supporto della Commissione europea<sup>3</sup>, hanno prodotto mappature e tipologie di queste esperienze, provando solitamente a corredarle con proposte regolative volte a ovviare ai problemi di efficacia ed effettività di cui vedremo fra poco.

Alcuni studiosi ed esperti rinvencono in queste esperienze i contorni di nuova «prassi sociale» (Schömann et al., 2008), di nuove «sedi di contrattazione» (Lo Faro, 2012), qualitativamente significative (Telljohann et al., 2009a, 2009b). Fra i più ottimisti saremmo in presenza di una «nuova stella» nella galassia delle fonti collettive, di una delle «nuove idee strategiche per uscire dalla crisi dei diritti e del lavoro dei sindacati transnazionali» (Sciarra, 2010, 2011a, 2011b). Fra tanti commenti favorevoli, non mancano però quanti rimangono più scettici<sup>4</sup>, rilevando criticamente tutte le difficoltà, giuridiche ma anche culturali e ideologiche, che – come vedremo – ostacolano la messa in campo di nuove pratiche solidali su scala globale, e con esse il decollo di un'autentica internazionalizzazione delle relazioni industriali.

<sup>2</sup> Da ultimi, vedi Rehfeldt, 2013; Leonardi, 2012b; Schömann et al., 2012; Papadakis, 2011; Telljohann et al., 2009a, 2009b.

<sup>3</sup> Vedi Leonardi, 2012a; Rodríguez et al., 2012); van Hoek et al., 2010); Telljohann et al., 2009a, 2009b; Ales et al., 2006. Documenti utili e testi degli accordi sono ora disponibili in <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPageId=214>.

<sup>4</sup> Ad esempio Marginson, Sisson, 1998; Platzer, 1998. Per una ricostruzione della letteratura sull'argomento, fra ottimisti e pessimisti, vedi Jagodzinski, 2013, pp. 19-ss.

## 2. Origini e profili tipologici degli accordi transnazionali di gruppo

Le origini di una contrattazione collettiva di livello sovranazionale sono piuttosto antiche e attengono, in fondo, all'antico e nobile obiettivo del movimento operaio di realizzare forme avanzate di solidarietà internazionale (se non anche di unità politica) fra i lavoratori di tutto il mondo (Silver, 2003). Nel concreto, però, i primi tentativi di coordinamento contrattuale transnazionale possano farsi risalire a non prima della seconda metà degli anni sessanta, su iniziativa di un grande dirigente sindacale internazionale come Charles Levinson, o grazie all'impegno e alla combattività di sindacati (fra cui la Cgil e la Cgt) allora non affiliati (perché «comunisti») ai segretariati e alle maggiori centrali sindacali internazionali.

Nel 1966 la Federazione internazionale dei sindacati metalmeccanici (Fism) avvia la costituzione dei primi consigli mondiali di gruppo nel settore automobilistico. Nel 1969 la Confederazione internazionale dei sindacati liberi (Cisl) adotta una risoluzione intitolata *Multinational corporations and conglomerates*, e nel 1975 redige la *Carta delle richieste dei sindacati per un controllo legislativo sulle imprese multinazionali*. Nel frattempo, in seno a tutti i maggiori organismi di cooperazione internazionale, mondiali e regionali, le organizzazioni sindacali dei paesi più industrializzati si battono per il conseguimento di due ordini di regolamentazione giuridica transnazionale: la definizione di alcune linee guida per il comportamento delle imprese multinazionali; l'inserimento di «clausole sociali» contenenti standard minimi di tutela lavoristica negli accordi e nei trattati commerciali internazionali.

Nel 1976 l'Ocse traccia le sue *Guidelines* per le imprese multinazionali, periodicamente aggiornate nel corso dei decenni successivi. Nel novembre del 1977 l'organismo esecutivo dell'Ilo redige la *Dichiarazione tripartita dei principi concernenti le imprese multinazionali*, con direttive specifiche nel campo del lavoro e delle relazioni industriali. Tanto le *Guidelines* dell'Ocse quanto la *Dichiarazione* dell'Ilo intendono rendere più trasparente l'attività delle multinazionali, attraverso una migliore informazione e diffusione di notizie dettagliate; i due testi parlano di *mutual information* o *disclosure of information*. Le multinazionali, si legge nel documento Ilo, «si impegnano in negoziati costruttivi sia individuali sia collettivi con le associazioni, al fine di raggiungere accordi sulle condizioni di lavoro, che dovranno anche includere previsioni per dirimere dispute di

carattere interpretativo di tali accordi, e per assicurare mutualmente il rispetto di diritti e responsabilità».

Un principio di grande attualità, dinanzi alla reiterata minaccia di ricorrere a delocalizzazioni a opera di alcuni noti marchi nazionali, è quello che ritroviamo nelle *Linee guida* Ocse (n. 7, cap. V, *Occupazione e relazioni industriali*), che stabilisce: «nel contesto di trattative svolte in buona fede con i rappresentanti dei lavoratori sulle condizioni di impiego, o laddove i lavoratori esercitassero il loro diritto di organizzazione, non minacciare di trasferire fuori dal paese in questione, in tutto o in parte, un'unità produttiva, né di trasferire in altri paesi i lavoratori dell'unità dell'impresa al fine di influenzare slealmente tali trattative od ostacolare l'esercizio del diritto di organizzarsi». Ampio risalto viene inoltre conferito, in entrambi i documenti, alla conciliazione volontaria fra le parti.

Dal punto di vista giuridico, tanto la Dichiarazione Ilo quanto le *Guidelines* Ocse costituiscono documenti espressamente non vincolanti per le imprese cui si rivolgono<sup>5</sup>. Sono però i governi nazionali a doversi adoperare al fine di adottare tutte le misure normative e gli organismi amministrativi idonei al conseguimento degli obiettivi indicati da questi due importanti strumenti internazionali. A partire dal 2011, le Linee guida Ocse hanno allargato la loro validità ai diritti umani e alla catena della subfornitura – recependo in pieno le indicazioni contenute nei nuovi Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani (giugno 2011) – e rafforzato il sistema di intervento e mediazione nei casi di violazione da parte delle imprese. A ciò sono preposti i Punti di contatto nazionali, obbligatoriamente istituiti dai governi aderenti, a cui sindacati, organizzazioni della società civile, comunità locali, singoli cittadini possono presentare istanza per vedere correttamente applicati principi e comportamenti di quella «condotta responsabile delle imprese» definita dalle stesse Linee guida e valida in qualsiasi paese agiscano, direttamente o indirettamente, le imprese dei 43 Stati aderenti.

Con questo quadro globale alle spalle, bisogna attendere il 1988 per avere il primo vero accordo collettivo transnazionale, allora siglato dal gruppo francese Bsn-Danone. Come vedremo, ciò avviene in concomitanza con lo sviluppo e la diffusione del *dialogo sociale europeo*, espressamente promosso e istituzionalizzato nell'Atto unico europeo del 1987 (art. 118B), cui fa se-

<sup>5</sup> Sul tema, vedi Perulli, 1999.

guito – nel 1989 – la Carta sociale dei diritti fondamentali dei lavoratori, con la quale si riconosce il diritto delle parti a stipulare accordi collettivi anche a livello europeo, se le parti lo desiderano.

Rispetto a una cornice comunitaria sempre più propensa a dischiudere spazi e procedure per un'eupeizzazione delle relazioni industriali, un ruolo storicamente cruciale lo hanno esercitato alcuni attori di livello sia nazionale sia europeo. Come quello esercitato dal management pubblico delle imprese francesi, dopo le nazionalizzazioni volute dai primi governi della *gauche*, agli inizi degli anni ottanta. In un suo recente saggio, Rehfeldt (2013) – autore su questo numero dei *Quaderni* – ne ripercorre le tappe<sup>6</sup>. Sono infatti quasi tutte imprese pubbliche francesi (o comunque a forte partecipazione pubblica) quelle che danno vita alla prima generazione di accordi collettivi transnazionali: la Bsn-Danone, la Thomson Grand Public, la Bull, la Saint-Gobain, la Rhone-Poulenc, la Renault, la Pechiney, la Elf-Aquitaine, l'Airbus Industrie, l'Accor.

L'indiscutibile primato dei gruppi francesi nell'evoluzione della contrattazione transnazionale, sia in termini storici sia di numero complessivo di accordi siglati in seguito, si spiega dunque – e il dato ci pare di estremo interesse – col protagonismo dell'impresa pubblica e del suo management illuminato. In Francia come in Italia (si pensi alla contrattazione articolata dei primi anni sessanta o ai protocolli Iri ed Eni a metà degli ottanta), essa si colloca all'origine di alcune fra le svolte più significative e modernizzatrici nel campo delle relazioni industriali. Da questo punto di vista, liberalizzazioni e privatizzazioni hanno ovunque comportato un impoverimento, neppure troppo indiretto, di quell'autentico patrimonio di culture e pratiche sociali a lungo incarnato nel sistema delle partecipazioni statali.

A fronte di ciò, va detto, anche le imprese private possono avere oggi un loro interesse a sviluppare queste pratiche originali di relazioni industriali. Per le nuove caratteristiche assunte dal consumo di massa, sempre più attento al profilo reputazionale del *brand*, non va infatti trascurata la necessità di qualificarsi su questo terreno, adottando politiche *corporate social responsibility*, di cui i *Transnational company agreements* (Tca) sono u-

<sup>6</sup> Si ricorda, ad esempio, che nel 1989 l'allora primo ministro socialista Michel Rocard inviò una lettera a tutti gli amministratori delegati delle imprese nazionalizzate esortandoli ad adottare comportamenti esemplari in tema di dialogo sociale, dando vita – anche su base volontaria – a propri Comitati aziendali europei.

na delle possibili declinazioni. Essi concorrono a fornire una buona immagine di imprese non di rado invise a un'opinione pubblica che, non certo infondatamente, ne sospetta pratiche opportunistiche, se non anche rapaci. Può agevolare processi globali di ristrutturazione, mitigandone i costi sociali attraverso percorsi concertati e transnazionali di anticipazione del cambiamento.

Altrettanto, se non più importante, si rivela negli anni l'intraprendenza del sindacato europeo, e della Federazione dei metalmeccanici (Fem) in particolare, che a metà degli anni ottanta costituisce una serie di gruppi di lavoro in seno ad alcuni grandi gruppi transnazionali, conseguendo qualche primo accordo pionieristico (Thomson Grand Public), di cui si indica alle organizzazioni affiliate il significato di modello per l'istituzione di organismi europei di informazione e consultazione. L'indiscutibile protagonismo del sindacato tedesco in alcune di queste vicende – specie fra le imprese metalmeccaniche e chimiche – contribuisce a spiegare l'adozione in sede europea di un modello come quello del comitato aziendale, tipico della tradizione tedesca, in cui l'organo di rappresentanza è emanazione dei lavoratori e non anche del sindacato, con poteri eminentemente consultivi piuttosto che propriamente negoziali.

Oggi, secondo stime aggiornate ma non del tutto univoche<sup>7</sup>, si contano non meno di 220 accordi transnazionali, per un totale di 140 aziende. Lo scarto si spiega evidentemente col fatto che alcune imprese hanno sottoscritto più di un accordo, come nel caso della Danone o dei giganti americani dell'auto, General Motors Europe (ora Opel-Vauxall) e Ford Europe, che insieme totalizzano ben 15 testi di accordo. In testa c'è la Francia, con 55 accordi, seguita da Germania (23), Stati Uniti (18), Svezia (13), Belgio (13) e Italia (8)<sup>8</sup>, che anche in ciò riflette lo scarso numero e peso delle nostre multinazionali nell'economia globale<sup>9</sup>. Più indietro ancora la Gran Bretagna, che ha siglato il suo primo accordo solo nel 2008, mentre cominciano a segnalarsi casi che riguardano marchi brasiliani, giapponesi e indonesiani. Queste intese coinvolgono pressoché tutti i set-

<sup>7</sup> Vedi Istituto sindacale europeo, *Database on accordi aziendali transnazionali*, in <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=en>.

<sup>8</sup> Eni, Enel, Marazzi, Impregilo, Italcementi, Merloni, Generali, Unicredit.

<sup>9</sup> Nel 2011, secondo la classifica *Fortune*, delle 500 multinazionali di maggiori dimensioni 164 erano europee, 133 americane, 68 giapponesi, 61 cinesi, 14 sudcoreane, 11 canadesi, 8 australiane, 8 indiane, 7 brasiliane, 7 russe. Sulle dita di una mano le nostre.

tori, anche se compaiono più frequentemente in quello metalmeccanico (specie nel comparto dell'auto), chimico-energetico e nei servizi finanziari. Si stima – e questo dato va sottolineato – che non meno di dieci milioni di lavoratori nel mondo siano oggi coperti da un accordo di questo tipo.

Per poter cogliere esattamente il significato specifico della dimensione *transnazionale* di questi testi, è necessario chiarire come essa si differenzi – per contrasto o per caratteristiche proprie – dalla dimensione *nazionale*, da quella *sovrnazionale* e da quella *internazionale* della contrattazione collettiva. A riguardo, Ales (2012) ha proposto la seguente distinzione:

- la dimensione *nazionale*, il cui grado di istituzionalizzazione varia da paese a paese e che può anche prevedere un intervento pubblico di estensione dell'efficacia, è quella che s'instaura tra le parti sociali all'interno dei confini di un determinato Stato, le cui regole siano almeno potenzialmente applicabili ai lavoratori e ai datori di lavoro di quel paese;

- la dimensione *sovrnazionale*, tipicamente europea, è quella sviluppata dalle parti sociali nell'ambito del dialogo sociale comunitario, con lo scopo di modificare i sistemi giuridici su un piano intersettoriale o settoriale, inclusa l'azione di lobbying sulle istituzioni dell'Unione Europea;

- la dimensione *internazionale* presenta un forte grado di istituzionalizzazione quando è sviluppata in ambito Ilo, mediante atti (convenzioni, raccomandazioni) che sono il frutto di un complesso processo deliberativo di matrice tripartita;

- la dimensione propriamente *transnazionale*, infine, va intesa come quella creata dai rappresentanti dei lavoratori e delle imprese (o anche da una singola impresa) quando essi concordano una serie di regole applicabili oltre il contesto nazionale. Un aspetto che la distingue chiaramente dalla dimensione nazionale, senza tuttavia arrivare a configurare una dimensione propriamente sovrnazionale o internazionale, secondo quanto descritto prima.

Da una lettura dei Tca e dallo studio della loro concreta implementazione (Leonardi, 2012a), emerge un panorama di esperienze molto diversificato. Esse tendono a riflettere i modelli e le prassi del paese in cui ha sede l'impresa controllante (*home country effect*), come peraltro avevano già rivelato le tante ricerche condotte in materia di Cae. A livello di implementazione degli accordi, appare cruciale la forza sindacale, nonché lo stile manageriale e le prassi negoziali vigenti a livello locale.

Il termine «accordo» (*agreement*) compare espressamente in un numero piuttosto limitato di testi, laddove nella maggior parte dei casi si è preferito adottare formulazioni tecnicamente meno vincolanti, come *dichiarazione congiunta*, *posizione comune*, e via di questo tenore. Coi documenti dell'Ilo e dell'Ocse, i Tca condividono il carattere giuridicamente non vincolante, rappresentando raccomandazioni e strumenti di *moral suasion* cui aderire su base volontaria, non giustiziabili presso alcuna sede, né internazionale né nazionale. Ciò che però li distingue significativamente, è che mentre i primi non scaturiscono da alcun processo negoziale, trattandosi di atti intrapresi unilateralmente dalle aziende, i *Transnational company agreements* rappresentano l'esito di un vero processo negoziale, in cui un ruolo determinante lo giocano le rappresentanze sindacali dei lavoratori. Il trait d'union che lega dunque questo genere di intese, e le distingue da altri documenti con cui pure condivide alcune finalità – come i codici di condotta e alcune forme di responsabilità sociale dell'impresa (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009), dove l'iniziativa è essenzialmente unilaterale da parte dell'impresa – risiede nella loro natura bilaterale negoziale che le ha preparate. Da questo punto di vista i Tca possono essere considerati una vera e propria alternativa a quell'approccio.

I Tca sono detti *europei* (*European framework agreements*, Efa) quando sono negoziati e firmati da attori europei (siano essi le European trade unions federations, Etuf, e/o i Cae); sono detti *internazionali* (*International framework agreements*, Ifa), se a firmare sono le federazioni mondiali dei sindacati (Global union federations, Guf). Sono di fatto un fenomeno eminentemente, seppur non esclusivamente, europeo, visto che qui, grazie all'intraprendenza di alcuni Cae e delle federazioni europee di settore, si registra e applica l'85 per cento del totale degli accordi finora siglati.

Il contenuto di questi testi copre una vasta gamma di materie: si va dal rispetto dei *core labour standard* dell'Ilo (libertà di associazione e diritto di negoziazione collettiva, diritto antidiscriminatorio, divieto di lavoro minorile e forzato) ai temi della salute e della sicurezza, alle politiche delle risorse umane e della formazione, al subappalto, al dialogo sociale, alla partecipazione finanziaria, fino alle ristrutturazioni e all'anticipazione dei cambiamenti con misure di accompagnamento. Confrontando i Tca emerge come il contenuto di quelli europei (Efa) sia solitamente più diversificato e incisivo di quelli internazionali (Ifa). Nei primi il tema principale tende a esse-

re quello delle ristrutturazioni e del dialogo sociale, nei secondi il richiamo al rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori.

Secondo da Costa e Rehfeldt, i *Transnational company agreements* possono essere distinti e classificati in «procedurali» e «sostanziali». Nel primo caso, il più ricorrente, essi evocano principi generali (*soft issues*), laddove nel secondo caso stabiliscono regole e clausole più circostanziate e impegnative riguardo alla gestione di casi specifici di ristrutturazione (*hard issues*). In questi casi, più frequenti nella seconda generazione di accordi, saremmo in presenza di ciò che ancora da Costa e Rehfeldt chiamano *Transnational restructuring agreements* (Tra). In un numero sempre maggiore di accordi non ci si limita più a enunciati di principio (pure importanti) o a questioni relativamente minori, ma si includono aree più canoniche della contrattazione collettiva.

Gli accordi di ristrutturazione contengono in certi casi clausole per ripartire in modo più equilibrato i sacrifici fra i vari stabilimenti di produzione. Sono testi nei quali la componente «sostanziale» tende a espandersi, anche se i numeri complessivi restano molto limitati. Il settore automobilistico è quello che finora più si è orientato in questo senso, con gli accordi in DaimlerChrysler, Renault, Psg, Ford Europe, General Motors Europe, Volkswagen. Anche altri Tca – ad esempio quelli Gdf, Axa, Areva e ArcelorMittal – confermano la possibilità di raggiungere accordi in cui la gestione di una ristrutturazione può avvenire nell'assunzione relativamente condivisa di una prospettiva, meglio ancora di una prassi, ispirata quanto meno alla ricerca del consenso e della gestione anticipata delle ristrutturazioni.

La recente «Carta dei rapporti di lavoro» della Volkswagen è uno degli esempi più significativi di questa tendenza, con il suo modello che arriva a includere, su certi temi, forme «alla tedesca» di co-determinazione. Ne tratta diffusamente Telljohann nel suo contributo, concentrandosi sull'impatto di un modello innovativo creato intorno alle caratteristiche di un sistema nazionale specifico – quello tedesco – in un paese come l'Italia (dove Volkswagen controlla Lamborghini e Ducati), sostanzialmente privo di una tradizione di questo tipo. È da sottolineare come nessun testo di questo tipo – anzi: nessun Tca in generale – sia stato mai sottoscritto alla Fiat (Sciarra, 2011a; Ales, 2011), dove pure – fra siti italiani, polacchi e serbi, per non parlare anche di quelli brasiliani, americani o turchi – ce ne sarebbe stato e ce n'è ancora grande bisogno. Da questo punto di vista l'accordo globale siglato in Volkswagen rivela come possa esserci un'alternativa all'approccio,

frontale e antagonista, assunto dalla Fiat per gestire ristrutturazioni e relazioni industriali nei propri stabilimenti. Un approccio globale per dimensione e ispirato al dialogo e al rispetto, se non anche all'espansione, dei diritti individuali e collettivi.

### **3. Attori e processi negoziali: il ruolo dei Comitati aziendali europei e delle Federazioni sindacali europee**

Una questione di primaria importanza riguarda la legittimazione degli agenti che negoziano a livello transnazionale in rappresentanza dei lavoratori, posto che per le imprese il discorso appare relativamente più agevole e intuitivo. Fino a oggi i *Transnational company agreements* (Tca) sono stati siglati piuttosto casualmente da vari attori, da soli o congiuntamente: i Comitati aziendali europei (Cae) innanzitutto (anche mondiali, dove esistono), le Federazioni sindacali europee di settore, quelle mondiali, in alcuni casi anche dai sindacati nazionali di categoria. I negoziati sono spesso guidati da un attore sindacale dominante, solitamente il sindacato nazionale dell'impresa capo-gruppo. Questa soluzione – per molti versi comprensibile – non garantisce un risultato adeguato, non favorendo la necessaria mediazione transnazionale fra tutti gli interessi in gioco, come in casi del genere lamentano alcuni sindacati nazionali. Non meno scontenti i sindacati mondiali, che da qualche anno si sono riorganizzati e rilanciati su scala globale, i quali sottolineano criticamente il ruolo troppo spesso marginale con cui, *all'ultimo minuto*, vengono chiamati ad apporre la loro firma, a fronte di un'egemonia che in tutte le fasi del negoziato resta essenzialmente «eurocentrica».

Ma il maggiore snodo problematico al momento sembra concernere il ruolo negoziale dei Cae. La loro costituzione ha indubbiamente concorso, e in modo determinante, alla nascita e alla diffusione della contrattazione transnazionale. Si calcola che più di due accordi quadro europei su tre recano la firma di un Cae, alcuni dei quali globali (estesi cioè anche al di fuori dello spazio economico europeo), e nella metà totale dei casi ciò è avvenuto in modo esclusivo, senza il concorso di altre strutture di rappresentanza. Nei rimanenti casi vi è stata una firma congiunta con le federazioni sindacali europee e/o coi sindacati nazionali. Tutto ciò è avvenuto senza che la Direttiva 1994/45/CE e le leggi nazionali di trasposizione contemplino u-

na base normativa che autorizzi i Cae a siglare Tca. È noto, infatti, come le loro prerogative si attestino al livello esclusivo dei diritti di informazione e consultazione. Varie ricerche empiriche, come ricordano da Costa e Rehfeldt nel loro articolo, rivelano lo scarso coinvolgimento effettivo dei Cae nei processi di ristrutturazione (Waddington, 2011), rispetto ai quali non solo non vi è alcun percorso negoziale, ma in cui anche il rispetto del diritto a una vera e tempestiva consultazione risulta ampiamente evaso.

Tuttavia, si veda a riguardo Verrecchia su questa rivista, non mancano quanti sono del parere che nulla impedisca che un coinvolgimento di tipo negoziale possa esservi. Secondo questa opinione, nuovi spiragli potrebbero ora aprirsi grazie alla nuova Direttiva di rifusione (2009/38/CE), anche al di là dei diritti di informazione e consultazione. A patto, ovviamente, che l'azienda accetti di ampliare gli ambiti del confronto col Cae oltre i minimi previsti dalla normativa in materia. Di certo i Cae hanno svolto, e svolgono tuttora, un ruolo insostituibile nel facilitare la conoscenza reciproca e la socializzazione sindacale a livello transnazionale, con la creazione dal basso di una sia pure embrionale prassi europea di relazioni industriali.

Oggi vi sono all'incirca 15 mila delegati impegnati in seno a questi organismi (Jagodzinski, 2011), potenzialmente in grado di costituire la nuova spina dorsale di un sistema sovranazionale di relazioni sindacali. Molti Cae presentano una composizione sindacale adeguata, genuina; sono cioè già dotati di tutti i requisiti propri di un organismo negoziale indipendente e affidabile. Ma vi sono anche Cae con una composizione interna sospetta di ingerenze datoriali, specie in alcune realtà dell'Europa Centro-Orientale. Il carattere formalmente a-sindacale di questi organismi, forgiati un po' sul modello tedesco del consiglio aziendale (*Betriebsrat*), suscita inoltre diffidenze in quei paesi in cui rappresentanza aziendale e contrattazione sono prerogative esclusivamente sindacali. Da qui una certa riluttanza delle federazioni sindacali europee a lasciare mano libera ai soli Cae, rivendicando per sé un ruolo primario di coordinamento e gestione negoziale, attraverso l'individuazione di un «coordinatore» europeo per ogni Cae operante nel settore, o un «gruppo di coordinamento sindacale», composto di delegati sindacali nazionali, col compito di seguire la contrattazione transnazionale di gruppo.

La Ces e le sue federazioni affiliate di settore hanno già sviluppato proprie linee guida riguardo alla contrattazione transnazionale aziendale. La Fem per prima, sin dal 2005, ha puntato a dotarsi di precise regole di con-

dotta<sup>10</sup>, fondate su un chiaro mandato a opera delle organizzazioni sindacali, con la federazione europea di categoria nel ruolo di agente negoziale e firmataria. I sindacati italiani hanno avallato con convinzione questo approccio. Questa centralizzazione avrebbe senz'altro il pregio, per i sindacati ma anche per le aziende, di rafforzare il coordinamento unitario di una pluralità di istanze e rappresentanze dei lavoratori, all'origine di molte impasse, specie nei negoziati nazionali dei grandi gruppi francesi.

Seppure con meno enfasi della Fem, anche altre federazioni europee di categoria hanno deciso di assumersi un ruolo primario, stilando anch'esse linee-guida per la contrattazione sovranazionale (Uni-Europa, 2008; Epsu, 2009) e istituendo coordinamenti sindacali di gruppo. Non mancano del resto quanti, nell'articolata geografia del sindacato europeo, rimarkano il valore e la duttilità dei Cae. Ad esempio in termini d'impulso negoziale, di conoscenza specifica dell'azienda, di gestione effettiva del *follow-up* degli accordi. La recente fusione fra metalmeccanici e chimici – con la creazione di una nuova grande nuova federazione europea, IndustriALL – riflette in parte questa pluralità di indirizzi, assumendo una linea di maggiore mediazione rispetto a quella originariamente più netta di cui la Fem si era fatta interprete.

Intorno alla composizione e ai poteri dell'organismo di rappresentanza dei lavoratori a livello sovranazionale si gioca da anni un serrato confronto fra quanti perseguono un sistema di doppio canale, nel quale il comitato aziendale – eletto da iscritti e non iscritti – esercita funzioni esclusivamente consultive e non anche negoziali, e chi invece rivendica un primato sindacale, sia per ciò che attiene alla fonte principale del mandato sia con riguardo a prerogative che vanno estese sul terreno cruciale della contrattazione collettiva. I sindacati francesi, forti della predominanza dei loro rispettivi grandi gruppi industriali, convogliano – schematizzando un po' – gli orientamenti che all'interno del sindacato europeo spingono di più sul secondo versante. Questo spiega anche il motivo per cui le imprese francesi risultino fra quelle maggiormente inclini a firmare accordi transnazionali e con le sole federazioni europee di settore (da ultimi Areva, Schneider Electric, ArcelorMittal, Thales, Alstom), a fronte di una maggiore riluttanza dei gruppi tedeschi, abituati a instaurare già coi propri consigli aziendali rapporti pre-

<sup>10</sup> Vedi Fem (2006). Anche la Federazione internazionale dei metalmeccanici (Imf), nel 2009, ha redatto un proprio piano d'azione riguardo alla contrattazione transnazionale.

valentemente consultivi, essendo stata la contrattazione collettiva – quanto meno sui temi del salario e dell’orario di lavoro – una prerogativa esclusiva del sindacato esterno di settore<sup>11</sup>.

Ciò che in ogni caso andrebbe evitato – su questo il consenso sindacale è ampio – è un approccio negoziale troppo calato dall’alto, in grado di provocare la sensazione di un’ingerenza indebita, dagli esiti incerti, fra quanti a livello nazionale e locale si sforzano di interpretare i bisogni e le istanze delle persone con cui intrattengono un rapporto diretto di rappresentanza. L’obiettivo di un Tca, di conseguenza, deve essere conseguito col più largo coinvolgimento negoziale possibile, inclusivo di tutte le parti in gioco, attraverso un mandato chiaro, durante i negoziati, fino alla loro implementazione nazionale/aziendale dell’accordo raggiunto.

#### **4. Natura ed efficacia giuridica dei *Transnational company agreements* nel diritto dell’Unione Europea**

Queste considerazioni ci portano al cuore della questione, che riguarda la natura giuridica di questi accordi. Tutte le ricerche condotte dimostrano quanto questo problema sia arduo a essere trattato e risolto. I *Transnational company agreements* (Tca) non godono di uno statuto giuridico espressamente dedicato né nel diritto sociale europeo né – a maggior ragione – in quello internazionale. Nessuna cornice normativa chiarisce quali debbano essere gli attori, le procedure, le condizioni per rendere eventualmente vincolanti gli effetti degli accordi negoziati (Ales et al., 2006). Questa mancanza non ha tuttavia impedito – come abbiamo visto – lo sviluppo e un certo grado di diffusione della contrattazione transnazionale. Su quali presupposti, se ve ne sono?

Evidentemente ve ne sono, e vanno innanzitutto ricercati nei principi generali del diritto privato internazionale (van Hoek, Hendrickx, 2010; Scarponi, 2011), e di quello del lavoro in particolare, a partire dalla Convenzio-

<sup>11</sup> In tal senso, vedi Rehfeldt, 2013, p. 181. Le cose sono parzialmente cambiate da quando, negli ultimi dieci anni, il sistema contrattuale tedesco ha conosciuto un forte processo di decentramento, indotto dall’impiego di *clausole di uscita* dal contratto di settore, mediante le quali i consigli aziendali hanno visto espandere le loro prerogative contrattuali in azienda in ambiti che storicamente gli erano stati preclusi. Sull’argomento vedi Bispinck, Dribbusch, 2012.

ne Ilo 98 del 1949 in tema di contrattazione collettiva. Un vero e proprio diritto fondamentale e universale, alla stregua di quel ristretto nucleo di *core labour standard* oggi solennemente riconosciuti in sede Onu e Ilo. Altre Convenzioni (la 154 del 1981) e Raccomandazioni (la 41 del 1951 e la 163 del 1981) forniscono una definizione di contrattazione collettiva, di parti negoziali, di autonomia collettiva nella scelta del livello, senza alcuna preclusione a che essa possa riguardare anche quello sovranazionale. Sono quelli che, nel suo contributo su questa rivista, Bronzini chiama «diritti a matrice Onu». Contenuti analoghi si ritrovano anche negli artt. 5 e 6 (rivisti) della Carta sociale europea del 1961, e all'art. 11 della Carta europea dei diritti fondamentali dei lavoratori del 1989.

L'Unione Europea può agire, com'è noto, solamente nell'ambito delle competenze stabilite dai suoi trattati (art. 5.2 del Trattato dell'Unione Europea e art. 7 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, Tfu). Nell'area di competenza condivisa, entro cui rientrano politica sociale e coesione economica (art. 4.2 Tfu), può prendere iniziative per favorire il coordinamento fra le politiche degli Stati membri (art. 5.3 Tfu) o per integrare le loro attività (art. 153.1 Tfu), come nel caso della rappresentanza e alla difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, inclusa la codeterminazione. Restano espressamente escluse la materia salariale, il diritto di associazione sindacale, quello di sciopero e di serrata (art. 153.5 Tfu). Rispetto alla contrattazione collettiva, l'art. 28 della Carta di Nizza (2000), costituzionalizzata nel Trattato di Lisbona, sancisce oggi come fondamentale «il diritto di negoziare e di concludere accordi collettivi *ai livelli appropriati*».

Il ruolo e le funzioni che il diritto dell'Unione Europea riconosce all'autonomia collettiva, in tutte le sue possibili forme, sono ampie e molto significative (Caruso, Alaimo, 2011; Guarriello, 2012; Giubboni, Peruzzi, 2013). Ne qualificano fortemente – come si è detto – il peculiare *modello sociale* (AA.VV., 2012). Il salto decisivo avviene nel 1991, con l'Accordo sulla politica sociale allegato al Trattato di Maastricht, poi implementato nel capitolo sociale del Trattato di Amsterdam, nel 1997. Grazie a esso, l'ordinamento comunitario si dota di tutti gli ingredienti per dar vita ad accordi collettivi di livello europeo.

Insieme al diritto delle parti sociali europee a essere consultate prima che siano adottati progetti normativi inerenti alla politica sociale (art. 138, ora art. 154 Tfu), l'art. 139 (ora 155 Tfu) prevede la possibilità che il dialo-

go sociale europeo possa evolvere anche in accordi volontari o *autonomi* (*voluntary route*), in cui «gli accordi conclusi a livello comunitario sono attuati secondo le procedure e le prassi specifiche delle parti sociali e degli Stati membri». I Tca europei (Efa) appartengono proprio alla categoria degli accordi autonomi e volontari; ne sono – per così dire – una sottospecie, in alternativa alla normativa tripartita d’ispirazione neo-corporativa (accordo interconfederale-direttiva), grazie alla quale il dialogo sociale europeo ha prodotto in questi anni alcuni fra i suoi risultati più noti e significativi (Caruso, Alaimo, 2011). Un modello che da anni vive una prolungata fase di stallo, attestata dal notevole calo dei risultati conseguiti in termini di nuove direttive sociali, a differenza degli accordi volontari, che invece sono cresciuti sensibilmente. Come anche quelli sottoscritti a livello settoriale europeo, di cui traccia il nesso coi Tca Anna Alaimo nel suo articolo.

La Commissione europea (2005), a partire dall’Agenda sociale 2005-2010, sta puntando molto sugli Efa, raccomandandone l’espansione e il consolidamento. Nel 2008 la Direzione generale Occupazione e affari sociali ha costituito un gruppo di esperti sul tema, con l’obiettivo di monitorarne gli sviluppi e scambiarsi informazioni su come sostenere il processo in corso. Nel 2011 il lavoro degli esperti è proseguito, elaborando infine una proposta, consegnata nel 2012<sup>12</sup>, nella quale si legge: «in quanto caratteristica emergente del dialogo sociale europeo, i *Transnational company agreements* meritano di essere promossi secondo la competenza conferitagli dal Trattato (art. 152-153 Tfu) e dalla Carta dei diritti (art. 28)». Essi sono inoltre considerati «coerenti coi principi e gli obiettivi su cui si fonda la Strategia Ue 2020 e l’agenda di flessicurezza».

Dunque, pur in assenza di disposizioni specifiche, il diritto europeo non nega ma offre anzi numerosi agganci affinché i Tca trovino un sufficiente grado di legittimazione giuridica. Resta tuttavia il problema dell’efficacia e dunque, in definitiva, dell’effettività di intese e accordi il cui potere di vincolo riposa interamente sulla volontà e sulla capacità con cui le parti firmatarie sono in grado di esercitare un’influenza sui propri terminali associativi e locali. La domanda che ci si pone è se tale carenza costituisca di fatto, proprio per la duttilità che gli è propria, un incentivo alla contrattazione, specie sul fronte delle aziende, o piuttosto un ostacolo alla loro piena ed effet-

<sup>12</sup> Rapporto del gruppo di esperti nominato dalla Commissione, *Transnational company agreements*, Bruxelles, 31 gennaio 2012 [COM(2012)0173].

tiva diffusione. Se cioè l'astensionismo normativo, il volontarismo che oggi permea queste esperienze, sia l'approccio più realistico, o se piuttosto non sia necessaria una più solida base giuridica a livello di diritto dell'Unione Europea. Il problema, non certo inedito nella sfera del diritto sindacale e delle relazioni industriali, è quello di coniugare nel modo migliore un grado di autonomia che salvaguardi le grandi differenze di sistema, oltre che di orientamento culturale e ideologico delle parti sociali a livello europeo, con lo sviluppo stabile e incisivo di accordi che non siano la mera enunciazione di un catalogo simbolico di buone intenzioni.

La Commissione ha fornito un proprio chiarimento, stabilendo che gli accordi autonomi sono vincolanti «solo per le parti firmatarie e i loro affiliati», impegnando «le parti firmatarie [...] a un'implementazione attraverso soluzioni nazionali a loro iniziativa (legislazione, accordi collettivi, codici di condotta, promozione condivisa di strumenti ecc.)»<sup>13</sup>.

Un Tca non è di per sé in grado di sortire effetti immediati in ciascuna delle sedi (fabbriche o uffici) in cui si articola la presenza dell'impresa multinazionale. Occorre un ulteriore passaggio negoziale, mediante il quale il management e le rappresentanze sindacali locali ratificano, finanche sito per sito, l'implementazione del Tca. Questo esercizio non è scontato e neppure semplice. I sistemi europei di relazioni industriali sono infatti molto diversi fra loro. Gli accordi collettivi non hanno lo stesso significato giuridico, la stessa efficacia, in tutti gli Stati membri. In alcuni casi il vincolo si produce per il tramite di un atto pubblicistico di estensione dell'efficacia; in altri, incorporando il contenuto dell'accordo collettivo nel contratto individuale di lavoro; in altri ancora, ad esempio nel Regno Unito, gli accordi collettivi operano comunemente alla stregua di *gentlemen agreements* non vincolanti, salvo diversa disposizione decisa dalle parti firmatarie.

Sono poi diversi i modelli di rappresentanza nei luoghi di lavoro, che può essere a canale singolo (come in Svezia, nel Regno Unito e in buona parte dell'Europa Centro-Orientale), misto (Danimarca e, per certi versi, Italia), o a doppio canale, prevalente nel modello continentale di relazioni industriali (Germania, Austria, Francia, Spagna, Belgio). Ci sono alcuni paesi in cui i sindacati detengono poteri di codeterminazione, in azienda

<sup>13</sup> SEC(2010), 964 definitivo, 22 luglio 2011, p. 13. Commission staff working document *Transnational Company Agreements: Realising the Potential of Social Dialogue*, Bruxelles, 10 settembre 2012 [SWD(2012)264].

e/o in seno agli organi societari di controllo (su tutti, il modello tedesco della *mitbestimmung*); gli altri, la maggior parte, che non dispongono di queste prerogative.

Estremamente vario è il tasso di sindacalizzazione, fra i picchi nordici, compresi fra il 60 e il 70 per cento, e i livelli inferiori al 10 per cento della regione baltica e della Francia. Ugualmente difforme il grado di copertura contrattuale, o del livello prevalente in cui esso si sostanzia (interconfederale, nazionale settoriale, aziendale). A tutto ciò deve aggiungersi il fatto che la natura a volte generica degli obiettivi contenuti nei Tca può renderne difficile il concreto recepimento a livello nazionale/locale. Questo comporta che l'implementazione dei Tca possa differire, anche sensibilmente, da paese a paese, determinando di fatto una *nazionalizzazione* degli effetti, che contraddice scopo e ambizioni di questa forma di contrattazione collettiva.

Per venire a capo di esiti tanto incerti quanto eterogenei, le possibilità in campo sono essenzialmente tre (Rodríguez et al., 2012; Zimmer, 2012):

- *Recepimento tramite nuovi accordi conclusi a livello nazionale.* Una possibilità è che i Tca producano gli stessi effetti giuridici grazie alla tecnica dell'adesione. Le parti nazionali/aziendali devono cioè stipulare un ulteriore accordo di recepimento. Ciò avverrebbe sulla base del vincolo associativo che lega fra loro organizzazioni di diverso livello (federazioni sindacali europee e nazionali di settore), secondo la teoria privatistica del mandato. Questa soluzione avrebbe il pregio di tenere nel dovuto conto le differenze reali fra i vari sistemi di relazioni industriali. E ciò la rende, per certi versi, più praticabile. Tuttavia essa si attesterebbe sull'attuale status quo, coi problemi di effettività e relativa disomogeneità che abbiamo visto.

- *L'effetto giuridico varia secondo la volontà delle parti.* Un'altra possibilità è che gli effetti giuridici dei Tca varino secondo la volontà espressa dalle parti. Una direttiva europea, in questo caso necessaria, disporrebbe una base giuridica minima e su alcuni aspetti procedurali. Gli effetti giuridici, ad esempio l'estensione dell'efficacia, sarebbero rimessi alle varie normative nazionali di recepimento. Il vantaggio di una tale soluzione sarebbe quello di garantire una maggiore effettività di quanta non ve ne sia oggi, pur salvaguardando un certo grado di flessibilità agli accordi e al loro recepimento.

- *Standardizzare tutti gli effetti giuridici in tutti gli Stati membri.* La scelta di certo più ambiziosa sarebbe quella di dotarsi di una normativa quadro di livello europeo, secondo la prospettiva classica della *auxiliary legislation*, della «contrattazione all'ombra del diritto» (Bercusson, 1992; Lo Faro,

2007). Già il Rapporto Ales (2007) si era espresso a favore di un approccio sì flessibile, ma pur sempre sulla base di un quadro normativo dotato di una base giuridica più solida. Lo scopo dovrebbe essere quello di passare da testi di tipo dichiarativo a testi in grado di avere un effetto veramente vincolante. Una cornice normativa minima e duttile, da perseguire attraverso uno degli strumenti tipici del diritto europeo (regolamento o direttiva), lasciando alle parti la facoltà di specificare l'aspetto vincolante, o non vincolante, degli impegni che si intendono assumere. Più sono chiari gli impegni, più la loro esecutività si fa forte.

Si tratta in questo caso di una sfida particolarmente impegnativa, viste le grandi differenze che permangono fra gli attori e fra i vari sistemi nazionali di relazioni industriali. Infatti, come stiamo per vedere, è stata alla fine scartata anche in seno al sindacato europeo, che pure avrebbe dovuto essere il più propenso a una soluzione di questo tipo. La scelta di compromesso è oggi quella di una base giuridica di tipo meramente opzionale, non troppo diversamente da quanto accade già oggi, ma con una maggiore attenzione, fortemente sottolineata dai sindacati europei, alla scelta di comuni indirizzi negoziali in capo alle rappresentanze dei lavoratori.

## **5. La soluzione «opzionale» nella posizione dei sindacati e delle istituzioni europee**

Creare una cornice giuridica specifica e comune rappresenta, allo stato delle cose, una specie di *mission impossible*. L'ambizione di realizzare un qualche tipo di interventismo giuridico si scontra infatti con una serie di ostacoli. Le associazioni imprenditoriali, innanzitutto, che in tutte le sedi hanno dichiarato la loro completa e intransigente contrarietà a qualsiasi soluzione che vada oltre l'integrale volontarismo di oggi (Janssen, 2009). Come è stato opportunamente ricordato, il lavoro può perseguire i suoi interessi di classe solo attraverso forme sovranazionali che lo proteggano dalla deregolamentazione competitiva. Di contro, il capitale può conseguire i suoi interessi di classe semplicemente rigettando o bloccando qualsiasi tentativo in tal senso (Bieling, Schulten, 2001, p. 25). Per com'è congegnato il processo deliberativo europeo, ciò – da solo – potrebbe bastare a compromettere ogni ulteriore evoluzione normativa di queste esperienze, chiudendo qui il discorso.

Occorre però riconoscere come una forte resistenza aleggi anche fra alcune organizzazioni sindacali, che percepiscono questi accordi come una potenziale interferenza rispetto al grado di autonomia e di forza di cui sentono di godere a livello nazionale (Jagodzinski, 2012). I sindacati scandinavi in particolare, ma per certi versi anche quelli tedeschi, non nascondono una riluttanza più o meno esplicita ad adottare un approccio normativo forte (*hard law*) in tutti i casi dove ciò dovesse comportare un sostanziale trasferimento di sovranità, in grado di indebolire istituzioni nazionali e prassi contrattuali ritenute ben strutturate e relativamente efficienti. In alcuni casi queste diverse valutazioni, già fra i vari sindacati nazionali, hanno avuto un impatto negativo, come nel caso dell'Electrolux, coi sindacati svedesi contrari a un accordo europeo sul piano di ristrutturazione del gruppo, o alla Siemens, dove la posizione dei sindacati tedeschi non è stata alla fine troppo dissimile da quella degli svedesi (Telljohann, 2011).

Ma al di là dei singoli episodi, la sensazione è che fra i sindacati nazionali permanga una certa resistenza culturale e ideologica a dotare le rappresentanze sovranazionali di poteri contrattuali destinati a ridimensionare il già indebolito sistema interno di relazioni sindacali (Marginson, Sisson, 1998; Boni, 2012). Anche perché – va riconosciuto – non appaiono affatto chiare o del tutto convincenti le contropartite. L'estrema e comprovata difficoltà a sanzionare i comportamenti elusivi delle imprese multinazionali, col conflitto industriale sovranazionale o piuttosto per via giudiziaria, fa apparire la contrattazione transnazionale come una prospettiva ancora troppo fragile per immolare in suo nome istituzioni e consuetudini interne ritenute ancora, a dispetto di tutto, le più soddisfacenti fra quelle oggi disponibili.

Su questo, i sindacati nazionali risultano schiacciati da un grave dilemma che dalla contrattazione sovranazionale si espande al giudizio complessivo sul processo – a «doppio movimento», ma sostanzialmente asimmetrico – di integrazione europea. Mentre quest'ultima sembra voler procedere smantellando, in via di fatto e/o di diritto, le funzioni vitali del contratto collettivo (vedi nuova governance europea), al sindacato non rimane che investire sulle opportunità offerte dalla dimensione europea della negoziazione, proprio per tentare di porre ancora un argine a questa decostruzione.

In considerazione di questi ostacoli e dilemmi (Scherrer, 2011), ma forse soprattutto per ragioni di realismo, la Ces ha abbandonato l'ambizione

di giungere a una regolamentazione *hard* della materia, preferendo quella *soft*, opzionale, ritenuta l'unica in grado di superare resistenze e idiosincrasie sia nel campo delle associazioni padronali sia al proprio interno. Marco Cilento ne tratta diffusamente nel suo contributo. La Ces ha ripetutamente preso posizione sui Tca: una prima volta nel 2006, per tornarvi nuovamente nel giugno 2012, con una risoluzione che mira a realizzare *more and better Tca* attraverso una serie «facoltativa» di disposizioni, basate sulla capacità autonoma dei sindacati affiliati. Ai propri negoziatori si raccomanda di adottare alcune formule e precauzioni comuni, al fine di uniformare quanto più è possibile gli esiti negoziali, pur senza una normativa quadro che se ne faccia garante. Queste linee-guida prevedono in sostanza:

- le parti firmatarie devono dichiarare le loro intenzioni per quanto riguarda gli effetti giuridici che intendono conseguire;
- le parti negoziali devono entrambe palesare il mandato di cui dispongono;
- ruolo centrale delle federazioni europee di categoria;
- riconoscimento del ruolo dei Cae nell'avviare le trattative transnazionali;
- partecipazione dei sindacati nazionali alle trattative;
- inserimento di una clausola di «non regresso»;
- previsione di procedure per la gestione di conflitti interpretativi o gestionali.

L'idea di una base giuridica opzionale era stata avanzata nel 2005 dalla Commissione nell'ambito della nuova Agenda sociale (Commissione europea, 2005). Essa raccolse però una reazione negativa da parte delle associazioni datoriali. Ciò spinse allora la Commissione a rimandare qualsiasi ulteriore iniziativa e a costituire un gruppo di esperti ad hoc, designati dai sindacati, dalle associazioni imprenditoriali, dai governi e da altre istituzioni internazionali. Il gruppo aveva il compito di monitorare gli sviluppi e scambiarsi pareri su come sostenere il processo in corso. Il gruppo ha concluso il proprio lavoro nell'ottobre 2011 (Expert group, 2011). La relazione finale mette in luce quattro ambiti in cui le parti sociali possono trovare un terreno di convergenza:

- riconoscere il ruolo dei Tca e contribuire al loro sviluppo;
- sostenere gli attori dei Tca, chiarendo quello che è il loro ruolo;
- promuovere la trasparenza dei Tca;
- migliorarne l'implementazione e i collegamenti con gli altri livelli del dialogo sociale.

Da ultimo il Parlamento europeo, mediante la sua Commissione per l'occupazione e gli affari sociali (Parlamento europeo, 2013), ha espresso la sua valutazione favorevole per un *optional legal framework*, sottolineando il valore dell'autonomia delle parti sociali e delle differenze fra i vari accordi, lasciando dunque che sia a questo livello che vadano cercate le soluzioni più opportune. Si raccomanda, anche qui, che le parti includano una clausola di non regressione, avvertendo inoltre del fatto che un Tca potrebbe anche rappresentare un pericolo per gli accordi collettivi nazionali; che vi siano procedure alternative di risoluzione degli eventuali conflitti. Alla Commissione si propone invece di raccomandare alle parti sociali di tenere in conto i seguenti criteri relativi ai Tca: le procedure inerenti al mandato, e dunque alla legittimazione delle parti negozianti; il luogo e la data di conclusione dell'accordo; l'ambito geografico e sostanziale di applicazione; la clausola di non regressione; il periodo di validità; le precondizioni per denunciare l'accordo e le procedure di risoluzione del conflitto; i soggetti coperti dall'accordo.

Altri accorgimenti tecnico-giuridici provengono dalla dottrina più attenta alla dimensione transnazionale della contrattazione. C'è chi suggerisce di pensare a dispositivi *self-executive*, secondo un modello già utilizzato per la cosiddetta direttiva «silicone» del 2006 (Caruso, Alaimo, 2011), o di prevedere una clausola riguardante la scelta della legge e della giurisdizione nazionale da applicare in caso di contenzioso applicativo (Zimmer, 2012). Altre clausole dovrebbero tenere conto dei conflitti gestionali e della risoluzione dei conflitti. Ne parla Stefania Scarponi nel suo articolo. In mancanza di una sezione lavoro della Corte di Giustizia europea che possa essere chiamata a giudicare l'applicazione di un Efa, una soluzione potrebbe essere quella di creare un organismo di conciliazione/arbitrato a livello europeo e a composizione tripartita. Una nuova istituzione che potrebbe essere accessibile su base volontaria, le cui decisioni non impedirebbero alle parti coinvolte di rivolgersi eventualmente a un tribunale. Ciò consentirebbe inoltre di elaborare una sorta di giurisprudenza transnazionale (anche di natura privata), che possa aiutare questo tipo di prassi a essere meglio compresa nei suoi aspetti giuridici, e anche valutata su criteri di giustizia ed equità rispetto all'interesse europeo degli attori coinvolti. In tutti i casi, sarebbe molto utile promuovere le pratiche migliori, e la loro divulgazione, quelle che osservano determinati principi, determinati standard e linee guida.

## 6. Considerazioni conclusive

La diffusione dei *Transnational company agreements* comporta vaste implicazioni per l'insieme delle relazioni industriali europee e nazionali. Essi rappresentano un embrionale archetipo di contrattazione che, con il lessico di Robertson (1999), potremmo definire «glocalizzata». L'ambito di negoziazione e validità è infatti duplice: quello transnazionale e *globale* in cui opera l'azienda e dove si firma l'accordo, e quello *locale*, che coinvolge ogni sede dove essa è territorialmente impiantata. Di conseguenza, anche il centro di interlocuzione collettiva si sdoppia e polarizza, in senso centrifugo, *verso l'alto*, dove l'impresa multinazionale ha la sua sede principale, e in senso centripeto, *verso il basso*, con l'aziendalizzazione delle relazioni industriali. Per il cosiddetto modello «continentale» delle relazioni industriali (incluse le sue varianti nordiche e mediterranee), il rischio è che si bypassi e svuoti il tradizionale primato del più comune medium nazionale: il contratto collettivo nazionale di settore. Un dato che rischia di fatto di accentuare la deriva, già diffusamente in atto, verso un micro-corporativismo aziendalista, nel quale finirebbe con l'enfatizzarsi la competizione sui diritti e sulle tutele tra imprese dello stesso paese, dello stesso settore, dello stesso territorio<sup>14</sup>. Ration per cui è assolutamente indispensabile che ogni Tca negoziato contenga esplicite clausole di non regressione riguardo ai livelli vigenti nei vari contesti.

Sul piano sintomatico, il problema principale dei Tca risiede nella loro complessa procedura di stipulazione (*bottom-up*) e implementazione (*top-down*), specialmente in tempi di crisi e laddove i sindacati sono più deboli. Decisivo, a questo riguardo, sarà capire in che modo si evolveranno le relazioni industriali negli Stati membri dell'Europa Centro-Orientale, realtà verso le quali vi è stata in questi anni una forte tendenza alla delocalizzazione produttiva, per opera d'impresa con origini nei paesi sindacalmente e normativamente più forti.

Sul piano della teoria giuridica, i Tca rappresentano un caso piuttosto emblematico di quel processo di *de-positivizzazione* che investe oggi l'evoluzione del diritto globale. Si tratta infatti di testi che, con Maria Rosaria Ferrarese (2011), potremmo definire espressione di un diritto a «bassa definizione», diversamente da quello ad «alta definizione» che ha caratteriz-

<sup>14</sup> Sull'argomento, molto approfonditamente, Bavaro, 2012.

zato la storia del diritto civile moderno. Un diritto dislocato e periferico (Teubner, 2004), che si esprime attraverso una pluralità di fonti e procedure, in cui gli attori privati concorrono a forme di *soft law* e di *experimentalist governance* molto diverse dall'atteggiamento tipico del diritto normativo, in cui precetti di tipo sostanziale venivano definiti molto chiaramente (Ferrarese, 2011).

Un diritto *soft* – si potrebbe obiettare – può equivalere a nessun diritto, o al massimo a un diritto incerto, a metà tra il diritto e il non diritto, in grado di conseguire al massimo «connessioni lasche» (Cattero, 2011), spesso più simboliche che altro. Oppure, più insidiosamente ancora, un diritto asimmetrico: *soft* rispetto agli obblighi datoriali verso i lavoratori, *hard* quando invece si tratta di imporre loro sacrifici (Leonardi, 2012b).

Analizzandone i contenuti, si comprende come siamo ancora lontani dall'aver conseguito un nuovo livello di contrattazione in grado di intervenire in modo determinante su temi veramente strategici e di lungo termine. Nei testi tende infatti a prevalere l'enunciazione di principi e progetti (*soft issues*), di natura non di rado generica, laddove temi cruciali quali il salario o l'orario di lavoro (*hard issues*) restano programmaticamente al riparo da queste sfere della negoziazione sovranazionale. Fino a che punto, è da chiedersi, una contrattazione sindacale può pretendere di definirsi tale lasciando fuori questi contenuti?

A ciò si aggiunga un'altra considerazione critica. Il processo deliberativo a livello europeo è divenuto ormai talmente lungo, articolato ed estenuante – tra le istituzioni, tra le parti sociali, all'interno di ciascuna di esse, come si è potuto osservare nell'ambito della sola Ces, con le quasi cento organizzazioni nazionali che la compongono – da richiedere una catena di mediazione destinata inevitabilmente a frustrare ogni ambizione a realizzare una vera armonizzazione nel progresso del diritto sociale europeo. Prima o poi non tarderà a manifestarsi, se ne può star certi, il veto di qualche singola struttura o anello procedimentale, in grado di inceppare l'intero movimento della catena.

Il rischio è dunque che la *soft law*, pur essendo la più realistica fra le *second best solutions*, divenga di fatto l'ultima *ideologia sindacale*, nel senso dato a questa nozione dal grande storico del diritto Giovanni Tarello (1967) o, nella peggiore delle ipotesi, una *ideologia tout court*, ovvero la dissimulazione edulcorata e retorica di una sostanziale e drammatica impotenza a poter fare di più e di meglio.

Restiamo infatti convinti che nessun sistema di relazioni industriali possa reggere a lungo, rimanendo al contempo significativo, se i suoi esiti non vengono garantiti da un grado accettabile di certezza giuridica e dalla possibilità di sanzionare, socialmente e/o per via giudiziaria, i comportamenti più scopertamente elusivi posti in essere dalle imprese. L'attuale volontarismo, sempre cruciale nel preparare il terreno per lo sviluppo di relazioni industriali mature, incluse ora quelle sovranazionali, non basta a incoraggiare una diffusione sufficientemente ampia di questi accordi, e ad assicurare che una volta firmati siano implementati, ovunque previsto, in maniera effettiva e sufficientemente uniforme.

La diffusione di questi accordi, appunto, pone fra gli altri il problema della loro rappresentatività, del loro peso reale nell'evoluzione delle dinamiche globali delle relazioni industriali. Un aspetto che consideriamo fondamentale e che pure non pare trovare la necessaria attenzione fra quanti studiano questa materia. I *Transnational company agreements* ammontano oggi a poco più di 220 e coinvolgono all'incirca 144 aziende multinazionali. Sono pochi? Sono molti? In astratto, il confronto (con l'eventuale scarto) va cercato fra il numero di imprese firmatarie e quelle che potenzialmente avrebbero potuto farlo e non l'hanno fatto. Sappiamo che il numero di Cae istituiti è oggi all'incirca pari a 1.200, laddove – stando ai requisiti fissati dalla Direttiva 45/94/CE – dovrebbero essere non meno di 2.400. Le proporzioni sono presto fatte.

Ma le cose vanno ancora peggio, molto peggio, se si assume la scala globale, alla quale in fondo afferiscono gli accordi quadro internazionali (Efa). I dati Unctad relativi al 2010 ci dicono che nel mondo operano 103.788 multinazionali, con 892.114 affiliate estere (Unctad, 2011). Molte di esse sono relativamente piccole o, come si dice, «tascabili», attive in non più di due o tre paesi. Ma ve ne sono altre che hanno dimensioni e fatturati enormi, pari o superiori a quelli di tanti Stati nazionali. Sul piano strettamente quantitativo, la conclusione che se ne deve trarre non può che essere negativa: i Tca rappresentano oggi una quota estremamente minoritaria di imprese multinazionali. Giudizio severo ma inevitabile, mitigato solo dal peso relativo – in termini di fatturato e occupazione – della gran parte dei grandi gruppi che hanno firmato accordi transnazionali.

La crisi, dal canto suo, sta duramente mettendo alla prova, questa volta qualitativamente, lo sforzo pur meritorio compiuto con intese di questo tipo. La contrattazione collettiva sconta oggi un arretramento senza prece-

denti, attestato con più o meno forza ovunque, fra decentramento spinto, individualizzazione e contenuti quasi esclusivamente concessivi. Le cose non possono andare meglio se ci spostiamo al livello, poco più che pionieristico, della negoziazione transnazionale. Vicende drammatiche come quelle dell'ArcelorMittal, della Renault, della Peugeot – solo per citarne alcune – rivelano come anche accordi formalmente soddisfacenti non reggano alla prova di pesanti ristrutturazioni su scala globale, con buona pace di tutti quei proponimenti, cari alla pubblicistica comunitaria, sul *responsible restructuring* o sull'*anticipation of change*. Si prenda il caso del settore dell'elettrodomestico bianco, particolarmente interessato da imponenti processi di delocalizzazione: qui il gioco si è fatto da subito molto duro, con la chiusura a catena di siti e lo spostamento delle produzioni, coi sindacati divisi, dunque incapaci o privi della stessa volontà necessaria per sottoscrivere anche un solo accordo transnazionale.

Quando la prospettiva della chiusura di stabilimenti, con forti tagli occupazionali, diviene terribilmente concreta, ogni aspirazione alla solidarietà internazionale s'infrange e i sindacati vengono come sempre schiacciati nella morsa della «doppia lealtà» (Sciarra, 2013): una, generosa ma più debole e spesso retorica, protesa all'esterno del proprio Stato; l'altra, più stringente e immediatamente reattiva, protesa verso le preoccupazioni e le attese della gente da cui si è ricevuto un mandato. In questa difficoltà – peraltro non inedita – si spiega, anche se forse non si giustifica del tutto, quel deficit politico di iniziativa sindacale globale, lamentato di recente da Luciano Gallino (2012), dinanzi alla *reconquista* capitalistica, alla «lotta di classe dopo la lotta di classe».

Tutto ciò ripropone il problema di una nuova solidarietà (Zoll, 2003), anche a livello internazionale, da ricercare e conquistare in presenza di scenari in cui al *divide et impera* capitalistico corrisponde di fatto l'altrettanto tristemente noto *mors tua vita mea*.

Per questi motivi, l'azione dei sindacati a livello sovranazionale non può che diventare sempre più centrale (Fichter, Helfen, Schiederig, 2011), come la scelta strategica di favorire un coordinamento contrattuale fra i sindacati dei diversi paesi (Glassner, Pochet, 2011). Un obiettivo che la Ces ha fatto proprio sin dal congresso di Helsinki del 1999, per ribadirlo successivamente a Siviglia nel 2007 e ad Atene nel 2011.

Ciò rende indispensabile migliorare tutti, in special modo i sindacati, la conoscenza dei diversi sistemi nazionali di relazioni industriali. Occorre an-

dare oltre a ciò che Ulrich Beck stigmatizza in termini di «nazionalismo metodologico». Lo studio delle relazioni industriali ha del resto la comparazione internazionale nel suo dna; è già culturalmente attrezzato per far fronte a questa sfida. Basti pensare al dibattito che, sin dalla nascita di questa corrente di studi, interroga riguardo al primato delle tendenze alla *divergenza* fra i sistemi nazionali o piuttosto verso la *convergenza*. Analisi divenute classiche – da Otto Kahn-Freund a Giovanni Tarello, da Gino Giugni a Lord Wedderburn – hanno chiarito come il valore della comparazione negli studi giuridici e delle relazioni industriali risieda nella correlazione che instaurano tra l'analisi descrittiva dei vari sistemi e il profilo normativo che essi possono assumere grazie alla loro trasferibilità (*legal transplant*) da un paese o modello a un altro (Caruso, Militello, 2012).

Un approccio del genere, tuttavia, richiede sempre molto equilibrio, essendo particolarmente esposto al rischio di essere strumentalizzato dalla pretesa di conferire una legittimazione sovranazionale, presuntivamente neutra, a riforme nazionali che hanno solo un preciso scopo politico. Come quello in atto di decostruire, con l'avallo nobilitante di tanti «tecnici» ed esperti della comparazione, quel che resta del diritto del lavoro e delle relazioni industriali. Basti pensare – ne scrivono Muller e Schulten su questo numero della rivista – al «nuovo interventismo europeo» contenuto nel *Patto Euro Plus* e nel *Fiscal compact*, grazie al quale, pur senza averne formalmente il potere normativo, l'Unione Europea – di concerto con la Banca centrale europea e il Fondo monetario internazionale (la cosiddetta *troika*) – sta letteralmente smantellando il sistema contrattuale e dei diritti sociali in un numero sempre maggiore di paesi europei, fra cui il nostro.

Sconcerta non poco il fatto che i sindacati di alcuni paesi europei – fra cui Spagna e Grecia – si siano visti costretti a fare ricorso agli organismi dell'Ilo per denunciare la violazione delle sue convenzioni in materia di contrattazione, neanche si trattasse di paesi emergenti o poco sviluppati, tradizionalmente più avvezzi a questo genere di abusi e denunce. E che dire delle ormai famigerate sentenze della Corte di Giustizia sui casi Viking e Laval? L'effetto di questa micidiale azione a tenaglia è che, nonostante le persistenti divergenze fra i modelli istituzionali formali, lungamente enfatizzate dalla nota teoria delle «varietà di capitalismi» (Hall, Soskice, 2001), oggi prevalgano sempre più chiaramente tendenze alla convergenza sostanziale (Katz, Derbyshire, 2002) verso politiche di chiara impronta neoliberista, «ovvero verso una rilanciata discrezionalità delle imprese» (Baccaro, Howell,

2012, p. 521; Crouch, 2012; Kelly, Hamann, 2010). Ne sono una prova il generale e concomitante declino della membership, del conflitto industriale, della copertura contrattuale, ma più ancora del ruolo stesso della contrattazione collettiva, sempre più ridotta a un simulacro di se stessa.

In definitiva, parlare di contrattazione collettiva transnazionale è senz'altro giusto e necessario, ma a condizione di non distogliere troppo lo sguardo dalla necessità di disporre di una veduta d'insieme, in grado di cogliere la molteplicità delle insidie che in maniera sempre più accelerata stanno erodendo forma e sostanza del potere sindacale e della contrattazione collettiva settoriale o comunque *multi-employers*. Da questo punto di vista, riteniamo indispensabile che il sindacato europeo, in tutte le sue articolazioni, adotti al più presto una strategia di ri-politicizzazione delle relazioni industriali (Platzer, 1998), l'unica veramente in grado di cogliere e affrontare nel modo più adeguato, oltre alle pur necessarie *tecnicità* giuridico-sindacali, il carattere senza precedenti della sfida che, una volta ancora, il capitale muove al lavoro.

### Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2012), *La participation des salariés au niveau européen: comités d'entreprise européens, société européenne, syndicats européens*, in *Revue de l'Ires*, numero speciale, 71.
- Ales E. (2012), *Transnational: the Emerging Multifaced Dimension of Industrial Relations*, in Leonardi S. (a cura di), *op.cit.*
- Ales E. (2011), *Dal «caso Fiat» al «caso Italia». Il diritto del lavoro «di prossimità», le sue scaturigini e i suoi limiti costituzionali*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, XXI, 4.
- Ales E. (2007), *La contrattazione collettiva transnazionale tra passato, presente e futuro*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 115.
- Ales E., Engblom S., Jaspers T., Laulom S., Sciarra S., Sobczak A., Valdés Dal-Ré F. (2006), *Transnational Collective Bargaining: Past, Present and Future*, Bruxelles, European Commission, Directorate General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Baccaro L., Howell C. (2012), *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, XIII, 1.
- Bavaro V. (2012), *Azienda, contratto e sindacato*, Bari, Cacucci.

- Bercusson B. (1992), *Maastricht: a Fundamental Change in European Labour Law*, in *Industrial Relations Journal*, 23.
- Bieling H.J., Schulten T. (2001), *Competitive Restructuring and Industrial Relations within the EU Corporatist Involvement and beyond?*, Wsi discussion paper, 99.
- Bispinck R., Dribbusch H. (2012), *Contrattazione collettiva, decentramento e gestione della crisi. L'industria tedesca dopo il 1990*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, XIII, 1.
- Boni G. (2012), *Introduction*, in Schömann et al., *op. cit.*
- Carrieri M., Treu T. (a cura di) (2013), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino.
- Caruso B., Alaimo A. (2011), *Il contratto collettivo nell'ordinamento dell'UE*, working paper C.S.D.L.E. «M. D'Antona».it, 87.
- Caruso B., Militello M.G. (2012), *L'Europa sociale: il contributo del metodo comparativo*, working paper C.S.D.L.E. «M. D'Antona».it, 94.
- Cattero B. (2011), *Tra diritto e identità. La partecipazione dei lavoratori nel modello europeo*, in *Lavoro e Partecipazione. Sociologia del Lavoro*, 123.
- Ces (1999), *Towards a European System of Industrial Relations*, Statutory Congress of Helsinki, 29 giugno-2 luglio.
- Commissione europea (2005), *European Framework for Transnational Collective Bargaining*, Bruxelles, COM(2005)0033.
- Crouch C. (2012), *Il declino delle relazioni industriali nell'odierno capitalismo*, in *Stato e Mercato*, 94.
- Dezalay Y. (1997), *I mercanti del diritto: le multinazionali del diritto e la ristrutturazione dell'ordine giuridico internazionale*, Milano, Giuffrè.
- Epsu (2009), *Procedure for Negotiations at Multinational Company Level*, Comitato esecutivo, Bruxelles, 9-10 novembre.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2009), *Multinational Companies and Collective Bargaining*, Dublino.
- Expert group (2011), *Accordi aziendali transnazionali. Draft Elements for Conclusions of DG Employment*, working document, 5 ottobre.
- Faux J. (2006), *The Global Class War*, Hoboken, Wiley.
- Fem (2006), *Procedures for Negotiations at Multinational Company Level*, Lussemburgo, 13-14 giugno.
- Ferrarese M.R. (2011), *Prima lezione di diritto globale*, Bari, Laterza.
- Fichter M., Helfen M., Schiederig K. (2011), *Si può organizzare la solidarietà internazionale a livello aziendale? La prospettiva degli International Framework Agreements (Ifa)*, in *Lavoro e Partecipazione. Sociologia del Lavoro*, 123.

- Gallino L. (2012), *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, Bari, Laterza.
- Gallino L. (2005), *L'impresa irresponsabile*, Torino, Einaudi.
- Giubboni S., Peruzzi M. (2013), *La contrattazione collettiva di livello europeo al tempo della crisi*, in Carrieri M., Treu T. (a cura di), *op.cit.*
- Glassner V., Pochet P. (2011), *Why Trade Unions Seek to Coordinate Wages and Collective Bargaining in the Eurozone: Past Developments and Futures Prospects*, Bruxelles, Etui, working paper, 3.
- Guarriello F. (2012), *I diritti di contrattazione collettiva in un'economia globalizzata*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 135.
- Hall P.A., Soskice D. (a cura di) (2001), *Varieties of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Harvey D. (2008), *Neoliberalismo e potere di classe*, Torino, Allemandi.
- Harvey D. (2007), *Breve storia del neoliberalismo*, Milano, Il Saggiatore.
- Hoffman R. (2011), *Proactive Europeanisation of Industrial Relations and Trade Unions*, in Kowalsky W., Scherrer P. (a cura di), *Trade Unions for a Change of Course in Europe*, Bruxelles, Etui.
- Jagodzinski R. (2012), *Transnational Company Agreements: a Literature Review*, in Schömann I., Jagodzinski R., Boni G., Clauwaert S., Glassner V., Jaspers T., *op.cit.*
- Jagodzinski R. (2011), *EWC after 15 Years – Success or Failure?* in *Transfer*, XVII, 2.
- Janssen R. (2009), *Transnational Employer Strategies and Collective Bargaining: the Case of Europe*, in *International Journal of Labour Research*, 1.
- Katz H.C., Derbyshire O. (2002), *Converging Divergences*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kelly J., Hamann K. (2010), *The Puzzle of Trade Union Strength in Western Europe since 1980*, in *The Indian Journal of Industrial Relations*, 4.
- Keune M., Schmidt V. (2009), *Global Capital Strategies and Trade Union Responses: towards Transnational Collective Bargaining?*, in *International Journal of Labour Research*, I, 2.
- Lecher W.E., Platzer H.W. (1998), *European Union – European Industrial Relations? Global Challenges, National Developments and Transnational Dynamics*, Londra, Routledge.
- Leonardi S. (a cura di) (2012a), *EUROACTA. European Action on Transnational Company Agreements*, Roma, Ires.
- Leonardi S. (a cura di) (2012b), *Transnational Company Agreements. A Stepping Stone towards a Real Internationalization of Industrial Relations?*, Roma, Ediesse.
- Lo Faro A. (2012), *Bargaining in the Shadow of «Optional Frameworks»? The Rising of Transnational Collective Agreements and EU Law*, in *European Journal of Industrial Relations*, XVIII, 2.

- Lo Faro A. (2007), *La contrattazione collettiva transnazionale: prove di ripresa del dialogo sociale in Europa?*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 115.
- Mahnkopf B., Altvater E. (1995), *Transmission Belts of Transnational Competition? Trade Unions and Collective Bargaining in the Context of European Integration*, in *European Journal of Industrial Relations*, 1.
- Marginson P., Sisson K. (1998), *European Collective Bargaining: a Virtual Prospect?*, in *Journal of Common Market Studies*, 36.
- Papadakis K. (a cura di) (2011), *Shaping Global Industrial Relations: The Impact of International Framework Agreements*, Ginevra, Ilo/Palgrave Macmillan.
- Parlamento Europeo (2013), *Report on Cross-Border Collective Bargaining and Transnational Social Dialogue*, relatore Thomas Handel (gruppo Gue/Ngl), 26 giugno, 2012/2292(INI).
- Perulli A. (1999), *Diritto del lavoro e globalizzazione*, Padova, Cedam.
- Perulli A. (2011), *Globalizzazione e dumping sociale*, in *Lavoro e Diritto*, 1.
- Platzer H.W. (1998), *Industrial Relations and European Integration: Patterns, Dynamics and Limits of Transnationalization*, in Lecher W.E., Platzer H.W., *op.cit.*
- Rehfeldt U. (2013), *La posta in gioco nei canali multipli di rappresentanza. La contrattazione collettiva aziendale transnazionale*, in Carrieri M., Treu T. (a cura di), *op.cit.*
- Rhode W. (2009), *Global Production Chains, Relocation and Financialization: the Changed Context of Trade Union Distribution Policy*, in *International Journal of Labour Research*, I, 2.
- Robertson R. (1999), *Globalizzazione. Teoria sociale e cultura globale*, Trieste, Asterios.
- Rodríguez R. et al. (2012), *Study on the Characteristics and Legal Effects of Agreements between Companies and Workers' Representatives*, Bruxelles, Commissione europea.
- Salerno A., Masino G. (2013), *La fabbrica della crisi. Finanziarizzazione delle imprese e declino del lavoro*, Roma, Carocci.
- Scarponi S. (2011), *Gli accordi transnazionali a livello di impresa: uno strumento per contrastare il social dumping?*, in *Lavoro e Diritto*, 1.
- Scherrer P. (2011), *Unions still a Long Way from a Truly European Position*, in Kowalsky W., Scherrer P. (a cura di), *Trade Unions for a Change of Course in Europe*, Bruxelles, Etui.
- Schömann I., Jagodzinski R., Boni G., Clauwaert S., Glassner V., Jaspers T. (2012), *Transnational Collective Bargaining at Company Level*, Bruxelles, Etui.
- Schömann I., Sobczak A., Voss E., Wilke P. (2008), *International Framework Agreements: New Paths of Workers' Participation in Multinational Governance?*, in *Transfer*, XIV, 1, pp. 111-126.

- Sciarra S. (2013), *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Bari, Laterza.
- Sciarra S. (2011a), *Uno sguardo oltre la Fiat. Aspetti nazionali e transnazionali nella contrattazione collettiva oltre la crisi*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, III.
- Sciarra S. (2011b), *Automotive e altro: cosa sta cambiando nella contrattazione collettiva nazionale e transnazionale*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 130.
- Sciarra S. (2010), *Collective Exit Strategy: New Ideas in Transnational Labour Law*, working paper Jean Monnet, 4.
- Sciarra S. (2009), *Transnational and European Ways forward for Collective Bargaining*, working paper C.S.D.L.E. «M. D'Antona».it, 73.
- Silver B.J. (2003), *Le forze del lavoro. Movimenti operai e globalizzazione dal 1870*, Milano, Mondadori.
- Tarello G. (1967), *Teorie e ideologie nel diritto sindacale: l'esperienza italiana dopo la Costituzione*, Roma, Edizioni di Comunità.
- Telljohann V. (2011), *Processi di delocalizzazione nel settore europeo degli elettrodomestici e forme di regolazione sociale*, in *Sociologia del Lavoro*, 123.
- Telljohann V., da Costa I., Müller T., Rehfeldt U., Zimmer R. (2009a), *European and International Framework Agreements: New Tools of Transnational Agreements and Industrial Relations*, in *Transfer*, XV, 3-4.
- Telljohann V., da Costa I., Müller T., Rehfeldt U., Zimmer R. (2009b), *European and International Framework Agreements. Practical Experiences and Strategic Approaches*, report, Dublino, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Teubner G. (2004), *Societal Constitutionalism. Alternative in State-Central Constitutional Theory*, in Joerges C., Sand I.-J., Teubner G. (a cura di), *Transnational Governance and Constitutionalism*, Oxford, Hart Publishing.
- Uni-Europa (2008), *Statement on a UNI-Europa Finance Strategy on Transnational Collective Bargaining*, Vienna, 7 novembre.
- van Hoek A., Hendrickx F. (2010), *International Private Law Aspects and Dispute Settlement related to Transnational Company Agreements*, Bruxelles, Commissione europea.
- Unctad (2011), *World Investment Report*, Annex table 34: Number of Parent Corporations and Foreign Affiliates, by Region and Economy, Latest Available Year, 28/07/11, Ginevra, United Nations, in [http://archive.unctad.org/sections/dite\\_dir/docs/WI\\_R11\\_web%20tab%2034.pdf](http://archive.unctad.org/sections/dite_dir/docs/WI_R11_web%20tab%2034.pdf)
- Waddington J. (2011), *EWC: the Challenge for Labour*, in *Industrial Relations Journal*, XLII, 6.

- Zimmer R. (2012a), *Establishing a Legal Frame for Transnational Collective Agreements in Europe: a Difficult Task*, in Leonardi S. (a cura di), *op.cit.*
- Zoll R. (2003), *La solidarietà*, Bologna, Il Mulino.

#### ABSTRACT

*Dinanzi alle molteplici e radicali insidie che la globalizzazione pone ai diritti del lavoro e delle relazioni industriali, specie nei paesi in cui essi avevano raggiunto livelli più avanzati di sviluppo, la prospettiva di una qualche forma di contrattazione collettiva sovranazionale diviene per i sindacati di tutto il mondo una esigenza sempre più ineludibile. La diffusione di accordi di questo tipo, per quanto ancora circoscritta per diffusione e contenuti, costituisce una delle poche note incoraggianti in uno scenario di crisi perlopiù segnato da una erosione, aggressiva e senza precedenti, dei diritti sociali e sindacali. Privi di una copertura normativa esplicita e diretta, i contratti transnazionali a livello aziendale di gruppo costituiscono un caso emblematico di quel diritto globale, oggi contrassegnato dalla proliferazione di attori e procedimenti alternativi a quelli tradizionali dell'hard law nazionale ed europeo. Un modello di volontarismo e autonomia collettiva, ben noto a un sistema nazionale di relazioni industriali come il nostro, che come il nostro ne rivela tutti i pregi e i limiti, qui aggravati da una più accentuata asimmetria di poteri fra impresa e lavoro, nonché da una più difficile esigibilità imputabile alle difficoltà oggettive, ma anche soggettive e politiche, di porre in essere forme di solidarietà e di conflitto a livello sovranazionale.*

*Amid the many radical and pitfalls that globalization poses to labor rights and industrial relations, especially in countries where they had reached a more advanced level of development, the perspective of some form of supranational collective bargaining for trade unions of all the world becomes a more and more inescapable need. The spread of such agreements, although still limited by diffusion and content, is one of the few encouraging notes in a crisis scenario, mostly marked by erosion, aggressive and unprecedented, of labour and trade union rights. Without an explicit and direct regulatory coverage, transnational company agreements are a typical case of that global law, now marked by the proliferation of actors and alternative procedures to traditional hard law at national and European level. A model of voluntarism and collective autonomy, well known to a national system of industrial relations such as ours, that as our, reveals all its merits and well the limits, here compounded by a more pronounced asymmetry of power between labor and capital, as well as a more difficult effectiveness, due to objective difficulties, but also subjective and political, to engage in forms of solidarity and conflict at the supranational level.*



## La dimensione poliedrica ed emergente delle relazioni di lavoro\*

Edoardo Ales\*\*

### 1. La dimensione transnazionale: una definizione per sottrazione

A tal fine, sembra opportuno prendere le mosse da una definizione per sottrazione, in positivo e in negativo, dalle dimensioni regolative classiche delle relazioni di lavoro: la dimensione nazionale, la dimensione sovranazionale e quella internazionale. Di conseguenza sarà necessario, per definire la dimensione transnazionale, fornire definizioni (funzionalizzate) delle altre dimensioni:

- per dimensione nazionale delle relazioni collettive, talvolta istituzionalizzata e tripartita, si intende quella creata dalle parti sociali operanti a qualsiasi livello, spesso sullo sfondo di una disciplina legale, le cui regole, unilaterali o negoziate, trovano (almeno potenziale) applicazione ai lavoratori e ai datori di lavoro stabiliti e operanti nei confini di uno Stato sovrano;
- per dimensione sovranazionale, istituzionalizzata, delle relazioni collettive, si intende quella creata dalle parti sociali europee nell'ambito del «dialogo sociale comunitario», con l'obiettivo di modificare i sistemi nazionali di relazioni di lavoro a livello intersettoriale o di settore, anche attraverso un'attività di *lobbying* nei confronti delle istituzioni dell'Unione Europea<sup>1</sup>;

\* Il saggio riproduce, con alcune modifiche, la relazione tenuta al IX Convegno internazionale in memoria di Marco Biagi «Europa 2020: prospettive comparate e azione transnazionale. Exit strategies per i mercati del lavoro, le relazioni industriali e la gestione delle risorse umane», svoltosi a Modena dal 17 al 19 marzo 2011.

\*\* Edoardo Ales è docente di Diritto del lavoro presso l'Università di Cassino e del Lazio Meridionale, e docente di Eu Labour Law and Policy presso la Luiss «Guido Carli».

<sup>1</sup> Se si condivide l'opinione secondo la quale i risultati del «dialogo sociale europeo» (intersettoriale), trasposti in Decisione del Consiglio ai sensi degli artt. 154 e 155, comma 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, devono essere considerati come uno strumento per la realizzazione del diritto dell'Unione Europea, si deve concludere che essi appartengono alla dimensione sovranazionale delle relazioni industriali, non rientrando nella definizione di transnazionale appena proposta. Per una situazione che presenta forti tratti di

- per dimensione internazionale delle relazioni collettive, istituzionalizzata e tripartita per eccellenza, si intende quella che si è sviluppata nell'ambito dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil), che trova la sua formalizzazione mediante dichiarazioni, convenzioni e raccomandazioni.

Di conseguenza, per dimensione transnazionale delle relazioni collettive si intende quella creata dai rappresentanti dei lavoratori e delle imprese (o da una singola impresa) multinazionali nel momento in cui concordano (o accettano) regole che trovano applicazione al di là dell'ambito nazionale (differenziazione in positivo dalla dimensione nazionale), senza, per questo, appartenere alla dimensione sovranazionale o internazionale (differenziazione in negativo dalla dimensione sovranazionale o internazionale).

## 2. Le quattro tipologie di transnazionale

Nonostante che la definizione della dimensione transnazionale sia stata formulata per sottrazione/differenziazione, l'indagine empirica dimostra come i suoi contenuti siano solo in parte autonomi rispetto ai sistemi sovranazionale e internazionale di relazioni di lavoro e ai loro sistemi giuridici di riferimento (rispettivamente quello dell'Unione Europea e quello dell'Oil). Proprio l'indagine empirica consente di classificare in tipologie i diversi contenuti della dimensione transnazionale, secondo le loro modalità di interazione con i sistemi giuridici sottesi alla dimensione sovranazionale e internazionale delle relazioni di lavoro.

Quattro sono le tipologie di transnazionale che emergono dall'analisi: il transnazionale «indotto» (*prompted*); il transnazionale «derivato» (*spun-off*); il transnazionale «modellato» (*modelled*); il transnazionale «spontaneo» (*spontaneous*).

### 2.1. Il transnazionale «indotto»

Varie forme d'interazione tra le parti sociali europee e il diritto, le istituzioni o le politiche comunitarie in senso ampio, possono essere ricondotte a quello che definiamo transnazionale «indotto». Questo è il caso:

anomalia, vedi l'Accordo sulla protezione della salute dei lavoratori attraverso la corretta manipolazione e utilizzo della silice cristallina e dei prodotti che la contengono (2006/C 279/02).

- degli *European Autonomous Framework Agreements* (o degli *Action Plans*) sottoscritti tra il 2002 e il 2010;
- dei risultati del Dialogo sociale europeo settoriale, se non attuati da una decisione del Consiglio;
- degli accordi che istituiscono Comitati aziendali europei (Ewc), Comitati aziendali in seno alla *Societas Europaea* (Sewc) e Comitati aziendali in seno alla *Societas Cooperativa Europaea* (Scewc).

### 2.1.1. *Gli European Autonomous Framework Agreements*

Se, da un lato, essi sono conclusi autonomamente, dall'altro, sono il più delle volte «indotti» dalle istituzioni o ispirati alle politiche dell'Unione Europea. Ciò è avvenuto con riferimento a tre dei quattro accordi sinora sottoscritti. Si tratta di quelli relativi al telelavoro (2002), allo stress lavoro-correlato (2004) e al mercato del lavoro inclusivo (2010). Essi sono stati indotti rispettivamente:

- dall'invito del Consiglio e della Commissione europea all'apertura di negoziati su modalità di lavoro flessibili, tra cui il telelavoro;
- dalla necessità di specifiche azioni comuni in materia di stress lavoro-correlato, che anticipa una consultazione della Commissione;
- dai programmi di lavoro del Dialogo sociale europeo per il 2006-2008 e il 2009-2010, in cui le parti sociali europee ribadiscono il loro sostegno alla Strategia di Lisbona, ad armonizzare la propria azione con la strategia di crescita e occupazione e, ultimo ma non meno importante, ad attuare i principi comuni di flessicurezza negoziale nei mercati del lavoro inclusivi<sup>2</sup>.

Lo stesso Accordo Quadro sulle molestie e violenze sul lavoro (2007), nel quale non vi sono riferimenti alle istituzioni e alle politiche dell'Unione, è stato completato dalle *Multi-sectoral guidelines to tackle third-party violence and harassment related to work*, concordate dalle parti sociali nel settembre 2010 sotto l'egida della Commissione europea.

Analoghe conclusioni possono essere tratte per quanto riguarda i programmi d'azione delle parti sociali europee *Framework of actions on lifelong development of competencies and qualifications* (2002) e *Framework of actions on gender equality* (2005), riguardanti rispettivamente il tema della formazione professionale continua e dell'uguaglianza di genere, entrambi volti a contribuire all'implementazione della Strategia di Lisbona. Di conseguenza,

<sup>2</sup> Vedi anche l'impegno della Commissione contenuto in COM(2010)758, p. 17.

i documenti transnazionali che danno seguito a questi programmi d'azione generale (ad esempio, nel caso del primo, la dichiarazione congiunta delle parti sociali europee del settore bancario sul tema del *lifelong development of competencies and qualifications* del 2002) possono essere ricompresi nel transnazionale «indotto». Così, non a caso, il Trattato di Lisbona (2007) aggiunge l'art. 152 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, che testualmente recita: «l'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali. Essa facilita il dialogo tra tali parti, nel rispetto della loro autonomia».

### 2.1.2. *Il Dialogo sociale europeo settoriale*

Se non attuati da una Decisione del Consiglio, anche i prodotti del Dialogo sociale europeo settoriale (Dses) si collocano nella prospettiva del transnazionale «indotto», quale che sia il loro status giuridico e la loro finalità. Infatti, come noto, sin dal 1998 il Dses è stato stimolato dalla Commissione europea per il tramite dei Comitati sul Dialogo sociale settoriale, nell'ambito dei quali le parti sociali europee di settore negoziano all'ombra del sovranazionale.

### 2.1.3. *I Comitati aziendali europei*

Da ultimo, certo non in ordine di importanza, un esempio fondamentale di transnazionale «indotto» è rappresentato dagli accordi che istituiscono Comitati aziendali europei (Ewc), Comitati aziendali in seno alla Societas Europaea (Sewc) e Comitati aziendali in seno alla Societas Cooperativa Europaea (Scewc), attivati come sono da direttive del Consiglio, rispettivamente la 94/45/CE (come rifiuta la direttiva 2009/38), la 2001/86/CE e la 2003/72/CE. Andando oltre la considerazione ottimistica o pessimistica delle loro potenzialità nella costruzione di un'identità europea, qui sarà sufficiente rilevare come, strutturalmente, Ewc, Sewc e Scewc siano istituzioni transnazionali per eccellenza, dal momento che sono costituiti in gruppi o società (di dimensioni comunitarie) multinazionali e che i loro componenti provengono almeno da due Stati membri.

## 2.2. *Il transnazionale «derivato»*

Alla luce di quanto detto circa l'appartenenza al transnazionale «indotto» degli accordi che istituiscono Comitati aziendali europei (Ewc), gli *European* o *International Framework Agreements* sottoscritti dagli Ewc con i grup-

più o le imprese multinazionali possono essere considerati come transnazionale «derivato» dal diritto dell'Unione Europea. Invero essi eccedono l'ambito di azione degli Ewc, teoricamente limitato all'informazione e alla consultazione, fornendo una regolamentazione transnazionale di questioni rilevanti e delicate. Pertanto, come caratteristica principale del transnazionale «derivato» potrebbe indicarsi il fatto che gli Ewc operano come istituzioni transnazionali apparentemente al di fuori delle proprie competenze, a prescindere dall'appoggio esterno dei sindacati internazionali, europei o nazionali. Per questo, non possono essere considerati come una mera estensione delle relazioni industriali nazionali.

Secondo le diverse modalità di recepimento della direttiva sugli Ewc (a sua volta influenzata dalle differenti tradizioni di relazioni industriali di ogni Stato membro), i componenti possono essere eletti all'interno di liste sindacali, nominati dalle organizzazioni sindacali, ma anche direttamente eletti dai lavoratori, fuori quindi da qualsiasi ambito sindacale. Ne discende che, soggetti non necessariamente sindacalizzati, non solo contrattano, ma lo fanno anche su materie che in determinati Stati membri cadono sotto l'esclusiva competenza delle organizzazioni sindacali. Viceversa, i componenti sindacali degli Ewc sono chiamati ad affrontare argomenti che in alcuni Stati membri sono di competenza esclusiva dei *Works Councils* (consigli di fabbrica).

Tra i molti possibili, alcuni esempi possono aiutarci a comprendere il diversificato ambito di azione e il consequenziale ruolo che il transnazionale «derivato» sta svolgendo attualmente nella dimensione transnazionale (e nazionale) delle relazioni di lavoro. Alla General Electric Plastic Europe B.V. (Gepe) sono stati sottoscritti nel 2002 e nel 2004 due accordi che si occupano, rispettivamente, dell'utilizzo di sistemi di comunicazione elettronica e di *screening* pre-impiego (cosiddetto *background control*). Si tratta di temi complessi ed estremamente delicati, spesso strettamente regolamentati dalle normative nazionali. Infatti, entrambi gli accordi contengono una clausola di salvaguardia giusta la quale, supponendosi «applicabili per tutti i siti europei della società, tutta la legislazione locale sarà presa in considerazione. Tuttavia, nel caso qualsiasi parte dell'accordo sia in conflitto con normative nazionali e/o europee, quest'ultime prevalgono». Ulteriormente, anche per lo *screening* pre-impiego, «al fine di conformarsi alle normative locali le linee guida nazionali devono essere unificate. Nel caso in cui alcune attività siano proibite dalla legge locale, questo è segnato con

un asterisco». Analogamente, per quanto attiene l'utilizzo di sistemi di comunicazione elettronica, «la violazione di qualsiasi delle norme summenzionate e delle linee guida possono portare a provvedimenti disciplinari fino al licenziamento».

Il fatto che i documenti transnazionali «derivati» tocchino anche temi complessi e delicati, è confermato dall'Accordo europeo del Porr Gruppe AG (Austria) del 2003 sulla protezione dei dati. L'accordo disciplina la raccolta, la valutazione e la trasmissione dei dati registrati dei dipendenti all'interno della società o alle autorità nel senso più ampio, «sotto la stretta osservanza del diritto sia nazionale sia internazionale». Gli accordi Gepe e Porr mostrano, altresì, come gli Ewc stiano assumendo lo stesso ruolo che i *Works Councils* svolgono a livello nazionale all'interno dei gruppi multinazionali provenienti da Stati membri in cui il modello di codeterminazione è dominante.

Alle stesse conclusioni, con riferimento a un modello di relazioni industriali misto (anglo-tedesco), si può giungere leggendo l'Accordo disciplinante la scissione della Ford Visteon (*Agreement governing the separation of the Ford Visteon organisation*), sottoscritto presso la Ford of Europe nel 2000, che ha disciplinato (avrebbe dovuto disciplinare) il trasferimento a entità giuridiche distinte di nuova costituzione (*newco*) delle attività di Visteon di proprietà di Ford of Europe e dei dipendenti in quel momento occupati.

Un ulteriore esempio di accordo transnazionale «derivato», *soft* nella strumentazione ma dai contenuti decisamente *hard*, è rappresentato dalla Carta dei principi di gestione sociale (*Charter of the principles of social management*) adottata dal Dexia Group (Belgio-Francia) nel 2002. Questo disciplina, sotto forma di impegno unilaterale del gruppo condiviso con l'Ewc, il dialogo sociale, l'occupazione (competenze, formazione professionale e di lingua, informazioni sulle attività del gruppo, ampliamento dei livelli occupazionali) e la mobilità all'interno del gruppo.

### 2.3. Il transnazionale «modellato»

Nell'ultimo decennio un numero crescente di gruppi e di aziende multinazionali ha iniziato ad adottare «testi» transnazionali. Direttamente o indirettamente «modellati» su norme internazionali, essi sono stati, in parte, contrattati con (diversi tipi di) rappresentanze dei lavoratori, in parte, elaborati unilateralmente dalle imprese e poi condivisi con le rappresentanze dei la-

voratori. Andando oltre la questione se detti «testi» transnazionali debbano essere considerati come funzionali all'auto-promozione dell'immagine dell'impresa come socialmente responsabile, strutturalmente parlando essi costituiscono, allo stato attuale, un'espressione importante della dimensione transnazionale delle relazioni industriali.

Per quanto riguarda il modello cui essi si ispirano, si deve fare riferimento ai quattro principi e diritti fondamentali nel lavoro, come specificati nella Dichiarazione Oil del 1998. «Vale a dire: (a) libertà di associazione ed effettivo riconoscimento del diritto alla contrattazione collettiva [C87 sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, 1948; C98 diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva, 1949], (b) l'eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato od obbligatorio [C29 Convenzione sul lavoro forzato, 1930; C105 Abolizione della Convenzione sul lavoro forzato, 1957], (c) l'effettiva abolizione del lavoro minorile [C138 Convenzione sull'età minima, 1973; C182 Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999], e (d) l'eliminazione della discriminazione in materia di occupazione e impiego [C100 Convenzione sull'uguaglianza retributiva, 1951; C111 Convenzione sulle discriminazioni (impiego e occupazione), 1958; C135 Convenzione sulle rappresentanze dei lavoratori, 1971]».

Peraltro, già nel 1997 la normativa Oil aveva ispirato le parti sociali europee nella definizione, nel quadro del Dialogo sociale europeo settoriale, del Codice di condotta in materia di diritti fondamentali del lavoro sul luogo di lavoro (*Code of conduct on fundamental labour rights at work*) per le aziende operanti nel settore tessile e dell'abbigliamento.

I quattro *principi e diritti fondamentali sul lavoro* sono poi stati inseriti all'interno del *Global Compact* delle Nazioni Unite del 2000 (Principi 3, 4, 5 e 6), nel quadro della strategia sui diritti umani («il diritto umano alla costituzione di organizzazioni sindacali», come previsto dai principi della responsabilità sociale adottati dalla DaimlerCrysler nel 2002).

Nel frattempo, i suddetti principi sono stati specificati e arricchiti dalle Linee guida per le multinazionali dell'Ocse (*Oecd Guidelines for Mnc*) nel 2000 (esplicitamente richiamate, ad esempio, dall'Eads Nv *International Framework Agreement* del 2005 e dal G4S *Global Agreement on Ethical Employment Partnership* del 2008). Secondo le linee guida, le multinazionali devono, tra l'altro, attuare un sistema di coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori simile a quello previsto dal diritto comunitario; «osservare standard di lavoro e di relazioni industriali non meno favorevoli di quelli os-

servati dai datori di lavoro comparabili nel paese ospitante; prendere misure adeguate per garantire la salute e la sicurezza sul lavoro nelle attività; impiegare, nella massima misura possibile, il personale locale e fornire formazione, al fine di migliorare i livelli di competenze professionali, in collaborazione con i rappresentanti dei lavoratori e, se del caso, le competenti autorità governative; non minacciare il trasferimento dell'impresa o di parte di essa in altri Stati, né il trasferimento dei lavoratori dall'impresa ad altri impianti in paesi diversi, al fine di influenzare ingiustamente negoziati o di ostacolare l'esercizio del diritto di organizzazione».

I riferimenti ai documenti Oil si sono moltiplicati nei testi transnazionali conclusi successivamente al 2000, includendo, tra le altre, le tematiche del salario minimo, dell'orario di lavoro, della salute e sicurezza, della prevenzione dell'Hiv/Aids, della qualificazione e formazione, della protezione dei livelli occupazionali.

Il riferimento agli standard internazionali è una caratteristica comune del transnazionale «modellato», sia quando rappresenta il frutto di effettiva negoziazione tra le parti (ad esempio: il *Global Agreement* della AngloGold Ashanti Ltd. del 2009, l'*International Framework Agreement* della Eads Nv del 2005, il *Worldwide Framework Agreement* della Psa Peugeot Citroën del 2010) sia quando assume la forma di un testo elaborato unilateralmente dal gruppo e, successivamente, condiviso con le rappresentanze dei lavoratori (ad esempio: la *Dichiarazione sui diritti sociali e relazioni industriali* della Volkswagen del 2002, i *Principi di responsabilità sociale* della DaimlerCrysler del 2002, le *Linee guida sulla responsabilità sociale* della Rheinmetall del 2003).

Se, dal lato dei lavoratori, il transnazionale «modellato» presenta una grande varietà di agenti contrattuali/parti firmatarie, che agiscono da soli o in combinazione, dal lato dei datori di lavoro, invece, le organizzazioni datoriali non sono quasi mai coinvolte nei negoziati [si veda, per un esempio in controtendenza, il *Memorandum d'intesa sul lavoro temporaneo tramite agenzia* tra la Ciett (International confederation of private employment agencies) e l'Uni del 2008, che attua la Convenzione C181 sulle agenzie private di lavoro e la Raccomandazione 188 del 1997].

In simile prospettiva, il transnazionale «modellato» può essere inteso alla stregua di una poliedrica «sub-dimensione», fondamentalmente a livello di gruppo o aziendale, della già variegata dimensione transnazionale delle relazioni industriali. A propria volta, tale sub-dimensione può essere intesa:

- da un lato come «globale», quando gli interessi dei lavoratori sono rappresentati: dalle organizzazioni sindacali internazionali, come ad esempio per la AngloGold Ashanti Ltd. nel 2009; congiuntamente dalle organizzazioni sindacali internazionali e i Comitati aziendali globali (Volkswagen, 2002); dai Comitati aziendali allargati, congiuntamente alle organizzazioni sindacali internazionali/europee (ad esempio: DaimlerCrysler, 2002; Rheinmetall, 2003; Eads Nv, 2005); dai soli Ewc (Ford of Europe, 2003; UniCredit Group, 2008 e 2009);

- dall'altro lato come *glocale*, allorquando gli stessi interessi sono congiuntamente rappresentati dalle organizzazioni sindacali internazionali/europee e nazionali (ad esempio: Danske Bank, 2008; Aker Asa, 2008; Eni, 2002; Gaz de France, 2008; Grupo Portugal Telecom-Brazil, 2004; Psa Peugeot Citroën, 2010) o dalle organizzazioni sindacali internazionali e nazionali e dagli Ewc allargati (Renault, 2004).

Il ruolo crescente, svolto all'interno della dimensione transnazionale, dal transnazionale «modellato» è confermato dal fatto che le organizzazioni sindacali internazionali di settore hanno adottato «modelli di accordo quadro internazionale» che sistematizzano e completano i riferimenti alle norme internazionali di cui sopra [ad esempio, il *Model Framework Agreement* realizzato dal Bwi (Building and wood workers International), che contiene regole sul welfare dei lavoratori, sulla tutela della sicurezza sociale e sui rapporti di lavoro regolari; il *Model International Framework Agreement* realizzato dalla Imf (International metalworkers federation), che contiene regole sulle condizioni di lavoro dignitose]. In tale prospettiva, ci si può chiedere se l'adozione da parte delle multinazionali di «testi» transnazionali «modellati» su standard internazionali possa rappresentare un efficace complemento o, eventualmente, un veicolo di applicazione di tali norme in quei sistemi nazionali che non abbiano proceduto alla ratifica o non rispettino le convenzioni dell'Oil.

#### **2.4. Il transnazionale «spontaneo»**

Solo raramente il transnazionale si dimostra «spontaneo», ossia non indotto, derivato o modellato. Pertanto, da un punto di vista quantitativo, le espressioni di transnazionale «spontaneo» sembrano appartenere, allo stato attuale, a una categoria del tutto residuale. Tale affermazione è confermata dalle analisi empiriche, che pongono in evidenza il numero esiguo dei testi transnazionali spontanei, come sopra definiti, concordati tra

le organizzazioni sindacali internazionali o europee di settore e le imprese multinazionali. Al contrario, da un punto di vista qualitativo, si deve sottolineare il fatto che molti aspetti cruciali delle relazioni di lavoro sono stati esaustivamente regolati da forme di transazionale «spontaneo». Il suo potenziale è chiaramente illustrato da vari esempi di accordi transnazionali che si occupano di temi cruciali quali le pari opportunità, l'anticipazione del cambiamento, le ristrutturazioni e il riconoscimento delle organizzazioni sindacali a fini negoziali.

L'Areva-Emf *Group Agreement on Equal Opportunities* del 2006 e il Total-Emcef, Feccia e Fecer *European Agreement on Equal Opportunities at Group Level* del 2005, entrambi sottoscritti nell'ambito di imprese multinazionali francesi riecheggiano il *Framework of Actions on Gender Equality* delle parti sociali europee del 2005, forniscono linee guida dettagliate nell'intento di offrire alle lavoratrici e ai disabili un percorso per le pari opportunità per quanto riguarda l'assunzione, le progressioni in carriera, la mobilità, la conciliazione tra il lavoro e la vita familiare, la retribuzione e la formazione professionale. Un ruolo cruciale nell'applicazione degli accordi è riconosciuto agli Ewc.

Lo Schneider Electric-Emf *European Agreement on Anticipation of Change* del 2007 e l'ArcelorMittal-Emf *European Framework Agreement on Anticipating and Managing Change* del 2009, entrambi sottoscritti dalla Emf, pioniera nella contrattazione collettiva transnazionale, sono finalizzati a salvaguardare e sviluppare la competitività delle aziende interessate e garantire lo sviluppo sostenibile delle proprie attività di produzione in Europa; a conservare e sviluppare l'occupabilità dei propri dipendenti in Europa; ad accrescere le competenze e le professionalità dei lavoratori in maniera tale da consentire loro di adattarsi alle nuove sfide economiche e strategiche. Nel caso della Schneider Electric, l'Ewc è considerato il luogo privilegiato ai fini dell'anticipazione dei cambiamenti.

Ultimo, ma non certo per importanza, il Nag-Uni, Fsu Australia, Amicus e Finsec *Global Agreement on the Nag and Global Unions Engagement Strategy* del 2006, che prevede «che i sindacati sono gli attori principali nell'impresa e che il ruolo di rappresentanza sindacale sarà incoraggiato, valorizzato e sostenuto alla stregua di una componente chiave della strategia di impiego», ma anche che «i sindacati e il National Australia Group rispetteranno il diritto individuale di scelta e tutti i lavoratori saranno trattati con correttezza e rispetto», escludendo quindi pratiche di *union-shop*.

#### 2.4.1. Il transnazionale «spontaneo» unilaterale

In una più ampia prospettiva, si potrebbe sostenere che il transnazionale «spontaneo» non si limiti ai soli «testi» transnazionali, principalmente – se non esclusivamente – sottoscritti a livello aziendale. Invero, le strategie di contrattazione coordinate dei sindacati europei a livello settoriale, a prescindere dalla loro efficacia, così come le richieste comuni (formulate dall’Emf nel 2004 e nel 2009, rispettivamente sul «diritto individuale alla formazione» e «per un impiego più sicuro e contro il lavoro precario»), nonché le campagne dell’Etuc per la Carta europea dei diritti fondamentali e la Convenzione sul futuro dell’Europa, possono essere intese come un segnale di transnazionale «spontaneo» unilaterale.

Nella medesima prospettiva, guardando al lato datoriale è opportuno interrogarsi «sul problema di come concretamente operano le multinazionali quali agenti di cambiamento con l’introduzione di innovazioni nelle loro controllate e, quindi, nel sistema economico ospitante». La risposta è che «la dinamica della globalizzazione è *intrinsecamente* svolta attraverso l’interazione, internamente eterogenea, delle multinazionali radicate a livello nazionale, che cercano di trarre vantaggi concorrenziali internazionali dalle distinte e variegate configurazioni istituzionali, compreso il sistema delle relazioni di lavoro, in cui incidono» (Ferner, Quintanilla, 2002, p. 249). Di conseguenza, il trasferimento unilaterale delle pratiche d’impiego delle multinazionali (tramite l’esportazione o l’abbandono «del modello del paese di origine»), può essere visto come ulteriore esempio di transnazionale «spontaneo» unilaterale.

### 3. Il ruolo della dimensione transnazionale nello sviluppo socialmente ed economicamente coeso dell’integrazione europea: il transnazionale «assistito»

Quale che sia la loro tipologia di riferimento (indotta, derivata, modellata o spontanea), i documenti transnazionali solitamente prevedono meccanismi di monitoraggio, osservanza e risoluzione alternativa delle controversie. Pertanto ci si può chiedere se, nell’ambito di un approccio di *multi-level governance*, la dimensione transnazionale possa essere considerata alla stregua di una «giurisdizione» unitaria, sebbene proteiforme. In caso affermativo, come sembra essere, ci si può anche domandare se e in quale misura tale giurisdizione tran-

snazionale possa essere considerata come un *milieu* favorevole per il rafforzamento della coesione sociale e per la lotta contro il dumping sociale.

Ciò potrebbe contribuire a superare il paradosso dell'integrazione europea (coesione sociale, economica e territoriale come obiettivo teorico; dumping sociale come pratica reale), in cui la concorrenza al ribasso tra i sistemi (giurisdizioni) nazionali prevale su quella che Deakin (2006) definisce «armonizzazione flessibile». Come chiaramente dimostrato dal caso delle prestazioni transnazionali di servizi da parte dei lavoratori in distacco, i vantaggi competitivi derivanti da condizioni di impiego differenziate sono considerati dalla Corte di Giustizia come legittimi nell'ambito dell'esercizio della libertà economiche fondamentali riconosciute dal Trattato, nonostante lo stesso Trattato sancisca il principio di non discriminazione dei lavoratori a causa della nazionalità. D'altra parte, anche se l'importanza «dell'incentivo del costo della manodopera per la mobilità del capitale» nella ripartizione degli investimenti transnazionali può essere messo in discussione, casi recenti dimostrano come la contrattazione collettiva nazionale sia sempre più sensibile alla minaccia di delocalizzazione. La vicenda Fiat mi pare sia sufficiente a corroborare questo assunto (Ales, 2011).

In un simile scenario, la contrattazione collettiva transnazionale di settore può essere indicata come strumento bilanciato per far fronte alle (ancora) differenziate condizioni di lavoro a livello europeo. Infatti, la progressiva convergenza contrattata delle condizioni di lavoro (e di vita) sembra essere (la sola) in grado di contrastare la competizione al ribasso (*race to the bottom*). Tuttavia, come illustrato in precedenza, allo stato attuale il livello settoriale è l'anello più debole della dimensione transnazionale. Questa infatti, nonostante la perdurante incertezza circa il suo status giuridico, risulta fiorente soprattutto a livello di imprese o gruppi multinazionali.

Per questo motivo, in vista del rafforzamento della coesione sociale, economica e territoriale perseguito dal Trattato sull'Unione Europea (artt. 174 e 175), si è sostenuta (Ales, 2009) la necessità di un intervento legislativo (un Regolamento del Consiglio) volto a stabilire un quadro facoltativo per la contrattazione collettiva transnazionale, soprattutto settoriale e intersettoriale. Secondo questa proposta, che a onor del vero non ha incontrato il favore delle parti sociali europee, le federazioni sindacali europee di settore e le organizzazioni datoriali possono decidere di avviare negoziati al fine di concludere accordi collettivi transnazionali a livello comunitario, da attuare attraverso decisioni manageriali a livello nazionale di singola azienda. Ciò porterebbe al-

la concettualizzazione di un'ulteriore tipologia di transnazionale, nell'ambito della già poliedrica dimensione (giurisdizione) illustrata, vale a dire quello che potremmo definire il transnazionale «assistito» dal sovranazionale.

### Riferimenti bibliografici

- Ales E. (2011), *Dal caso Fiat al «caso Italia». Il diritto del lavoro «di prossimità», le sue scaturigini e i suoi limiti costituzionali*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, XXI, 4, pp. 1061-1091.
- Ales E. (2009), *Transnational Collective Bargaining in Europe: The case for Legislative Action at EU Level*, in *International Labour Review*, CXLVIII, 1-2, pp. 149-162.
- Deakin S. (2006), *Legal Diversity and Regulatory Competition: Which Model for Europe?*, in *European Law Journal*, XII, 4, pp. 440-454.
- Ferner A., Quintanilla J. (2002), *Between Globalization and Capitalist Variety: Multinationals and the International Diffusion of Employment Relations*, in *European Journal of Industrial Relations*, VIII, 3, pp. 243-250.

### ABSTRACT

*La considerazione secondo la quale la globalizzazione dei mercati ha stimolato la crescita di una dimensione transnazionale delle relazioni di lavoro, soprattutto di quelle collettive, riscontra un consenso unanime. Tuttavia, al momento gli studi si sono concentrati sugli aspetti giuridici specifici o sugli aspetti empirici del fenomeno. Questo saggio si pone l'obiettivo di elaborare una classificazione in tipologie (tassonomia) dei contenuti della dimensione transnazionale, all'esito della quale formulare alcune considerazioni sul ruolo che la dimensione transnazionale può svolgere nello sviluppo socialmente ed economicamente coeso dell'integrazione europea.*

*It is universally accepted that the globalisation of markets has stimulated the growth of a trans-national dimension in industrial relations. To date, however, studies have concentrated either on specific legal aspects or empirical features of this phenomenon. The aim of this article is to formulate a classification of the transnational dimension's forms according to type (offer a taxonomy) before advancing some reflections on the part that such transnational dimension may play in developing a European integration that fosters social and economic cohesion.*



## Dialogo sociale settoriale e accordi transnazionali d'impresa

Anna Alaimo\*

### 1. Premessa

La negoziazione collettiva transnazionale è uno dei segnali più evidenti della europeizzazione e internazionalizzazione delle relazioni industriali (Da Costa et al., 2012; Léonard et al., 2007; Leonardi, 2012; Rocha, Beneyto, 2012; Papadakis, 2011; Telljohann et al., 2009a), fenomeno legato all'emersione di nuovi attori nella scena economica internazionale e alla nascita di nuovi interessi, imprenditoriali e collettivi, che proprio a livello sovranazionale trovano sedi e temi di confronto negoziale diversi da quelli tipici dei sistemi di contrattazione nazionale (Carrieri, Treu, 2013).

L'apertura di nuove sedi transnazionali di negoziazione, cronologicamente risalente alla fine degli anni novanta e legata soprattutto all'iniziativa di alcuni gruppi societari francesi<sup>1</sup>, è fenomeno che attira, da qualche anno, anche l'attenzione dei giuristi del lavoro, che vi intravedono significativi mutamenti del diritto del lavoro, e del diritto sindacale in particolare, orientati verso una sua giuridificazione transnazionale (Sciarra, 2010, 2011).

Sul versante delle relazioni sindacali, degli interessi collettivi e dei soggetti che se ne fanno portatori, la negoziazione collettiva transnazionale si lega così alla «emersione di “sfere sociali” transnazionali» (Sciarra, 2013, p. 49), espressione di nuovi interessi collettivi che proprio negli accordi transnazionali trovano la loro tipica sede di tutela. In questo contributo si darà conto del fenomeno circoscrivendo, tuttavia, l'attenzione all'ordinamento e al sistema di relazioni sindacali dell'Unione Europea.

Proprio nel contesto europeo, la negoziazione transnazionale può infatti svolgersi in due ambiti, o può essere di due tipi: di settore e d'impresa (A-

\* Anna Alaimo è docente di Diritto del lavoro presso l'Università di Catania.

<sup>1</sup> Vedi Leonardi in questo numero dei *Quaderni*. Il primo *Transnational Company Agreement* è stato, siglato nel 1998 dal gruppo francese Bsn-Danone.

les, 2007; Ales et al., 2006; Léonard, Sobczak, 2010). Ma, in realtà, i cosiddetti *Transnational Framework Agreements* (Tfa), o *Transnational Company Agreements* (Tca), che rappresentano i prodotti tipici della negoziazione transnazionale d'impresa, possono essere siglati in ambito «europeo» o «ultra-europeo» (*European Framework Agreements*: Efa; *International Framework Agreements*: Ifa)<sup>2</sup>. Le imprese e i gruppi coinvolti nelle negoziazioni transnazionali d'impresa possono infatti avere diverse conformazioni, e ciò dipende dalla dislocazione degli stabilimenti o delle società che ne fanno parte, che possono trovare sede nei soli paesi dell'Unione Europea o, viceversa, in questi ultimi e in paesi non appartenenti all'Unione.

Poiché ciò di cui da qualche tempo si discute è l'eventualità di un intervento normativo dell'Unione – o, per usare l'espressione più invalsa negli studi che si sono occupati dell'argomento, di un *legal framework* – sulla negoziazione transnazionale, si darà conto del fenomeno circoscrivendolo all'ambito europeo, operando, a tal fine, un iniziale chiarimento riguardante alcune categorie generali, utili a declinare le diverse nozioni del dialogo sociale europeo (cap. 2). Successivamente si forniranno indicazioni sulle due forme di negoziazione transnazionale, analizzando le loro differenze e similitudini e fornendo spunti di riflessione sulla loro reciproca interazione (cap. 3). Verranno brevemente esaminate, infine, la questione di un possibile intervento normativo dell'Unione sulla negoziazione transnazionale e le soluzioni regolative – *hard*, *semi-hard* e *soft* – proposte e/o prospettabili al riguardo (capp. 4, 5).

## 2. Dialogo sociale europeo e negoziazione collettiva transnazionale

La negoziazione transnazionale, in entrambe le sue versioni (di settore e d'impresa), è quasi sempre una forma di dialogo sociale bilaterale *volontario e autonomo*. Come chiarito in altra sede (Alaimo, Caruso, 2012), il dialogo sociale europeo può essere *istituzionale* o *volontario/autonomo*.

Il dialogo *istituzionale* è quello *partecipato* dalle istituzioni dell'Unione (Commissione e Consiglio, in particolare), ed è riconducibile a precise nor-

<sup>2</sup> Il dato emerge chiaramente dalla banca dati degli accordi transnazionali, visibile in <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978>; sulla distinzione fra Efa e Ifa vedi, per tutti, Telljohann et al., 2009a e 2009b.

me di diritto primario dell'Unione: gli artt. 152, comma 2, 154 e 155 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. La partecipazione delle istituzioni comunitarie al dialogo può consistere in una presenza diretta ai negoziati: si pensi al dialogo sociale trilaterale, che, dopo il Trattato di Lisbona, ha una sede formalmente garantita nel Vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione (*ex art.* 152, comma 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea). Ma può risolversi anche in una partecipazione indiretta: in tali casi il dialogo, pur rimanendo bilaterale, è stimolato da iniziali consultazioni ufficiali della Commissione e sfocia in accordi attuati tramite decisione (direttiva) del Consiglio. È questo il caso della contrattazione collettiva europea «tipica», o istituzionale (Ales, Verrecchia, 2012)<sup>3</sup>, legata al cosiddetto «procedimento integrato» regolato dagli artt. 154 e 155, comma 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Welz, 2008), e da cui, appunto, derivano accordi «istituzionali» o, per usare la terminologia di Smismans (2008), *statutory*, in contrapposizione a quelli «non istituzionali» (*no-statutory agreements*)<sup>4</sup>.

Il dialogo *volontario* è, invece, *spontaneamente* intrapreso dalle parti. Esso si svolge in maniera del tutto indipendente da input istituzionali iniziali (della Commissione, in particolare), benché ciò non escluda la possibilità che si concludano, a valle, accordi (nella terminologia inglese, *agreements*) attuati tramite decisione (*rectius*: direttiva) del Consiglio. Il dialogo *autonomo*, infine, è quello che produce testi *autonomamente attuati* dalle parti, a prescindere cioè dalla «decisione» del Consiglio, di cui all'art. 155, comma 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea: gli accordi che ne derivano sono attuati *autonomamente* dalle parti «secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri»<sup>5</sup>. Seguendo tale tassonomia, il paradigma dell'autonomia è riferito al momento dell'attuazione dei testi, piuttosto che a quello dell'inizio dei negoziati.

<sup>3</sup> Secondo la diversa classificazione di Ales, Verrecchia (2012), sarebbe questa la dimensione «sovranazionale» (oltre che istituzionalizzata) della contrattazione collettiva, diversa dalla dimensione «internazionale» e da quella «transnazionale».

<sup>4</sup> Utilizzando degli acronimi, Smismans (2008) distingue gli accordi *statutory* in CoCoCa (*Commission-initiated and Council-implemented Collective Agreements*) e SiCoCa (*Self-Initiated but Council implemented Collective Agreements*), e gli accordi *non-statutory* in CoSiCa (*Commission initiated but Self-Implemented Collective Agreements*) e SiSiCa (*Self-Initiated and Self-Implemented Collective Agreements*).

<sup>5</sup> Essi sono attuati *via the autonomous route*: vedi Keller, 2008, p. 201.

Al di fuori del «procedimento integrato», che conduce al contratto collettivo europeo «tipico» (o istituzionale) – e cioè nell’ambito del cosiddetto dialogo *volontario/autonomo* – sono inoltre possibili diverse combinazioni. Le parti sociali possono «abbandonare l’approccio meramente reattivo alle iniziative della Commissione a favore di un approccio più pro-attivo» (Peruzzi, 2011, p. 211), cosicché il dialogo può essere *volontariamente* intrapreso dalle parti e sfociare in accordi che poi vengono attuati tramite decisione del Consiglio (*Self-initiated but Council implemented collective agreements*). Oppure può essere stimolato da consultazioni della Commissione e condurre ad accordi che, viceversa, vengono autonomamente attuati (*Commission initiated but self-implemented collective agreements*): è il caso dei più importanti accordi «autonomi» interprofessionali conclusi a partire dal 2002 su vari temi, come telelavoro (2002), stress da lavoro (2004), molestie e violenza sul lavoro (2007). In tutti questi casi i negoziati si sono svolti su impulso della Commissione, che ha «guidato» il dialogo pur mantenendone l’autonomia<sup>6</sup>.

La negoziazione transnazionale, sia settoriale sia d’impresa, coniuga quasi sempre entrambi i caratteri: volontarietà e autonomia. La maggioranza dei negoziati aperti a livello settoriale e d’impresa è *spontaneamente* intrapresa dalle parti sociali e i testi che ne derivano vengono *autonomamente* attuati, o implementati, dai soggetti sindacali, secondo meccanismi e procedure che saranno di seguito esaminati (cap. 3). Solo in alcuni rari casi i testi prodotti dal dialogo sociale settoriale sono stati attuati tramite direttiva del Consiglio<sup>7</sup>, cosicché in ambito settoriale l’esperienza degli accordi *statutory* si presenta nel complesso molto limitata.

Inizio volontario delle negoziazioni, informalità dei testi e autonoma attuazione dei medesimi sono, sicuramente, caratteristiche tipiche dei *Transnational Company Agreements*. La negoziazione transnazionale d’im-

<sup>6</sup> Vedi Clauwert, 2011, p. 174, il quale parla, in queste ipotesi, di dialogo «*guided and autonomous*».

<sup>7</sup> Vedi gli accordi settoriali su: orario di lavoro della gente di mare (attuato con Direttiva 1999/63/CE); orario di lavoro del personale di volo (attuato con Direttiva 2000/79/CE); condizioni di lavoro dei lavoratori mobili che effettuano servizi di interoperabilità transfrontaliera nel settore ferroviario (attuato con Direttiva 2005/47/CE); Convenzione sul lavoro marittimo (attuata con Direttiva 2009/13/CE); prevenzione delle ferite da taglio o da punta nel settore ospedaliero e sanitario (attuato con Direttiva 2010/32/CE); vedi anche *Commission Staff Working Document on the Functioning and Potential of European Sectoral Social Dialogue*, SEC (2010) 964 final, Bruxelles, 22 luglio 2010 (table 3).

presa costituisce, quindi, l'esempio più tipico di negoziazione collettiva volontaria e autonoma.

### 3. Differenze, similitudini e interazioni fra negoziazione transnazionale di settore e negoziazione transnazionale d'impresa

Ma veniamo al raffronto fra le due forme di negoziazione transnazionale (di settore, di impresa). Due prime differenze riguardano l'ambito di applicazione dei testi negoziati e i soggetti sottoscrittori. Come si è visto, i testi prodotti dalla negoziazione transnazionale d'impresa possono avere un ambito di applicazione «europeo» o «ultra-europeo»: i *Transnational Company Agreements* (Tca) possono così essere «a vocazione mondiale» (*International Framework Agreements*, Ifa) o «europea» (*European Framework Agreements*, Efa).

Il «dialogo sociale settoriale» produce invece testi il cui ambito di applicazione è limitato al territorio dell'Unione Europea; tale dialogo è infatti legato all'attività dei «comitati di settore per il dialogo sociale», istituiti e definiti con Decisione della Commissione nel 1998<sup>8</sup>. Questi ultimi rappresentano l'arena istituzionale tipica di tale forma di negoziazione transnazionale<sup>9</sup>. D'altra parte, mentre al dialogo sociale settoriale sono indirizzate prescrizioni, sia pure di fonte *soft*, che riguardano i soggetti negoziali, la negoziazione transnazionale di impresa si è sviluppata, almeno sino a oggi, al di fuori di qualsiasi tipo di regola e/o indicazione normativa delle istituzioni europee, ed è perciò contraddistinta da una maggiore debolezza giuridico-istituzionale rispetto alla negoziazione settoriale, che si avvale invece di un contesto maggiormente istituzionalizzato.

Nella prassi, i principali attori della negoziazione transnazionale nelle imprese e nei gruppi destinatari della Direttiva 1994/45/CE (rifusa nella Direttiva 2009/38/CE) – imprese e gruppi cosiddetti «di dimensioni comunitarie» – sono i Comitati aziendali europei (Cae), i quali, sino al 2008, sono stati gli *unici* sottoscrittori della maggior parte dei Tca «a vo-

<sup>8</sup> Decisione 98/500/CE del 28 maggio 1998.

<sup>9</sup> Come si legge nel *Commission Staff Working Document on the Functioning and Potential of European Sectoral Social Dialogue* [SEC(2010) 964 final], «questi comitati sono un'arena per costruire fiducia, per condividere informazioni, per aprire spazi di confronto, consultazione, *negoziazione* e per mettere in campo azioni congiunte» (corsivo nostro).

cazione europea» (77 per cento dei casi). Di gran lunga inferiore è stata la percentuale di accordi «europei» a «firma congiunta», sottoscritti, cioè, anche da una federazione sindacale europea o internazionale (23 per cento).

Tali dati si ricavano da recenti documenti della Commissione europea, che nel luglio 2008 ha pubblicato gli esiti di due primi studi sui Tca: uno *Study Report* preliminare<sup>10</sup> e un *Commission Staff Working Document on «The Role of Transnational Company Agreements in the Context of Increasing International Integration»*<sup>11</sup>. A tali documenti ha fatto seguito la costituzione di un gruppo di esperti, al quale la Commissione ha affidato il compito di monitorare gli ulteriori sviluppi della negoziazione transnazionale d'impresa; ne è nato un ulteriore *Staff Working Document* sui Tca, pubblicato dalla Commissione nel 2012<sup>12</sup>.

Nei due documenti del 2008 sono stati esaminati 147 *joint transnational texts*, siglati in 89 imprese e classificati in tre categorie: *european* (76), *global* (59) e *mixed* (12). Dal primo dei tre documenti si ricava, inoltre, che i Cae hanno sottoscritto 71 Tca su un totale di 88 testi «a vocazione europea» e «misti».

La sottoscrizione della maggior parte dei Tca «europei» e «misti» da parte dei Cae (dato confermato dal documento del 2012) sembra dipendere dalla circostanza che tali comitati, nelle imprese e nei gruppi «di dimensioni comunitarie», sono titolari di diritti di informazione e di consultazione sulle «questioni transnazionali». È infatti noto che la Direttiva 2009/38/CE ha riconosciuto ai Cae un'esplicita competenza sulle «questioni transnazionali» (art. 1, comma 3, Direttiva 09/38/CE) e, benché tale competenza sia legalmente prevista solo in merito ai diritti di informazione e di consultazione, i Cae hanno finito per trasferirla anche sul piano delle negoziazioni.

Un'altra differenza è di tipo squisitamente empirico e attiene alle preferenze espresse dai soggetti negoziali (federazioni sindacali, imprese, Cae) nei confronti dell'uno o dell'altro livello di negoziazione: mentre gli imprenditori e le rispettive federazioni privilegiano il livello dell'impresa, le

<sup>10</sup> *Mapping of Transnational Texts Negotiated at Corporate Level*, EMPL F2 EP/bp 2008 (D) 14511, del 2 luglio 2008.

<sup>11</sup> SEC (2008) 2155, del 2 luglio 2008.

<sup>12</sup> *Commission Staff Working Document, Transnational Company Agreements: Realising the Potential of Social Dialogue*, SWD (2012) 264 final, Bruxelles, 10 settembre 2012.

federazioni sindacali dei lavoratori accordano preferenza al livello settoriale, ritenendolo complessivamente più controllabile e gestibile (Léonard et al., 2007, p. 53).

Come emerge da una ricerca sui Tca svolta dall'International Training Centre dell'Organizzazione internazionale del lavoro, con il supporto dell'associazione europea degli imprenditori BusinessEurope<sup>13</sup>, le imprese assumono spesso un approccio pro-attivo nella stipulazione dei Tca, essenzialmente legato a una strategia di anticipazione dei rischi; in altri casi l'approccio è «reattivo» e dipende da specifiche situazioni e contingenze (specialmente ristrutturazioni, azioni di sciopero dislocate in diversi paesi) (International Training Centre, 2010, p. 9). Nella maggior parte dei casi, la negoziazione dei Tca è legata a una strategia aziendale di relazioni industriali di lungo periodo; come si legge nella succitata ricerca, essa dipende da una vera e propria «*company's industrial relations architecture*» (International Training Centre, 2010). Le imprese sono complessivamente interessate alla stipulazione e alla utilizzazione dei Tca (come ai codici di condotta unilaterali, da cui, fra l'altro, derivano) per creare «consenso» e per mostrare all'esterno una sensibilità verso i temi sociali.

Per i sindacati europei, viceversa, la negoziazione dei Tca costituisce spesso un problema, soprattutto nelle imprese e nei gruppi «di dimensioni comunitarie», nei quali l'attività negoziale è prevalentemente gestita dai Cae. I sindacati si trovano di fronte alla sfida di governare la concorrenza con questi organismi o, almeno, di costruire una più intensa cooperazione con i medesimi<sup>14</sup>.

La circostanza che in numerose imprese si sia già stratificata un'esperienza pluriennale di negoziazione transnazionale fa sì che i sindacati europei si trovino oggi di fronte a un'ulteriore sfida: governare un *patchwork of individual cases*, per usare l'efficace espressione impiegata da Clauwaert e Shömann (2011) in un recente studio sul dialogo sociale europeo e i T-

<sup>13</sup> Nell'ambito della ricerca sono stati realizzati cinque workshop giornalieri nel corso del 2010; la ricerca è sfociata nel rapporto conclusivo: International Training Centre, 2010.

<sup>14</sup> Non a caso, il tema dei rapporti fra Cae e federazioni sindacali europee è stato molto enfatizzato dalla Confederazione europea dei sindacati nella fase delle consultazioni relative alla revisione della Direttiva 94/45/CE. La Confederazione auspicava una maggiore cooperazione fra sindacati e Cae, e un più intenso coordinamento delle rispettive attività (vedi *ETUC Strategy in View of the Revision of the European Works Councils Directive*, in <http://www.etuc.org>.)

ca. Alcune federazioni sindacali (europee, ma anche nazionali) hanno già tentato di fornire risposta a queste sfide, predisponendo regole «autonome», uniformi per settore, sulla negoziazione transnazionale d'impresa; regole che riguardano, soprattutto, i soggetti negoziali e le procedure.

La Federazione europea dei metalmeccanici (Fem) è stata la prima ad adottare, nel 2006, un *Documento di procedura per la contrattazione a livello di imprese transnazionali*<sup>15</sup> (da qui in poi: *Documento di procedura Fem*), con il quale si è tentato soprattutto di risolvere il problema della legittimazione negoziale e di rendere ancillare il ruolo dei Cae rispetto a quello della Federazione. Altre federazioni (Emcef, Epsu, Fse-Thc, Uni Europa Finance, Uni Graphical) hanno adottato in seguito documenti simili: nel 2008 è stata la volta della Federazione europea dei lavoratori del settore finanziario (Uni-Europa Finance)<sup>16</sup> e, nel 2009, di quella dei lavoratori addetti ai servizi pubblici (European Public Service Unions, Epsu)<sup>17</sup>.

Lo stesso si è fatto con alcuni accordi di gruppo, che hanno creato un quadro di regole procedurali sui negoziati transnazionali. Un caso interessante è quello dell'European Aeronautic Defence and Space Company N.V. (Eads) Group, nel cui ambito è stato sottoscritto nel 2010 un accordo, siglato da delegazioni delle federazioni sindacali nazionali (francese, tedesca, inglese e spagnola), che ha regolato i negoziati transnazionali all'interno del gruppo e delle sue «divisioni». Anche in questo caso, l'accordo ha affrontato e risolto la cruciale questione della definizione del soggetto competente a negoziare, prevedendo la formazione di un *European negotiating group* costituito da rappresentanti delle federazioni nazionali, rappresentanti della Fem e (due soli) membri del Cae.

Ma torniamo al raffronto fra le due forme di negoziazione transnazionale. Si è visto che differenze visibili esistono in merito all'applicazione dei testi negoziati (il settore e l'impresa), ai soggetti negoziali e, sul piano empirico, alle diverse propensioni delle imprese e dei sindacati verso l'una o l'altra forma di negoziazione; esistono, tuttavia, anche alcu-

<sup>15</sup> *Internal EMF Procedure for Negotiations at Multinational Company Level*, Lussemburgo, 13-14 giugno 2006.

<sup>16</sup> *Statement on a UNI-Europa Finance Strategy on Transnational Collective Bargaining*, adottato nella Uni-Europa Finance Conference, Vienna, 7 novembre 2008.

<sup>17</sup> *Procedure for Negotiations at Multinational Company Level*, adottato nell'Epsu Executive Committee, Bruxelles, 9-10 novembre 2009.

ne caratteristiche comuni ai due tipi di negoziazione. Esse riguardano, in particolare: la tipologia dei prodotti negoziali; i meccanismi di implementazione dei testi; i temi – ovverossia, i contenuti – della negoziazione.

### 3.1. La tipologia dei prodotti negoziali

Per i prodotti negoziali del «dialogo sociale settoriale» esiste una classificazione tipologica, ormai nota, proposta dalla Commissione nella Comunicazione del 2004 sul dialogo sociale<sup>18</sup>, riproposta da un successivo Documento del gruppo di lavoro della Commissione nel 2010<sup>19</sup>. In base a tale classificazione, i prodotti (*outcomes*) del dialogo sociale settoriale possono appartenere a una delle seguenti categorie<sup>20</sup>:

- *agreements* (attuati, o meno, tramite direttiva del Consiglio);
- *process-oriented texts* (*frameworks of action, guidelines, codes of conduct, policy orientations*);
- *joint opinions and tools*.

In altre ricerche i termini usati sono un po' differenti, ma la sostanza non cambia. Così, ad esempio, nel rapporto della Confederazione europea dei sindacati e dell'Osservatorio sociale europeo del 2011 si distinguono *agreements, international regulations, recommendations, instruments, declarations, common positions*<sup>21</sup>. Il dato più significativo è rappresentato dallo scarso numero di *agreements*; l'elemento di maggiore criticità del dialogo sociale settoriale riguarda, pertanto, la mancanza di prodotti giuridicamente vincolanti (*legally binding outcomes*) (Keller, Weber, 2011, p. 227). Come si ricava dalla figura di seguito riportata (Fig. 1), gli *agreements* sono meno di una decina su un totale di più di 550 testi.

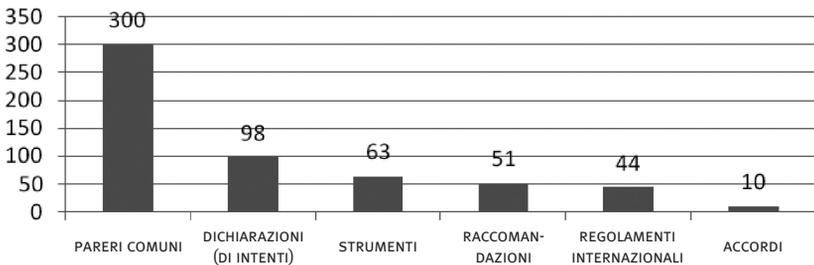
<sup>18</sup> COM (2004) 557 def., del 12 agosto 2004, *Partenariato per il cambiamento in un'Europa allargata. Rafforzare il contributo del dialogo sociale europeo*.

<sup>19</sup> SEC (2010) 964 def., *Commission Staff Working Document on the Functioning and Potential of European Sectoral Social Dialogue*, Bruxelles, 22 luglio 2010. Vedi anche Pochet (con la collaborazione di Peeters A.), Léonard, Perin, 2009. La medesima classificazione si ritrova nello studio di Bechter, Brandl, Meardi, 2011, p. 6.

<sup>20</sup> Si preferisce mantenere la denominazione inglese, nell'idea che la valenza di significato andrebbe persa in conseguenza di una pura traduzione letterale.

<sup>21</sup> Etuc-Eso (2011), *European Social Dialogue: State of Play and Prospects* (coordinatore: Degryse C.), gennaio. Nel *Final Report* di Ales et al. (2006), si distinguono, invece: *agreements, recommendations, codes of conduct (charters), common positions, opinions, declarations, guidelines*.

Fig. 1 – Numero di documenti congiunti, per tipologia (1978-2009)



Fonte: Etuc, European Social Observatory (2011).

Attraverso riscontri analoghi si perviene a conclusioni simili con riguardo ai Tca. Nella citata ricerca dell'International Training Centre dell'Organizzazione internazionale del lavoro si legge, ad esempio, che nella grande maggioranza dei casi i Tca non sono dei veri e propri *agreements* né sono valutati tali dalle imprese, che per lo più li considerano mere dichiarazioni di intenti, negando loro natura di prodotti giuridicamente vincolanti.

### 3.2. I meccanismi di implementazione dei testi

Anche i meccanismi di implementazione dei testi presentano, nell'uno e nell'altro ambito (settore e impresa), significative analogie. Tanto per i prodotti del dialogo sociale settoriale quanto per i Tca i meccanismi di implementazione sono di tipo endo-sindacale e ricalcano, per certi aspetti, le procedure di attuazione dei più importanti «accordi autonomi europei» conclusi a livello interprofessionale (telelavoro, stress da lavoro, molestie e violenza sul lavoro). Questi ultimi prevedono, per lo più:

- un termine triennale per l'implementazione dell'accordo;
- il coinvolgimento del Comitato del dialogo sociale nel processo di attuazione;
- la stesura di rapporti di valutazione nazionali periodici, a opera delle parti sociali nazionali, e di un rapporto di valutazione finale da parte della Commissione (Alaimo, Caruso, 2012; Prosser, 2011, p. 245).

Lo studio di Pochet, Léonard e Perin (2009, pp. 56-58) propone un'interessante classificazione dei meccanismi di implementazione dei testi

prodotti dal dialogo sociale settoriale, schematizzando sei tipi di procedure di *follow-up*:

- sondaggi scritti fra gli aderenti (*written survey among members*);
- rapporti annuali o periodici (*annual or periodic reports*);
- riunioni plenarie (*plenary meetings*);
- presentazione di «buone pratiche» (*presentation of good practices*);
- conferenze e siti web (*conferences and websites*);
- nuovi testi e iniziative (*new texts and initiatives*).

Alcune soluzioni, ad esempio la redazione di rapporti annuali o periodici, sono costruite sui modelli e sui sistemi di attuazione degli «accordi autonomi europei» conclusi a livello interprofessionale.

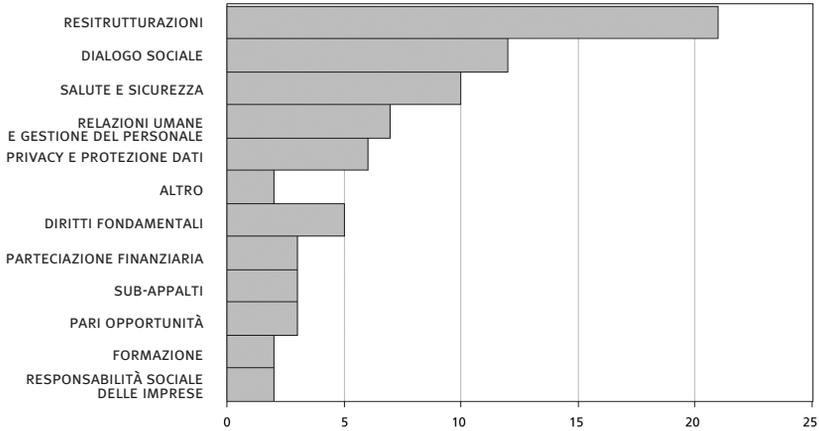
Anche i Tca prevedono meccanismi di implementazione simili: rapporti annuali o meeting sull'implementazione del testo e/o l'istituzione di comitati ad hoc per il monitoraggio (International Training Centre, 2010, p. 21). Nel caso degli accordi transnazionali d'impresa «a vocazione europea», tali comitati coinvolgono spesso i Cae e le federazioni europee o internazionali, se anche queste hanno sottoscritto il testo.

Le analogie dei meccanismi di implementazione che interessano i vari ambiti del «dialogo autonomo» (interprofessionale, settoriale e d'impresa), fanno pensare che il complessivo mutamento qualitativo del dialogo sociale in direzione di una maggiore autonomia abbia indotto le parti sociali a sperimentare a vari livelli meccanismi di implementazione dei testi conclusi ai vari livelli, che si presentano tutto sommato simili, secondo un naturale effetto «di trascinamento» delle soluzioni pensate per un livello (specialmente quello *cross-industry*) a un altro (settoriale o di impresa).

### 3.3. I temi della negoziazione

L'analisi dei testi prodotti dal dialogo sociale settoriale e dalla negoziazione transnazionale d'impresa mostra, infine, l'esistenza di una parziale comunanza di temi fra le due forme di negoziazione. Un'area di temi comuni, nella quale dialogo sociale settoriale e negoziazione transnazionale d'impresa finiscono per sovrapporsi. Nonostante ciò, lo spettro dei temi affrontati nell'ambito del dialogo sociale settoriale è, in linea generale, più ampio rispetto a quello dei Tca. Questi ultimi non hanno i tradizionali contenuti dei contratti aziendali nazionali (che riguardano principalmente i salari, l'orario e le altre condizioni di lavoro) e, per quanto riguarda gli *European Framework Agreements* (Efa), si focalizzano principalmente sui temi indicati nella Fig. 2:

Fig. 2 – Contenuti degli Accordi quadro europei



Fonte: Telljohann et al. (2009b, p. 29).

Le ristrutturazioni rappresentano un tema tipico di negoziazione (Scarpone, Nadalet, 2010, p. 211), tanto è vero che da Costa e Rehfeldt (2012, p. 85) hanno individuato, nei relativi accordi, una specifica categoria di Tca, i *Transnational Restructuring Agreements*, distinguendoli in due sotto-tipi, «procedurali» e «sostanziali», secondo la minore o maggiore cogenza delle clausole che vi sono contenute.

I temi affrontati nell'ambito del dialogo sociale settoriale sono, tuttavia, sicuramente più ampi e numerosi (Pochet et al., 2006). A partire dal 2008, un tema ampiamente affrontato dai Comitati di settore per il dialogo sociale (C-sds) è stato, ad esempio, quello della crisi economica e finanziaria: un tema in relazione al quale sono state adottate 14 *joint declarations* nell'ambito di nove C-sds<sup>22</sup>. Fra i temi trattati dal dialogo sociale settoriale rientrano, tuttavia, anche temi tipici della contrattazione transnazionale d'impresa: formazione, salute e sicurezza, ristrutturazioni socialmente responsabili, responsabilità sociale delle imprese. Esiste, pertanto, un'area di temi comuni.

Volendo tirare le fila del raffronto sin qui svolto, si può dire che esistono differenze visibili fra le due forme di negoziazione transnazionale, ma anche

<sup>22</sup> *Industrial Relations in Europe 2010*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, 2011, pp. 174-178.

punti di contatto. Questi ultimi, come si è visto, attengono ai temi oggetto di negoziazione ma, soprattutto, alla natura dei testi e ai relativi meccanismi di implementazione, e dipendono prevalentemente dalla matrice «volontaria» e «autonoma» che accomuna i negoziati transnazionali, a livello sia di settore sia d'impresa.

La domanda che, a questo punto, ci si può porre, è la seguente: esiste una *integrazione* in qualche modo *organizzata* fra i due livelli? Ad esempio, un'organizzazione gerarchica che in qualche modo richiami quella interna a molti sistemi nazionali (livello di settore, livello d'impresa)? O esiste, piuttosto, una *concorrenza* tra il livello settoriale e quello d'impresa, che produce una complessiva *disarticolazione*? È probabile che la risposta debba orientarsi più nel senso della disarticolazione e della concorrenza che in quello dell'integrazione organizzata fra i due livelli.

Se si considera l'area dei temi comuni, si può concordare con Léonard e Sobczak (2010, p. 50) e affermare che l'interazione fra le due forme di negoziazione transnazionale si manifesti in una «convergenza tematica senza coordinamento». La mancanza di coordinamento è evidente se si considerano gli effetti che potrebbero scaturire da testi differenti stipulati a diversi livelli, e il conseguente rischio di «ribassi» (cioè di accordi peggiorativi) da parte di imprese che potrebbero essere attratte dalla possibilità di derogare agli standard minimi fissati a livello di settore (ma anche a livello nazionale) attraverso negoziati transnazionali d'impresa eventualmente realizzati con l'appoggio di Cae compiacenti (Ales, 2007, p. 549). Ciò è tanto vero che, per scongiurare tali rischi, il *Documento di procedura Fem* raccomanda che gli accordi aziendali a livello europeo prevedano una «clausola di non peggioramento». Se poi si considerano le analogie dei prodotti negoziali, si può parlare di «prodotti affini ma non coordinati»: su entrambi i livelli della negoziazione transnazionale non si rinvencono prodotti negoziali giuridicamente vincolanti (*legally binding outcomes*).

Manca, in effetti, una dialettica fra i due livelli di negoziazione transnazionale; mancanza che pone il problema, non più eludibile, di quali possano essere gli strumenti migliori per trasformare in un insieme coordinato di azioni ciò che, allo stato, si presenta, più che altro, come una giustapposizione di livelli contrattuali distinti e separati<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> La stessa Commissione, nella COM (2004) 557 def., del 12 agosto 2004, *Partnership per il cambiamento in un'Europa allargata. Rafforzare il contributo del dialogo sociale euro-*

#### 4. Un *legal framework* per la negoziazione transnazionale? Ricerche, proposte e posizioni delle parti sociali

È proprio quest'ultima la questione più complessa e dibattuta: si può pensare a un quadro di regole legali (*legal framework*) che governi le due forme di negoziazione transnazionale e la loro interazione? Altrettanto complesse sono le questioni, fra loro collegate: del rapporto tra la negoziazione transnazionale e i sistemi di contrattazione collettiva nazionali; degli effetti giuridici – in particolare normativi – dei testi prodotti dalla negoziazione transnazionale sui rapporti di lavoro. Tutte queste problematiche rinviano allo snodo più rilevante della teoria giudica della contrattazione collettiva europea, nelle sue varie espressioni, poiché coinvolgono cruciali questioni di rapporti tra sistemi sindacali (e di relazioni industriali) nazionali e sistema sindacale europeo.

I problemi appaiono ancora maggiori se i contenuti dei testi negoziati a livello europeo sono tali da poter incidere su diritti e posizioni individuali, anche se ciò non è molto frequente nel caso dei testi prodotti dal dialogo sociale settoriale e dei *Transnational Company Agreements* (Tca). Come si è già ricordato, a partire dalla metà dello scorso decennio la Commissione europea ha promosso studi e ricerche sulla negoziazione collettiva transnazionale, al fine di analizzarne lo sviluppo spontaneo e di studiare possibili soluzioni regolative in quest'ambito.

Gli stessi sindacati europei si sono mostrati inizialmente favorevoli a un quadro di regole legali, contrariamente ai tradizionali atteggiamenti sindacali, difensivi dell'autonomia e «resistenti» a interventi eteronomi. In una prima fase ciò ha diversificato le posizioni sindacali da quelle degli imprenditori, che hanno sempre mostrato di voler avere «mano libera» nelle negoziazioni d'impresa. È probabile che i sindacati abbiano inizialmente visto nel *legal framework* la soluzione per risolvere soprattutto il problema della loro legittimazione negoziale nelle imprese transnazionali, nelle quali – come si è visto – sono alti i rischi di marginalizzazione sindacale e di protagonismo negoziale dei Comitati aziendali europei (Cae).

*peo*, raccomandava di stabilire «sinergie tra il livello europeo e aziendale del dialogo sociale» (punto 3.2.3). Vedi anche il Rapporto di gruppo di esperti, *Expert Group Report, Transnational Company Agreements. Draft Elements for Conclusions of DG Employment, Social Affairs and Inclusion*, revised working document, 31 gennaio 2012, p. 17, nel quale si legge: «l'interazione tra i diversi livelli del dialogo sociale potrebbe essere oggetto di ulteriori lavori della Commissione europea insieme con le parti sociali».

La prima ricerca – commissionata dalla Commissione a un gruppo di studiosi coordinato da Ales (2006) – è sfociata nell'ormai noto Rapporto sulla *Transnational Collective Bargaining* del 2006. Il Rapporto, suddiviso in due parti, conteneva un'indagine ricognitiva delle due forme di negoziazione transnazionale e una proposta regolativa di tipo *semi-hard*. Benché si discutesse di una direttiva, dunque di un intervento regolativo eteronomo, l'idea era quella di una direttiva di tipo *auxiliary*, che si limitasse a fornire un «quadro legale opzionale» (*optional legal framework*) per la negoziazione collettiva transnazionale, funzionale alla conclusione di *agreements* giuridicamente vincolanti.

Di segno completamente diverso, e complessivamente più *hard*, è la soluzione fornita da un successivo studio promosso dalla Commissione, il cui rapporto finale è stato curato dagli olandesi van Hoek e Hendrickx e pubblicato nel 2009. Sul presupposto che i Tca siano «accordi di natura privata», il rapporto analizza le caratteristiche delle obbligazioni assunte attraverso i Tca nella prospettiva del diritto internazionale privato. In coerenza con quest'impostazione, fornisce soluzioni basate sui Regolamenti Roma I (Reg. CE 593/2008) e Bruxelles I (Reg. CE 44/2001), riguardanti, rispettivamente, la legge applicabile alle obbligazioni contrattuali e il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.

Le principali conclusioni raggiunte sono le seguenti:

- la legge applicabile ai Tca dovrebbe essere individuata dalle parti negoziali, dal momento che l'art. 3 del Regolamento Roma I stabilisce che il contratto è governato dalla legge scelta dalle parti;
- il legislatore dell'Unione potrebbe tuttavia procedere a un'integrazione dell'art. 4 del Regolamento Roma I (che, con riferimento a una serie di specifici casi, stabilisce quale debba essere la legge applicabile in mancanza di scelta delle parti), inserendovi una disposizione specifica sui Tca. Tale disposizione dovrebbe contenere la presunzione che l'accordo sia governato dalla legge del luogo in cui ha sede la direzione centrale dell'impresa o la società capo-gruppo;
- sul piano della risoluzione delle controversie potrebbero, infine, essere impiegati i cosiddetti *Alternative Dispute Resolution Mechanism*, che dovrebbero essere pattiziamente inseriti nei Tca.

Anche in questo caso si propone, dunque, un intervento normativo, ma la proposta è, per un verso più *hard*, per il tipo di fonte con la quale si do-

vrebbe intervenire (un regolamento), per altro verso caratterizzata da una prospettiva più gius-privatistica e contrattualistica che gius-sindacale.

### **5. Dal *legal framework* al supporto *soft* della Commissione: un'alternativa all'astensionismo e all'interventismo**

Sono così trascorsi sette anni dalla presentazione del primo Rapporto sulla negoziazione transnazionale e quattro dal successivo Rapporto olandese del 2009. Nel frattempo, si è registrato un perdurante e crescente sviluppo del dialogo volontario e autonomo a tutti i livelli (interprofessionale, settoriale, d'impresa). La prospettiva aperta dalle parti sociali nel vertice sociale di Laeken, all'inizio dello scorso decennio (Etuc, Unice, Ceep, 2001), ha avviato un trend che è proseguito sino alla fase attuale.

Come già si leggeva nella Comunicazione della Commissione del 2004, nel corso degli ultimi anni si è assistito a uno spostamento qualitativo della natura del dialogo sociale verso una maggiore autonomia, poiché i partner sociali hanno sempre più frequentemente adottato testi di nuova generazione (*new generation texts*) «caratterizzati dal fatto che le parti sociali stesse devono occuparsi del *follow-up*». Né può dirsi che dal 2004 a oggi si sia verificata un'inversione di rotta.

Il mancato seguito dato in questi anni alle proposte di etero-regolazione della negoziazione transnazionale, la crescente autonomia delle diverse forme di dialogo sociale e la *deregulation* che ha progressivamente segnato l'evoluzione delle due forme di negoziazione transnazionale non possono non porre alcune domande. Prima fra tutte: si può ancora pensare a un intervento regolativo eteronomo, sia pure nella forma di una *transnational auxiliary legislation* (Sciarra, 2009)? oppure è possibile mantenere un regime di astensionismo e volontarismo che salvaguardi l'autonomia dei partner sociali nel fissare regole sulla negoziazione transnazionale?

È probabile che, per rispondere a questa domanda, si debba tenere conto del ruolo attivo che la Commissione ha scientemente assunto nel «sostegno» al dialogo volontario e autonomo a tutti i livelli, compreso quello di settore e d'impresa. Tale ruolo è sostenuto, peraltro, dai trattati: l'art. 156 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea prevede che per conseguire gli obiettivi sociali dell'art. 151 del medesimo Trattato (promozione dell'occupazione, miglioramento delle condizioni di vita e di la-

voro che consenta la loro parificazione nel progresso, protezione sociale adeguata, dialogo sociale, sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo, lotta contro l'emarginazione), «la Commissione incoraggi la cooperazione tra gli Stati membri e *faciliti* il coordinamento della loro azione in tutti i settori della politica sociale», in particolare in una serie di materie (l'occupazione, il diritto del lavoro e le condizioni di lavoro, la formazione e il perfezionamento professionale, la sicurezza sociale, la protezione contro gli infortuni e le malattie professionali, l'igiene del lavoro) fra le quali rientra proprio «*il diritto di associazione e la contrattazione collettiva tra datori di lavoro e lavoratori*». È probabile che, per la Commissione, l'aver imboccato la strada del «sostegno», piuttosto che quella dell'etero-regolamentazione, rappresenti, almeno in questa fase, un punto di non ritorno.

Pur condividendo l'idea di un possibile intervento normativo di tipo *auxiliary*, nel convincimento che una direttiva sarebbe certamente idonea a fornire un quadro di maggiore certezza sulla legittimazione negoziale, sulle regole procedurali, sui meccanismi di implementazione dei testi, non si può non sottolineare che lo scenario sembra mutato e che, perciò, anche la scelta delle soluzioni debba tener conto del mutamento ed essere contestualizzata.

Volendo indicare, in questa sede, una prospettiva di lavoro a breve e a medio termine, si potrebbe suggerire, in merito alla negoziazione transnazionale d'impresa, un intervento della Commissione basato sull'adozione di un atto di natura *soft* che, sulla falsariga della Decisione del 1998 sui «comitati di settore per il dialogo sociale», potrebbe occuparsi della selezione degli attori e dei criteri di accertamento della rappresentatività dei soggetti legittimati a stipulare i Tca. Verrebbe così affrontata e risolta, a livello istituzionale, la cruciale questione della legittimazione a negoziare tali accordi, coerentemente a precedenti interventi della Commissione che hanno riguardato, sia pure in altri ambiti, i soggetti negoziali. Si pensi alle indicazioni fornite dalla Commissione, sin dal 1993, sui criteri di rappresentatività dei soggetti sindacali da ammettere al «procedimento integrato», *ex artt.* 154 e 155, comma 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea<sup>24</sup>, e alla stessa Decisione del 1998 sui «comitati di settore per il dialogo sociale».

<sup>24</sup> Tali criteri, indicati nella *Comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'Accordo sulla politica sociale (APS)* [COM (1993) 600 def.], sono ripresi dalla successiva *Comu-*

Le regole relative al procedimento negoziale, invece, e i meccanismi di implementazione dei testi, potrebbero continuare a valorizzare l'autosufficienza normativa dei sistemi sindacali (europeo e nazionali), quindi continuare a essere di tipo endo-sindacale. Le soluzioni potrebbero essere simili a quella contenuta, ad esempio, nel *Documento di procedura Fem*, nel quale si prevede che «tutte le organizzazioni sindacali coinvolte decideranno di applicare l'accordo firmato. L'accordo dovrà essere attuato conformemente alle pratiche nazionali dei paesi coinvolti e il processo dovrà rispettare il quadro normativo e il sistema dei contratti nazionali di questi paesi».

Anche sul versante imprenditoriale il problema della vincolatività dei T-ca potrebbe essere affrontato attraverso accordi che regolino i rapporti fra la direzione centrale del gruppo e le filiali nazionali, come è già avvenuto in alcuni recenti casi (ad esempio, nell'accordo siglato nel 2009 dal gruppo Edf in tema di responsabilità sociale d'impresa) (Lo Faro, 2012, p. 11).

Pure con riguardo ai meccanismi di implementazione si può tuttavia suggerire un coinvolgimento della Commissione, la quale, sulla falsariga delle attività di assistenza e sostegno istituzionale già sperimentate per l'attuazione degli accordi autonomi interprofessionali (Keller, Weber, 2011, p. 236; Alaimo, Caruso, 2012), potrebbe intervenire con una serie di analoghe attività istituzionali di supporto: la *valutazione* dei testi e il *monitoraggio* della loro attuazione, oltre che la loro *pubblicazione*<sup>25</sup>.

Forse, ragionare su soluzioni basate su modelli e atti di regolazione *soft* può essere, allo stato, una scelta più compatibile sia con l'atteggiamento assunto dalla Commissione sia con gli sviluppi in senso autonomistico del dialogo sociale a tutti i livelli. Soluzioni di quest'ultimo tipo sembrano indicare, infatti, una strada complessivamente più percorribile rispetto a quella delle soluzioni eteronome e prescrittive (quali sarebbero pur sempre quelle di una direttiva), nel percorso, certamente ripido, che dovrebbe condurre a forme di coordinamento più chiare e definite tra i due livelli della negoziazione transnazionale e a testi negoziali più forti, dal punto di vista dell'efficacia giuridica, e magari anche più pregni di contenuti normativi.

*nicazione della Commissione che adegua e promuove il dialogo sociale a livello comunitario* [COM (1998) 322 def.].

<sup>25</sup> Vedi banca dati degli accordi transnazionali, in <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978>.

## Riferimenti bibliografici

- Alaimo A., Caruso B. (2012), *Dialogo sociale e negoziazione collettiva nell'ordinamento europeo (parte I)*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, p. 1123.
- Ales E. (2007), *La contrattazione collettiva transnazionale tra passato, presente e futuro*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, CXV, 3, p. 541.
- Ales E., Engblom S., Jaspers T., Laulom S., Sciarra S., Sobczak A., Valdés Dal-Ré F. (2006), *Transnational Collective Bargaining: Past, Present and Future, Final Report*, Bruxelles, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Ales E., Verrecchia G. (2012), *Transnational: the Emerging Multifaced Dimension of Industrial Relations*, in Leonardi S. (a cura di), *op.cit.*
- Bechter B., Brandl B., Meardi G. (2011), *From National to Sectoral Industrial Relations: Developments in Sectoral Industrial Relations in the EU*, Dublino, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Carrieri M., Treu T. (a cura di) (2013), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino.
- Clauwaert S. (2011), *2011: 20 Years of European Interprofessional Social Dialogue: Achievements and Prospects*, in *Transfer*, XVII, 2, p. 169.
- Clauwaert S., Shömann I. (2011), *European Social Dialogue and Transnational Framework Agreements as a Response to the Crisis?*, Etui Policy Brief, European Social Policy, 4.
- da Costa I., Pulignano V., Rehfeldt U., Telljohann V. (2012), *Transnational Negotiations and the Europeanization of Industrial Relations: Potential and Obstacles*, in *European Journal of Industrial Relations*, III, 18, p. 123.
- da Costa I., Rehfeldt U. (2012), *Transnational Company Agreements on Restructuring at EU Level*, in Leonardi (a cura di), *op.cit.*, p. 85.
- Etuc, Unice, Ceep (2001), *Joint Contribution by the Social Partners to the Laeken European Council*, 13 dicembre.
- Etuc, European Social Observatory (2011), *Final Report. European Social Dialogue: State of Play and Prospects*, gennaio.
- International Training Centre (2010), *Key Issues for Management to Consider with Regard to Transnational Company Agreements (TCAs). Lessons Learned from a Series of Workshops with and for Management Representatives*.
- Keller B. (2008), *Social Dialogue. The Specific Case of the European Union*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, XXIV, 2, p. 201.

- Keller B., Weber S. (2011), *Sectoral Social Dialogue at EU level: Problems and Prospects of Implementation*, in *European Journal of Industrial Relations*, XVII, 3, p. 227.
- Léonard E., Sobczak A. (2010), *Accords transnationaux d'entreprise et dialogue social sectoriel européen: quelles interactions?*, in *Travail et Emploi*, gennaio-marzo, p. 43.
- Léonard E., Erne R., Marginson P., Smismans S. (2007), *New Structures, Forms and Processes of Governance in European Industrial Relations*, Lussemburgo, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, pp. 53-ss.
- Leonardi S. (2012), *Introduction*, in Leonardi S. (a cura di), *Transnational Company Agreements: a Stepping Stone Towards a Real Internationalization of Industrial Relations?*, Roma, Ediesse, p. 7.
- Lo Faro A. (2012), *Bargaining in the Shadow of «Optional Frameworks»? The Rise of Transnational Collective Agreements and EU Law*, in *European Journal of Industrial Relations*, XVIII, 2, p. 11.
- Papadakis K. (a cura di) (2011), *Shaping Global Industrial Relations: the Impact of International Framework Agreements*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, International Labour Organization.
- Peruzzi M. (2011), *L'autonomia nel dialogo sociale europeo*, Bologna, Il Mulino.
- Pochet P., Léonard E., Perin E. (2009), *Dynamics of European Sectoral Social Dialogue*, Dublino, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Pochet P., Dufresne A., Degryse C., Jadot D. (2006), *European Sectoral Social Dialogue 1997-2004*, Bruxelles, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (Etui-Rehs), Observatoire Social Européen.
- Prosser T. (2011), *The Implementation of the Telework and Work-related Stress Agreements: European Social Dialogue through «Soft Law»?*, in *European Journal of Industrial Relations*, XVII, 3, p. 245.
- Rocha F., Beneyto J. (2012), *Trade Unions and Europeanisation of the Industrial Relations: Challenges and Perspectives*, in Leonardi S. (a cura di), *op.cit.*, p. 189.
- Scarponi S., Nadalet S. (2011), *Gli accordi transnazionali sulle ristrutturazioni d'impres*e, in *Lavoro e Diritto*, XXV, 2, p. 211.
- Sciarra S. (2013), *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Roma-Bari, Laterza, p. 49.
- Sciarra S. (2011), *Patterns of European Labour Law in the Crisis*, Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Siviglia, 21-23 settembre.

- Sciarra S. (2010), *Collective Exit Strategies: New Ideas in Transnational Labour Law*, Jean Monnet working paper 04/10.
- Sciarra S. (2009), *Transnational and European Ways Forward for Collective Bargaining*, working paper C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, 73.
- Smismans S. (2008), *The European Social Dialogue in the Shadow of Hierarchy*, in *Journal of Public Policy*, XXVIII, 1, pp. 162-163.
- Telljohann V., da Costa I., Müller T., Rehfeldt U., Zimmer R. (2009a), *European and International Framework Agreements: New Tools of Transnational Industrial Relations*, in *Transfer*, XV, 3-4, p. 505.
- Telljohann V., da Costa I., Müller T., Rehfeldt U., Zimmer R. (2009b), *European and International Framework Agreements: Practical Experiences and Strategic Approaches*, Dublino, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions.
- van Hoek A., Hendrickx F. (2009), *International Private Law Aspects and Dispute Settlement Related to Transnational Company Agreements*, Bruxelles, Commissione europea, ottobre.
- Welz V.C. (2008), *The European Social Dialogue under Articles 138 and 139 of the EC Treaty: Actors, Processes, Outcomes*, Alphen aan den Rijn, Kluwer.

ABSTRACT

*Nel quadro della generale tendenza del dialogo sociale europeo a produrre accordi volontari e autonomi di nuova generazione, l'articolo analizza le due principali forme di negoziazione transnazionale, di settore e di impresa, mettendone a fuoco differenze, similitudini e reciproche interazioni. Esamina, infine, la questione di un eventuale intervento regolativo dell'Unione Europea sulla negoziazione transnazionale, per lo più proposto in termini di un legal framework in materia. La conclusione è che una valida alternativa all'astensionismo e all'interventismo possa essere rappresentata da un'attività normativa e di sostegno di carattere soft, soprattutto da parte della Commissione europea.*

*As part of the general trend of European social dialogue to produce voluntary agreements and autonomous of a new generation, the article analyzes the two main forms of transnational negotiation – at industry-wide and company level – focusing on differences, similarities and mutual interactions. It concludes by examining the question of a possible EU regulatory intervention on transnational bargaining, as debated and proposed in terms of a «legal framework» on the subject. The conclusion is that a viable alternative, between full abstention and legal interventionism, can be represented by regulatory activity and a «soft» support from the European Commission.*

# Gli accordi transnazionali d'impresa sulle ristrutturazioni a livello di Unione Europea\*

Isabel da Costa, Udo Rehfeldt\*\*

## 1. Introduzione: caratteristiche generali degli accordi aziendali transnazionali

I primi tentativi di coordinare l'intervento sindacale a livello internazionale per riuscire a ottenere forme di contrattazione collettiva transnazionale risalgono agli anni sessanta, quando i Segretariati professionali internazionali del settore metalmeccanico, chimico e alimentare – settori già particolarmente colpiti dal processo di internazionalizzazione – incoraggiarono la creazione di «consigli mondiali» all'interno delle aziende multinazionali o transnazionali (*Transnational companies*, Tnc) (Gallin, 2008; da Costa, Rehfeldt, 2008). Arrivati agli anni novanta, tale strategia si era evoluta nella sigla di accordi quadro internazionali (*International framework agreements*, Ifa) da parte delle federazioni sindacali globali (*Global union federations*, Guf; nuova denominazione dei vecchi Segretariati professionali internazionali a partire dal 2002). Fino al 2001 questi accordi transnazionali erano alquanto rari, con meno di dieci Ifa complessivamente siglati, ma nel corso dei successivi dieci anni si moltiplicarono rapidamente.

Nella nostra ultima ricerca (vedi scheda 1) abbiamo individuato 115 Ifa siglati dalle Guf fino al 2011 (da Costa, Rehfeldt, 2012). Alcuni di questi accordi sono controfirmati da comitati aziendali mondiali, dai Comitati aziendali europei (Cae) e/o dai sindacati nazionali. Sebbene il campo di applica-

\* L'articolo costituisce la traduzione italiana del contributo che i due autori hanno prodotto nell'ambito del progetto europeo Euroacta (European Action on Transnational Company Agreements), coordinato dall'Ires nazionale italiano, successivamente edito in inglese in Leonardi (2012).

\*\* Isabel da Costa, economista e ricercatrice senior presso il Cnrs francese (Idhe), presso l'École Normale Supérieure di Cachan, è docente di Relazioni industriali comparate presso l'Università di Paris-Ouest; Udo Rehfeldt, politologo e ricercatore senior presso l'Ires Francia, è docente di Relazioni industriali comparate all'Università di Paris-Ouest.

zione degli Ifa sia globale, il 90 per cento di essi è stato negoziato e siglato con imprese transnazionali aventi sede centrale in Europa continentale. Pertanto, i Cae svolgono spesso un ruolo importante nella fase che precede o segue la sottoscrizione dell'accordo, coordinandosi con le federazioni globali. Oggetto principale degli accordi sono le norme fondamentali del lavoro, soprattutto quelle incluse nella Dichiarazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sui principi e i diritti fondamentali del lavoro del 1998.

Gli accordi aziendali transnazionali (*Transnational company agreements*, Tca), aventi campo di applicazione limitato all'Europa, emersero e furono sviluppati nello stesso arco di tempo rispetto agli Ifa<sup>1</sup>. Nello studio collettivo da noi condotto per conto di Eurofound (Telljohann et al., 2009; vedi scheda 1), in assenza di una definizione migliore e per analogia con gli Ifa, pensammo di definire questo tipo di strumenti «accordi quadro europei» (*European framework agreements*, Efa), definizione divenuta ormai di uso corrente. Il contenuto degli Efa è maggiormente diversificato e di natura più sostanziale rispetto agli Ifa: il loro oggetto principale sono le ristrutturazioni, in seconda istanza il dialogo sociale e la salute e sicurezza sul lavoro. I diritti sociali fondamentali svolgono un ruolo minore negli Efa, a differenza degli Ifa, dove invece predominano. Analogamente a questi ultimi, alcuni Efa non vanno oltre la mera dichiarazione comune di intenti, mentre altri, soprattutto quelli relativi alle ristrutturazioni, possono arrivare a essere alquanto dettagliati e prevedere misure concrete di attuazione.

Gli Efa vengono negoziati e siglati con imprese transnazionali e con una varietà di attori che va dai Cae alle federazioni sindacali europee, ai sindacati nazionali e/o agli organismi ad hoc deputati alla contrattazione. Complessivamente, il soggetto trainante sul fronte dei lavoratori sono i Comitati aziendali europei, che figurano come firmatari o co-firmatari della maggior parte degli accordi (oltre due terzi, di cui in oltre la metà dei casi quali firmatari unici). Dall'adozione della Direttiva europea del 1994 in poi, i Cae sono stati istituiti in quasi tutte le grandi imprese europee, e in un piccolo ma crescente numero di casi questi nuovi organismi hanno pertanto iniziato a svolgere un ruolo più significativo, operando in coordinamento

<sup>1</sup> In tempi più recenti si è anche iniziato a sviluppare Tca applicabili a livello di regioni o di altre aree geografiche ed economiche. Gli accordi di questo tipo, tuttavia, sono ancora pochi e non saranno presi in esame in questo contesto.

con le organizzazioni sindacali. In tempi più recenti, tuttavia, gli Efa tendono a essere siglati esclusivamente dalle federazioni sindacali europee (da Costa, Rehfeldt, 2012), a seguito dell'evolversi della strategia delle federazioni stesse e della Confederazione europea dei sindacati (Ces) su questo versante. Dal 2006 in poi, infatti, la maggior parte delle federazioni europee ha adottato procedure interne che conferiscono mandato alle federazioni per ciò che concerne la negoziazione e la sigla degli accordi aziendali transnazionali. Tali procedure prevedono comunque spesso il coinvolgimento dei membri Cae iscritti ai sindacati, e i Comitati aziendali sono inoltre spesso coinvolti nelle procedure di monitoraggio e *follow-up* relative all'applicazione degli accordi. Questi sviluppi in materia di contrattazione e sigla degli accordi aziendali transnazionali sono il risultato di scelte operate autonomamente dalle parti sociali.

A livello di Unione Europea, l'adozione di una «cornice facoltativa» applicabile ai Tca è in discussione dal 2005, ma finora tale confronto non si è tradotto in alcun accordo propedeutico all'adozione di una direttiva. Le imprese transnazionali hanno pertanto svolto un ruolo importante nello sviluppo dei Tca. Sono diversi i fattori che hanno determinato il crescente interesse di queste ultime nella contrattazione collettiva transnazionale. In alcuni casi, le inclinazioni personali dei singoli dirigenti aziendali e la cultura dell'impresa di appartenenza hanno svolto un ruolo determinante, mentre in altri il dibattito sulla questione dei codici di condotta e le preoccupazioni espresse dall'opinione pubblica hanno portato a un cambio di strategia da parte delle aziende. Inoltre, alcune imprese hanno maturato una predilezione per la gestione delle risorse umane a livello europeo, in particolare su temi quali le ristrutturazioni su scala transnazionale (Daugareilh, 2005; Moreau, 2006; Schömann et al., 2008; Papadakis, 2008; Béthoux, 2008a; Telljohann et al., 2009; da Costa, Rehfeldt, 2012). Per tutta una serie di ragioni, quindi, i gruppi dirigenti di alcune Tnc, soprattutto europee, hanno sviluppato un interesse per gli accordi aziendali transnazionali quali forma volontaria e autonoma di dialogo sociale, scegliendo spesso volontariamente di avviare i negoziati.

In questo articolo concentreremo l'attenzione sui Tca che prevedono clausole relative ai processi di ristrutturazione a livello transnazionale, così da aggiornare in questa sede parte della ricerca da noi condotta per conto dell'Organizzazione internazionale del lavoro nel 2010-2011 (da Costa, Rehfeldt, 2011). In primo luogo, procederemo a illustrare gli accordi tran-

snazionali sulle ristrutturazioni d'impresa (*Transnational restructuring agreements*, Tra), distinguendo tra accordi procedurali e accordi sostanziali, per poi passare ad analizzare queste due tipologie di Tra, con un focus specifico sugli accordi più importanti.

*Scheda 1. Tre studi sulla contrattazione collettiva transnazionale*

Il presente lavoro è basato e trae spunto da tre precedenti lavori di ricerca. Il primo, da noi condotto tra il 2004 e il 2006, aveva come oggetto la contrattazione collettiva transnazionale nel settore auto e venne realizzato per conto del Commissariat général du plan, ente francese per l'analisi economica e la consultazione tra le parti sociali, istituito nel 1946 e trasformato nel 2006 nel Centre d'analyse stratégique (da Costa, Rehfeldt, 2007, 2009, 2010). Tra il 2007 e il 2008 abbiamo partecipato a un secondo studio, realizzato per conto della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e occupazionali (Eurofound), finalizzato ad analizzare tutti gli accordi quadro internazionali (Ifa) all'epoca vigenti, nonché alcuni accordi quadro europei (Efa) appositamente selezionati (Teljohann et al., 2009). A partire dal 2009 abbiamo concentrato la nostra attenzione sugli accordi transnazionali sulle ristrutturazioni d'impresa, mentre nel 2010 abbiamo iniziato a sviluppare un'analisi in materia per il Dipartimento Relazioni industriali e occupazionali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (da Costa, Rehfeldt, 2011).

Complessivamente, questi tre lavori di ricerca ci hanno visto raccogliere oltre 100 interviste con rappresentanti delle seguenti organizzazioni: tutte le federazioni sindacali globali ed europee, la Confederazione europea dei sindacati, la Confederazione sindacale internazionale, BusinessEurope (l'organizzazione internazionale degli imprenditori), nonché membri Cae, rappresentanti sindacali e dirigenti aziendali di diverse aziende europee. Ai fini della presente ricerca, abbiamo aggiornato i dati (vedi Tab. 1, 2) e i casi di studio illustrati in questo lavoro.

## **2. I *Transnational company agreements* (Tca) europei sulle ristrutturazioni**

Le ristrutturazioni sono l'oggetto più frequente dei Tca europei. Il termine «ristrutturazione» è inteso in questo lavoro nella sua accezione più ampia, comprensiva delle misure di «anticipazione del cambiamento», ovve-

ro misure preventive per cercare di scongiurare gli esuberi forzati e/o la chiusura di impianti, nonché le misure che accompagnano i tagli occupazionali (formazione, assistenza per il ricollocamento, mobilità intra-aziendale). Non abbiamo pertanto optato per una definizione specifica del concetto di «ristrutturazione» (vedi il dizionario Eurofound o il sito web dell'Eu Anticipedia), ma scelto piuttosto di tenere conto delle intenzioni espresse dai soggetti firmatari.

Quasi la metà degli oltre 110 Tca europei siglati fino al 2011 prevedono clausole afferenti le ristrutturazioni (da Costa, Rehfeldt, 2012). Noi abbiamo individuato 45 Tca che reputiamo essere definibili quali *accordi transnazionali sulle ristrutturazioni* d'impresa (Tra). Si tratta di una stima al ribasso, poiché non esiste alcun obbligo di legge che imponga di segnalare i Tca presso qualsivoglia istituzione europea: stando alle interviste da noi raccolte, è lecito ritenere che il numero effettivo di accordi di questo tipo sia decisamente più elevato. Abbiamo escluso dall'elenco i Tca di cui non siamo riusciti a individuare con certezza i firmatari, nonché i verbali controfirmati delle riunioni dei Comitati aziendali europei (Cae). Operare tali distinzioni non è un'impresa così banale, poiché il confine tra consultazione e negoziazione, sarebbe a dire la differenza tra l'esito di un processo di consultazione di un Cae e la sigla formale di un accordo da parte del Cae stesso, appare in determinate occasioni alquanto labile.

Il preambolo alla Direttiva del 1994 sui Cae stabilisce un chiaro nesso tra ristrutturazioni transnazionali e Cae, affermando che le aziende sono tenute a informare e consultare i rappresentanti dei lavoratori interessati da tali decisioni. Nonostante le intenzioni, l'esiguo numero di casi in cui i Cae sono stati effettivamente consultati circa i progetti di ristrutturazione su scala transnazionale è tuttavia disarmante. In un'indagine realizzata da Waddington (2007) nel 2005 con i rappresentanti sindacali dei Cae, solo il 13 per cento degli intervistati affermava di ritenere che il proprio Cae fosse stato informato e consultato tempestivamente circa la decisione sulla ristrutturazione, a fronte di un 80 per cento di intervistati che dichiarava che la propria azienda aveva subito processi di ristrutturazione nei cinque anni precedenti l'indagine stessa. Anche uno studio comparato più recente (*Anticipating for an Innovative Management of Restructuring in Europe*) giunge alla conclusione che i Cae svolgono un ruolo marginale negli scenari di ristrutturazione (Moreau, Paris, 2009). È bene tenere conto di questo quadro generale nel valutare gli accordi a-

ziendali transnazionali sulle ristrutturazioni presentati in questo lavoro. Si tratta di pochi casi, eppure estremamente significativi.

Abbiamo suddiviso gli accordi transnazionali sulle ristrutturazioni d'impresa (Tra) in due tipologie: accordi «procedurali» e accordi «sostanziali». In questa nostra classificazione, i Tra procedurali definiscono regole e principi delle ristrutturazioni future, mentre i Tra sostanziali si occupano di casi specifici di ristrutturazioni annunciate, attraverso clausole concrete e vincolanti (da Costa, Rehfeldt, 2011). In Europa i Tra procedurali sono più numerosi di quelli sostanziali (27 i primi e 18 i secondi, vedi Tab. 1, 2) e sono in gran parte accordi di «anticipazione del cambiamento»<sup>2</sup>. Anche alcuni accordi quadro internazionali (Ifa) fanno riferimento alle ristrutturazioni, ma queste non sono l'oggetto principale dell'accordo. Si è pertanto scelto di escludere gli stessi dalla presente analisi<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Alcuni studi precedenti al nostro hanno analizzato e catalogato gli accordi transnazionali sulle ristrutturazioni d'impresa. Tra questi, si citano in particolare Carley, Hall (2006), per conto di Eurofound, nonché Schmitt (2008) e Béthoux (2008b), per conto della Commissione europea. Questi studi forniscono classificazioni leggermente differenti. Abbiamo proceduto ad aggregare i dati per ragioni di compatibilità con le categorie da noi adottate, nonché ad aggiornarli al 2011, inizialmente attraverso il nostro stesso lavoro di ricerca e successivamente, da quando nel 2011 è stato reso disponibile, ricorrendo al database sui Tca della Commissione europea (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=en>). Per ulteriori informazioni sulla metodologia adottata, vedi da Costa, Rehfeldt (2012).

<sup>3</sup> Il principale oggetto degli Ifa sono i diritti fondamentali del lavoro. Le federazioni sindacali globali hanno progressivamente adottato modelli di accordi aziendali transnazionali, vincolandone la sigla al riferimento esplicito alle norme fondamentali del lavoro enunciate nella Dichiarazione dell'Ilo sui principi e i diritti fondamentali del lavoro del 1998. Recentemente, le federazioni sindacali globali hanno anche negoziato e sottoscritto Ifa di diversa natura con alcune imprese transnazionali con cui, in tutti i casi, erano comunque già stati siglati Ifa sui diritti fondamentali. Il più importante accordo quadro internazionale di questo nuovo tipo è quello della Volkswagen, denominato «Carta sulle relazioni sindacali», sottoscritto nel 2009 dall'azienda, la Fism, il Cae Volkswagen e il Consiglio mondiale d'azienda della Volkswagen stessa. Tale Carta definisce i diritti di partecipazione degli organismi di rappresentanza dei lavoratori nei diversi siti produttivi dell'azienda (vedi il contributo di Telljohann nel presente rapporto). La Carta individua tre diverse tipologie di diritti di partecipazione: diritto a essere informati, diritto a essere consultati, diritto alla co-determinazione. Tuttavia, in materia di ristrutturazioni la Carta garantisce solo il diritto a essere informati e consultati.

### **3. Accordi transnazionali procedurali sulle ristrutturazioni d'impresa**

I Tra procedurali, tanto quanto quelli sostanziali, hanno come oggetto soluzioni alternative per cercare di evitare l'imposizione di licenziamenti in caso di ristrutturazione. Tuttavia, a differenza dei Tra sostanziali, gli accordi procedurali non offrono garanzie concrete a tutela dell'occupazione e per scongiurare la chiusura degli stabilimenti. La maggior parte dei Tra procedurali definiscono in termini generali una serie di procedure per informare e coinvolgere i rappresentanti dei lavoratori a livello europeo e locale, propongono misure (quali i corsi di formazione, l'assistenza per il ricollocamento o la mobilità intra-aziendale) al fine di anticipare o accompagnare i processi di ristrutturazione futuri.

I Cae figurano quali firmatari o co-firmatari della maggioranza dei Tra procedurali (17 su 27, vedi Tab. 1), risultandone i firmatari esclusivi in 12 casi. Le federazioni sindacali europee sono firmatarie o co-firmatarie di oltre la metà (14) di questi accordi, figurando quali firmatarie esclusive in otto casi. Tutti gli otto accordi sottoscritti dalle sole federazioni sindacali europee sono stati siglati con aziende transnazionali francesi – o, nel caso specifico della ArcelorMittal, di origine francese. Ciò è dovuto alle specificità del sistema di relazioni industriali francese e alle strategie di coordinamento tra livello locale ed europeo proprie delle parti sociali francesi, come abbiamo avuto modo di illustrare in altra sede (da Costa, Rehfeldt, 2012).

L'accordo transnazionale del 2009 con la ArcelorMittal offre un interessante esempio di accordo per «l'anticipazione del cambiamento», combinando misure atte a scongiurare problemi occupazionali con misure finalizzate alla definizione di soluzioni alternative nell'eventualità di un piano sugli esuberi (Teissier, 2012). Un passaggio importante dell'accordo è quello riguardante l'impegno alla riattivazione degli altiforni, che erano stati «temporaneamente» spenti, in caso di una ripresa della domanda di prodotti siderurgici. Questa parte dell'accordo è assimilabile a un accordo sostanziale, sebbene non fornisca garanzie specifiche per quanto riguarda i singoli posti di lavoro. Per ragioni di spazio non è possibile esaminare ulteriormente in questa sede i Tra procedurali (vedi da Costa, Rehfeldt, 2011), concentreremo pertanto l'attenzione sui Tra sostanziali.

#### 4. Accordi transnazionali sostanziali sulle ristrutturazioni d'impresa

I Tra sostanziali trattano casi specifici di ristrutturazioni transnazionali annunciate e aventi un significativo impatto occupazionale. Gli accordi di questo tipo prevedono clausole concrete e vincolanti e sono pertanto i più significativi per ciò che concerne i lavoratori, dato l'impatto diretto sui livelli occupazionali. Oltre ai principi o alle procedure relative a eventuali ristrutturazioni future, nonché alle procedure inerenti l'informazione e consultazione dei rappresentanti dei lavoratori e il monitoraggio dell'accordo, i Tra sostanziali stabiliscono regole su temi quali la sicurezza sul lavoro, l'organizzazione dello stesso o la scelta dei prodotti e dei siti produttivi. Si tratta di accordi che prevedono garanzie individuali e collettive, pensati per mitigare gli effetti dei piani di ristrutturazione annunciati o già in corso. In linea di massima, tali accordi prevedono:

- garanzie per scongiurare la chiusura degli stabilimenti, nonché a tutela dell'occupazione;
- garanzie sul trasferimento dei lavoratori internamente o esternamente all'impresa transnazionale, anche dal punto di vista del mantenimento di paragonabili condizioni di lavoro e diritti (livelli salariali, anzianità, pensioni ecc.);
- misure per evitare gli esuberi forzati (prepensionamento, cessazione volontaria del rapporto di lavoro ecc.).

Su 18 Tra da noi individuati, 16 sono stati siglati con le stesse tre aziende automobilistiche – due sussidiarie europee di aziende statunitensi (Ford e General Motors) e un'impresa tedesco-americana all'epoca della sottoscrizione dell'accordo (DaimlerChrysler). Tutti questi Tra sono stati firmati dai rispettivi Cae. Le federazioni sindacali europee figurano quali co-firmatarie di alcuni degli accordi General Motors e DaimlerChrysler. Questi accordi sostanziali nel settore auto sono l'esito di sviluppi su tre diversi fronti: in termini di strategia aziendale, con alcune imprese inizialmente contrarie alla Direttiva sui Cae, poi disponibili a negoziare con i rappresentanti europei dei lavoratori (federazioni sindacali europee incluse); dal punto di vista dei Cae, che da organismi da informare e consultare divengono soggetti che negoziano gli accordi transnazionali; sotto il profilo delle strategie sindacali di coordinamento tra livello nazionale ed europeo, con un nuovo ruolo svolto dalle federazioni sindacali europee. Ma passiamo ora ad analizzare nello specifico gli accordi con la Ford e la General Motors, che reputiamo essere i più significativi.

## 5. Ford Europe

Il Cae della Ford fu il primo Comitato aziendale europeo del settore auto a siglare un accordo a livello dell'Unione Europea. L'accordo Ford-Visteon, sottoscritto nel gennaio 2000 in occasione dello *spin-off* della Visteon, aveva come oggetto la tutela dei lavoratori ex-Ford trasferiti nella nuova azienda. Venne negoziato dalla United Auto Workers (Uaw) negli Stati Uniti e successivamente dal Cae Ford in Europa. Esso prevedeva che tutti i lavoratori ex-Ford trasferiti alla Visteon in fase di *spin-off* dovessero vedersi assicurate, nel nuovo contratto di lavoro, pari condizioni occupazionali rispetto al contratto precedente, tra cui: anzianità e pensioni; la garanzia a vita che retribuzioni, prestazioni e altre condizioni contrattuali sarebbero state le stesse di quelle assicurate ai lavoratori Ford nei rispettivi paesi; la possibilità, prima della scissione definitiva, di poter chiedere di tornare alla Ford (*flow-back*, flusso di ritorno) in base alla disponibilità di posti di lavoro e a un'altra serie di criteri applicabili fino a un massimo di cinque anni. L'accordo conteneva inoltre alcune clausole commerciali e in materia di subappalti tra la Ford e la Visteon, al fine di garantire che quest'ultima potesse assicurare ai lavoratori suddette condizioni occupazionali per i successivi due cicli di prodotti. Nel corso dei primi anni di attuazione dell'accordo Visteon insorsero tuttavia una serie di problemi, che vennero poi parzialmente risolti con la negoziazione di un'appendice all'accordo, sottoscritta tanto dal Cae Ford quanto da quello Visteon.

L'accordo Visteon fu il primo a entrare nel merito di uno specifico caso di ristrutturazione, definendo regole vincolanti e dettagliate tanto in materia di occupazione quanto di produzione, da applicarsi a livello locale. Sia il Cae sia i sindacati lo considerarono una vittoria perché, nonostante i tagli occupazionali, nessuno stabilimento dei siti trasferiti alla Visteon fu chiuso fino al 2006. Anche la dirigenza aziendale lo giudicò un'esperienza positiva, e ciò aprì la strada alla sigla di altri Tca rispettivamente nel 2000, 2004 e 2006, ricalcati sull'accordo Visteon. Un Protocollo d'intesa sottoscritto nel 2000 e una revisione del regolamento interno del Cae nel 2002 fecero chiarezza sulle condizioni per la contrattazione a livello europeo e nazionale. Tutti questi accordi furono sottoscritti senza che si aprisse un conflitto sindacale<sup>4</sup>. Il Cae

<sup>4</sup> La recente crisi del settore auto ha tuttavia fatto emergere una serie di problemi circa il *follow-up* dell'accordo Visteon in uno scenario critico di ristrutturazione su grande

della Ford opera sulla base di un mandato interno, e gli accordi non vennero formalmente negoziati in collaborazione con la Federazione europea metalmeccanici (Fem). Le organizzazioni sindacali esterne intervennero solo in veste di esperti esterni (di provenienza tedesca e britannica). L'esperto tedesco rivestiva anche il ruolo di coordinatore tra Fem e Cae.

## 6. General Motors Europe

Negli stabilimenti General Motors in Europa le ristrutturazioni e le riorganizzazioni sono state per anni negoziate a livello locale, mettendo le fabbriche le une contro le altre. Progressivamente, i Cae di General Motors Europe hanno pertanto sviluppato una strategia di solidarietà transnazionale su scala europea (Herber, Schäfer-Klug, 2002; Kotthoff, 2006) fondata su tre principi: no alla chiusura degli stabilimenti, no ai licenziamenti imposti, ricerca sistematica di alternative negoziate e socialmente responsabili.

Il primo accordo europeo tra il Cae General Motors e la dirigenza di General Motors Europe fu siglato nel maggio 2000. L'accordo assicurava tutele ai lavoratori trasferiti alle joint venture di General Motors e Fiat qualora l'alleanza General Motors-Fiat fosse fallita (come effettivamente avvenne poi nel 2005). I successivi accordi siglati da General Motors Europe nel 2001, 2004, 2008, 2009 e 2010 hanno rappresentato i più significativi accordi transnazionali sulle ristrutturazioni d'impresa che siano stati siglati, poiché teoricamente tutelavano tutti i dipendenti dell'azienda in Europa (da Costa, Rehfeldt, 2007, 2009, 2010). Si tratta di accordi scaturiti

scala. Dopo l'istanza fallimentare avanzata dalla Visteon e il suo conseguente commissariamento nel Regno Unito, nel 2009 tutti e tre gli stabilimenti della British Visteon (Regno Unito) sono stati chiusi. Senza preavviso alcuno, ai 610 lavoratori, ivi compresi i 510 lavoratori ex-Ford, è stato comunicato il licenziamento e l'intimazione a lasciare gli stabilimenti. Nessuna garanzia è stata loro offerta in materia di indennità di licenziamento (è stato offerto loro solo il minimo di legge) o il diritto alla pensione. In risposta, i lavoratori hanno occupato le fabbriche. Alla fine, nel maggio 2009 è stato raggiunto un accordo tra la Ford e la Visteon. Tale accordo riconosce l'indennità di mancato preavviso, un'indennità forfettaria e il diritto a beneficiare di tutte le condizioni previste dalla Ford in caso di licenziamento. Inoltre, i lavoratori ex-Ford hanno anche visto riconoscersi gli aumenti salariali precedentemente concessi al personale dipendente Ford, ma a cui la Visteon non si era allineata. Tuttavia, alla data in cui scriviamo la complessa controversia legale sulle pensioni non ha ancora trovato risoluzione.

da una strategia coordinata, con il coinvolgimento dei membri Cae e dei sindacati interessati ai vari livelli, nonché della Fem. Una strategia di solidarietà transnazionale fatta tanto di mobilitazioni su scala europea quanto di negoziati transnazionali. In diverse occasioni, in particolare nel 2001, 2004 e 2006, fino a 50 mila lavoratori dei diversi siti produttivi europei parteciparono agli scioperi congiunti o alle «giornate di azione» contro la chiusura degli stabilimenti per fare pressioni durante i negoziati con General Motors Europe. Nel 2004 la Fem istituì un gruppo di coordinamento sindacale comprensivo di membri della segreteria Fem, rappresentanti dei sindacati nazionali coinvolti, nonché membri del Cae General Motors. Tale gruppo ha rappresentato un'importante esperienza per la futura strategia della Fem sulle ristrutturazioni socialmente responsabili e per la definizione delle procedure o dei principi per la negoziazione di queste ultime a livello transnazionale.

Quando cinque stabilimenti della General Motors furono messi in competizione tra loro per la produzione del nuovo modello Astra/Zafira, i rappresentanti sindacali di quegli stabilimenti sottoscrissero un «impegno di solidarietà», stabilendo comunemente di dar corso a negoziati di livello europeo per scongiurare la chiusura degli impianti e ottenere una distribuzione equa dei volumi di produzione dell'auto. Nell'aprile 2008 General Motors Europe accettò infine di sottoscrivere un altro accordo transnazionale che escludeva il ricorso a esuberi forzati e garantiva la produzione in quattro stabilimenti (Ellesmere Port nel Regno Unito, Bochum in Germania, Trollhättan in Svezia e Gliwice in Polonia) per l'intero ciclo di produzione dell'auto. L'accordo stabiliva inoltre che lo stabilimento di Anversa (Belgio), escluso dalla produzione della nuova Astra, fosse salvaguardato attraverso la produzione di piccole auto sportive.

A seguito del crollo delle vendite nel settore auto nell'autunno del 2008, e della crisi della General Motors negli Stati Uniti, il presidente del Cae e l'amministratore delegato di General Motors Europe cercarono di mettere a punto un piano che garantisse l'indipendenza del ramo europeo dalla casa madre e scongiurasse la chiusura degli stabilimenti e i licenziamenti. Tuttavia, nel novembre del 2009 la General Motors, ormai di proprietà del Dipartimento del Tesoro statunitense, annunciò che la sussidiaria europea Opel/Vauxhall, nuovo nome di General Motors Europe a seguito del distacco dalla Saab, non sarebbe stata messa in vendita. Nel gennaio 2010 la dirigenza della Opel/Vauxhall presentò così un nuovo piano

di ristrutturazione che prevedeva, tra le altre cose, il taglio di 8.300 posti di lavoro in Europa e la chiusura dello stabilimento di Anversa (2.600 lavoratori) – avendo deciso che la nuova auto sportiva promessa dall'accordo del 2008 sarebbe stata prodotta dalla Daewoo, la sussidiaria della General Motors in Corea del Sud. Nell'aprile 2010 i sindacati belgi e la dirigenza locale della Opel Anversa concordarono un piano sociale basato su prepensionamenti e incentivi alle dimissioni volontarie. Il governo fiammingo istituì un gruppo tripartito per la ristrutturazione dello stabilimento di Anversa, che non riuscì tuttavia a trovare nuovi investitori ritenuti accettabili dal management della General Motors, e la fabbrica fu chiusa.

Nel 2010 il gruppo dirigente della Opel e il presidente del Cae hanno finalizzato un ulteriore Tra, ratificato dal Cae, dai rappresentanti sindacali e dalla Fem. L'accordo conferma il taglio di 8.300 posti di lavoro in Europa, rinviando tuttavia i licenziamenti collettivi fino al 2014 in cambio di una riduzione dei salari. L'accordo è stato poi trasposto in accordi locali.

Alla luce delle continue difficoltà della Opel/Vauxhall, mantenere salda la propria strategia di solidarietà europea è divenuto sempre più difficile per il Cae Opel/Vauxhall. Nel 2012 la dirigenza della General Motors ha elaborato un altro piano di ristrutturazione che prevede anche il trasferimento della nuova Astra alla fabbrica di Ellesmere Port e la chiusura dello stabilimento di Bochum quando la produzione della Zafira sarà terminata, nel 2015. Ancora una volta i sindacati hanno risposto in termini di solidarietà, pretendendo l'apertura di un negoziato su scala europea, ma riuscendo in questo caso a essere conseguenti a tale approccio solo nella dimensione nazionale. Nel giugno 2012 il sindacato tedesco Ig Metall e i consigli d'azienda Opel in Germania hanno sottoscritto un accordo quadro che tutela l'occupazione nelle quattro fabbriche tedesche della Opel fino al 2016, in cambio di un ulteriore congelamento dei salari. Tuttavia, il gruppo dirigente della Opel ribadisce l'intenzione di procedere alla chiusura dello stabilimento dopo il 2016.

Nonostante questi sviluppi, i Tra siglati con la General Motors Europe restano un esempio rimarchevole di solidarietà transnazionale per una gestione socialmente responsabile dei processi di ristrutturazione. Il Cae, con il coinvolgimento dei sindacati, e la Fem sono riusciti a fare salvo il principio di solidarietà internazionale in momenti estremamente difficili, più volte segnati dal rischio di un ripiegamento sulle strategie nazionali, soprattutto

to in virtù del ruolo dei governi dei rispettivi paesi, non particolarmente inclini a finanziare posti di lavoro al di fuori dei propri confini nazionali.

L'assenza di una cornice giuridica europea per la contrattazione a livello aziendale è emersa quale fattore problematico, in particolare quando la dirigenza della General Motors dispose la chiusura dello stabilimento di Azambuja nel 2006 e di quello di Anversa nel 2010, ignorando gli impegni presi negli accordi che aveva sottoscritto. Nel caso di Anversa, i rappresentanti sindacali hanno presentato ricorso al tribunale belga per violazione dei termini contrattuali, ma ciò non ha avuto effetti sulla chiusura della fabbrica. A meno che l'autorità giudiziaria non si esprima altrimenti, allo stato attuale i Tra non sono considerati contratti legalmente vincolanti, e non sono previste sanzioni in caso di violazioni dell'accordo che vadano al di là di quanto i sindacati non riescano a mettere in campo in termini di azione collettiva – impresa, questa, molto difficile in alcuni paesi, se consideriamo che il diritto di sciopero a livello europeo non è riconosciuto o è fortemente limitato (vedi Bercusson, 2008).

## **7. Gli altri accordi transnazionali sulle ristrutturazioni d'impresa**

Rispetto ai *Transnational company agreements* (Tca) sulle ristrutturazioni sottoscritti con la Ford e la General Motors, quelli siglati alla Daimler appaiono di portata più modesta. Ma altrettanto vale per il livello di internazionalizzazione dell'azienda, se si considera che fino alla scissione del gruppo DaimlerChrysler solo il 6 per cento dei dipendenti Daimler in Europa operava fuori dalla Germania e che i rappresentanti delle sussidiarie non tedesche del Cae DaimlerChrysler afferivano principalmente al ramo vendite. Nel 2006, a seguito dell'annuncio di una riduzione dei posti di lavoro che avrebbe colpito in particolar modo gli impiegati aziendali, il Cae siglò un accordo sulla «correzione dei livelli occupazionali» finalizzato a prevenire i licenziamenti in Europa e ricercare misure socialmente accettabili di ridimensionamento dell'occupazione. Nel 2007 venne sottoscritto un altro accordo avente come oggetto l'adattamento del ramo vendite europeo a seguito della scissione tra Daimler e Chrysler. Circa 400 dipendenti furono trasferiti ad altre aziende del gruppo, evitando l'ipotesi di trasferimenti non volontari. I lavoratori coinvolti beneficiarono di un premio di benvenuto simile a quello già contrattato a livello locale in Germania. Il coordinatore te-

desco del Cae Daimler figurava quale co-firmatario di entrambi gli accordi per conto della Federazione europea metalmeccanici (Fem).

L'accordo Danone del 2001 aveva come oggetto la tutela dei lavoratori colpiti dal processo di ristrutturazione e dalla chiusura dello stabilimento del ramo biscotti del gruppo. L'accordo forniva garanzie specifiche per i lavoratori trasferiti verso altri siti interni ed esterni al gruppo, anche sotto il profilo del mantenimento delle condizioni normative e retributive. La Danone si impegnò a compensare le eventuali perdite economiche subite dai lavoratori nel periodo di transizione. Laddove le nuove collocazioni professionali comportavano l'acquisizione di nuove competenze, il costo delle necessarie attività formative era a carico della Danone. In caso di perdita del nuovo posto di lavoro, i servizi di collocamento del gruppo avrebbero assicurato un trattamento preferenziale. Nel 2007 la Danone decise di vendere il ramo biscotti alla statunitense Kraft. Quest'ultima accettò di sospendere qualsivoglia esubero fino al 2010.

L'accordo transnazionale del 2009 tra la Fem, la Alstom e la Schneider Electric aveva come oggetto la tutela dei livelli occupazionali e retributivi per le ex divisioni Trasporti e Distribuzione (T&D) dell'Areva, acquisite da Schneider Electric e da Alstom. In base all'accordo, tutti i dipendenti europei delle T&D alla data di acquisizione sarebbero stati ricollocati in posizioni equivalenti alle precedenti, nella stessa area geografica e nella stessa sfera professionale, anche in termini di parità dei livelli retributivi e di anzianità. Le due aziende confermavano di escludere l'ipotesi di chiusura di stabilimenti e licenziamenti collettivi in Europa per un periodo di tre anni. Inoltre, questi due impegni si applicavano anche a tutti i dipendenti delle nuove divisioni di entrambe le aziende, anziché ai soli dipendenti trasferiti dalla Areva. Il processo negoziale di questo accordo si distingue dai casi fin qui trattati poiché venne condotto dalla Fem, sebbene la delegazione per la contrattazione vedesse anche la presenza dei tre segretari Cae di Areva, Alstom e Schneider Electric. In applicazione del nuovo regolamento interno (European Metalworkers' Federation, 2006), tutti i sindacati affiliati alla Fem diedero formalmente mandato alla federazione europea di condurre la contrattazione. Sempre in ottemperanza al nuovo regolamento, la bozza di accordo venne poi adottata dai sindacati coinvolti e il vice-segretario della Fem sottoscrisse quale unico firmatario l'accordo stesso. Dal punto di vista di Alstom e Schneider Electric, questa procedura aveva il vantaggio di non dover dedicare tempo prezioso alla

conduzione di negoziati separati con i rappresentanti dei sindacati nazionali e/o dei consigli d'azienda coinvolti, in particolare con i cinque sindacati del paese madre, che possono spesso trovarsi a esprimere posizioni contrastanti in materia di ristrutturazioni.

## **8. Conclusioni: verso un coordinamento più stretto tra Cae e sindacati**

Per arrivare agli accordi transnazionali sulle ristrutturazioni d'impresa è stato necessario disporre di delegazioni capaci di gestire una contrattazione che va dal livello nazionale a quello europeo, nonché mettere in campo almeno tre diverse forme di coordinamento: coordinamento tra livello nazionale ed europeo, tra Cae e sindacati nazionali, tra Cae e una o più federazioni sindacali europee.

Questo lavoro di coordinamento è andato evolvendosi nel tempo. La maggior parte dei Cae che hanno sottoscritto accordi di questo tipo erano fortemente sindacalizzati e avevano una lunga esperienza acquisita grazie a un grande numero di incontri, anche a livello di comitati ristretti. I contatti personali e la fiducia reciproca erano andati rafforzandosi progressivamente, nel corso del tempo, facilitando l'affermarsi del principio di solidarietà e di una contrattazione strategica a livello europeo in misura tanto più forte quanto più i membri Cae coinvolti nella negoziazione dei *Transnational restructuring agreements* (Tra) erano anche iscritti ai sindacati nazionali affiliati a una stessa federazione europea. Inoltre, il coinvolgimento nei Cae delle federazioni europee è andato intensificandosi contestualmente alla creazione di reti dei coordinatori Cae e all'avvio degli sforzi per lo scambio di esperienze e per favorire un dibattito interno sull'elaborazione di strategie per la contrattazione collettiva transnazionale. I sindacati sono fortemente attivi in imprese transnazionali quali la Ford, la General Motors, la Daimler e nella maggior parte delle multinazionali francesi – imprese dove le federazioni sindacali europee sono ormai un interlocutore riconosciuto per la contrattazione su scala europea, soprattutto per ciò che concerne la sigla di Tca a livello dell'Unione Europea.

La Fem ha svolto un ruolo di primaria importanza nel favorire questo crescente coinvolgimento dei sindacati nella dimensione europea. L'accordo General Motors del 2004 ispirò, nel giugno 2005, l'adozione da parte

della Fem di un documento sulle ristrutturazioni socialmente responsabili (Fem, 2005), da gestire attraverso un sistema di allerta precoce grazie al ruolo dei coordinatori Fem a livello di Cae, e che prevede, nell'eventualità di un piano di ristrutturazione su scala transnazionale, che il coordinatore Cae, di concerto con la segreteria della Fem, provveda a istituire un gruppo per il coordinamento sindacale europeo composto dai rappresentanti Cae e da un funzionario sindacale per ciascuno dei sindacati nazionali coinvolti. Obiettivo del gruppo in tale scenario è arrivare a negoziare un Tca prima che sia avviata qualsivoglia contrattazione di livello nazionale. Nel 2006 la Fem ha ulteriormente sviluppato le proprie regole interne in materia di mandato a negoziare e di adozione dei Tca a livello transnazionale europeo (European Metalworkers' Federation, 2006). L'esperienza della Fem ha a propria volta ispirato altre federazioni internazionali europee.

Alcuni dei fattori determinanti nella sigla di Tra sostanziali sono specifici ai singoli settori. Quasi tutti i Tra sostanziali sono stati sottoscritti nel settore auto, che è una roccaforte dei sindacati. La presenza dei sindacati è forte tanto a livello complessivo di settore quanto nelle aziende qui prese in esame. I meccanismi di rappresentanza dei lavoratori diventano così uno strumento cui i sindacati possono ricorrere a livello nazionale ed europeo per coordinare e/o attuare le proprie strategie. Ciò ha facilitato l'emergere di strategie percepite come legittime e coordinate a livello transnazionale da una federazione sindacale europea e dai Cae.

I Tra sostanziali qui esaminati restano però una minoranza, poiché allo stato attuale accordi di questo tipo sono stati siglati con un piccolo numero di imprese transnazionali. In altre multinazionali dell'auto, dove la presenza dei sindacati è altrettanto forte, non è stato negoziato alcun accordo transnazionale sulle ristrutturazioni (Fetzer, 2008). È tuttavia nostra opinione che, sebbene una forte presenza dei sindacati possa non essere condizione in sé sufficiente per arrivare a un Tca, resta indubbiamente condizione necessaria. Senza tale presenza, la legittimità dell'azione strategica a livello europeo e la solidarietà su scala europea, quando sono in corso processi di ristrutturazione transnazionale, difficilmente riuscirebbero a darsi. Laddove la situazione è diversa, una varietà di interessi, di difficile combinazione, fanno generalmente sì che lo scenario più probabile sia quello della spinta verso la contrattazione di accordi nazionali (se non di nessun accordo), piuttosto che verso meccanismi di solidarietà in-

ternazionale. La crisi economica e finanziaria globale ha potenziato ulteriormente le pulsioni protezionistiche, facilitando l'emergere di tecniche da «guerra tra poveri» tra stabilimenti produttivi e tra paesi.

Ovviamente, le opzioni nazionali privilegiate sono sempre presenti in quasi tutte le imprese transnazionali. A volte sono portate avanti dai sindacati del paese madre dell'azienda, ma a volte anche da quelli delle sussidiarie estere, che percepiscono la possibilità di fare leva su assetti delle relazioni industriali nazionali che potrebbero portare a risultati più favorevoli rispetto all'opzione di un accordo transnazionale. Inoltre, gli attori nazionali sono spesso scettici nei confronti di quelli transnazionali e possono dimostrarsi riluttanti a delegare il potere contrattuale a livello dell'Unione Europea. Altrettanto determinante, infine, è il fatto che le federazioni sindacali europee spesso non dispongono delle risorse di cui avrebbero bisogno per svolgere un ruolo maggiore nella contrattazione collettiva transnazionale. Ciononostante, a livello europeo le azioni di contrattazione collettiva transnazionale e i negoziati sono andati comunque sviluppandosi e, in assenza di una cornice giuridica per la negoziazione aziendale a livello dell'Unione Europea, le procedure in materia sono state messe a punto dalle federazioni sindacali europee, dai loro affiliati nazionali e dai Cae sulla base delle proprie esperienze e strategie. Poiché si tratta di un processo tuttora in corso, a conclusione di questo nostro contributo ci preme sottolineare che, sulla base del nostro lavoro di ricerca, riteniamo importante e necessario sviluppare forme di coordinamento che permettano a tutte le parti in causa di arrivare alla soluzione più adeguata al proprio caso, procedendo per il momento attraverso una metodologia pragmatica ma coerente con quei principi democratici che dovrebbero essere sempre al cuore della «Europa sociale», e che devono saper dare voce a tutti i livelli e gli attori coinvolti se si vuole che siano percepite come pienamente legittime, soprattutto quando si tratta di ristrutturazioni transnazionali che possono esacerbare le tensioni. In tempi di crisi, se non si è capaci di intraprendere l'impervio cammino della solidarietà europea, sprofondare nella concorrenza interna diventa quasi una certezza per i rappresentanti dei lavoratori delle imprese transnazionali.

*Tab. 1 – Accordi transnazionali europei di tipo procedurale  
in materia di ristrutturazioni d'impresa*

AZIENDA	PAESE MADRE (SEDE CENTRALE)	SETTORE	OGGETTO PRINCIPALE	FIRMATARI VERSANTE LAVORATORI	ANNO
ABB	SVIZZERA	METALMECCANICO	RISTRUTTURAZIONI, ANTICIPAZIONE DEL CAMBIAMENTO	CAE	2009
AIR FRANCE/KLM	FRANCIA	TRASPORTI	ANTICIPAZIONE DEL CAMBIAMENTO: AGENZIE AEROPORTUALI	CAE	2010
ALSTOM	FRANCIA	METALMEC.	RISTRUTTURAZIONI, ANTICIPAZIONE DEL CAMBIAMENTO	FEM	2011
ARCELORMITTAL	LUSSEMBURGO	METALMEC.	RISTRUTTURAZIONI, ANTICIPAZIONE DEL CAMBIAMENTO	FEM	2009
AXA A)	FRANCIA	FINANZA	RISTRUTTURAZIONI (APPENDICE IN SEDE DI RINNOVO DELL'ACCORDO CAE)	UNI, SINDACATI FRANCESI, CAE	2005
AXA B)	FRANCIA	FINANZA	RISTRUTTURAZIONI (APPENDICE IN SEDE DI REVISIONE DELL'ACCORDO CAE)	UNI, SIND. FRANCESI	2009
AXA C)	FRANCIA	FINANZA	PRINCIPI IN MATERIA DI RISTRUTTURAZIONI, ANTICIPAZIONE DEL CAMBIAMENTO	UNI EUROPA, SIND. FRANCESI	2011
BP EUROPE	GERMANIA	CHIMICA	RISTRUTTURAZIONI: BUSINESS SERVICE CENTRE	CAE	2008
DBAPPAREL	SVEZIA	ABBIGLIAMENTO	ANTICIPAZIONE DEL CAMBIAMENTO	FSE-ICL, CAE	2010
DEUTSCHE BANK	GERMANIA	BANCARIO	RISTRUTTURAZIONI	CAE	2004
DEXIA A)	BELGIO	FINANZA	DIALOGO SOCIALE, RISTRUTTURAZIONI	CAE	2002
DEXIA B)	BELGIO	FINANZA	RISTRUTTURAZIONI: ESTERNALIZZAZIONI	CAE	2007
DIAGEO	REGNO UNITO	ALIMENTARE	RISTRUTTURAZIONI	CAE	2002
EADS	FRANCIA/GERM. (OLANDA)	METALMEC.	RISTRUTTURAZIONI	CAE	2006
ECONOCOM	BELGIO	SERVIZI	RISTRUTTURAZIONI	SIND. NAZIONALI, CAE	2009
GDF SUEZ	FRANCIA	FORNITURA ENERGETICA	ANTICIPAZIONE DEL CAMBIAMENTO, GESTIONE DELLE COMPETENZE	EPSU, EMCEF, SIND. NAZIONALI	2010
PSA PEUGEOT CITROËN	FRANCIA	METALMEC.	DIALOGO SOCIALE, ANTICIPAZIONE DEL CAMBIAMENTO		
EUROPEIZZAZIONE DEL COMITATO STRATEGICO CONGIUNTO	SIND. NAZIONALI	2008			
RWE	GERMANIA	ENERGIA	RISTRUTTURAZIONI	CAE	2010

Tab. 1 – segue

AZIENDA	PAESE MADRE (SEDE CENTRALE)	SETTORE	OGGETTO PRINCIPALE	FIRMATARI VERSANTE LAVORATORI	ANNO
RWE ENERGY	GERMANIA	ENERGIA	RISTRUTTURAZIONI	CAE	2007
SCHNEIDER ELECTRIC	FRANCIA	METALMEC.	RISTRUTTURAZIONI, ANTICIPAZIONE DEL CAMBIAMENTO	FEM	2007
SOLVAY	BELGIO	CHIMICA	RISTRUTTURAZIONI: JOINT VENTURE	CAE	2003
SUEZ A)	FRANCIA	FORNITURA ENERGETICA	ANTICIPAZIONE DEL CAMBIAMENTO, GESTIONE DELLE COMPETENZE	CES, CEC, SIND. FRANCESI, CAE	2007
SUEZ B)	FRANCIA	FORNITURA ENERGETICA	RISTRUTTURAZIONI, ANTICIPAZIONE DEL CAMBIAMENTO	CES, CEC, SIND. FRANCESI, CAE	2008
THALES	FRANCIA	METALMEC.	ANTICIPAZIONE DEL CAMBIAMENTO: CRESCITA PROFESSIONALE	FEM	2009
TOTAL A)	FRANCIA	CHIMICA	DIALOGO SOCIALE, RISTRUTTURAZIONI	EMCEF, FECCIA-CEC, FECER-CEC	2004
TOTAL B)	FRANCIA	CHIMICA	RISTRUTTURAZIONI: PROMOZIONE DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE	EMCEF, FECCIA-CEC, FECER-CEC	2007
UNILEVER	REGNO UNITO	ALIMENTARE	RISTRUTTURAZIONI	CAE	2001

Fonte: da Costa, Rehfeldt (2012).

*Tab. 2 – Accordi transnazionali europei di tipo sostanziale  
in materia di ristrutturazioni d'impresa*

AZIENDA	PAESE MADRE	SETTORE	OGGETTO PRINCIPALE	FIRMATARI	ANNO
ALSTOM / SCHNEIDER ELECTRIC	FRANCIA / FRANCIA	METALMECCANICO	RISTRUTTURAZIONI: SUSSIDIARIE EX-AREVA	FEM	2010
DAIMLERCHRYSLER A)	GERMANIA	METALMEC.	RISTRUTTURAZIONI	FEM, CAE	2006
DAIMLERCHRYSLER B)	GERMANIA	METALMEC.	RISTRUTTURAZIONI: ORGANIZZAZIONE VENDITE	FEM, CAE	2007
DANONE	FRANCIA	ALIMENTARE	RISTRUTTURAZIONI	CAE	2001
FORD EUROPE A)	STATI UNITI (GERMANIA)	METALMEC.	RISTRUTTURAZIONI: ESTERNALIZZAZIONE VISTEON	CAE	2000
FORD EUROPE B)	STATI UNITI (GERMANIA)	METALMEC.	RISTRUTTURAZIONI: JOINT-VENTURE GFT	CAE	2000
FORD EUROPE C)	STATI UNITI (GERMANIA)	METALMEC.	RISTRUTTURAZIONI: ESTERNALIZZAZIONE VISTEON 2	CAE	2003
FORD EUROPE D)	STATI UNITI (GERMANIA)	METALMEC.	RISTRUTTURAZIONI: JOINT-VENTURE IOS	CAE	2004
FORD EUROPE E)	STATI UNITI (GERMANIA)	METALMEC.	RISTRUTTURAZIONI: MECCANICA GENERALE	CAE	2006
GENERAL MOTORS EUROPE A)	STATI UNITI (SVIZZERA)	METALMEC.	RISTRUTTURAZIONI: JOINT-VENTURE GENERAL MOTORS/FIAT	FEM, CAE	2000
GENERAL MOTORS EUROPE B)	STATI UNITI (SVIZZERA)	METALMEC.	RISTRUTTURAZIONI: LUTON	FEM, CAE	2001
GENERAL MOTORS EUROPE C)	STATI UNITI (SVIZZERA)	METALMEC.	RISTRUTTURAZIONI: PIANO OLYMPIA	FEM, CAE	2001
GENERAL MOTORS EUROPE D)	STATI UNITI (SVIZZERA)	METALMEC.	RISTRUTTURAZIONI	FEM, CAE	2004
GENERAL MOTORS EUROPE E)	STATI UNITI (SVIZZERA)	METALMEC.	RISTRUTTURAZIONI: ASTRA (DELTA)	FEM, CAE	2008
GENERAL MOTORS EUROPE F)	STATI UNITI (SVIZZERA)	METALMEC.	RISTRUTTURAZIONI: ESTERNALIZZAZIONI	FEM, CAE	2008
GENERAL MOTORS EUROPE G)	STATI UNITI (SVIZZERA)	METALMEC.	RISTRUTTURAZIONI: RIDUZIONE ORARIO DI LAVORO	FEM, CAE	2009
GENERAL MOTORS EUROPE H) (OPEL/VAUXHALL)	STATI UNITI (GERMANIA)	METALMEC.	RISTRUTTURAZIONI: ANVERSA	FEM, CAE	2010
GENERAL MOTORS EUROPE I) (OPEL/VAUXHALL)	STATI UNITI (GERMANIA)	METALMEC.	RISTRUTTURAZIONI	FEM, CAE	2010

*Fonte:* da Costa, Rehfeldt (2012).

*[Traduzione dall'inglese di Eva Gilmore]*

## Riferimenti bibliografici

- Bercusson B. (2008), *Implementation and Monitoring of Cross-Border Agreements: The Potential Role of Cross-Border Collective Industrial Action*, in Papadakis K. (a cura di), *op.cit.*
- Béthoux E. (2008a), *Le dialogue social transnational dans l'entreprise: dynamiques européennes*, in Jobert A. (a cura di), *Les nouveaux cadres du dialogue social: l'espace européen et les territoires*, Bruxelles, Peter Lang.
- Béthoux E. (2008b), *Transnational Agreements and Texts Negotiated or Adopted at Company Level: European Developments and Perspectives*, Background Document, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, luglio.
- Carley M., Hall M. (2006), *European Works Councils and Transnational Restructuring*, Dublino, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- da Costa I., Rehfeldt U. (2012), *Les négociations collectives transnationales: dynamiques des accords-cadres européens et mondiaux*, in *La Revue de l'Ires*, 71.
- da Costa I., Rehfeldt U. (2011), *Transnational Restructuring Agreements: General Overview and Specific Evidence from the European Automobile Sector*, in Papadakis K. (a cura di), *Shaping Global Industrial Relations. The Impact of International Framework Agreements*, Basingstoke, Palgrave Macmillan/Ilo, pp. 143-163.
- da Costa I., Rehfeldt U. (2010), *Global Restructuring of Transnational Companies: Negotiations in the Auto Industry*, in Thornley C., Jefferys S., Appay B. (a cura di), *Globalisation and Precarious Forms of Production and Employment: Challenges for Workers and Unions*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 62-76.
- da Costa I., Rehfeldt U. (2009), *Les Cee et la négociation collective transnationale: les accords européens et mondiaux dans l'automobile*, in *La Revue de l'Ires*, 61.
- da Costa I., Rehfeldt U. (2008), *Transnational Collective Bargaining at Company Level: Historical Developments*, in Papadakis K. (a cura di), *op.cit.*
- da Costa I., Rehfeldt U. (2007), *European Works Councils and Transnational Bargaining about Restructuring in the Auto Industry*, in *Transfer*, XIII, 2.
- da Costa I., Rehfeldt U. (2006), *Internal Emf Procedure for Negotiations at Multi-national Company Level*, Bruxelles, Emf.
- Daugareilh I. (a cura di) (2005), *Mondialisation, travail et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant.
- European Metalworkers' Federation (2006), *Emf Policy Approach towards Socially Responsible Company Restructuring*, Bruxelles, Emf.

- Fetzer T. (2008), *European Works Councils as Risk Communities: The Case of General Motors*, in *European Journal of Industrial Relations*, XIV, 3.
- Gallin D. (2008), *International Framework Agreements: A Reassessment*, in Papadakis K. (a cura di), *op.cit.*, pp. 15-41.
- Herber A., Schäfer-Klug W. (2002), *How a European Works Council Learned to Negotiate*, in *Mitbestimmung*, edizione internazionale.
- Kotthoff H. (2006), *Ten Years General Motors European Employee Forum (EEF)*, Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung.
- Leonardi S. (2012), *Transnational Company Agreements*, Roma, Ediesse.
- Moreau M.-A. (2006), *Normes sociales, droit du travail et mondialisation: confrontations et mutations*, Parigi, Dalloz.
- Moreau M.-A., Paris J.-J. (2009), *The Role of the European Works Councils during Restructurings: The Lessons of the AgirE Project*, in M.-A. Moreau (a cura di), *Building Anticipation of Restructuring in Europe*, Bruxelles, Peter Lang.
- Papadakis K. (a cura di) (2008), *Cross-border Social Dialogue and Agreements: An Emerging Global Industrial Relations Framework?*, Ginevra, International Institute for Labour Studies, International Labour Organization.
- Schömann I., Sobczak A., Voss E., Wilke P. (2008), *Codes of Conduct and International Framework Agreements: New Forms of Governance at Company Level*, Lussemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.
- Schmitt M. (2008), *Restructuring and Anticipation Dimensions of Existing Transnational Agreements. Analysis and Overview Table*, Report for the European Commission (EMPL/F/3 – Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities – Unit «Adaptation to Change and Working Conditions»), Strasburgo, Université Robert Schuman, maggio.
- Telljohann V., da Costa I., Müller T., Rehfeldt U., Zimmer R. (2009), *European and International Framework Agreements: Practical Experiences and Strategic Approaches*, Lussemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.
- Teissier C. (2012), *ArcelorMittal, Dealing with Restructuring through a Transnational Company Agreement?*, in Leonardi S. (a cura di), *op.cit.*
- Waddington J. (2007), *Douze ans après la directive, quelle est l'efficacité réelle des comités d'entreprise européens?*, in *Chronique Internationale de l'Ires*, 104.

## ABSTRACT

*Quello delle ristrutturazioni rappresenta il soggetto principale degli accordi transnazionali di gruppo di livello europeo. A partire dal 2000, le federazioni europee di categoria e altre organizzazioni sindacali hanno negoziato e siglato un crescente numero di accordi di questo tipo. Quest'articolo presenta una panoramica di questi accordi, concentrandosi su quelli che consideriamo «sostantivi». Essi prevedono garanzie a fronte dell'eventuale chiusura di stabilimenti, a protezione dell'occupazione e per i lavoratori trasferiti dentro o fuori dall'azienda. Alcuni prevedono regole procedurali in materia di consultazione delle rappresentanze dei lavoratori nonché il monitoraggio sull'implementazione degli accordi. Questi richiedono alla delegazione capacità di negoziare fra livello nazionale ed europeo, con riguardo ad almeno tre generi di coordinamento: fra sindacati nazionali ed europei; fra sindacati nazionali e Cae; fra Cae e una o più federazioni europee di categoria. Questa capacità di coordinamento è evoluta nel corso del tempo. Con un crescente impegno delle federazioni europee di categoria, che hanno adottato regole interne di negoziazione, oggi riconosciute da un numero crescente sia di aziende sia di parti firmatarie di Tca.*

*Transnational restructuring is the most important subject of transnational company agreements (Tcas) at the Eu level. Ewcs, European Trade Union Federations (Etufs) and other union organisations have negotiated and signed a growing number of European restructuring agreements since 2000. This article presents an inventory of these agreements, concentrating on the substantive ones. They generally provide guarantees against plant closures and for employment protection, guarantees for the employees transferred within or outside the company (including similar employment conditions and rights), as well as measures to avoid forced redundancies. Some also include procedural rules about the consultation of the employee representatives and the monitoring of the agreement. They required a delegation of the capacity to negotiate from the national to the European level and at least three types of coordination: between the national level and the European level, between the Ewc and national trade unions, between the Ewc and one or several Etufs. This coordination has evolved over time. There has been a growing involvement of the Etufs, which have adopted internal mandating rules and are now recognized by a growing number of companies as signatory parties of Tcas.*



# Le procedure di controllo degli accordi quadro

Stefania Scarponi\*

## 1. L'origine degli accordi: il quadro transnazionale come strumento di maggiore effettività rispetto alle prassi di *Corporate social responsibility* (Csr)

La crisi economica mondiale in atto ha confermato, ove fosse necessario, quali siano gli effetti della globalizzazione dei mercati e il ruolo cruciale, ma al tempo stesso fragile, svolto dagli accordi quadro stipulati con le imprese transnazionali. Si tratta – com'è noto – di una manifestazione spontanea dell'autonomia collettiva, inquadrabile nel principio di libertà sindacale riconosciuto dalle fonti internazionali<sup>1</sup>, ma sviluppatasi a geometria variabile quanto a contenuti e ad agenti negoziali. Secondo le numerose ricerche empiriche vi si annoverano accordi stipulati dai sindacati internazionali, accanto a quelli siglati dalle federazioni europee di settore, oltre ai numerosi accordi sottoscritti o sollecitati dagli organismi di rappresentanza dei lavoratori come i Comitati aziendali europei o globali. La funzione è tuttavia comune e risponde all'esigenza dei soggetti sindacali di apprestare strumenti

\* Stefania Scarponi è docente di Diritto del lavoro presso l'Università di Trento.

<sup>1</sup> Benché la Convenzione 98 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil) non menzioni espressamente il potere negoziale dei sindacati internazionali, esso è giustificabile vuoi in relazione ai vantaggi che ne derivano ai sindacati affiliati vuoi allo scopo di perseguire obiettivi di solidarietà più ampia di quella meramente inscritta nell'ordinamento statale, obiettivi propri dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Salerno, 1999, p. 216). Sul versante europeo, la legittimità degli accordi quadro transnazionali si ricollega al dialogo sociale, ai sensi dell'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali allegata al Trattato di Lisbona, nonché dell'art. 152 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Tfue), in base al quale «l'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello [...] e facilita il dialogo sociale tra le parti, nel rispetto della loro autonomia». Inoltre, riveste un ruolo centrale l'art. 155 comma 1 del Tfue, essendo una norma «aperta», sia per ciò che riguarda i soggetti (*management and labour*) sia per gli esiti possibili (*contractual relations including agreements*), tale da permettere di riferirsi alle molteplici esperienze di contrattazione transnazionale (Lo Faro, 2007, p. 562; Comandé, 2010, p. 8).

tendenti a controbilanciare il potere finanziario e gestionale delle imprese multinazionali sul versante della tutela individuale dei lavoratori e nei confronti dei sindacati, secondo una visione che intende porre limiti, almeno in certa misura, all'accrescere della competitività delle imprese, alla concorrenzialità tra ordinamenti giuridici dei vari paesi e alla «de-territorializzazione» delle imprese transnazionali, che inducono frequentemente il ben noto fenomeno di *shopping delle regole* e il diffondersi del dumping sociale (per tutti, vedi Perulli, 2011).

L'obiettivo cui tende la diffusione di queste forme di regolazione spontanea è infatti ispirato all'intento di perseguire la cosiddetta *fair-globalisation*, secondo le numerose sollecitazioni delle istituzioni internazionali, soprattutto l'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil), ed europee<sup>2</sup>, che non sono rivolte solo nei confronti degli Stati nazionali ma anche delle imprese multinazionali, chiamate esse stesse ad attivarsi direttamente, in una prospettiva prettamente transnazionale.

Una delle caratteristiche più interessanti degli accordi transnazionali, in particolare dei cosiddetti *International framework agreements* (Ifa), stipulati con i sindacati internazionali, è infatti l'impegno ad assicurare fra l'altro il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori anche nei paesi emergenti, mediante vincoli nei confronti delle società consociate e della catena dei fornitori e degli appaltatori, proprio per ridurre il fenomeno del *social dumping* e gli effetti di erosione sui sistemi di diritto del lavoro costruiti storicamente secondo il modello occidentale.

In questa logica, gli accordi quadro con le imprese transnazionali si pongono in linea di continuità con la prospettiva della *Corporate social responsibility* (Csr)<sup>3</sup>, caratterizzata dallo stesso impegno verso il rispetto dei

<sup>2</sup> Vedi la Dichiarazione tripartita dell'Oil sulle imprese transnazionali e la politica sociale, rivolta ai governi, alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, alle multinazionali, emessa nel 1977, seguita dalla Dichiarazione sui principi fondamentali e sui diritti al lavoro del 1998, dalla Risoluzione per la promozione di un «lavoro dignitoso» del 23 maggio 2007, dalla Dichiarazione su *Social Justice for a Fair Globalisation* del 10 giugno 2008. Con una portata più ampia, si segnalano le *Guidelines* dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) rivolte agli Stati e alle imprese transnazionali operanti nel loro territorio.

<sup>3</sup> Sollecitata da atti internazionali quali il *Global compact* emesso dalle Nazioni Unite nel 2000, nonché il *Libro verde sulla responsabilità sociale delle imprese* emesso dall'Unione Europea nel 2001, e le successive comunicazioni tendenti a rafforzare la costruzione dell'alleanza per le imprese socialmente responsabili.

diritti fondamentali sanciti dal *Core labour standard*, oltre che di tutela dell'ambiente, per superarne i vistosi limiti applicativi derivanti dal fatto di essere fondati su strumenti unilaterali delle imprese transnazionali, come i codici etici<sup>4</sup>. In alcuni casi, peraltro, si sono verificate combinazioni virtuose tra le strategie proprie della Csr e gli accordi quadro, quali l'inserimento dei rapporti periodici di monitoraggio e di rilevamento delle eventuali violazioni all'interno del «bilancio sociale» delle imprese (Muller, Platzer, Rub, 2008).

## 2. Gli accordi transnazionali di nuova generazione e la rilevanza delle procedure di controllo e *follow-up*

A differenza del modello diffuso nei primi anni, gli accordi transnazionali di «nuova generazione» hanno natura maggiormente incisiva e attribuiscono un ruolo più rilevante alle organizzazioni sindacali, mediante formulazioni più precise nel riferimento alle convenzioni internazionali e maggiore enfasi al riconoscimento della libertà sindacale. In tal modo gli impegni stabiliti acquisiscono una portata più incisiva, al punto da renderli assimilabili a clausole di carattere obbligatorio oppure normativo, secondo il loro contenuto, tipiche di veri e propri contratti collettivi. Questa modalità si accentua ulteriormente nei cosiddetti *European framework agreements* (Efa), ove spiccano le soluzioni in materia di crisi aziendali, mediante procedure di coinvolgimento sindacale circa il destino dei lavoratori coinvolti, o impegni ad assicurare nei loro confronti tutele a carattere sostanziale (come il reimpiego in altre società del gruppo). Il proces-

<sup>4</sup> Sotto questo profilo sono molto efficaci le parole del segretario generale della Federazione internazionale del settore tessile, abbigliamento e pellame, Neil Kearney, nel corso della conferenza dell'Unione Europea sulla Csr, rispetto ai codici etici adottati dalle imprese transnazionali per ottemperare alle linee guida della Csr: «quando i codici etici furono concepiti, inizialmente si prevedeva dovessero essere costituiti da cinque elementi chiave: contenuti, implementazione, monitoraggio, valutazione indipendente e impatto della valutazione, con il monitoraggio posto al cuore del sistema. Il monitoraggio implica un processo continuo di sorveglianza e valutazione. Questa sorveglianza costante non è mai stata attuata: audit periodici, invece, hanno sostituito il monitoraggio, fornendo istantanee delle condizioni di lavoro al tempo dell'audit, ma non fornendo alcuna delucidazione sulle condizioni prima e dopo». L'intervista che fa riferimento agli accordi transnazionali raggiunti con la Inditex è reperibile in [www.iscos.cisl.it/art\\_pop.asp?id=45&de=unidir&tbl=news](http://www.iscos.cisl.it/art_pop.asp?id=45&de=unidir&tbl=news).

so concordato che ne risulta rafforza il ruolo degli interlocutori sindacali e degli organismi di rappresentanza complessiva dei lavoratori dell'impresa (Scarponi, 2011), facendo emergere nelle soluzioni più avanzate forme di solidarietà corrispondenti a un interesse collettivo transnazionale (Sciarra, 2013).

La portata applicativa degli accordi, inoltre, si estende tipicamente oltre l'impresa capogruppo, verso le sue filiali, fino alla catena dei fornitori e dei subappaltatori, secondo l'approccio che rende l'impresa transnazionale responsabile del controllo sull'operato dell'intera filiera produttiva, ovunque sia situata, in applicazione della visione ispirata allo «sviluppo sostenibile», con impegni a riconoscere i diritti fondamentali sanciti dalle fonti internazionali, ma anche a estendere alcuni diritti propri delle sedi europee, secondo un'istanza di estensione del modello sociale europeo.

In tal senso, la produzione autonoma di regole posta dagli accordi transnazionali è riconducibile al fenomeno della «privatizzazione delle norme internazionali», secondo una prospettiva importante per la sua capacità diffusiva, ma criticata in quanto considerata una *second best strategy* rispetto al fallimento dell'attività dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) verso la creazione di una dimensione sociale di diritto pubblico (Mund, Friegnitz, 2007), ritenuta ben più efficace e tutelante nei confronti dei lavoratori.

La maggiore attenzione all'effettività del rispetto degli impegni sanciti dagli accordi transnazionali, tuttavia, può contribuire a ridimensionare questo tipo di critica, data la diffusione di soluzioni incisive sul versante dell'implementazione e del monitoraggio degli accordi transnazionali. Queste ultime assegnano spesso un ruolo di rilievo alle parti sindacali stipulanti, segnalandosi come un'opportunità per realizzare un modello di relazioni sindacali e di sviluppo sociale a livello transnazionale suscettibile di integrare efficacemente il sistema di regole in materia, sommandosi alle clausole che, sul versante sostanziale, tendono ad assicurare una migliore attuazione di diritti fondamentali come il divieto di lavoro dei fanciulli o il divieto di discriminazione uomo-donna anche nei paesi emergenti, mediante soluzioni di estremo interesse (Scarponi, 2011). Il nuovo modello di accordo potrebbe contribuire a risolvere in modo innovativo, altresì, il problema originato dalla necessaria armonizzazione dell'attuazione dell'accordo transnazionale con il contesto di prassi e leggi locali (Alaimo, 2013, p. 83).

### **3. Il sistema di monitoraggio e sanzionatorio nei confronti della catena dei fornitori e degli appaltatori**

La gamma di misure più interessanti reperibile negli accordi transnazionali, e suscettibile di costituire un modello da estendere in via generale, consiste anzitutto nella realizzazione di un sistema costante di informazioni verso le imprese collegate commercialmente a quella che ha sottoscritto l'accordo, allo scopo di informarle del contenuto degli impegni da rispettare e, inoltre, nei confronti dei dipendenti, spesso mediante siti informatici. Ciò permette di soddisfare un requisito essenziale per la natura vincolante degli impegni, ovvero la loro conoscibilità da parte dei destinatari, ma anche di consolidare le relazioni con la catena di fornitura, riconoscendo allo stesso tempo il ruolo delle rappresentanze sindacali anche a livello locale<sup>5</sup>.

Il secondo elemento di particolare interesse riguarda il diffondersi di prassi di monitoraggio affidate agli stessi soggetti stipulanti – i membri delle organizzazioni sindacali oppure del Comitato aziendale europeo (Cae) – che rende più agevole e capillare il controllo sull'effettivo rispetto degli accordi, integrando i report presentati durante gli incontri annuali cui partecipano i rappresentanti dell'impresa, dei sindacati e i componenti dei Cae o dei Comitati mondiali.

Se tale modello di monitoraggio si diffondesse, sarebbe possibile superare la vischiosità delle clausole invalse da tempo per limitare la responsabilità dell'impresa transnazionale di fronte a eventuali contestazioni, come quelle che restringono il campo di applicazione delle sanzioni alle sole filiali «maggioritarie», oppure quelle su cui l'impresa esercita la propria influenza dominante, o che coinvolgono nell'impegno soltanto i fornitori diretti, o quelli maggiori o, ancor più genericamente, le «piccole o medie imprese» (Teljohann et al., 2009).

Una modalità di monitoraggio stabilita da altri accordi risponde a un approccio di maggiore respiro, come nel caso in cui si prevede la costituzione di un organismo apposito cui partecipano rappresentanti dei soggetti stipulanti e dei lavoratori, cui è demandata la funzione di individuare costante-

<sup>5</sup> Nell'accordo stipulato nel 2008 con Italcementi e Bwi, ad esempio, si afferma che un sistema efficace di monitoraggio deve vedere la partecipazione della dirigenza locale, dei lavoratori e dei loro rappresentanti, dei rappresentanti della sicurezza e dei sindacati locali, cui è riconosciuto il diritto alla formazione specifica e a effettuare sopralluoghi.

mente i fattori che possono ostacolare o, viceversa, agevolare la realizzazione concreta dell'accordo<sup>6</sup>.

L'esigenza di superare il tipo di clausole che, diffuso in passato, esprime soltanto un comune intento tra le parti senza raggiungere la natura di vero e proprio impegno giuridico, mantenendosi rigorosamente nell'ambito dei metodi di *soft law* (Ales, 2007; Sobczak, 2007; Telljohann et al., 2009; Leonard, 2012), si è manifestata inoltre nell'individuare strumenti che circoscrivono in modo più netto gli obblighi in capo ai dirigenti dell'impresa, permettendone così il controllo e la sanzione.

Un esempio è costituito dall'assunzione del vincolo di adottare, quale criterio di selezione dei propri partner commerciali, l'impegno al rispetto del contenuto degli accordi, impegno contenuto in apposita clausola di cui deve essere data adeguata informazione ai dirigenti sia dell'impresa transnazionale sia delle imprese appartenenti alla catena di fornitori e appaltatori<sup>7</sup>. Essi sono dunque responsabili disciplinarmente nel caso di errata scelta dei fornitori o degli appaltatori. Come già sostenuto altrove (Scarponi, 2011), le clausole descritte acquistano efficacia per il tramite del regolamento aziendale, alla stessa stregua di quanto avviene – ove siano contenute – nel codice etico adottato unilateralmente. Nell'ipotesi in cui l'impresa transnazionale ometta di applicare le sanzioni dovute, in contrasto con quanto stabilito in merito dall'accordo quadro, le organizzazioni sindacali stipulanti o i comitati di rappresentanza dei lavoratori potranno dunque esercitare un'azione di controllo e di pressione. Meno

<sup>6</sup> Emblematico di questo stile è la soluzione contenuta nell'accordo siglato da Gucci nel 2009, che intende costituire un Comitato per le politiche di filiera composto dai sottoscrittori dell'accordo medesimo, allo scopo di «costruire un percorso comune per il consolidamento della filosofia della qualità totale all'interno della filiera Gucci e del territorio». In tal senso si prevede di «monitorare la sostenibilità economica dell'intera filiera, favorendo tutti i livelli di condivisione dei processi volti alla determinazione di corrispettivi adeguati, elaborati sulla base di metodologie trasparenti che contemperino esigenze di business, rispetto delle regole e sostenibilità imprenditoriale». Analogamente l'accordo Arcelor Mittal ha previsto un comitato per monitorarne l'implementazione in ogni paese, che è altresì uno strumento di rafforzamento del dialogo sociale a livello locale (vedi Teissier, 2012, p. 123).

<sup>7</sup> Si tratta di Air France, Ballast Nedam, Edf Vallourec, Staedler e VolkerWessels; per ciò che riguarda la responsabilità su tutta la catena dei fornitori, si tratta di Bwi, Csa-Czech Airlines, Inditex, Royal Bam, Tryumf International, Portugal Telecom, Daimler, quest'ultimo nella modifica introdotta nel 2008 al precedente *International framework agreement* (Ifa). Per un'analisi dettagliata, vedi Telljohann et al. (2009).

facile è configurarne la legittimità ad agire in giudizio, trattandosi di regole concernenti l'esercizio del potere disciplinare che – com'è noto – è altamente discrezionale.

Un altro strumento da tempo usato per assicurare l'effettiva osservanza degli impegni da parte di fornitori e/o appaltatori consiste nella clausola di risoluzione espressa del contratto commerciale con il fornitore in caso di accertate violazioni, onde prevedere un sistema al tempo stesso sanzionatorio e deterrente. Il rischio di conseguenze negative nei confronti dei dipendenti dell'impresa appaltatrice o fornitrice, esposti a licenziamenti da parte della propria azienda a causa della rottura del contratto commerciale, ha indotto un'evoluzione verso apparati sanzionatori più complessi, che implicano la gradualità nelle sanzioni applicabili e considerano come *extrema ratio* la risoluzione del rapporto commerciale, preceduta da una prima fase di supporto da parte dell'impresa transnazionale al raggiungimento del livello di tutela imposto dall'accordo<sup>8</sup>.

La gradualità di tale sistema è ritenuta più efficace dell'applicazione immediata della sanzione, cui la stessa impresa transnazionale potrebbe rifiutarsi per ragioni di convenienza a conservare il rapporto con il fornitore, comportamento difficilmente giustiziabile dalle parti stipulanti, essendo in gioco un rapporto con terzi.

#### **4. L'efficacia degli accordi quadro di nuova generazione nel sistema delle relazioni sindacali transnazionali**

I contenuti descritti si distinguono dunque dal precedente sistema fondato su clausole di tipo prevalentemente programmatico o esortativo. Anche il nuovo modello, tuttavia, rinvia in primo luogo all'operatività del sistema intersindacale, mediante l'esercizio del potere di influenza delle parti firmatarie verso i soggetti deputati alla successiva fase applicativa.

La capacità e serietà della direzione dell'impresa transnazionale a orientare le imprese appartenenti al medesimo gruppo, nonché la catena di fornitori e appaltatori, è destinato a integrarsi con il controllo e il monito-

<sup>8</sup> Nell'Ifa Inditex, sopra citato, si prevede un successivo controllo, dopo sei mesi, al termine del quale, ove si riscontri la mancata correzione della situazione di inadempienza, si darà luogo alla sanzione consistente nella rottura del contratto commerciale.

raggio costante che coinvolge spesso – come si è detto – gli stessi soggetti sindacali e le rappresentanze dei lavoratori (Telljohann et al., 2009; Lo Faro, 2011), mediante l'applicazione delle sanzioni previste<sup>9</sup>.

Gli effetti dell'approccio di *soft law* creano anzitutto fiducia e legittima aspettativa dell'applicazione degli impegni presi, pur senza conferire loro necessariamente la caratteristica della giustiziabilità. Gli accordi conclusi con le imprese transnazionali costituiscono, in primo luogo, un'attività inscritta nel sistema di relazioni industriali a livello internazionale, che implica l'ampliamento della rete delle organizzazioni sindacali a livello mondiale e la loro capacità di penetrazione a livello locale, creando o rendendo più sedimentato e incisivo il dialogo sociale a livello decentrato<sup>10</sup>. Secondo il modello più dinamico di contrattazione sopra considerato, le organizzazioni sindacali, inoltre, partecipano alla vita giuridica internazionale mediante la formazione di nuove regole, in alcuni casi più avanzate di quelle derivanti dall'ordinamento locale, fino all'accertamento di eventuali loro violazioni, che possono dunque integrare un sistema di «auto-normazione» di origine extra-istituzionale (Teubner, 1997).

<sup>9</sup> Uno degli esempi più interessanti di prassi attuative concerne la Daimler, firmataria di due accordi quadro internazionali (nel 2002 e nel 2005), che nei 18 casi di violazioni segnalate nei confronti di aziende appartenenti alla catena di fornitura e di appalto ha visto la collaborazione tra organizzazioni sindacali internazionali, cui è pervenuta la prima segnalazione, federazione nazionale della sede dell'impresa e del presidente del comitato aziendale globale, cui è stata trasmessa la notizia, che a propria volta ha interessato la direzione generale e locale dell'impresa, chiedendo di intervenire. In ognuno di questi casi la procedura ha dato effetti positivi. Va precisato che l'accordo prevede due organismi rappresentativi dei lavoratori a livello internazionale, il Central Work Council e il World Employee Committee, nonché la rappresentanza dei lavoratori all'interno dell'organismo aziendale di controllo. Nel caso di Eni, una delle prime imprese transnazionali a sottoscrivere un *International framework agreement* nel 2002, insieme a Danone (che ha la più lunga esperienza di accordi quadro transnazionali, avendo iniziato fin dal 1984), proprio il coordinamento tra i sindacati internazionali e quelli locali è stato di indiscutibile rilievo in altre vicende, che devono alla loro attività di rilevazione e intervento per correggere situazioni contrastanti con il contenuto dell'accordo il raggiungimento di soluzioni positive.

<sup>10</sup> In proposito è interessante la clausola inserita nell'accordo quadro Telefonica: «dove vi siano sindacati affiliati a Uni, che rappresentano i lavoratori dipendenti da imprese di cui è proprietaria la società Telefonica e delle imprese sussidiarie, l'impresa riconosce il diritto dei sindacati di rappresentare i lavoratori nella contrattazione collettiva e nelle procedure di contrattazione e consultazione in tutte le materie relative al lavoro e alla formazione. In mancanza di tali sindacati, l'impresa terrà un comportamento neutrale e non impedirà l'esercizio della libertà di organizzazione sindacale».

Ciò avvalorava il carattere «ordinamentale» dell'attività sindacale che si coordina con l'ordinamento internazionale, onde ampliarne la tutela effettiva facendo riferimento alle capacità appunto «ordinatorie» dei gruppi organizzati. Come è stato affermato, «le regole poste dalle parti stipulanti implicano il venir meno dello Stato-apparato, avente la funzione di mediare in modo esclusivo le modalità di applicazione della norma internazionale sul piano dei rapporti intersoggettivi, per far posto a una situazione di *continguum* tra diritto internazionale ed espressione degli interessi collettivi» (Salerno, 1999, p. 205).

Peraltro, esplorare anche una diversa prospettiva è utile se si considera che il nuovo dinamismo contrattuale implica uno sforzo notevole nei confronti dell'attività di controllo e monitoraggio da parte dei sindacati, forse eccessivo per le loro capacità di intervento, e che la nuova generazione di accordi quadro rende possibile, come si è rilevato, invocare strumenti attuativi che vadano oltre la capacità di autotutela sindacale, rendendo le clausole più vincolanti, dotandole di una maggiore pregnanza giuridica, suscettibili di essere invocate davanti ai giudici nazionali in caso di violazione secondo le regole del diritto internazionale privato.

Si tratta di una prospettiva già in essere nel caso di clausole a efficacia obbligatoria, come ad esempio le clausole che rinviavano a una successiva fase di contrattazione collettiva; oppure normativa, qualora prevedano diritti sostanziali in favore dei dipendenti. Esse sono suscettibili di una vera e propria giuridificazione, sia pure con gradi diversi secondo le regole del diritto internazionale privato.

Uno dei principali strumenti a tal fine consiste nell'allargamento dei soggetti stipulanti l'accordo ai sindacati locali, che costituisce il presupposto per la sua trasformazione in un vero e proprio contratto collettivo, permettendo di superare gli ostacoli derivanti dalla controversa natura ed efficacia dell'accordo quadro. Ciò non esaurisce, tuttavia, le potenzialità derivanti dagli impegni sottoscritti dall'impresa transnazionale, che ne sarà responsabile, anche giuridicamente, se essi siano formulati in modo preciso e vincolante, come è stato riconosciuto anche dalla Commissione europea almeno nei confronti delle parti stipulanti in materia di *European framework agreements* (Efa)<sup>11</sup>. Nel caso in cui sia la direzione della stessa impresa transnazionale a violare l'accordo quadro, oppure a ordinare di farlo alle imprese dello stes-

<sup>11</sup> Vedi SEC(2010), 964 definitivo, 22 luglio 2011, p. 13.

so gruppo, come è avvenuto nel corso di alcuni conflitti industriali (Baylos, 2006, p. 94), il sindacato firmatario potrà invocare la tutela giurisdizionale secondo il regime della legge locale (Ales, 2007; Scarponi, 2009) che, dunque, sarà più o meno incisivo secondo il grado di tutela degli interessi collettivi che ogni ordinamento garantisce.

L'assenza di un quadro normativo a livello sovranazionale sul rapporto tra l'impresa capogruppo e le altre collegate non permette di invocare, tuttavia, l'efficacia delle clausole nei confronti delle imprese del medesimo gruppo che si siano rese responsabili in via autonoma di violazioni al contenuto degli accordi transnazionali.

Per ciò che attiene agli *International framework agreements* (Ifa), la mancanza di una disciplina transnazionale sulla personalità giuridica dei gruppi di imprese implica ancor più chiaramente la conseguenza del rinvio agli ordinamenti nazionali. La rilevanza di questi ultimi non va tuttavia sottovalutata qualora, come nel caso francese, riconoscano la legittimità delle dichiarazioni espresse da parte delle consociate di voler sottostare agli impegni sottoscritti dalla capogruppo, rendendo così efficace anche giuridicamente l'accordo transnazionale nei loro confronti (Sobczak, 2007), oppure, come avviene nel nostro ordinamento ai sensi del d.lgs. 231/01, configurano la responsabilità extra-territoriale dell'impresa transnazionale, gestita da persona giuridica, in caso di reato commesso al di fuori del territorio nazionale da parte di imprese collegate, se ciò è avvenuto nell'interesse della stessa impresa transnazionale.

In prospettiva di regolamentazione, il versante della disciplina in materia di gruppi di imprese è fecondo di possibili soluzioni che potrebbero essere oggetto di recepimento da parte di atti normativi transnazionali. In proposito, il versante europeo appare di estremo interesse, considerando che gli accordi transnazionali europei sono inquadrabili nel tessuto normativo europeo, traendo essi legittimazione dall'art. 155 comma 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (come si è detto all'inizio). Già è stata avanzata la tesi dell'applicazione in via analogica, almeno per le imprese transnazionali con sede nell'Unione Europea, della disciplina europea sul collegamento societario contemplata in materia di diritti di informazione e consultazione dei lavoratori<sup>12</sup> (Sobczak, 2007), che potrebbe trovare conso-

<sup>12</sup> Secondo le direttive in materia di licenziamenti collettivi e di trasferimento d'azienda, come nelle direttive concernenti le imprese transnazionali e la società europea, ogni filiale e

lidamento ove fosse recepita in una direttiva allo scopo di sostenere l'attività sindacale nei confronti delle imprese transnazionali.

## 5. Conclusioni

Come si è visto, le stesse parti stipulanti gli accordi transnazionali, nel modo di formulare le clausole e anche di prevedere meccanismi di controllo, monitoraggio e sanzione, assumono come via privilegiata quella intersindacale, riproducendo l'attitudine storica alla costruzione dell'ordinamento intersindacale (Khan Freund, 1974).

Per una più compiuta configurazione dell'accordo quadro a stregua di uno strumento di regolamentazione transnazionale occorre non trascurare altre vie, quale l'emanazione di una direttiva di sostegno allo sviluppo degli *European framework agreements* (Efa) (Sciarra, 2013) secondo i contenuti appena indicati, oppure la proposta avanzata sul versante privatistico transnazionale di introdurre una procedura arbitrale per dirimere le controversie applicative, affidata all'azione di soggetti di sicura competenza, ad esempio l'Organizzazione internazionale del lavoro (Daugareilh, 2010). In tal modo troverebbe completamento il dinamismo dispiegato dall'attività sindacale a livello transnazionale, che si sta dimostrando uno strumento particolarmente adattabile rispetto alle caratteristiche delle imprese transnazionali, in una prospettiva di pluralismo ordinamentale.

ogni impresa collegata è tenuta al rispetto degli obblighi citati, indipendentemente dal fatto che l'impresa dominante abbia trasmesso le informazioni o che sia il centro di imputazione delle decisioni nei confronti dei lavoratori.

## Riferimenti bibliografici

- Alaimo A. (2013), *Transnational Company Agreements and Sectoral Social Dialogue: Parallel Lines, No Convergence?*, in Leonardi S. (a cura di), *Transnational Company Agreements*, Roma, Ediesse, pp. 63-ss.
- Ales E. (2007), *La contrattazione collettiva transnazionale tra passato, presente e futuro*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 115.
- Baylos A. (2006), *La responsabilidad de las empresas transnacionales*, in *Revista de Derecho Social Latino Americanas*, 1.
- Comandé D. (2010), *Le dinamiche collettive nello spazio giuridico europeo: il paradigma dell'autonomia*, in working paper C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, 76.
- Daugareilh I. (2010), *La declaration tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales*, in Daugareilh I. (a cura di), *Responsabilité sociale des entreprises et globalisation de l'économie*, Bruxelles, Bruylant.
- Khan Freund O. (1974), *Il lavoro e la legge*, Milano, Giuffrè.
- Leonardi S. (2012) (a cura di), *Transnational Company Agreements*, Roma, Ediesse.
- Lo Faro A. (2011), *Bargaining in the Shadow of Optional Frameworks? The Rising of Transnational Collective Agreements and EU Law*, in *European Journal of Industrial Relations*, XVIII, 2.
- Lo Faro A. (2007), *La contrattazione collettiva transnazionale: prove di ripresa del dialogo sociale in Europa?*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 115.
- Muller T., Platzer H.W., Rub S. (2008), *International Framework Agreement – Opportunities and limitation of a New Tool of Global Trade Union Policy*, in [www.fes.de/gewerkschaften](http://www.fes.de/gewerkschaften), 8.
- Mund H., Friegnitz K. (2007), *Soft Law – Second Best Solution or Privatisation of Social Rights? Some Pointers for a Future Discussion*, in *Transfer*, XIII, 4, pp. 671-677.
- Perulli A. (2011), *Globalizzazione e dumping sociale*, in *Lavoro e Diritto*, XXV, 1.
- Salerno F. (2005), *Natura giuridica ed effetti dei codici di condotta internazionali per imprese multinazionali*, in *Lavoro e Diritto*, XIX, 4.
- Salerno F. (1999), *Sindacati internazionali*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. XI, Torino, Utet, pp. 204-ss.
- Scarponi S. (2011), *Gli accordi sindacali transnazionali: uno strumento per superare il social dumping?*, in *Lavoro e Diritto*, XXV, 1.
- Scarponi S. (2009), *La «privatizzazione» delle norme internazionali: codici etici di responsabilità sociale, accordi sindacali internazionali*, in *Lavoro e Diritto*, XXIII, 3, p. 403-426.

- Sciarra S. (2013), *L'Europa e il lavoro*, Bari, Laterza.
- Sobczak A. (2007), *Legal Dimensions of International Framework Agreements in the Field of Corporate Social Responsibility*, in *Industrial Relations*, LXII, 3, pp. 466-491.
- Teissier C. (2012), *ArcelorMittal: Dealing with Restructuring through a Transnational Company Agreement?*, in Leonardi S. (a cura di), *Transnational Company Agreements*, Roma, Ediesse.
- Telljohann V., Da Costa I., Müller T., Rehfeldt U., Zimmer R. (2009), *European and International Framework Agreements: Practical Experiences and Strategic Approaches*, Dublino, Eurofound.
- Teubner G. (1997), *Global Bukowina. Legal Pluralism in the World Society*, in Teubner G. (a cura di), *Global Law without a State*, Dartmouth, Aldershot.

#### ABSTRACT

*Il saggio approfondisce l'evoluzione del contenuto degli accordi quadro transnazionali, ponendo in luce come la loro origine e il loro sviluppo si caratterizzano per la maggiore attenzione all'applicazione effettiva degli impegni stabiliti anche nei confronti delle società collegate e della catena dei fornitori. Le soluzioni in materia di monitoraggio, follow up e sanzionatorie costituiscono uno strumento che contribuisce a creare un corpus di norme poste all'interno del sistema di relazioni sindacali, e discute la possibilità di strumenti di diritto internazionale ed europeo che sostengano tali manifestazioni dell'autonomia collettiva.*

*The essay analyzes the origin and evolution of IFAs and EFAs, underlining the increasing role of multinational companies. The paper underlines the «new generations» of transnational agreements about monitoring, follow-up and the sanctions towards joint-ventures and the chain of supplier. The Author stresses their importance in the industrial relation system and the possibility of new shape of international law.*



# La necessità di una rappresentanza collettiva dei lavoratori nell'ordinamento giuridico comunitario

*Giorgio Verrecchia\**

## 1. Premessa

L'attuale crisi economica e le gravi conseguenze sociali hanno purtroppo spostato il centro dell'attenzione verso i meccanismi di creazione di nuova occupazione, lasciando in secondo piano le tutele dei lavoratori, in special modo le tutele collettive dei lavoratori offerte dalla legge e dal contratto collettivo. Il vecchio continente si trova a confrontarsi con i finora vani tentativi di arginare l'emorragia di posti di lavoro. Si è infatti acquisita la consapevolezza che la stima dei livelli occupazionali redatti dalla Commissione europea sono impossibili da raggiungere. Innalzamento del tasso di occupazione al 75 per cento per la fascia di età compresa tra i 20 e i 75 anni, secondo la strategia Europa 2020<sup>1</sup>, sembra sottintendere che non ci sia spazio per un lavoro tutelato, ma che sia necessario pensare a «un» lavoro, senza fare riferimento al socialtipo che da sempre ha caratterizzato la produzione del diritto del lavoro. A ciò si aggiunga che le economie in rapida trasformazione richiedono un grado elevato di adattabilità dei lavoratori, che devono essere costantemente in grado di sviluppare le loro competenze per rispondere ai bisogni di settori in forte crescita: flessibilità e mobilità sembrano essere pertanto le parole chiave dell'attuale mercato del lavoro che, unite all'esigenza di creare maggiore occupazione, rischiano di generare un mix esplosivo sul piano della tutela delle condizioni di lavoro.

\* Giorgio Verrecchia è avvocato e dottore di ricerca in Formazione del diritto europeo presso l'Università di Cassino.

<sup>1</sup> Vi è più che siamo ancora lungi dal raggiungere i tassi di occupazione richiesti dalla Strategia europea per l'occupazione di Lisbona, secondo cui entro il 2010 l'Unione Europea avrebbe dovuto conseguire un tasso medio di occupazione totale pari al 70 per cento. In Italia, secondo i dati pubblicati dall'Istat nel 2008, il tasso medio di occupazione è pari a 58,7.

Nell'insieme rischia di scomparire quella che era una delle più grandi conquiste del lavoro subordinato: il contratto collettivo<sup>2</sup>. Quest'ultimo, alle volte, si è dovuto difendere, più o meno esplicitamente, dall'accusa di pratica anticoncorrenziale in grado di distorcere la concorrenza. Per tale motivo, parlare in questo clima di contratto collettivo comunitario è una forma di reazione a questa tendenza politico-giuridica che consente di riportare l'attenzione su quei principi fondamentali che hanno costituito e costituiscono tutt'ora la *stepping stone*<sup>3</sup> del diritto del lavoro dell'Unione Europea.

Non si può sottacere, infatti, che il contratto collettivo, soprattutto nei periodi di crisi, stigmatizza le opzioni transattive delle parti sociali volte a superare i momenti critici dell'economia. Ciò accade principalmente a livello aziendale, dove il contratto collettivo presenta una naturale propensione alla gestione bilaterale dei problemi del personale, capace di generare un flusso di decisioni congiunte ma flessibili, acquistando importanza specie nelle grandi fasi di trasformazione. Il problema, perciò, è quello della rappresentatività del sindacato, perché obiettivi come equità fiscale e occupazione sono in gran parte fuori dell'area di controllo delle parti sociali, ma tuttavia sono necessari all'equilibrio contrattuale. È pertanto necessario ragionare in termini di selezione del soggetto trattante in chiave di rappresentatività. Lo si è visto in Italia a livello aziendale (vedi la nota questione Fiat-Fiom), lo si osserva a livello comunitario. È di questo che intendo occuparmi suggerendo brevi spunti di riflessione in argomento, alle volte anche provocatori, ma indispensabili per promuovere un cambiamento in positivo e valorizzare le grandi potenzialità del contratto collettivo transnazionale.

D'altronde, come scriveva Gino Giugni nel lontano 1° agosto 1984 in un articolo apparso sul quotidiano *La Repubblica*, ragionando sull'avvenire della contrattazione collettiva dopo gli accordi tripartiti dell'anno precedente, «ritenere che tutto debba continuare come ora sarebbe altrettanto rovinoso.

<sup>2</sup> Si pensi solo al tasso di copertura della contrattazione collettiva in Germania, dove il 40 per cento degli occupati lavora in aziende che non applicano i contratti collettivi (vedi [www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Germany](http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Germany) e [www.i-carusparticipation.eu](http://www.i-carusparticipation.eu)). Come noto, la mancanza di contratto collettivo per i lavoratori porta questi ultimi ad accettare condizioni deteriori pur di trovare un'occupazione, realizzando anche in Europa il fenomeno della *poor working class*.

<sup>3</sup> L'espressione è mutuata da Leonardi (2012), che la utilizza per descrivere i *Transnational company agreements* (Tca).

Come in tutte le fasi più cruciali la mano passa all'intelligenza creativa, alla capacità di analisi e di ingegneria istituzionale». Ed è questo ciò su cui intendo ragionare.

## **2. Negoziazione e rappresentanza sindacale**

Non è un caso, infatti, che gli argomenti oggetto del presente saggio sono il tema principale della recente sentenza della Corte costituzionale sull'art. 19 dello Statuto dei lavoratori. La citata sentenza mette al centro dell'attenzione due aspetti fondamentali: negoziazione e rappresentanza sindacale. La pronuncia additiva della Consulta, infatti, basandosi sulla nozione di «effettività dell'azione sindacale», estende la titolarità dei diritti sindacali anche alle organizzazioni che abbiano partecipato alle trattative, ancorché non firmatarie del contratto. La Corte ha censurato l'interpretazione letterale dell'art. 19 dello Statuto. Infatti, «nel momento in cui viene meno alla sua funzione di selezione dei soggetti in ragione della loro rappresentatività e, per una sorta di eterogenesi dei fini, si trasforma invece in meccanismo di esclusione di un soggetto maggiormente rappresentativo a livello aziendale o comunque significativamente rappresentativo, sì da non potersene giustificare la stessa esclusione dalle trattative, il criterio della sottoscrizione dell'accordo applicato in azienda viene inevitabilmente in collisione con i precetti di cui agli artt. 2, 3 e 39 Cost.»<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Così Corte Costituzionale n. 231 del 3 luglio 2013 (depositata il 23 luglio 2013): «i sindacati, infatti, nell'esercizio della loro funzione di autotutela dell'interesse collettivo – che, in quanto tale, reclama la garanzia di cui all'art. 2 Cost. – sarebbero privilegiati o discriminati sulla base non già del rapporto con i lavoratori, che rimanda al dato oggettivo (e valoriale) della loro rappresentatività e, quindi, giustifica la stessa partecipazione alla trattativa, bensì del rapporto con l'azienda, per il rilievo condizionante attribuito al dato contingente di avere prestato il proprio consenso alla conclusione di un contratto con la stessa». L'intervento additivo così operato dalla Corte non affronta, sottolineano in conclusione i giudici, il più generale problema della mancata attuazione complessiva dell'art. 39 Cost., né individua – e non potrebbe farlo – un criterio selettivo della rappresentatività sindacale, ai fini del riconoscimento della tutela privilegiata di cui al Titolo III dello Statuto dei lavoratori, in azienda nel caso di mancanza di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva per carenza di attività negoziale, ovvero per impossibilità di pervenire a un accordo aziendale. Secondo la Corte, a una tale evenienza può astrattamente darsi risposta attraverso una molteplicità di soluzioni. Queste potrebbero consistere, tra l'altro, nella valorizzazione dell'indice di rappresentatività costituito dal numero degli i-

Volendo semplificare molto, si potrebbe dire che la contrattazione collettiva e la rappresentanza sono un binomio indissolubile e che, per un verso, non è possibile parlare della prima senza in qualche modo coinvolgere la seconda, per altro verso, non si può impedire a un sindacato rappresentativo di partecipare alle trattative e di scegliere liberamente di firmare o di non firmare senza che tale ultima opzione comporti la negazione della titolarità dei diritti sindacali.

In questo saggio non si concentrerà l'attenzione sul contenuto del contratto collettivo europeo, ma sulla necessità di un organismo di rappresentanza con poteri di contrattazione per garantirne l'efficacia, giacché – come si è affermato – rappresentanza e negoziazione sono indissolubilmente legate.

La legislazione comunitaria, seppur con qualche contraddizione, pare incentivare una rappresentanza dei lavoratori senza concedere a questa rappresentanza un sostegno che consenta di eliminare le nicchie di non tutela che impediscono la piena realizzazione dell'armonizzazione nel progresso di cui all'art. 151 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, e la piena attuazione materiale di quei principi fondamentali per il momento relegati a costituzione formale.

È ovvio che questo sviluppo si deve basare sulla considerazione che il contratto collettivo è per sua attitudine non solo disciplina delle condizioni di lavoro, e quindi con riverberi esclusivamente individuali, ma anche esercita una funzione di controllo del mercato del lavoro e di pacificazione sociale<sup>5</sup>. Quest'ultima opera è necessaria – e deve essere incentivata – soprattutto in un'Europa che vede tra le pratiche più odiose fenomeni di dumping sociale e di ristrutturazioni irresponsabili, finalizzate esclusivamente al profitto e non al progresso.

scritti, o ancora nell'introduzione di un obbligo a trattare con le organizzazioni sindacali che superino una determinata soglia di sbarramento, o nell'attribuzione al requisito previsto dall'art. 19 dello Statuto dei lavoratori del carattere di rinvio generale al sistema contrattuale e non al singolo contratto collettivo applicato nell'unità produttiva vigente, oppure al riconoscimento del diritto di ciascun lavoratore a eleggere rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro. Ma, come conclude e ricorda la Corte Costituzionale, compete al legislatore l'opzione tra queste o altre soluzioni. Sulle conseguenze dell'esclusione di un sindacato dall'attuazione delle regole dettate dal contratto collettivo, vedi Leonardi, 2010; Bavaro, 2010; La Tegola, 2012.

<sup>5</sup> Per la ricostruzione storica della funzione e sulle finalità del contratto collettivo più in generale, vedi, per tutti, Bortone, 1992.

Come sostenuto in altra sede<sup>6</sup>, vanno ricordate e rimediate le ragioni che hanno spinto il legislatore a intervenire in materia di diritti sociali. Una visione d'insieme delle norme primarie e delle norme derivate in tema di diritti fondamentali dei lavoratori dimostra, infatti, che il legislatore comunitario ha sempre avuto ben presente il «dover essere» dell'impresa comunitaria e del ruolo dei lavoratori all'interno di essa.

Un'impresa dinamica (Zoppoli, 2006), nel senso che essa deve potersi muovere (agilmente) nel mercato comune in modo da realizzare il principio/opportunità della libera circolazione e di aggregazione all'interno dell'Europa unita. L'idea d'impresa europea, pertanto, si muove sulle libertà fondamentali (libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali, delle persone) previste dal Trattato CE, trovando nei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, in primis nell'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, lo strumento correttivo (Maestro Buelga, 2006) delle ricadute sociali negative sui lavoratori che le vicende delle imprese possono produrre.

I diritti appena citati, come quello alla negoziazione collettiva e all'auto-tutela collettiva, consentono infatti ai lavoratori di usufruire di strumenti indispensabili per favorire l'anticipazione dei rischi, agevolare l'accesso alla formazione, promuovere la sensibilizzazione alle necessità di adattamento, nonché il loro coinvolgimento nella programmazione del futuro dell'impresa. Nell'idea comunitaria, quindi, tali diritti si apprezzano per il fatto di essere funzionali a consentire che decisioni (anche gravi, come ristrutturazioni industriali e delocalizzazioni) riguardanti l'andamento dell'impresa siano accettate dalle parti e adottate come esito di un dialogo tra lavoratori e impresa medesima.

Accanto all'esigenza di carattere economico sopra descritta, il legislatore europeo è dunque attento all'affermazione dei diritti sociali<sup>7</sup>, il che consente di coniugare l'incentivazione della dinamicità e della mobilità dell'impresa nel mercato comune con la predisposizione di un quadro legale atto a prevenire le conseguenze sociali negative eventualmente prodotte dal medesimo, in tal modo tutelando quella dimensione sociale di cui egli stesso è promotore. L'abbinamento impresa/diritti sociali si colloca, dunque, tra gli

<sup>6</sup> Sia consentito il rinvio a Verrecchia, 2008.

<sup>7</sup> Vedi Veneziani, 2006, in particolare pp. 15-16; sulle fasi storiche e sulla struttura dei diritti sociali, vedi Mengoni, 1998.

strumenti utilizzati dalla Comunità per realizzare l'obiettivo dell'armonizzazione nel progresso sancito dall'art. 151 (già art. 136) del Trattato dell'Unione Europea (Ales, 2007).

L'esigenza di riequilibrare (Rusciano, 2006) i rapporti tra impresa e diritti sociali porta con sé norme a garanzia della correttezza dell'attività d'impresa, principi di finalizzazione, seppur volontaria, della medesima e meccanismi di coinvolgimento dei lavoratori (Perone, 2007). Pertanto, l'idea europea d'impresa si propone di coniugare la dinamicità del modello organizzativo d'impresa con la promozione dei diritti dei lavoratori, della trasparenza e della responsabilità sociale dell'impresa stessa<sup>8</sup>.

Il quesito cui è necessario dare risposta è: dato l'attuale quadro normativo sulla rappresentanza e sulla negoziazione a livello europeo, è possibile ipotizzare uno sviluppo della contrattazione collettiva sia a livello di azienda (*Transnational company agreements*, Tca) sia di settore in grado di riequilibrare la tipica asimmetria del rapporto di lavoro in una economia globalizzata? Per provare a dare una risposta alla domanda così formulata è necessaria una breve disamina delle norme più significative che a livello comunitario regolano la partecipazione ai processi negoziali.

### 3. Il quadro normativo

Verrebbe da dire, in primo luogo, che il diritto alla negoziazione collettiva è nella nostra Europa un diritto fondamentale riconosciuto dalla Carta di Nizza (come accennato da Leonardi nel saggio introduttivo al presente numero). Come è noto, l'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea riconosce ai lavoratori e ai datori di lavoro, o alle rispettive organizzazioni, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero.

Sulla natura costituzionale di questa disposizione non vi sono ormai dubbi, data l'incorporazione (mediante rinvio) operata dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona. Tuttavia non sembra mutata la considerazione del-

<sup>8</sup> Vedi Bonocore, 2006, in particolare p. 251; vedi anche Guarriello, 2005.

la dottrina<sup>9</sup>, quando affermava che la Carta era amplissima nei principi proclamati, ma necessitava di un'opera di attuazione altrettanto ampia per garantirne l'efficacia.

Volendo fare un arduo accostamento, con tutta l'inevitabile miopia della comparazione di situazioni non omogenee, si potrebbe pensare al percorso compiuto dall'ordinamento giuridico italiano all'indomani dell'emanazione della Costituzione. Anche a quell'epoca i commentatori (Mortati, 1954) si prodigarono nel suggerire meccanismi di attuazione delle norme costituzionali di cui agli artt. 39 e 40, tali da consentire la piena legittimazione materiale dei principi in essi contenuti. Come noto, il legislatore ordinario, mediante la promulgazione della legislazione di sostegno all'attività sindacale, e la definizione di limiti esterni all'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (in quei settori, cioè, dove gli effetti dell'esercizio del diritto di sciopero sono potenzialmente lesivi di altri diritti costituzionalmente garantiti), ha svolto la propria «parte» nell'attuazione dei principi costituzionali (Romagnoli, 2003), rinviando alla giurisprudenza, nel caso dell'esercizio del diritto di sciopero, l'opera interpretativa per tutti gli altri settori. Il legislatore ordinario interno, attuando con interventi mirati gli artt. 39, comma 1, e 40 della Costituzione, pur non occupandosi espressamente del contratto collettivo, ha consentito il suo sviluppo e una percentuale di copertura, almeno nei momenti di maggiore splendore, di tutto rispetto. In questo modo il sistema italiano di relazioni industriali si è indirizzato verso il noto binomio conflitto/contratto.

Concludendo su questo punto, si può dire che il legislatore italiano, pur non intervenendo sulle regole del negozio collettivo, abbia creato le condizioni affinché il soggetto che negozia sia sostenuto nella sua organizzazione, riconoscendogli nella prima fase della legislazione di sostegno la denominazione di confederazioni «doc»<sup>10</sup>, in grado di raggiungere accordi con i datori di lavoro finalizzati alla tutela dei lavoratori.

Procedendo in via analogica, se si vuole superare il valore di mera proclamazione di diritti della Carta di Nizza, bisogna sostenere un'opera del legislatore comunitario «ordinario» volta all'attuazione dei principi in essa contenuta, anche e non solo sul contratto collettivo. In altre parole, si chiede al

<sup>9</sup> Vedi Carinci, 2010; l'autore, prima dell'incorporazione ex art. 6, scriveva: «tanto è larga di mano nella proclamazione, tanto è stretta nell'efficacia».

<sup>10</sup> L'espressione è di Romagnoli, 2013.

legislatore comunitario di emanare direttive in attuazione dei diritti fondamentali contenuti nella Carta. Quest'intervento legislativo sembra essere sollecitato proprio dalla Carta dei diritti fondamentali, laddove prevede che «le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi ed esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione, e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti» (art. 53 par. 5) (Ballestrero, 2011).

Pertanto, da un lato la Carta dei diritti fondamentali promuove il diritto di negoziazione e di azione collettiva come diritto fondamentale chiedendo l'intervento del legislatore europeo per la loro attuazione, dall'altro, necessita di atti di diritto derivato che ne garantiscano l'efficacia. Ma come si concilia il diritto a intervenire con atti di diritto derivato con la demarcazione del rispetto delle disposizioni e dei limiti previsti dal trattato (art. 53 par. 2, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea)? È su questa contraddizione che bisogna concentrare la nostra attenzione.

### ***3.1. L'art. 153 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea***

Come noto, l'art. 153 del Trattato riconosce il compito dell'Unione Europea di agire per la promozione della rappresentanza e della difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione, «fatto salvo il paragrafo 5» che individua le materie su cui l'Unione Europea non può legiferare. In particolare, il paragrafo 5 esclude dalla propria area di intervento le retribuzioni, il diritto di associazione, il diritto di sciopero e il diritto di serrata dall'area di competenza europea.

La lettura di questi due paragrafi dell'art. 153 del Trattato relativo alla rappresentanza si presta a una duplice interpretazione. Una prima, sostenuta da autorevole dottrina, sostiene che l'azione dell'Unione Europea si svolge sui temi del coinvolgimento dei lavoratori, ivi compresa la cogestione, in senso a-sindacale, non occupandosi delle materie di cui al citato paragrafo 5 (relativo, come noto, ad associazione-retribuzione-sciopero) per evitare di comportarsi come «il toro nel negozio delle porcellane» (Veneziani, 2006, p. 25). In altre parole, il legislatore europeo non si occupa di materie prettamente sindacali per non urtare la sensibilità degli Stati membri, gelosi del loro modello di relazioni industriali.

Un'interpretazione più maliziosa potrebbe invece propendere per una scelta del legislatore comunitario per un preciso modello di rappresentanza nell'impresa, quello tedesco, evitando qualsiasi riferimento alla rappresentanza sindacale aziendale tipica dei sistemi a canale singolo di rappresentanza. Si opta per una rappresentanza partecipativa in luogo di una rappresentanza rivendicativa. Il riferimento esplicito all'istituto di punta del modello partecipativo tedesco è un chiaro emblema di tale politica legislativa. Per amor di battuta, si potrebbe dire che il legislatore comunitario toglie le porcellane dal negozio.

Orbene, il fatto che l'Unione Europea non possa legiferare sul diritto di associazione non significa che i lavoratori non possano organizzarsi a livello europeo perseguendo le finalità di tutela delle condizioni di lavoro e dei lavoratori. Difatti il sindacato si è costituito e consolidato nel corso del tempo anche a livello europeo, sebbene tale costruzione sia stata piuttosto lenta<sup>11</sup>.

Dalla loro emersione in poi, i sindacati non si sono lasciati sfuggire il loro ruolo centrale nei meccanismi di risposta e di individuazione delle misure e delle soluzioni ai problemi del lavoro e del welfare. E per tali motivi spingono per un rafforzamento delle proprie rappresentanze europee. È indubbio, infatti, che le soluzioni a determinati problemi di occupazione e di welfare sono tanto più efficaci se adottate, in maniera condivisa dalle organizzazioni sindacali e datoriali, a livello europeo. La diversità delle strutture e delle ideologie dei vari sindacati europei costituisce, tuttavia, un elemento di complicazione della questione. Senza addentrarci in questo tipo di problematiche, su cui si rinvia alla sterminata bibliografia in materia<sup>12</sup>, si vuole solo sottolineare come il nodo centrale della questione sia la capacità di rappresentare e di essere riconosciuti soggetti rappresentativi. Questo è il punto cruciale da cui emergono i problemi di efficacia ed effettività delle clausole o degli accordi contrattuali stipulati a livello europeo.

Una corretta interpretazione delle norme comunitarie conferma la cittadinanza europea della libertà sindacale e dello stesso diritto di associazione<sup>13</sup>, sebbene si sia optato per un'astensione dal legiferare sui classici istitu-

<sup>11</sup> Roccella, Treu ricordano come la costruzione del sindacalismo europeo sia stata rallentata dalle componenti nazionali alquanto differenziate sia per struttura organizzativa sia per tradizioni ideologiche e pratiche contrattuali.

<sup>12</sup> Si rinvia a Roccella, Treu (2002) per ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>13</sup> Nello stesso senso si sono espressi i giudici comunitari in materia di diritto di sciopero e di libertà di contrattazione collettiva nei noti casi Viking (Corte di Giustizia, 11 dicem-

ti del diritto sindacale. L'art. 153 par. 5 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, in altre parole, vieta al legislatore comunitario di dettare regole e procedure sulle modalità di costituzione delle associazioni sindacali, creando una contraddizione giuridica con il riconoscimento dei diritti fondamentali di cui all'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Ciò considerato, si tratta di ragionare sul ruolo che oggi vogliamo riconoscere al sindacalismo europeo. È di tutta evidenza che un'azione collettiva più incisiva si ha solo garantendo all'organizzazione sindacale la possibilità di costituire proprie rappresentanze a livello europeo abilitate a contrattare. Continuare con la politica di astensione legislativa significa privare ancora a lungo il sindacato europeo della possibilità di contrattare a livello di *Transnational company agreement* (Tca).

#### 4. Lo stato dell'arte. Gli attori della contrattazione collettiva transnazionale

Se questo è il quadro normativo, è facile individuare come una tale approssimazione/contraddizione si riverberi su quelle che oggi vengono accreditate come le parti stipulanti aventi un ruolo e un peso nella contrattazione collettiva transnazionale.

Il progetto Euroacta<sup>14</sup>, coordinato da Salvo Leonardi nel 2012, ha messo chiaramente in luce come il sindacato europeo è, a pieno titolo, l'organo più indicato nella gestione di complessi fenomeni che si legano a una contrattazione collettiva su base transnazionale. Il sindacato europeo garantisce,

bre 2007, C-438/05), Laval (Corte di Giustizia, 18 dicembre 2007, C-341/05) e Ruffert (Corte di Giustizia, 3 aprile 2008, C-346/06). Nei casi citati la Corte ha riconosciuto la natura di diritti sociali fondamentali dei diritti citati, sebbene affermandone l'equiordinazione con le libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi. Sul punto vedi Garofalo (2009), che ha sottolineato come la Corte abbia fatto un cattivo uso della propria discrezionalità in materia di temperamento tra diritti equiordinati e che, per questa via, si corre il rischio di aprire «un'insanabile (e insopportabile) contraddizione tra il diritto comunitario e la tradizione del costituzionalismo democratico europeo».

<sup>14</sup> Si tratta di un progetto europeo (VS/2011/0154) al quale ha lavorato un network di istituti ed esperti internazionali fra i più noti e accreditati su questi temi, alcuni dei quali presenti su questo numero dei *Quaderni*. I risultati sono contenuti in Leonardi (2012), di cui il numero di questa rivista rappresenta una sorta di ulteriore sviluppo.

infatti, una visione d'insieme delle singole realtà nazionali affiliate, grazie alla sua composizione. Solo a titolo esemplificativo, basti citare l'art. 1 dell'atto di Costituzione della Confederazione europea dei sindacati, che prevede le organizzazioni sindacali nazionali e le federazioni sindacali europee come componenti della sua organizzazione/articolazione.

Gli accordi stipulati dal sindacato europeo sono tanti, e alcuni esempi sono stati citati in altri contributi in questa rivista (cui si rinvia). Dal punto di vista giuridico, pertanto, è indubbio che il sindacato europeo abbia un ruolo rilevante nella contrattazione transnazionale. Vi è da dire però che nessun riconoscimento giuridico è stato dato al sindacato europeo come soggetto abilitato, per rimanere in ambito strettamente contrattual-privatistico, alla manifestazione del consenso. È questa un'altra delle contraddizioni del diritto comunitario. Mentre le parti sociali sono abilitate e sostenute nella produzione di proposte finalizzate a diventare norme giuridiche ai sensi dell'art. 154 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, non sono sostenute nella loro precipua funzione di soggetti contraenti contratti collettivi.

Accanto al sindacato europeo, vi è un altro soggetto che ha un proprio ruolo, sebbene solo a livello locale, nell'attuazione dei principi espressi nel contratto o accordo transnazionale: il sindacato nazionale. Emerge così il ruolo delle «organizzazioni sindacali riconosciute a livello comunitario», di cui alla Direttiva 2009/38/CE<sup>15</sup>. La direttiva appena citata, infatti, non specifica se l'organizzazione sindacale che partecipa all'accordo Cae sia di livello europeo o nazionale. Il requisito del loro riconoscimento a livello comunitario fa pensare a una *expertise* che può essere posseduta dall'uno o dall'altro livello territoriale sindacale. Possiamo infatti sostenere che nella fattispecie «organizzazioni sindacali riconosciute a livello comunitario» rientri anche il sindacato nazionale, se non altro per via della sua affiliazione al sindacato europeo<sup>16</sup>.

Meno scontata, invece, appare la partecipazione come protagonista del Comitato aziendale europeo (Cae). Come è noto, da parte sia sindacale sia datoriale sono state espresse riserve sul ruolo dei Cae nella procedura negoziale. Tuttavia, da un certo momento in poi i Cae hanno cominciato a ne-

<sup>15</sup> Su cui, da ultimo, Barbucci, Arrigo (2012), anche per i riferimenti bibliografici più risalenti.

<sup>16</sup> Sulla rappresentatività degli attori vedi Caruso, Alaimo, 2011.

goziare (Caruso, Alaimo, 2011, p. 64; Scarponi, 2011), concludendo accordi di varia denominazione e di incerta qualificazione giuridica. Il fenomeno appena descritto non rileva tanto per il numero degli accordi sottoscritti quanto per le materie affrontate, che vedono in prima fila le ristrutturazioni. Il legislatore comunitario ha dovuto prendere atto di questa prassi e, nel tentativo di conciliare le esigenze dei Cae e le prerogative del sindacato europeo, ha proposto nella stessa Direttiva 2009/38/CE un modello di distribuzione delle competenze dei diversi attori come sopra individuati. L'art. 12 della Direttiva prevede, infatti, che «l'informazione e la consultazione del Comitato aziendale europeo sono coordinate con quelle degli organi nazionali di rappresentanza dei lavoratori, nel rispetto delle competenze e degli ambiti di intervento di ciascuno e dei principi di cui all'articolo 1, paragrafo 3. Le modalità di articolazione tra l'informazione e la consultazione del Comitato aziendale europeo e quella degli organi nazionali di rappresentanza dei lavoratori sono stabilite mediante l'accordo previsto dall'articolo 6. Tale accordo fa salve le disposizioni del diritto e/o della prassi nazionale in materia di informazione e consultazione dei lavoratori. Gli Stati membri dispongono che, qualora tali modalità non siano definite mediante accordo, il processo di informazione e consultazione avvenga nel comitato aziendale europeo e negli organi nazionali di rappresentanza dei lavoratori, laddove si prospettino decisioni in grado di determinare modifiche importanti dell'organizzazione del lavoro o dei contratti di lavoro».

Si prospetta, come noto, un mutamento della visione del Cae nella legislazione comunitaria. Se, infatti, nella direttiva del 1994 il Cae veniva visto come un organo di rappresentanza dei lavoratori senza alcun legame con il sindacato, proponendosi quindi come un canale «laico» di rappresentanza di lavoratori, perciò in linea con il sistema sopra descritto, in un ipotetico doppio canale, nella Direttiva 2009/38 (Arrigo, 2011), la visione del Cae muta, essendo il sindacato europeo compartecipe nella creazione del Cae stesso. Il sindacato europeo, infatti, a pieno titolo negozia la costituzione del Cae, facendogli perdere quel carattere a-sindacale prima descritto. Ciò consente al Cae di avere un ruolo nella contrattazione transnazionale. Come noto, il Cae partecipa all'eventuale negoziazione del contratto collettivo transnazionale nella sua qualità di unico organismo di rappresentanza dei lavoratori giuridicamente codificato a livello europeo, e anche perché può mettere a disposizione della contrattazione l'esperienza e le informazioni note giacché legittimato passivo dell'informazione e attivo della consultazio-

ne. Il Cae, infatti, è un organo nato solo per ricevere le informazioni e svolgere la consultazione. Perciò gli eventuali poteri negoziali sono stati sviluppati sul campo, ma non gli sono riconosciuti *ex lege*. Tale ultima affermazione sembra confermare l'idea già espressa secondo cui il riconoscimento giuridico dell'organo di rappresentanza consente a quest'ultimo di ritagliarsi un potere contrattuale.

In altre parole, il Cae non può negoziare in proprio, ma può farlo con il sindacato transnazionale e nazionale. Sarebbe infatti un soggetto troppo debole di fronte all'impresa multinazionale di dimensioni comunitarie. Ma la sua presenza è necessaria per la garanzia del principio di sussidiarietà e di vicinanza ai lavoratori, essendo il Cae organo di diretta emanazione dei lavoratori.

In conclusione, la letteratura specializzata ha sempre messo in luce che dove vi sono istanze rappresentative che non vengono indirizzate dalle leggi con una rigida ripartizione delle competenze, si creano fenomeni di sovrapposizione e concorrenza nella contrattazione con il datore di lavoro. È quello che è successo tra i Cae e il sindacato europeo. Da un lato, la sola istanza rappresentativa sostenuta *ex lege* dalle direttive si è naturalmente ritagliata un ruolo negoziale; dall'altro, il sindacato europeo, soggetto deputato alla contrattazione per antonomasia, rivendica l'esercizio delle sue funzioni, ma non riceve alcun sostegno normativo alla sua opera. Il contraltare della situazione appena descritta è che il datore di lavoro è libero di scegliere il soggetto con cui negoziare. Non deve sorprendere, quindi, che il datore di lavoro propenderà per un maggiore coinvolgimento negoziale del Cae quanto minore sarà la forza contrattuale di quest'ultimo. Emerge, pertanto, la necessità non solo che sia chiaramente individuato il soggetto abilitato a contrattare a livello transnazionale, ma anche che a questo vengano conferiti appositi poteri e precise attribuzioni.

## 5. L'implementazione degli accordi transnazionali

La selezione dei soggetti abilitati a stipulare gli accordi transnazionali aziendali (Tca) influenza anche la loro efficacia e i meccanismi di implementazione. Come noto, la dottrina descrive gli accordi come atti il cui campo di applicazione può estendersi oltre l'impresa e le sue filiali, per coinvolgere le altre imprese appartenenti al medesimo gruppo, nonché la catena di forniri-

tori e subappaltatori. Secondo questo approccio, pertanto, l'impresa transnazionale sarebbe responsabile del controllo sull'operato dell'intera filiera produttiva, ovunque le filiali e gli stabilimenti del gruppo siano situati (Scarponi, 2011, p. 3).

Le parti possono quindi prevedere nell'accordo l'applicabilità dello stesso, oltre alle imprese firmatarie e alle filiali, anche alle imprese del gruppo o dell'indotto. Sotto questo profilo, pertanto, le parti si impegnano a dare attuazione all'accordo, la cui violazione consente all'altra parte l'azione civile per la difesa dei propri diritti. Se però le parti non prevedono l'estensione del campo di applicazione dell'accordo oltre alle imprese firmatarie, si apre il problema di individuare le modalità per l'attuazione di questi accordi per garantirne l'efficacia nel più ampio ambito di applicazione possibile.

Da questo punto di vista, un ruolo rilevante è riconosciuto alle stesse parti sociali che, anche se non coinvolte nella stipulazione e nella firma degli accordi transnazionali, possono decidere – contrattualmente – di dare attuazione ai suddetti accordi. Se quanto affermato è vero, è di tutta evidenza che ad avere un ruolo decisivo è il singolo datore di lavoro. Se egli attua quanto predisposto negli accordi transnazionali, le disposizioni ivi disciplinate si applicheranno a tutti i lavoratori interessati. Paradossalmente, nel quadro normativo sopra descritto, il soggetto grazie a cui è possibile garantire un più ampio campo di applicazione degli accordi è il datore di lavoro<sup>17</sup>.

Le modalità di implementazione degli accordi transnazionali sembrano risolversi in quelle sopra brevemente tratteggiate: l'una, secondo cui l'impegno per l'attuazione è assunto dalle parti firmatarie nel medesimo accordo, anche attraverso l'indicazione puntuale dei soggetti cui l'accordo si applica; l'altra, lasciata alla volontà delle parti (non firmatarie) nell'ipotesi in cui l'accordo non preveda la specificazione puntuale dell'ambito di applicazione, nonché nell'ipotesi in cui l'accordo, nato nell'ambito di una certa categoria merceologica, possa, per le disposizioni contenute, essere esteso anche a soggetti appartenenti ad altra categoria (si pensi alle so-

<sup>17</sup> La prospettiva si sposta, perciò, dal livello proprio transnazionale a quello, più ristretto, locale, rivelando la propensione degli accordi transnazionali alla loro implementazione anche a livello territoriale. Lo scenario potrebbe infatti consistere nell'attuazione a macchia di leopardo degli accordi transnazionali, essendo lasciata al volontarismo delle parti sociali.

luzioni in materia di promozione delle pari opportunità e di divieto di discriminazione).

È indubbio che l'attuazione generalizzata degli accordi transnazionali si risolverebbe a garanzia dei lavoratori per i quali gli impegni vengono assunti. I testi transnazionali, infatti, sono in grado di istituire una specie di giurisdizione unitaria, sebbene multiforme.

A tal fine, la proposta potrebbe essere quella della predisposizione di una norma di legge a livello comunitario che preveda l'obbligo di attuare gli accordi transnazionali a tutti i livelli in cui possono esprimere efficacemente i loro effetti<sup>18</sup>. Ciò potrebbe avvenire sia mediante la previsione di una disposizione di carattere generale che preveda quest'obbligo per tutte le parti interessate, sia mediante la predisposizione di una disposizione che, emanata periodicamente, individui gli accordi transnazionali con valore vincolante. Si tratta però solo di proposte, giacché il dibattito dottrinale – ma soprattutto il confronto in sede istituzionale ed europea – sul punto non ha ancora portato all'adozione di soluzioni di questo genere. Invero, la prospettiva di soluzione potrebbe essere rintracciata nel sistema di contrattazione collettiva e nella distribuzione di competenze secondo i livelli interessati, affidando un ruolo più incisivo (e quindi contrattuale) al sindacato europeo.

Se è vero quanto sopra affermato, cioè che il legislatore europeo della direttiva 2009/38 riconosce la partecipazione sindacale nella costituzione dei Cae, così aprendo uno spiraglio di legittimità alla forma sindacale di organizzazione nel diritto derivato, vuol dire che è arrivato il momento di affermare il potere contrattuale del sindacato europeo mediante il riconoscimento della sua partecipazione nelle sedi contrattuali.

## **6. Considerazioni conclusive**

Da quanto si è sin qui affermato, emerge l'opportunità di una rappresentanza a livello europeo con poteri di contrattazione. Possibilità che non è esclusa dal legislatore europeo in virtù delle prime timide aperture verso le forme sindacali di organizzazione, come è possibile notare nella Direttiva

<sup>18</sup> Questa soluzione consentirebbe di risolvere il primo dei punti nodali citati da Leonardi (2012) nella parte introduttiva del volume.

2009/38 a proposito della costituzione dei Cae. Forse, perciò, i tempi sono maturi per ragionare su un maggiore coinvolgimento del sindacato europeo in termini di potenziamento del potere di contrattare.

Quando, infatti, l'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea sancisce il diritto di negoziare e di svolgere azioni collettive, garantisce il presupposto del diritto dei lavoratori di organizzarsi in gruppo per svolgere le suddette attività. Si tratta, pertanto, di definire con certezza il livello e la generale competenza, nonché il ruolo che lo stesso svolge nell'adozione di misure (condivise con la controparte datoriale) volte a fronteggiare i momenti di crisi, come il potenziamento degli strumenti di creazione di *workfare* e di promozione del welfare.

Ritenere che sia indispensabile consolidare l'Unione Europea significa farsi carico del problema del consenso sociale che i cittadini membri riconoscono alla Comunità. Per dirla con le parole di Garofalo (2009, p. 10), «è una forzatura ritenere che la comunità oggi sia fondata solo sul mercato e sulla concorrenza»: molta strada è stata percorsa dal testo originario del Trattato di Roma, che ha portato a importanti innovazioni nei diritti nazionali. Si pensi, tra gli altri, ai divieti di discriminazione e ai diritti di informazione e consultazione. Nella versione consolidata del Trattato sono presenti obiettivi sociali di cui l'Unione Europea si assume direttamente (Caruso, Alaimo, 2010), anche senza la mediazione degli Stati membri, la responsabilità del loro perseguimento.

D'altro canto, non riconoscere oggi che il paragrafo 5 dell'art. 153 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea limiti l'intervento comunitario in quelle materie che sono il nucleo duro dell'attività sindacale, vuol dire non riconoscere piena cittadinanza nell'Unione al diritto di concludere contratti collettivi e di ricorrere ad azioni di autotutela come diritto fondamentale dei cittadini dell'Unione. Si tratta di uno sforzo per riconnettere il tessuto sociale dell'Europa all'Europa dei mercati che è, spesso giustamente, avvertita più come un pericolo che come un'opportunità.

È necessario quindi ritornare agli obiettivi di politica sociale che costituiscono la ragion d'essere della politica europea, da contrapporre alle misure di rafforzamento della concorrenza. In altre parole, usando quelle del presidente della Banca centrale europea, se «il modello sociale europeo è morto», allora, come annunciava il noto adagio di successione dinastica, viva il modello sociale europeo.

## Riferimenti bibliografici

- Ales E. (2007), «Non regresso» senza dumping sociale, ovvero del «progresso» nella modernizzazione (del modello sociale europeo), in *Diritti, Lavori, Mercati*, V, 1.
- Arrigo G. (2011), *Toward a better Synergy between the Sectoral Social Dialogue and the European Works Councils*, in Verrecchia G. (a cura di), *European Work Council and Sectoral Social Dialogue: Going along together to Overcome the Crisis*, Fabi, 2011.
- Ballestrero M.V. (2011), *Pensionati recalcitranti e discriminazione fondata sull'età*, in *Lavoro e Diritto*, XXV, 1, p. 141.
- Barbucci G., Arrigo G. (2012), *Il nuovo quadro normativo dei Comitati aziendali europei*, Roma, Ediesse.
- Bavaro V. (2010), *Contrattazione collettiva e relazioni industriali nell'archetipo Fiat di Pomigliano*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, XI, 3, p. 337.
- Bonocore V. (2006), *Etica e impresa*, in *Diritti, Lavori, Mercati*, IV, 2, pp. 231-258.
- Bortone R. (1992), *Il contratto collettivo tra funzione normativa e funzione obbligatoria*, Bari, Cacucci.
- Carinci F. (2010), *Piano, piano, dolce Carlotta: cronaca di un'«Europa» in cammino*, in Carinci F., Pizzoferrato A. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Torino, Utet, p. 23.
- Caruso B., Alaimo A. (2011), *Il contratto collettivo nell'ordinamento dell'Unione Europea*, working paper C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, 87, p. 27.
- Caruso B., Alaimo A. (2010), *Dopo la politica i diritti: l'Europa «sociale» dopo il Trattato di Lisbona*, working paper C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, 82.
- Garofalo M.G. (2009), *Prefazione*, in Vimercati A. (a cura di), *Il conflitto sbilanciato*, Bari, Cacucci, p. 10.
- Guarriello F. (2005), *Quale partecipazione dei lavoratori negli organi societari in Italia? La proposta Baglioni*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 107, p. 497.
- La Tegola O. (2012), *Il contrasto all'assenteismo negli accordi Fiat di Pomigliano, Mirafiori e Melfi*, in *Diritti, Lavori, Mercati*, XI, 3, p. 517-ss.
- Leonardi S. (a cura di) (2012), *Transnational Company Agreements*, Roma, Ediesse.
- Leonardi S. (2010), *Gli accordi separati: un vulnus letale per le relazioni industriali*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, XI, 3, p. 355.
- Maestro Buelga G. (2006), *I diritti sociali nella Costituzione Europea*, in *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*, p. 93.
- Mengoni L. (1998), *I diritti sociali*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, I.

- Mortati C. (1954), *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il Diritto del Lavoro*, XXVIII, pp. 149-212.
- Perone G. (2007), *Liberalizzazione del commercio e diritto del lavoro: riflessioni su una relazione in tema*, in *Massimario della Giurisprudenza del Lavoro*, p. 122.
- Roccella M., Treu T. (2002), *Diritto del lavoro della Comunità europea*, Padova, Cedam, p. 333.
- Romagnoli U. (2013), *Sconfitta la filosofia dei patti separati*, in *L'Unità*, 4 luglio, p. 7.
- Romagnoli U. (2003), *La Costituzione delegittimata*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, II, pp. 829-ss.
- Rusciano M. (2006), *Il diritto del lavoro di fronte alla Costituzione europea*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, I, p. 895.
- Scarponi S. (2011), *Gli accordi-quadro internazionali ed europei stipulati con le imprese transnazionali: quale efficacia?*, Atti del Convegno nazionale *Nuovi assetti delle fonti del diritto del lavoro*, in <http://caspur-ciberpublishing.it>.
- Veneziani B. (2006), *La Costituzione europea e le icone della solidarietà*, in Garofalo D., Ricci M., *Percorsi di diritto del lavoro*, Bari, Cacucci, p. 13-ss.
- Verrecchia G. (2008), *Informazione e consultazione dei lavoratori: i minimi inderogabili nel d. lgs. 25 del 2007*, in *Diritti, Lavori, Mercati*, VI, 2, pp. 339-ss.
- Zoppoli L. (2006), *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro A.I.D.LA.S.S., *Rappresentanza collettiva e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, Milano, Giuffrè, pp. 101-103.

**ABSTRACT**

*Il saggio si propone di illustrare come sia necessario, accanto a uno studio delle regole che caratterizzano la contrattazione collettiva a livello comunitario, un approfondimento sui soggetti che stipulano i contratti collettivi a livello europeo. Partendo da una breve disamina delle norme che a livello comunitario si occupano di diritti e rappresentanza sindacale, il saggio illustra la necessità di superare la nota tendenza del diritto comunitario di astensione dal legiferare in materia di relazioni sindacali e di predisporre una legislazione di implementazione e di sostegno al diritto fondamentale, di cui all'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea relativo al diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei propri interessi, compreso lo sciopero.*

*The paper illustrate show necessary it is, next to a study on the rules that characterize collective bargaining at European level, a study on the subjects which conclude collective agreement at European level. Starting with a brief discussion of the rules at Community level about the rights and union representation, the paper illustrates the need to overcome the known tendency of Community law of abstention from legislating in the field of trade union relations and to prepare legislation to implement and support the fundamental right, referred to in Article 28 of the Charter of fundamental rights of the European Union, relating to the right to negotiate and conclude collective agreement at the appropriate level sand, in cases of conflicts of interest, to take collective action for the defense their interests, including strike action.*



# L'implementazione della Carta globale dei rapporti di lavoro in Volkswagen

*Volker Telljohann\**

## 1. Introduzione

La crescente globalizzazione dell'economia è caratterizzata, tra altri elementi, da fusioni, acquisizioni e joint venture. Sullo sfondo di processi d'internazionalizzazione le organizzazioni sindacali devono fare i conti con la loro limitata capacità di azione, principalmente circoscritta entro i confini nazionali. Alla luce della scarsa possibilità di fissare norme a livello transnazionale, l'opzione più incisiva a disposizione per creare un quadro di riferimento di diritti e standard di lavoro sembra consistere nel fare pressione per estendere processi di auto-regolamentazione attraverso la conclusione di Accordi aziendali transnazionali (Aat), che possono essere firmati a livello sia europeo sia globale.

Negli ultimi anni, di conseguenza, gli Aat hanno visto una diffusione e una crescita sempre crescente. Il fatto che all'inizio del 2012 erano stati firmati 224 Accordi in 144 aziende (European Commission, 2012), suggerisce che gli Aat stanno diventando un nuovo strumento per le relazioni industriali a livello transnazionale. Man mano che i contenuti degli Accordi diventano più significativi, la questione della loro applicabilità a livello nazionale diventa viepiù urgente. Attualmente gli Aat sono caratterizzati da uno stato giuridico incerto, di conseguenza il problema è come assicurarne l'effettiva applicazione in tutti gli stabilimenti di un gruppo transnazionale.

Per comprendere meglio l'impatto effettivo degli Accordi sulle relazioni industriali nazionali è necessario cercare di capire se gli Aat siano stati applicati a livello nazionale e, in caso affermativo, in quale modo l'applicazione sia avvenuta. In questo studio analizzeremo l'implementazione della «Carta globale dei rapporti di lavoro» firmata nel 2009 nel gruppo Volkswagen. Lo studio di caso suggerisce che ciò che conta è il coinvolgimento at-

\* Volker Telljohann è responsabile Area Relazioni industriali dell'Ires Emilia Romagna.

tivo dei diversi attori ai vari livelli. Da un lato, i firmatari dell'accordo giocano ovviamente un ruolo importante; dall'altro, l'applicazione effettiva del medesimo richiede anche l'impegno del management locale, dei rappresentanti dei lavoratori e delle organizzazioni sindacali. Questo articolo attinge a interviste con manager, rappresentanti dei lavoratori e sindacalisti direttamente coinvolti nell'implementazione dell'accordo aziendale transnazionale in Volkswagen<sup>1</sup>.

## 2. Profilo del gruppo Volkswagen

Il gruppo Volkswagen, con sede a Wolfsburg (Germania), è uno dei leader mondiali nella produzione di automobili e il maggiore in Europa. Nel 2011 il gruppo ha aumentato il numero di veicoli consegnati a 8.265 milioni di unità, contro i 7.203 milioni del 2010, il che equivale al 12,3 per cento del mercato globale delle autovetture per trasporto passeggeri. In Europa Occidentale più di un quinto delle nuove automobili (23 per cento) è prodotto dal gruppo Volkswagen. Nel 2011 il fatturato totale del gruppo è stato di 159 miliardi di euro, contro i 126,9 miliardi del 2010, con un utile netto per l'anno fiscale 2011 di 15,8 miliardi di euro, contro i 7,2 del 2010. Il gruppo possiede 12 marchi provenienti da sette diversi paesi europei: Volkswagen, Audi, Seat, Skoda, Bentley, Bugatti, Lamborghini, Veicoli commerciali Volkswagen, Scania, Man, Porsche e Ducati. Ciascun marchio ha le sue caratteristiche peculiari e opera autonomamente sul mercato.

Il gruppo Volkswagen gestisce 96 impianti produttivi in 18 paesi europei e otto paesi tra America, Asia e Africa. Nel mondo più di 500 mila addetti producono approssimativamente 34.500 vetture al giorno, forniscono i relativi servizi o lavorano in altre aree di business. Le strutture di vendita del gruppo coprono 153 paesi.

La distribuzione del diritto di voto nel 2011 era la seguente: Porsche Automobil Holding SE (Stuttgart) deteneva il 50,73 per cento dei voti, il secondo azionista era lo Stato della Bassa Sassonia con il 20 per cento dei vo-

<sup>1</sup> Questo studio è stato svolto nell'ambito della ricerca europea Euroacta, coordinata dall'Ires nazionale e realizzata nel corso del 2011-2012. Vorrei ringraziare in particolare Pere J. Beneyto (Fundacion 1° de Mayo), Slawomir Adamczyk (Solidarnosc) e Marina Monaco (Ces) per le preziosissime informazioni fornite all'autore sull'implementazione della Carta alla Volkswagen Spagna, Polonia e Italia.

ti, il terzo era Qatar Holding LLC con il 17, di seguito Porsche GmbH (Salzburg) con un 2,37; il rimanente 9,9 per cento delle 295.089.817 azioni era attribuibile ad altri azionisti.

Grazie alla competitività e alla forza innovativa del gruppo, nel 2011 il numero dei posti di lavoro è aumentato in maniera rimarchevole di 103 mila unità, in virtù non solo dell'acquisizione di Man e Porsche-Holding (Salzburg), ma anche di una crescita strutturale: il gruppo Volkswagen ha creato 28 mila posti di lavoro nel mondo, tra i quali 11 mila nella sola Germania.

### **3. Rispetto degli standard lavorativi a livello transnazionale**

I principi che stanno alla base delle politiche aziendali di Volkswagen sono in linea con la sostenibilità e la responsabilità del gruppo. In Volkswagen la responsabilità sociale di impresa è considerata un contributo allo sviluppo sostenibile: dal punto di vista della Volkswagen, il gruppo persegue obiettivi ecologici, economici e sociali che diventano parte integrante degli sforzi per contribuire a uno sviluppo sostenibile. In Volkswagen la sostenibilità è considerata un elemento fondante della politica aziendale; vale a dire che è integrata in tutto il percorso della catena del valore del gruppo. In termini di dimensione sociale, la sostenibilità consiste nel tentativo di conciliare la sicurezza del posto di lavoro con l'efficienza a livello economico.

Negli anni, il gruppo Volkswagen ha intrapreso una serie di passi nell'esercizio della responsabilità globale e locale. Nel 2010 è stato introdotto un «Codice di condotta» che garantisce il rispetto delle convenzioni internazionali, delle leggi e delle regole interne. I valori del gruppo, che dovrebbero comprendere attenzione al consumatore, prestazioni di prim'ordine, creazione di valore, rinnovabilità, rispetto, responsabilità e sostenibilità, sono considerate le fondamenta della collaborazione all'interno del gruppo e sono state incluse nel Codice di condotta. Vale a dire che Volkswagen rispetta i diritti umani riconosciuti a livello internazionale e ne sostiene l'osservanza; inoltre, l'obiettivo dichiarato del gruppo è di agire in accordo con i requisiti richiesti dall'Organizzazione internazionale del lavoro.

Questo implica che Volkswagen riconosce il diritto basilare di tutti i lavoratori di associarsi in organizzazioni sindacali e di rappresentanza, e rifiuta sia il lavoro minorile sia quello forzato o coatto; il gruppo dichiara inol-

tre di tener conto dei requisiti dell'età minima per l'impiego in accordo con gli obblighi di legge. Per favorire l'applicazione di queste norme, Volkswagen cerca di aumentare la consapevolezza tra i propri dipendenti attraverso misure preventive e l'integrazione nel sistema di gestione esistente. A tal fine Volkswagen ha creato al proprio interno una rete di responsabili che dovrebbero garantire l'osservanza delle norme a livello di gruppo. Questa rete unisce le competenze dei responsabili della conformità dei vari marchi, delle aziende e dei vari organismi del gruppo.

#### **4. Sostenibilità sociale e Accordi aziendali transnazionali**

L'orientamento del gruppo nell'ambito della sostenibilità sociale ha comportato altresì una serie di Accordi aziendali transnazionali. Nel 2002 il management, il Comitato aziendale mondiale del gruppo e la Federazione internazionale dei sindacati metalmeccanici (Fism) ha firmato una «Dichiarazione sui diritti sociali e le relazioni industriali in Volkswagen» (Carta sociale). Questa Dichiarazione fa riferimento alle Convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro. L'ambito di autorità di questo accordo è costituito da tutti i paesi e le regioni rappresentate nel Comitato aziendale mondiale del gruppo Volkswagen. I diritti sociali fondamentali e i principi descritti in questa Dichiarazione rappresentano la base della politica aziendale di Volkswagen. Una versione rivista della Carta sociale è stata siglata l'11 maggio 2012: nella nuova versione si invitano anche le aziende che collaborano con il gruppo a prendere in considerazione la Dichiarazione. In più, nel 2004 è stato siglato un accordo sulla «Politica di salute e sicurezza», seguito nel 2005 da una «Dichiarazione d'intenti relativa alla cooperazione e agli scambi d'informazioni con i rappresentanti dei lavoratori di Volkswagen Cina».

Nel 2006 fu siglato un accordo sui «Requisiti per uno sviluppo sostenibile in rapporto alle relazioni con i partner in affari»: in questo caso l'ambito di riferimento è rappresentato da tutti i fornitori di primo livello del gruppo Volkswagen. L'accordo prevede che i fornitori abbiano l'obbligo di garantire misure adeguate di protezione ambientale e standard per quanto riguarda i diritti dei lavoratori. Il contenuto di questi requisiti per i fornitori, relativi a uno sviluppo sostenibile, è basato sulle linee guida interne al gruppo, sulle politiche ambientali e sui conseguenti obiettivi, sulla politi-

ca in materia di salute e sicurezza, sulla dichiarazione sui diritti sociali e le relazioni industriali; allo stesso tempo, fa riferimento agli standard internazionali esterni che la Volkswagen ha accettato in quanto gruppo multinazionale.

Poi nel 2009 è stata siglata la «Carta globale dei rapporti di lavoro», finalizzata al miglioramento delle relazioni tra azienda e lavoratori, da applicarsi a tutte le sedi del gruppo Volkswagen. Infine, è stato firmato un altro accordo transnazionale sul tema di somministrazione di lavoro all'interno del gruppo.

È importante notare che, in generale, tutte le negoziazioni avvengono a livello globale, pertanto gli accordi sono siglati dalla Federazione internazionale dei sindacati metalmeccanici e, dal 2012, da IndustriALL Global Union. Gli organi di rappresentanza dei lavoratori che siglano gli accordi sono il Comitato aziendale europeo e il Comitato aziendale mondiale.

Il processo di negoziazione a livello transnazionale iniziato nel 2002, entro la fine del 2012 aveva prodotto sei testi. Possiamo pertanto concludere che nel gruppo Volkswagen le negoziazioni transnazionali siano diventate un'attività consolidata. È inoltre necessario sottolineare come il contenuto degli accordi, nel corso degli ultimi dieci anni, sia diventato sempre più specifico. Partendo da una dichiarazione sui diritti sociali fondamentali, gli accordi successivi hanno trattato questioni più particolari, quali la salute e sicurezza dei lavoratori, i rapporti con i partner, la partecipazione, la somministrazione di lavoro. Il fatto di trattare questioni più specifiche fino a oggi è stata considerata una caratteristica degli Accordi quadro europei (Aqe) (Telljohann et al., 2009), ma nel caso di Volkswagen caratterizza i processi di negoziazione a livello globale.

## **5. I contenuti della Carta globale dei rapporti di lavoro in Volkswagen**

La Carta globale dei rapporti di lavoro, siglata il 29 ottobre 2009 nel gruppo Volkswagen, rappresenta un pilastro importante per la sostenibilità sociale, poiché vi si stabiliscono diritti di partecipazione di vasta portata per i rappresentanti dei dipendenti. La Carta stabilisce le linee guida della partecipazione degli organi di rappresentanza dei lavoratori in tutti i singoli stabilimenti dell'intero gruppo. Concordato tra gli organismi di rappresentanza dei dipendenti a livello europeo e globale, il management centrale e la Fe-

derazione internazionale dei sindacati metalmeccanici, è stato siglato nel corso del meeting del Comitato globale del gruppo. All'incontro hanno partecipato i rappresentanti dei lavoratori del gruppo provenienti da oltre 60 sedi diverse dislocate in 15 paesi, il management centrale del gruppo Volkswagen e i manager delle risorse umane responsabili a livello internazionale. La Carta ha lo scopo di migliorare gli standard delle relazioni industriali in tutte le sedi della Volkswagen. Nell'ottica del gruppo, la Carta costituisce un'espressione di quella specifica cultura della codeterminazione propria di Volkswagen.

I diritti di partecipazione sono articolati su tre livelli: diritto a ricevere le informazioni, diritti di consultazione e diritti di codeterminazione. Il diritto all'*informazione*, si legge nella Carta, «significa che i rappresentanti locali dei lavoratori hanno diritto a ricevere informazioni esaurienti e tempestive in maniera da essere in grado di assimilare i fatti di una data circostanza e formarsi un'opinione in merito. "Tempestivamente" significa che le informazioni devono essere fornite all'inizio di un qualsiasi processo di pianificazione, mentre 'esauriente' significa che tutti gli aspetti e i dati rilevanti debbono essere trasmessi in forma comprensibile. Le informazioni, inoltre, debbono essere state fornite preventivamente, vale a dire prima che una qualsiasi misura sia applicata».

Il diritto alla *consultazione*, precisa la Carta, «si riferisce alla necessità di un dialogo attivo tra i rappresentanti locali dei lavoratori e il management. Lo scopo della consultazione è di fornire ai rappresentanti dei lavoratori la possibilità di prendere iniziative o di contestare una data questione, argomento o circostanza e, se del caso, discutere su come prevenirne gli effetti negativi. La consultazione deve avvenire prima che una qualsiasi misura sia applicata». Il diritto alla *codeterminazione*, infine, «significa che i rappresentanti locali dei lavoratori possono approvare, controllare e prendere iniziative nell'ambito di qualsiasi attività decisionale o responsabilità condivisa. L'approvazione deve essere richiesta prima che una qualsiasi misura sia applicata» (Volkswagen, 2009).

Al fine di garantire reali processi di partecipazione, l'azienda è tenuta a fornire informazioni regolari e tempestive ai rappresentanti dei lavoratori relativamente a situazione economica, pianificazione delle strategie, singolo prodotto, programmazione a medio termine, prodotti e investimenti. L'accordo prevede inoltre assemblee annuali nelle varie sedi, dove il management e i rappresentanti dei lavoratori discutono dello sviluppo dello stabi-

limento in questione rispetto al periodo di programmazione, con particolare riferimento alle prospettive occupazionali.

La Carta globale dei rapporti di lavoro stabilisce i diritti di partecipazione degli organismi di rappresentanza dei lavoratori nelle seguenti aree:

- risorse umane e questioni sociali;
- organizzazione del lavoro;
- sistemi salariali;
- informazione e comunicazione;
- formazione ai vari livelli: iniziale e avanzato;
- sicurezza e salute;
- *controlling*;
- sostenibilità sociale ed ecologica.

È necessario sottolineare che relativamente ai primi sei punti, riguardo gli argomenti specifici, la Carta prevede altresì diritti di codeterminazione. Solamente ai punti sette e otto la partecipazione è limitata ai diritti di consultazione.

Per garantire processi di partecipazione basati su competenze, la Carta prevede anche il diritto dei consigli di fabbrica di avvalersi di consulenze esterne. Inoltre, garantisce agli organi di rappresentanza dei lavoratori il diritto a tenere assemblee con i lavoratori fino a un massimo di quattro volte l'anno. In almeno uno di questi incontri il management è tenuto a informare i lavoratori relativamente alla situazione economica, allo sviluppo della sede in questione e agli sviluppi sui temi delle risorse umane e delle questioni sociali.

Tutte le spese relative all'attuazione e all'applicazione della Carta debbono essere sostenute dall'azienda, inclusi i costi del materiale e delle attrezzature necessarie ai consigli di fabbrica, compresi i costi di formazione e i servizi di consulenza esterna ai consigli medesimi.

## 6. La filosofia fondante della Carta

Sebbene non ci sia l'intenzione di esportare il modello tedesco di codeterminazione, pare che ci sia almeno l'intenzione di promulgarne lo spirito. La Carta fornisce una struttura vincolante entro la quale sviluppare ulteriormente le relazioni industriali esistenti in uno spirito di gestione collaborativa del conflitto, partendo dal presupposto che i rappresentanti del

management e quelli dei lavoratori si impegnano, da un lato, ad accettare responsabilità condivise, dall'altro, a esercitare una partecipazione basata sulla fiducia.

In quest'ottica si riconoscono e si prendono in considerazione i legittimi interessi di entrambe le parti per stabilire forme di collaborazione fattibili. Questo criterio implica, inoltre, che entrambe le parti in causa debbano avere un approccio costruttivo con l'obiettivo di perseguire, da un lato, il successo economico, dall'altro, la sicurezza occupazionale e il welfare dei lavoratori. In questo contesto la Carta sottolinea l'importanza del ruolo di una politica di consenso sociale e della necessità di risolvere i problemi attraverso processi di negoziazione.

La Carta si basa sull'opinione condivisa che lo sviluppo futuro dovrebbe essere caratterizzato da un approccio responsabile alle attività del gruppo basato su un'ampia partecipazione. Ciò implica un alto livello di competenza e uno spiccato senso di responsabilità sia da parte dei rappresentanti del management sia da parte dei rappresentanti dei lavoratori. Ne consegue che la crescita delle professionalità diventa un elemento centrale per uno sviluppo ulteriore della partecipazione dei lavoratori anche nelle sedi fuori dalla Germania.

## 7. L'implementazione della Carta

Nelle varie sedi del gruppo la Carta è applicata sulla base di accordi specifici raggiunti tra il management e i rappresentanti dei lavoratori dello stabilimento in questione. In questo contesto è importante sottolineare che le parti in causa riconoscono le tradizioni sindacali specifiche dei rispettivi paesi all'interno del gruppo. Vale a dire che non c'è l'intenzione di limitarsi a esportare *tout court* il modello tedesco di codeterminazione.

La procedura di negoziazione di tali accordi prevede cinque punti fondamentali. Il primo passo prevede che i rappresentanti dei lavoratori e il management di quello specifico stabilimento debbano formulare una valutazione dello stato attuale della collaborazione, compresi i diritti e i doveri esistenti per entrambe le parti. Sulla base della valutazione, i rappresentanti dei lavoratori debbono identificare i diritti di partecipazione che desiderano siano inclusi nelle negoziazioni relative all'*accordo di partecipazione* per quello stabilimento specifico.

Il passo successivo è di concordare tra le parti in causa il contenuto dettagliato di regole. L'accordo di partecipazione per le rispettive sedi dovrebbe contenere una scaletta di contenuti con relative tempistiche di attuazione delle varie fasi, comprese le date di attuazione dei diritti di partecipazione concordati e le condizioni necessarie per l'implementazione. Secondo la Carta la scaletta di contenuti dovrebbe altresì specificare le strutture di lavoro e di coordinamento necessarie a livello di sito affinché i diritti di partecipazione possano essere esercitati.

Per far sì che i diritti di partecipazione vengano esercitati, i rappresentanti dei lavoratori debbono frequentare regolari corsi di formazione. Le parti in causa debbono anche concordare specifici processi di formazione – forniti direttamente da, o comunque a carico dell'azienda – per i rappresentanti dei lavoratori, in maniera che possano acquisire le competenze necessarie.

I lavoratori in forza ai vari stabilimenti debbono essere informati sui contenuti della Carta e dell'accordo di partecipazione concordati localmente. Per informare le maestranze, le strutture di rappresentanza degli interessi dei lavoratori hanno la possibilità di tenere e presiedere riunioni di informazione alle quali partecipa anche il management.

Al fine di monitorare il processo di implementazione si prevede la costituzione di un gruppo di controllo che comprende il presidente e il segretario generale del Comitato aziendale europeo e del Comitato aziendale mondiale, il direttore del lavoro (ovvero il responsabile del personale e degli affari sociali nel Consiglio di amministrazione del gruppo) e il direttore delle risorse umane a livello internazionale. Il compito principale del gruppo di controllo è di assicurare un sistema di resoconti regolari sui progressi nei siti e nei vari paesi. Inoltre, il gruppo di controllo sostiene il processo di implementazione mediante l'organizzazione di misure di formazione e l'installazione di una piattaforma elettronica sulla quale vengono postati gli accordi siglati e i regolamenti di ciascuna sede.

## **8. Esperienze di implementazione**

Nel 2010 in alcune sedi si è iniziato a elaborare dichiarazioni d'intenti e bozze di accordi di implementazione tra il management e i rappresentanti dei lavoratori. In questi casi i soggetti della contrattazione collettiva locale concordarono un'implementazione graduale delle bozze in questione, ga-

rantendo in questo modo che i diritti alla partecipazione stabiliti nella Carta potessero entrare in vigore.

In particolare, Volkswagen Slovakia, Volkswagen Auto Europa e Volkswagen Motor Polska, Volkswagen Group Italy, Lamborghini, Italdesign-Giugiaro, come pure Volkswagen Spain, hanno iniziato a mettere in atto la Carta globale dei rapporti di lavoro, con il risultato che nel maggio del 2010, in un incontro tra il Comitato aziendale europeo e i manager delle risorse umane per l'Europa del gruppo Volkswagen, entrambe le parti hanno giudicato positivamente il progresso di implementazione della Carta.

### **8.1. Spagna**

Nello stabilimento di Navarra negli ultimi anni si è verificata una svolta nelle relazioni industriali. La firma dell'accordo per il periodo 2007-2009 ha rappresentato l'inizio di un cambiamento verso relazioni industriali più collaborative, basate sulla concertazione e sulla responsabilità condivisa delle parti, volto a migliorare la competitività dello stabilimento, la qualità della produzione, la sicurezza dei posti di lavoro e i diritti dei lavoratori.

L'accordo seguente, siglato il 25 ottobre 2010 e valido fino al 2012, ha rappresentato il consolidamento delle relazioni industriali basate sulla collaborazione, comprendendo impegni importanti in termini d'investimenti, occupazione, prepensionamenti, formazione e benefit. In base alla discussione tra il management e i rappresentanti delle organizzazioni sindacali, l'accordo per i prossimi tre anni avrà lo scopo di garantire i posti di lavoro, migliorare la produttività e contribuire alla «Strategia del gruppo Volkswagen 2018».

In questa prospettiva, l'azienda e le organizzazioni sindacali concordano sulla necessità di consolidare e migliorare il sistema di relazioni industriali costruito negli ultimi anni, sia mediante la contrattazione collettiva a livello aziendale sia attraverso accordi tematici trasversali e la volontà di rendere uniformi i diritti e il coinvolgimento dei lavoratori all'interno del gruppo Volkswagen.

In relazione a quest'ultimo punto, la sedicesima disposizione addizionale dell'accordo siglato nel 2010 stabilisce l'impegno a uniformarsi alla Carta globale dei rapporti di lavoro. I rappresentanti sindacali intervistati nel corso del presente studio ritengono che questa Carta, che definisce e regola i diritti e le procedure d'informazione, consultazione e codeterminazione, rappresenti un quadro generale per le aziende del gruppo, basato

su standard già in vigore nelle aziende localizzate in Germania, ma che il livello di sviluppo e di attuazione del medesimo sia ancora disomogeneo, in termini sia di sistema di rappresentanza sindacale sia di legislazione nazionale, in molti degli stabilimenti Volkswagen sparsi in oltre 20 paesi nel mondo.

Ciò nonostante, il fatto di aver adottato la Carta è considerato in maniera assai positiva, poiché contribuisce alla modernizzazione delle relazioni industriali e al dialogo con le organizzazioni sindacali nei vari paesi. La Carta è vista come un tentativo di parificare le condizioni di lavoro e i relativi indicatori principali (competenze, diritti, vantaggi per i lavoratori ecc.), stipendi esclusi, in quanto correlato al processo di uniformazione di produzione e organizzazione del lavoro sviluppati dal gruppo, comprese persino le strategie di competizione interna tra stabilimenti, che talvolta sono utilizzate dal gruppo come meccanismo di pressione a livello locale per raggiungere obiettivi complessivi.

Nel caso della Spagna, a metà del 2012 l'accordo di partecipazione locale al quale si fa riferimento nell'articolo 6 della Carta non era ancora stato formalizzato, ma il suo spirito, che consiste nella *cultura della partecipazione e del rendimento*, e che contiene molti altri obiettivi, tra i quali diritti del lavoro, formazione, salute e sicurezza, sostenibilità sociale ed ecologica, è stato perseguito con regolarità nel corso degli ultimi anni, caratterizzando il modello attuale delle relazioni industriali in Volkswagen Navarra, quantomeno in relazione allo sviluppo dei diritti di informazione e consultazione, mentre lo sviluppo dei diritti di codeterminazione risulta più difficile e meno generalizzato, tant'è che l'accordo siglato nel 2010 comprende tra gli impegni una parte significativa degli argomenti elencati nella Carta.

Al momento il giudizio delle principali organizzazioni sindacali (Comisiones obreras e Ugt) è generalmente positivo. In ogni modo, l'attuazione della Carta sarà trattata in maniera più dettagliata nel contesto della negoziazione del nuovo accordo triennale.

## 8.2. Polonia

Volkswagen è stata una delle prime aziende a integrare fattivamente i propri stabilimenti dell'Europa dell'Est nel Comitato aziendale europeo. Il gruppo è molto attivo in quest'area, in particolar modo in Polonia, Slovacchia, Ungheria e Repubblica Ceca. In Polonia, Volkswagen ha impianti di produzione a Polkowice e Poznan.

Secondo l'opinione degli intervistati polacchi, l'implementazione della Carta nello stabilimento di Polkowice al momento si è rivelata un processo difficile e impegnativo. In Polonia, infatti, l'implementazione implica un cambiamento culturale profondo, dato che non c'era alcuna tradizione precedente di partecipazione dei lavoratori, pertanto il management non era abituato a coinvolgere i rappresentanti dei lavoratori nei processi decisionali.

Dal novembre del 2009 al maggio del 2010 si è portato avanti il confronto interno tra i rappresentanti dei lavoratori a livello aziendale. L'implementazione della Carta è stata discussa anche nell'ambito delle riunioni del gruppo di lavoro che si occupa di solidarietà internazionale e che viene coordinato dall'Ig Metall di Wolfsburg<sup>2</sup>. In questo gruppo la Carta è stata analizzata in profondità e si è portata avanti la discussione sulle opportunità e le sfide della sua implementazione, coinvolgendo i rappresentanti dei lavoratori di Volkswagen Wolfsburg, Polkowice, Poznan, dello stabilimento slovacco, così come dello stabilimento della Skoda di Mlada Boleslav (Repubblica Ceca). Il risultato degli incontri consisteva nella valutazione dell'effettivo livello di coinvolgimento dei lavoratori. Allo stesso tempo i delegati polacchi hanno ricevuto un sostegno tangibile sotto forma di seminari organizzati da parte del Comitato aziendale mondiale.

Nel maggio del 2010, probabilmente a causa della pressione esercitata dal Comitato aziendale mondiale, i rappresentanti dei lavoratori e il management dello stabilimento di Polkowice hanno iniziato un processo di analisi dello stato attuale del coinvolgimento dei lavoratori in modo da determinare le condizioni per sviluppare i diritti d'informazione, consultazione e co-determinazione. In seguito a quest'analisi, sempre nel maggio del 2010 le parti hanno siglato una lettera d'intenti sull'attuazione della Carta in Volkswagen Polkowice.

Relativamente all'atteggiamento del management, i rappresentanti dei lavoratori hanno ravvisato crescente comprensione e sostegno nel processo di implementazione della Carta; uno sviluppo positivo che, secondo i rappresentanti dei lavoratori, è l'effetto di aver costruito con successo un rapporto di fiducia reciproca<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Il gruppo di lavoro viene coordinato dall'Ig Metall di Wolfsburg perché è qui che si trova la sede centrale della Volkswagen.

<sup>3</sup> Un esempio di come alla Volkswagen viene implementata la cultura della collaborazione a livello internazionale è il premio «Employee-Friendly Employer», assegnato a Volkswagen Poznan nell'ottobre del 2011. Questo premio nazionale è stato consegnato dal presi-

Nel complesso, pare che l'implementazione della Carta comporti, da un lato, una crescente partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori, dall'altro, l'assunzione di maggiori responsabilità da parte dei medesimi. Dato che questo coinvolgimento più stretto dei rappresentanti dei lavoratori richiede maggiori competenze e conoscenze, il management ha concordato che siano prese misure di formazione per i rappresentanti dei lavoratori. In virtù di un coinvolgimento maggiore e della crescita della fiducia reciproca, i rappresentanti dei lavoratori considerano la Carta un importante valore aggiunto sia per le relazioni industriali a livello di stabilimento sia per la produttività aziendale.

### **8.3. Italia**

Il processo di implementazione della Carta ha coinvolto, in una prima fase, l'azienda produttrice di automobili Lamborghini a Bologna e l'organizzazione di vendita con sede a Verona. Coinvolgendo, così, sia le organizzazioni sindacali dei metalmeccanici sia quelle del commercio. Nel caso della Lamborghini il processo è iniziato con una disamina approfondita della Carta, nella quale sono state coinvolte la Rappresentanza sindacale unitaria (Rsu) e le organizzazioni sindacali esterne.

Tuttavia, alla fine del processo di analisi e di discussione interna, le organizzazioni sindacali e i rappresentanti dei lavoratori decisero di siglare un primo accordo con il management con l'intenzione di implementare la Carta globale dei rapporti di lavoro. Nell'accordo, siglato in Lamborghini il 2 febbraio 2011, si concordava di sviluppare ulteriormente le relazioni industriali introducendo i principi della Carta. Allo stesso tempo si è evidenziato che le nuove relazioni industriali avrebbero dovuto essere compatibili con il contratto collettivo nazionale applicato in Lamborghini e che la contrattazione collettiva rappresenta lo strumento principale delle relazioni industriali a livello aziendale. Vale a dire che nell'accordo del febbraio 2011 si riconoscono esplicitamente le tradizioni delle relazioni industriali nazionali.

Dopo la firma dell'accordo si decise di organizzare corsi di formazione per tutti i rappresentanti dei lavoratori del gruppo Volkswagen in Italia. Durante la formazione, che ebbe luogo all'inizio del 2011, i rappresentanti te-

dente polacco e ricevuto congiuntamente dai rappresentanti del management della Volkswagen di Poznan e dal sindacato locale, Solidarnosc.

deschi del Comitato aziendale mondiale hanno illustrato nel dettaglio ai delegati italiani i contenuti e lo spirito della Carta.

Nel caso di Lamborghini si decise di prevedere un'estensione dei diritti di partecipazione nell'accordo collettivo aziendale per il periodo 2012-2014. Inizialmente le organizzazioni sindacali e i rappresentanti dei lavoratori hanno portato avanti la discussione su quali diritti chiedere nel processo di contrattazione collettiva. Si decise di estendere i diritti di partecipazione nei settori seguenti:

- premio di risultato;
- organizzazione del lavoro e tempi e metodi;
- inquadramento e formazione;
- salute, sicurezza ed ergonomia.

In questi casi furono introdotte le cosiddette commissioni tecniche bilaterali paritetiche, con una netta divisione del lavoro tra queste commissioni e la Rsu. L'accordo stabilisce che le commissioni hanno «funzioni consultive, informative, istruttorie e propositive su temi specifici». La funzione negoziale è invece una prerogativa del tavolo sindacale aziendale. Questo significa che i risultati e le proposte delle commissioni bilaterali rappresentano un input per il processo di negoziazione tra il management, da un lato, e la Rsu e il sindacato, dall'altro lato. Si è inoltre riconosciuto che i membri della commissione hanno diritto di avvalersi di formazione e di esperti esterni, e che i costi della formazione e delle consulenze devono essere a carico dell'azienda.

In Lamborghini l'accordo è stato firmato il 4 luglio 2012 dalla direzione aziendale, dalla Rsu e dalla Fiom Cgil, che in Lamborghini è il sindacato largamente maggioritario. Anche nel caso delle strutture di vendita del gruppo Volkswagen Italia, il contratto collettivo aziendale per il periodo 2012-2013 ha contribuito all'implementazione della Carta e a estendere i diritti di partecipazione.

Dal punto di vista degli intervistati la Carta ha contribuito in tutti e due i casi a rafforzare la posizione dei rappresentanti dei lavoratori a livello locale. In questo contesto è stato anche sottolineato come questo rafforzamento fosse motivato anche dal notevole sostegno che le Rsu e i sindacati italiani avevano ricevuto dai rappresentanti dei lavoratori della sede centrale in Germania.

In entrambi i casi è diventato chiaro che quando si arriva a un crescente coinvolgimento dei lavoratori nei processi di cambiamento a livello azien-

dale si crea una maggiore necessità di sviluppare competenze trasversali, quali pensiero critico, risoluzione dei problemi, creatività, capacità di lavorare in team, competenze interculturali e linguistiche, oltre che capacità di innovazione. Tuttavia, l'estensione dei diritti di partecipazione richiede non solo un livello maggiore di competenze, ma anche che si instauri tra tutte le parti in causa un nuovo rapporto basato sulla fiducia reciproca.

## 9. Il ruolo delle competenze per una reale partecipazione

Il caso Volkswagen sembra confermare che oggi la competitività europea dipende da una forza lavoro altamente qualificata e forme innovative di partecipazione dei lavoratori. Rapporti di ricerche pubblicati, ad esempio, dalla European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2009), sottolineano come in futuro saranno richiesti sempre maggiori competenze e un aggiornamento continuo da parte dei lavoratori. Una forza lavoro altamente qualificata sarà sempre di più di fondamentale importanza per il successo dei processi di cambiamento. Riconoscere l'importanza strategica delle competenze dei lavoratori implica, tra l'altro, la necessità di investire sulla forza lavoro per tutta la durata della vita lavorativa e il coinvolgimento dei lavoratori e dei loro rappresentanti nella gestione dei cambiamenti. Pertanto è necessario che i lavoratori siano coinvolti a livello aziendale attraverso forme avanzate di partecipazione, un altro aspetto che caratterizza una strategia basata sulla qualità del lavoro.

I rapporti tra partecipazione, qualità del lavoro, produttività e competitività sono messi in luce anche dallo European Economic and Social Committee (Cese) (2001). Diversamente dalla Commissione europea, il Cese focalizza sul ruolo dell'innovazione del posto di lavoro per il miglioramento della produttività e della qualità del lavoro. Processi produttivi, organizzazione del lavoro, metodi e strumenti di lavoro, ambiente di lavoro, competenze professionali, pratiche di lavoro e coinvolgimento attivo dei lavoratori e dei loro rappresentanti, sono tutte aree di possibile futuro miglioramento. Nonostante il concetto di *posto di lavoro innovativo* non trovi menzione nel documento della Commissione, il Cese lo considera il nocciolo della strategia Europa 2020, in quanto uno dei prerequisiti chiave per il suo successo, pertanto raccomanda che il concetto di *posto di lavoro innovativo* dovrebbe essere incluso nella strategia Europa 2020. In questo contesto il ca-

so Volkswagen e l'implementazione della Carta possono diventare un importante punto di riferimento per la diffusione del concetto di *posto di lavoro innovativo*.

## 10. Conclusioni

Dopo la firma della Carta globale dei rapporti di lavoro sono stati siglati diversi accordi a livello di marchi, aziende o stabilimenti, al fine di implementare la Carta a livello decentralizzato. In generale questi accordi, conclusi in vari stabilimenti in diversi paesi, hanno contribuito a sviluppare e a estendere diritti e pratiche di codeterminazione nelle realtà locali.

Tutti i casi analizzati hanno confermato che, poiché attualmente non c'è alcuna struttura legale per la contrattazione collettiva transnazionale, solamente gli Accordi aziendali transnazionali (Aat) sottoscritti congiuntamente dalle organizzazioni sindacali nazionali, oppure replicati in una serie di accordi nazionali identici, possono avere effetti legali vincolanti (Ales et al., 2006; Telljohann et al., 2009).

Gli accordi forniscono la possibilità di un'introduzione o un'estensione per gradi dei diritti di partecipazione; allo stesso tempo, hanno lo scopo di garantire l'equilibrio tra diritti e responsabilità. In tutti i casi analizzati, gli accordi hanno contribuito a una svolta verso relazioni industriali più collaborative.

Dal 2010 l'implementazione della Carta ha implicato in molti casi un miglioramento dei diritti di partecipazione, incluse le assemblee generali a livello aziendale e i convegni tenuti in vari stabilimenti al di fuori della Germania. In alcuni casi il lavoro dei rappresentanti locali dei lavoratori oggi è coordinato o sviluppato all'interno di comitati speciali, assicurando così che i diritti di partecipazione stabiliti nella Carta siano resi più efficaci.

I casi analizzati hanno mostrato che la Carta ha il potenziale per migliorare gli standard delle relazioni industriali in tutti gli stabilimenti. Il fatto che i datori di lavoro, i rappresentanti dei lavoratori e i sindacati stiano negoziando sul futuro delle relazioni industriali, in questi tempi di crisi economica, dimostra l'importanza che entrambe le parti vi attribuiscono. La Carta può essere considerata un'espressione della particolare cultura di codeterminazione in Volkswagen, cultura che, a giudizio delle parti in causa, ha contribuito al successo del gruppo.

Sebbene la Carta sia caratterizzata da un forte imprinting del modello tedesco di codeterminazione, non si è mai cercato di esportare tout court il modello tedesco. In tutti i casi analizzati i processi di implementazione sono stati caratterizzati dal rispetto delle relazioni industriali nazionali.

I casi di implementazione della Carta a livello locale hanno altresì dimostrato l'importanza della forza del consiglio di fabbrica della sede centrale a Wolfsburg nel sostenere i rappresentanti dei lavoratori fuori dalla Germania. Inoltre, anche le misure di formazione si sono confermate uno strumento importante a sostegno del processo di implementazione della Carta.

[Traduzione dall'inglese di Manuela Cobbe]

### Riferimenti bibliografici

- Ales E., Engblom S., Jaspers T., Laulom S., Sciarra S., Sobczak A., Valdes Dal-Re F. (2006), *Transnational Collective Bargaining. Past, Present and Future*, final report, Bruxelles, European Commission Directorate General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- European Commission (2012), *Transnational Company Agreements: Realising the Potential of Social Dialogue*, Commission staff working document, Bruxelles, European Commission.
- European Economic and Social Committee (2011), *Innovative Workplaces as a Source of Productivity and Quality Jobs*, Opinion of the European Economic and Social Committee SC/034 Innovative Workplaces, Bruxelles, European Economic and Social Committee.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2009), *Restructuring in Recession. ERM Report 2009*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union.
- Leonardi S. (a cura di) (2012), *Transnational Company Agreements*, Roma, Ediesse.
- Telljohann V., da Costa I., Muller T., Rehfeldt U., Zimmer R. (2009), *European and International Framework Agreements - Practical Experiences and Strategic Approaches*, Lussemburgo, Office for Official Publications of the European Communities (in [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/102/en/2/EF08102EN.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/102/en/2/EF08102EN.pdf)).
- Volkswagen (2009), *Charter on Labour Relations within the Volkswagen Group*, Wolfsburg, Volkswagen.

## ABSTRACT

*Sullo sfondo di processi di internazionalizzazione le organizzazioni sindacali devono fare i conti con la loro limitata capacità di azione che è principalmente circoscritta entro i confini nazionali. Alla luce delle possibilità limitate di fissare delle norme giuridiche a livello transnazionale, l'opzione più incisiva a disposizione per creare un quadro di riferimento di diritti e standard di lavoro sembra consistere nelle forme di auto-regolamentazione attraverso la conclusione di Accordi aziendali transnazionali (Aat). Per comprendere meglio l'impatto effettivo di questi accordi sulle relazioni industriali nazionali è necessario cercare di capire se e in quale modo gli Aat siano stati applicati a livello nazionale. In questo articolo analizzeremo l'implementazione della Carta globale dei rapporti di lavoro firmata nel 2009 nel Gruppo Volkswagen. Lo studio di caso suggerisce che ciò che conta nel processo di implementazione è il coinvolgimento attivo dei diversi attori ai vari livelli.*

*Against the background of processes of internationalization trade unions have to face their own limited capacity to act, which is largely circumscribed by national boundaries. In the light of the limited capacity for legal regulation at transnational level, one of the best options available to create a social framework seems to consist in forms of self-regulation through the conclusion of Transnational Company Agreements (TCAs). In order to better understand the real impact of these agreements on national industrial relations it is necessary to investigate whether and in which way TCAs have been implemented at national level. In this article we will analyze the implementation of the Global Labour Charter which was signed in 2009 at the Volkswagen Group. The case study suggests that what matters in the process of implementation is the active involvement of the various actors at the different levels.*

## Come promuovere la negoziazione con le imprese multinazionali

*Marco Cilento, Luca Visentini\**

### 1. Verso una europeizzazione degli accordi sindacali con le multinazionali

Nel cuore dei sistemi tradizionali di relazioni industriali europei cresce una pratica che si propone come innovativa: gli accordi transnazionali conclusi con le imprese multinazionali. Si tratta di un'esperienza balzata al centro del dibattito europeo, stimolata, quest'ultimo, dal numero crescente di accordi firmati nell'ultimo decennio.

Tutto inizia negli anni ottanta con accordi siglati da sindacati internazionali e imprese multinazionali. Gli accordi favorivano l'adesione a strumenti di diffusione globale dei diritti fondamentali dell'uomo o di standard sociali e ambientali, con il fine ultimo di uniformare i comportamenti delle multinazionali. Si tratta di percorsi che associavano sindacati e imprese multinazionali al tentativo delle istituzioni internazionali di bilanciare le dinamiche liberiste della globalizzazione dei mercati con regole sociali universali. Non è quindi un caso che la prima generazione di accordi transnazionali si rifacesse proprio a quadri comportamentali formati nelle sedi governative internazionali come l'Ilo (convenzioni, raccomandazioni e altri atti di indirizzo), l'Onu (ad esempio: il Global compact o gli obiettivi del Millennio), l'Ocse (le Linee guida sulle multinazionali).

Oggi sappiamo che le ragioni che spingono le imprese multinazionali a impegnarsi in percorsi di questo tipo risiedono soprattutto nella volontà di migliorare la loro capacità di muoversi su scala mondiale, in mercati aperti. L'affermazione di standard mondiali favorisce la circolazione dei capitali, rende più trasparente la competizione sui mercati e agevola il go-

\* Marco Cilento è consigliere presso la Confederazione europea dei sindacati; Luca Visentini è segretario confederale della Confederazione europea dei sindacati.

verno di strutture organizzative molto complesse, favorendo un'uniformità gestionale delle multinazionali dal centro alla periferia.

Dal lato sindacale, si percepisce la possibilità di affiancare all'ideologia liberista della globalizzazione un motore di regolamentazione sociale e ambientale. Le federazioni sindacali mondiali conquistavano un nuovo protagonismo in un'azione volta a mitigare gli effetti della corsa al ribasso degli standard sociali e ambientali, attivati da una competizione senza regole esercitata su scala globale.

Questi accordi di prima generazione erano privi di scambio, ma perseguivano un effetto dichiarativo di adesione a valori comuni per rendere credibile l'impegno della multinazionale, per beneficiarne in termini di reputazione. Al contempo, le parti sociali esploravano un terreno relazionale nuovo e, con la pratica, sviluppavano nuove capacità di negoziazione. Come accade spesso nelle vicende umane, lo sviluppo di conoscenza alimenta le ambizioni e spinge le persone a guardare «oltre».

L'Europa è stato un terreno fertile per l'esplorazione di un sistema relazionale nuovo e transnazionale. È terreno fertile perché l'uropeizzazione delle relazioni industriali agisce da decenni e muove in quadri normativi armonizzati, sicuramente più che in ogni altra macroregione del mondo. Il dialogo sociale europeo ha portato da tempo a relazioni contrattuali transnazionali nella dimensione interprofessionale, settoriale e di impresa comunitaria. Dalle note misure del Titolo X del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, alla costituzione dei Comitati per il dialogo sociale settoriale e la conseguente definizione della rappresentatività delle parti sociali di settore europeo, fino alla negoziazione con le imprese multinazionali in quadri predefiniti e per obiettivi predeterminati<sup>1</sup>. È naturale quindi che il processo di europeizzazione delle relazioni industriali abbia guardato con interesse agli accordi transnazionali con le imprese multinazionali, per riconfigurarli in una dimensione amplificata negli obiettivi e nel tenore<sup>2</sup>.

Molti hanno messo in evidenza come nell'ultimo decennio si sia sviluppata una dinamica contrattuale transnazionale con le imprese multinazio-

<sup>1</sup> Come la costituzione di Comitati aziendali europei o la conservazione dei regimi di partecipazione dei dipendenti in determinate vicende societarie transnazionali (ad esempio: adozione di statuti europei, fusioni transnazionali, offerte pubbliche di acquisto transnazionali).

<sup>2</sup> Sciarra (2013, p. 49) inserisce gli accordi transnazionali nei processi di europeizzazione delle relazioni industriali, riconoscendo una «notevole vitalità» nei soggetti firmatari.

nali che ha nel perimetro europeo il suo campo di applicazione e nella natura obbligatoria il nuovo tenore redazionale dei testi (Leonardi, 2012). Quindi, gli Accordi quadro europei (Efa) propongono testi più precisi e ambiziosi, in cui la volontà di rafforzare un'adesione valoriale sostanzialmente unilaterale è sostituita dalla volontà di sottoscrivere impegni obbligatori ed esigibili. È proprio questo salto di qualità che introduce l'esigenza, da un lato, di «mettere ordine» nelle pratiche negoziali, dall'altro, di chiarire la natura giuridica degli atti conclusi e firmati.

## **2. Comprendere il fenomeno per regolarlo**

Il fenomeno della negoziazione transnazionale è stato molto studiato e abbiamo conoscenza della molteplicità di prassi instaurata in un campo relazionale vergine di regole e popolato da numerosi soggetti. Gli accordi esistenti sono firmati da protagonisti che costruiscono di volta in volta la propria legittimità pescando talvolta nel diritto internazionale, talvolta nel diritto nazionale, talvolta, se non proprio nell'autonomia negoziale, nella fantasia dei soggetti che negoziano. All'affastellarsi di agenti negoziali transnazionali si aggiunge la difficoltà di qualificare giuridicamente il testo di un accordo transnazionale quando le parti vogliono ricondurlo nella categoria del «contratto» e del «collettivo»<sup>3</sup>.

Uno studio convincente (van Hoek, Hendrickx, 2009) ci spiega, in estrema sintesi, che la qualificazione di un accordo sotto il regime del diritto internazionale determina la condizione di «contratto», ma non riesce a valorizzare la nozione di «collettivo». La qualificazione sotto il regime nazionale può dare senso alla natura collettiva dell'accordo, ma gli fa perdere la forza di contratto una volta collocato in una dimensione applicativa transnazionale (quindi al di fuori dell'ordinamento che lo ha riconosciuto come tale).

Ma abbiamo visto che non tutti i testi sottoscritti hanno l'ambizione di essere contratti. Distinguere un accordo transnazionale da un non-accordo

<sup>3</sup> Si vuole qui fare riferimento alla condizione tipizzante che gli ordinamenti nazionali hanno voluto riconoscere ai contratti collettivi. Benché l'argomento meriti un trattato a sé, ai fini di questo intervento si parte dall'assunto che, anche se con percorsi diversi da paese a paese, la diversità del contratto collettivo rispetto a un contratto di natura privatistica appare patrimonio comune della cultura giuslavoristica europea.

ci impone un passaggio logico, ovvero la concettualizzazione del termine «accordo quadro transnazionale». Un'operazione che molti sfuggono proprio per evitare di dover «ordinare» ciò che la prassi fino a oggi ha voluto «disordinato». La questione è di delimitare il campo del ragionamento al fine di circoscriverlo a ciò che non è regolato, verificando se ciò che non è regolato meriti delle regole.

Un primo esercizio definitorio è stato avanzato dalla Commissione europea. L'acronimo Tca (*Transnational company agreements*) denota «gli accordi che individuano impegni reciproci, la cui applicazione si estende ai territori di più Stati e che sono conclusi dai rappresentanti di un'impresa o un gruppo di imprese, da un lato, e dai rappresentanti dei lavoratori, dall'altro, e che riguardano condizioni di lavoro e/o relazioni tra datori di lavoro, propri dipendenti e loro rappresentanti»<sup>4</sup>. All'interno di questa grande categoria è utile separare gli accordi europei da quelli mondiali. L'obiettivo è selezionare una porzione di pratica negoziale che, svolgendosi in Europa, presenta potenzialità evolutive più marcate, grazie a un insieme di soggetti e regole più coeso e omogeneo.

In una propria mozione, la Ces cerca di sbrigliare almeno la matassa terminologica<sup>5</sup>. La Ces riconosce nel termine Tca l'insieme complessivo degli accordi transnazionali firmati da rappresentanti dei lavoratori e imprese multinazionali, distinguendo tra accordi mondiali (Ifa) e accordi europei (Efa). Ciò che distingue un accordo europeo o internazionale è la firma dei soggetti (ad esempio, federazioni sindacali europee o federazioni sindacali internazionali) e/o il campo di applicazione geografico dell'accordo.

È un percorso che effettua anche il Parlamento europeo, perdendo però la classificazione terminologica proposta dalla Ces. Il Parlamento europeo circoscrive il proprio parere agli accordi europei per fornire elementi nuo-

<sup>4</sup> Questa definizione appare per la prima volta in uno *staff document* della Commissione europea (2008), ed è ancora molto utilizzata. È questa, ad esempio, la definizione cui devono attenersi i gestori del database della Commissione europea sugli accordi quadro transnazionali per selezionare i testi da catalogare.

<sup>5</sup> Nel giugno 2012 il Comitato esecutivo della Ces ha adottato una *discussion note*, *More and Better European Company Framework Agreements: Enhancing Trade Unions in Transnational Negotiations with Transnational Companies*. Di seguito le posizioni della Ces sono state definite, nell'ottobre 2012, nel documento di risposta a una consultazione pubblica lanciata dalla Commissione europea sugli accordi transnazionali con le imprese multinazionali, *Position of the ETUC: European Commission's Consultation on the Transnational Company Agreements (TCAs)*.

vi e più stringenti alla nozione di accordo transnazionale con le multinazionali<sup>6</sup>. In questa fonte, sono «accordi europei» gli accordi conclusi tra federazioni sindacali europee e imprese individuali o federazioni di imprenditori, segnando così un chiaro confine che, da un lato, delimita l'estensione del concetto di Tca (europei) ad accordi siglati da federazioni sindacali europee (e quindi non da altri attori, come ad esempio le federazioni sindacali internazionali o i Comitati aziendali europei), dall'altro, lo estende alle associazioni datoriali europee oltre che, ovviamente, alle singole multinazionali.

La definizione del Parlamento europeo coglie il plauso della confederazione sindacale europea non tanto perché procede a un'esautiva concettualizzazione della pratica dei Tca, ma perché indirizza, in tutto il documento e non solo nel punto richiamato, una modalità di gestire il negoziato, ovvero si apprezza lo sforzo politico piuttosto che definitorio. È infatti obiettivo dichiarato della Confederazione europea dei sindacati rafforzare il ruolo delle federazioni sindacali europee come soggetti titolari del diritto a negoziare e a firmare accordi transnazionali<sup>7</sup>.

Il Parlamento europeo, infine, prova a elencare gli elementi che caratterizzano un accordo al fine di procedere all'individuazione dei testi che possono essere classificati come accordi, così da distinguerli da testi che hanno valore dichiarativo o di impegno unilaterale. Il punto 10 suggerisce che un accordo è tale se, oltre alla volontà espressa delle parti di sottoscrivere impegni obbligatori, il testo preveda la dichiarazione di mandato, il luogo e la data di conclusione dell'accordo, la sua durata o termine, l'ambito applicativo geografico e materiale, la materia su cui verte l'accordo, la clausola di miglior favore per il lavoratore, le condizioni per rescindere l'accordo, le misure per la soluzione delle dispute.

A una prima lettura, si evince che alcuni elementi individuati dal Parlamento europeo sono utili a un'opera definitoria di un accordo transnazionale, almeno per distinguerli dai non-accordi (ad esempio: data e luogo, acquisizione del mandato, ambito applicativo). Altri elementi hanno quasi valore pedagogico, ovvero invitano le parti a considerare clausole utili a una

<sup>6</sup> Si tratta del Report sulla contrattazione collettiva transfrontaliera e il dialogo sociale transnazionale, 2012/2292(INI). Iniziativa del parlamentare europeo Thoma Haendel, è stato adottato dalla Commissione parlamentare Occupazione il 16 giugno 2013, l'adozione in plenaria è attesa nel settembre 2013.

<sup>7</sup> Vedi nota 3.

migliore gestione degli impegni assunti pur non essendo tali clausole necessarie a qualificare un accordo come tale (ad esempio, la clausola per la soluzione delle dispute sull'applicazione dell'accordo).

Ancora una volta, quindi, la necessità di «definire» si confonde con il desiderio di «regolare». L'opera di concettualizzazione della pratica degli accordi con le imprese multinazionali rimane incompiuta anche perché continua a muoversi tra l'esigenza di comprendere il fenomeno, da un lato, di soddisfare esigenze politiche contingenti volte a gestire in modo ordinato il fenomeno, dall'altro.

In realtà, la definizione della Commissione europea sopra richiamata ha il merito di porre nel recipiente elaborativo un'insieme estensivo di pratiche, al fine di cogliere le diverse sfaccettature del fenomeno e provvedere a far emergere opzioni politiche efficaci rispetto agli obiettivi prefissati da chi intende inquadrare il fenomeno in regole più chiare. Ad esempio, sulla base dell'ampia definizione proposta dalla Commissione europea appare arbitrario escludere dall'insieme dei Tca gli accordi costituiti e già regolati dalla normativa europea. Gli accordi che istituiscono i Cae<sup>8</sup> hanno tutte le caratteristiche della definizione di Tca: contengono impegni reciproci, sono firmati da rappresentanti dei lavoratori e delle imprese multinazionali, trovano applicazione in più paesi e riguardano i rapporti tra lavoratori e datori di lavoro.

Inoltre, in molti riconoscono (e lo fa anche la Ces) nell'esperienza negoziale introdotta dalla direttiva 94/45 (oggi direttiva 2009/38) una formidabile scuola di negoziazione transnazionale. Esperienza di tal successo che la formula contrattuale ha costituito il punto di mediazione per sciogliere il nodo della conservazione dei diritti acquisiti in materia di partecipazione dei dipendenti per le imprese coinvolte in talune operazioni societarie transnazionali<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Da non confondere gli accordi che istituiscono il Cae, ai sensi della direttiva 2009/38/EU, dagli accordi transnazionali firmati dai Cae sulla cui legittimità sono stati sollevati alcuni dubbi, come è ben spiegato in Commissione europea (2012).

<sup>9</sup> Qui il riferimento è alla Direttiva 2001/86 (dell'8 ottobre 2001) che completa lo statuto della società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori, alla Direttiva 2003/72/CE del Consiglio (del 22 luglio 2003) che completa lo statuto della società cooperativa europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori, alla Direttiva 2005/56/CE (del 26 ottobre 2005) relativa alle fusioni transfrontaliere delle società di capitale, alla Direttiva 2004/25/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 concernente le offerte pubbliche di acquisto.

Escludere dalla casistica delle negoziazioni transnazionali con le imprese multinazionali queste esperienze vuol dire trascurare soluzioni giuridiche o procedurali che hanno invece consentito la conclusione di migliaia di accordi transnazionali. In effetti, queste direttive introducono quadri normativi nell'ambito dei quali le parti negoziano un obiettivo prefissato, ma nella libertà di giungere a un accordo. Ci si potrebbe chiedere se la forza della norma comunitaria risieda nella forza cogente della norma (ad esempio il timore di essere sanzionati) o nella formulazione di regole negoziali che esaltano l'autonomia negoziale.

Un indizio può orientare la nostra valutazione. Nella pratica applicativa della Direttiva 94/45 meno della metà delle circa 2.200 multinazionali obbligate dalla direttiva hanno realmente costituito un Cae. Le sanzioni sono state comminate in un numero limitatissimo di casi: spesso riguardano violazioni nei diritti del Cae piuttosto che il comportamento ostativo dell'impresa al negoziato che deve istituire il Cae. Chi non ha costituito un Cae non è, nei fatti, sanzionato. Eppure, l'assenza di una sanzione efficace non ha impedito di giungere migliaia di volte ad accordi per l'informazione e la consultazione transnazionale dei dipendenti, per la costituzione dei Cae, per il rinnovo degli accordi esistenti, per ampliare le prerogative dei Cae o per contrattualizzare prassi consolidate.

Quali certezze offre la direttiva Cae ai soggetti negozianti? Innanzitutto la titolarità del negoziato sia dal lato datoriale (con la definizione di gruppo di impresa, i criteri di determinazione del controllo societario e la definizione di management centrale) sia dal lato dei lavoratori (con la definizione della delegazione speciale di negoziazione); l'effetto giuridico dell'accordo concluso, i cui esiti sono direttamente esigibili negli ordinamenti giuridici dei paesi membri coinvolti in virtù di una qualificazione europea dell'accordo raggiunto, rafforzata dalle misure di trasposizione della direttiva in ogni Stato membro; le regole del gioco: la direttiva stabilisce tempi e modi della negoziazione, regolando in modo eteronomo questioni controverse come la protezione dei lavoratori coinvolti nella negoziazione o predeterminando le regole della riservatezza.

Ma quella dei Cae non è la sola esperienza che ispira imprese e rappresentanti dei lavoratori nella negoziazione di accordi transnazionali. La capacità di negoziare nasce e si forma nel contesto nazionale, ovvero nelle regole e prassi che normano la contrattazione collettiva con le fonti private e pubblicistiche. Fonti che fanno del contratto collettivo certamente un atto

privato, ma riconoscendogli spesso la capacità di coprire interessi generali o di assolvere a ragioni di ordine pubblico. Ecco quindi che molti conferiscono alla tradizione comune (in quanto maggiormente diffusa) dell'ordinamento comunitario una concezione di contratto che abbisogna di un'attenzione particolare del legislatore perché è «collettivo». Una qualità che si perderebbe nel qualificare un accordo transnazionale sotto il diritto internazionale dei contratti, lasciando così scoperta la parte sindacale di un profilo di tutela ritenuto necessario a bilanciare il potere negoziale con la controparte datoriale (si vedano le misure di estensione dell'efficacia degli accordi, la tutela dei rappresentanti dei lavoratori che negoziano, la capacità di intraprendere azioni collettive per forzare la firma o il rispetto dell'accordo, il principio del «maggior favore» nella gerarchia tra contratti collettivi).

Una definizione ampia di accordo internazionale (Tca) consente quindi di individuare quel «patrimonio comune» che può ispirare un'iniziativa legislativa europea. Individuare il patrimonio comune è il punto di partenza per qualsiasi tentativo di mettere ordine nella negoziazione transnazionale con le multinazionali. È l'operazione che mostra la metà della luna opposta a quella che il Parlamento europeo si è affrettato a illuminare, per il permanente bisogno del legislatore comunitario di dirsi consapevole delle diversità dei sistemi nazionali che convivono nel complesso delle relazioni industriali europee. Del resto, chi ha voluto firmare e applicare accordi transnazionali ha voluto gettare uno sguardo oltre le diversità, cercando ciò che unisce piuttosto che arrendersi a ciò che divide<sup>10</sup>.

### 3. Verso un quadro legale opzionale per gli accordi europei

Sulla base di questa lezione, nasce l'esigenza di offrire un terreno di azione alle parti sociali europee che desiderano intraprendere relazioni contrattuali di tipo transnazionale. La fonte comunitaria può offrire maggiori certezze a coloro che, animati da un intento comune, volontariamente decidono di (auto)regolare insieme.

<sup>10</sup> La tensione tra diversità e ricerca di intenti comuni nell'applicazione dei Tca emerge bene nel rapporto (del 2011) commissionato dalla Direzione generale Occupazione della Commissione europea a Labour associados, coordinato da Ricardo Rodriguez, *Study on the Characteristics and Legal Effects of Agreements between Companies and Workers' Representatives*.

Innanzitutto, sembra inevitabile un ancoraggio dell'accordo transnazionale al diritto europeo, per garantire una qualificazione dell'accordo sottoscritto nel diritto comunitario. Dare dignità giuridica a un accordo europeo, non già inquadrato in normative esistenti, consente di liberare la negoziazione transnazionale dall'esigenza di inventare di volta in volta il meccanismo che rende esigibile l'accordo transnazionale in ordinamenti nazionali diversi. Al contrario, la fonte europea può offrire la certezza che in ogni ordinamento la natura dell'accordo sia riconosciuta con metri di giudizio comuni e uniformi, anche nelle sedi giudiziarie. E questo è il punto di partenza per dare risposta all'esigenza di mettere ordine tra i soggetti legittimati a firmare accordi transnazionali.

Su questo, alcune federazioni europee si sono proposte come soggetti firmatari per nome e conto dei propri affiliati nazionali, quindi attraverso una trasmissione di mandato a negoziare dal basso, inquadrato in procedure democratiche che danno voce e ruolo ai lavoratori coperti dall'accordo. Il Parlamento europeo, oggi, sembra cogliere l'importanza della strada che buona parte del sindacalismo continentale ha fatto nel ricondurre in percorsi predeterminati e democratici le negoziazioni transnazionali. In questo, ha seguito una posizione molto esplicita della Confederazione europea dei sindacati espressa nei documenti sopra richiamati.

Per quanto riguarda la firma da parte datoriale, la via da percorrere sembra ancora quella della legittimazione del management centrale (ovvero della casa madre che esercita il controllo sulle filiali o imprese del gruppo soggette all'accordo) a impegnare l'intero perimetro aziendale che l'accordo intende coprire.

Si iniziano così a profilare gli elementi che dovrebbero comporre il quadro opzionale di regole per la negoziazione transnazionale. Questo dovrà farsi carico di risolvere questioni che meritano una fonte eteronoma per preconstituire quelle clausole ricorrenti e necessarie che non sarebbero l'oggetto del confronto. Si auspica quindi un intervento promozionale che possa, ad esempio, chiarire la natura giuridica dell'accordo sottoscritto, gli elementi formali dell'accordo, il rapporto tra fonte contrattuale europea e nazionale, stabilendo il principio di maggior favore per il lavoratore tra due norme concorrenti in contratti di livello diverso. Ancora: si possono proporre forme di conciliazione in sedi europee per offrire una via di uscita a conflitti sull'applicazione dei contratti transnazionali che le procedure interne ai contratti non abbiano potuto risolvere.

Ma la negoziazione transnazionale ha veramente bisogno di un quadro regolamentativo? Del resto sono stati conclusi più di 200 accordi in un ambiente completamente libero da regole. In effetti non bisogna trascurare la forza intrinseca di un accordo derivante dal riconoscimento reciproco delle parti negoziali e rafforzato dalla trasparenza della negoziazione, dalla trasmissione corretta del mandato verso i firmatari europei, dalla chiarezza degli impegni sottoscritti e dalla capacità di pressione che le parti possono mutuamente esercitare sulla controparte per pretendere il rispetto degli impegni.

Questo rafforza l'idea che l'intervento del legislatore europeo deve essere promozionale e non invasivo rispetto all'autonomia delle parti di impegnarsi. Un'eventuale normativa quadro dovrebbe creare un ambiente favorevole per coloro che fino a oggi hanno trovato nell'indeterminatezza delle regole un fattore disincentivante. Abbiamo visto come le negoziazioni per la costituzione dei Cae abbiano trovato una spinta positiva nelle poche, ma efficaci, regole di negoziazione piuttosto che nel timore della sanzione.

L'obiettivo, quindi, è di avere più accordi e accordi più efficaci. Nella sua posizione, la Ces prova a mettere in fila gli argomenti che fanno guardare con favore allo sviluppo ulteriore di questa nuova dimensione negoziale. Innanzitutto, la transnazionalità dell'impresa impone un'uniformità di trattamento nelle relazioni industriali e nelle condizioni di lavoro nelle unità che compongono l'impresa multinazionale. Si ritiene, inoltre, che gli accordi transnazionali possano mitigare gli effetti concorrenziali sulle condizioni di lavoro nelle ristrutturazioni transnazionali, offrendo tutele nuove e più efficaci ai diritti acquisiti dei lavoratori.

Gli accordi transnazionali aiutano, infine, l'attivazione di percorsi negoziali in paesi dove la contrattazione collettiva è più debole e non riesce a intervenire in materie che in molti paesi europei sono invece oggetto di negoziazione, come l'accesso a informazioni sulle scelte strategiche dell'impresa, la tutela della rappresentanza, la gestione dei percorsi di carriera, la formazione professionale, il riconoscimento delle competenze acquisite sul luogo di lavoro, l'innalzamento degli standard di sicurezza sul luogo di lavoro, le politiche di risorse umane volte all'anticipazione del cambiamento.

#### **4. Brevi riflessioni conclusive**

Ci si appresta quindi a vivere una fase nuova nella promozione della negoziazione transnazionale con le imprese multinazionali. Dalla logica dello

scambio di esperienze per la diffusione delle buone pratiche, ci si dirige verso una concettualizzazione del fenomeno che deve portare a proposte volte a costruire un ambiente idoneo alla negoziazione, agendo sul coordinamento, rafforzando le procedure interne decise dai sindacati nella loro autonomia, fino alla proposta legislativa promozionale di un quadro opzionale di regole per la negoziazione transnazionale.

Il quadro legale opzionale di diritto europeo sarebbe più semplice da realizzare perché potrebbe utilizzare le tecniche legislative dei trattati, compresi i percorsi di proposta legislativa affidati al dialogo sociale. Ma sarebbe efficace per gli accordi quadro europei (Efa), mentre gli accordi mondiali continuerebbero a muoversi nell'ambito del diritto internazionale. Portando a sintesi la breve analisi sopra proposta, una possibile definizione di Efa potrebbe essere la seguente: accordi, non già regolati da direttive europee, aventi a oggetto impegni obbligatori sottoscritti da imprese multinazionali e rappresentanze transnazionali dei lavoratori, anche in nome e per conto di persone o soggetti da loro rappresentati in virtù di un mandato conferito e verificabile, il cui campo di applicazione è circoscritto, in prevalenza o esclusivamente, alle operazioni e ai lavoratori dell'impresa multinazionale sul territorio dell'Unione Europea.

Nell'ambito di questa categoria può muoversi il legislatore comunitario nel formulare ipotesi di regolamentazione atte a consentire agli attori negoziali di agire in un quadro normativo ad hoc, teso a rendere più fluido lo svolgersi delle relazioni tra i soggetti che vogliono negoziare e dare applicazione ai propri impegni contrattuali. Sarà il quadro normativo a indicare i soggetti e le modalità che meglio si prestano a fornire dignità giuridica europea, e quindi spendibile in ogni ordinamento, agli accordi sottoscritti. Il quadro legale opzionale dovrà individuare i soggetti titolati a firmare gli accordi, il rapporto tra gli accordi europei e quelli di diritto nazionale, alcuni aspetti delle procedure negoziali (compresa la formazione del mandato), la protezione dei lavoratori, gli elementi formali necessari a rendere valido l'accordo (data, luogo, scadenza, firma), i meccanismi per la soluzione delle dispute e dei conflitti relativi all'applicazione dell'accordo.

Resterebbe aperta la possibilità di sottoscrivere Efa in altre modalità, ma a questo punto in assenza delle garanzie e della fluidità garantita dal quadro legale opzionale. È in questa prospettiva che dovrà muoversi chi vuole portare un contributo all'europeizzazione delle relazioni industriali.

## Riferimenti bibliografici

- Commissione europea (2012), *Expert Group - Transnational Company Agreements Report*, 31 gennaio, Bruxelles (in <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPageId=214>).
- Commissione europea (2008), *The Role of Transnational Company Agreements in the Context of Increasing International Integration*, SEC(2008)2155, 2 luglio, Bruxelles.
- Leonardi S. (a cura di) (2012), *Transnational Company Agreement*, Roma, Ediesse.
- Sciarra S. (2013), *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Roma-Bari, Laterza.
- van Hoek A., Hendrickx F. (2009), *International Private Law Aspects and Dispute Settlement related to Transnational Company Agreements*, rapporto di studio, Bruxelles, Commissione europea.

### ABSTRACT

*L'Europa è un terreno fertile per l'esplorazione di un sistema di relazioni industriali nuovo e transnazionale perché qui l'uropeizzazione delle relazioni industriali agisce da decenni e muove in quadri normativi armonizzati, sicuramente più che in ogni altra macroregione del mondo. È naturale quindi che si guardi con interesse agli accordi transnazionali con le imprese multinazionali, per riconfigurarli in una dimensione amplificata negli obiettivi e nel tenore. Dalla logica dello scambio di esperienze per la diffusione delle buone pratiche, ci si dirige verso una concettualizzazione del fenomeno che deve portare a proposte volte a costruire un ambiente idoneo alla negoziazione, agendo sul coordinamento, rafforzando le procedure interne decise dai sindacati nella loro autonomia, fino alla proposta legislativa di un quadro opzionale di regole per la negoziazione transnazionale.*

*Gi autori sostengono l'idea che l'intervento del legislatore europeo deve essere promozionale e non invasivo rispetto all'autonomia delle parti di impegnarsi. Un'eventuale normativa quadro dovrebbe creare un ambiente favorevole per coloro che fino a oggi hanno trovato nell'indeterminatezza delle regole un fattore disincentivante. Il quadro legale opzionale dovrà individuare i soggetti titolati a firmare gli accordi, il rapporto tra gli accordi europei e quelli di diritto nazionale, alcuni aspetti delle procedure negoziali (compresa la formazione del mandato), la protezione dei lavoratori, gli elementi formali necessari a rendere valido l'accordo (data, luogo, scadenza, firma), i meccanismi per*

*la soluzione delle dispute e dei conflitti relativi all'applicazione dell'accordo. Resterebbe aperta la possibilità di sottoscrivere Efa in altre modalità, ma a questo punto in assenza delle garanzie e della fluidità garantita dal quadro legale opzionale.*

*Europe is fertile soil for exploring new patterns of transnational industrial relations. This is because the Europeanisation of industrial relations is a long-standing practice which operates within harmonized regulatory frameworks, certainly more so than in any other macro-region of the world. It is natural, therefore, to look with increased interest at transnational agreements with multinational companies in order to redefine the latter within a new dimension that is broader in both its objectives and its contents. Starting from the principle of exchanging best practices, we move towards conceptualizing this phenomenon as a preliminary step to creating an enabling environment for those who wish to enter into mutual commitments at European level. The process should involve greater trade union coordination, the enhancement of internal procedures autonomously established by the European federations, up to the proposal for an optional legal framework.*

*The Authors support the idea that any possible legal initiatives in this field should respect and promote the autonomy of social partners. A legal initiative should create an enabling legal environment for those who have been discouraged from engaging in negotiations at transnational level because of the absence of rules. An optional legal framework will identify the players entitled to sign collective agreements, the relationship between European agreements and those signed at national level, the formal elements which make an agreement valid (date, venue, expiry date, signature), and mechanisms for settling disputes and conflicts. There are other conditions under which transnational agreements could be signed but, in this case, they would lack the guarantees and transparency of the legal optional framework.*



## Ricostruire la solidarietà in Europa.

Note a margine del volume di Silvana Sciarra

*L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*

Giuseppe Bronzini\*

### 1. Premessa

Come nel biennio 2001-2003, le librerie si vanno affollando di volumi sull'Europa di orientamento critico, prevalentemente di parte europeista: l'addensarsi della crisi, che da economica e finanziaria è diventata ancor più drammaticamente istituzionale (e anche «esistenziale»), svelando un'inquietante mancanza di coesione tra i governi del vecchio continente, e il progressivo sfarinamento di un'autentica dimensione decisionale a carattere sovranazionale, sembrano spingere gli intellettuali, soprattutto quelli a vocazione cosmopolitica, per dirla con Ulrich Beck, a scendere in campo cercando di rilanciare quel che un tempo fu chiamato il «sogno europeo».

Mentre nel triennio della «speranza costituzionale» (dalla proclamazione a Nizza della Carta dei diritti alla conclusione dei lavori della seconda Convenzione) l'alluvione libraria era improntata all'ottimismo, avendo una dimensione fortemente costruttiva, ora il panorama è di segno più confuso, nell'intreccio tra una diffusa inquietudine e l'aspirazione a recidere in un sol colpo (assumendo le occasioni costituenti che ogni crisi finisce con l'offrire) il nodo gordiano dell'irrisolta questione della sovranità nel vecchio continente.

Negli scaffali c'è un po' di tutto, in primo luogo i contributi dei politici che possono vantare di rientrare o di essere rientrati a far parte della governance sovranazionale: dal volume di Sylvie Goulard e Mario Monti *La democrazia in Europa. Guardare lontano* (Rizzoli, 2013), a quelli certamente più combattivi e meno compassati di Daniel Cohn Bendit e Guy Verhofstadt *Per l'Europa. Manifesto per una rivoluzione unitaria* (Mondadori, 2013) e di Pier Virgilio Dastoli e Roberto Santaniello *C'eravamo tanto amati. Italia, Europa, e poi?* (Università Bocconi Editore, 2013), alla raccolta di saggi curata da Giuliano Amato e Roberto Gualtieri *Prove di Europa unita. Le istituzioni*

\* Giuseppe Bronzini è consigliere di Cassazione – Sezione Lavoro.

europree di fronte alla crisi (Passigli, 2013), infine alla *Breve storia del futuro degli Stati Uniti d'Europa* di Elido Fazi e Gianni Pittella (Fazi, 2013). Non mancano i filosofi: si vedano in particolare i volumi di Edgar Morin e Mauro Ceruti *La nostra Europa* (Raffaello Cortina, 2013) e di Jürgen Habermas *Questa Europa è in crisi* (Laterza, 2012). Ci sono anche i poeti, come il convinto europeista Hans Magnus Enzensberger, che nel volume *Il mostro buono di Bruxelles ovvero l'Europa sotto tutela* (Einaudi, 2013) si lancia in una sistematica demolizione delle tecniche di regolazione «per dettaglio» dell'Unione, e ci sono i sociologi, come Ulrich Beck, che in *Europa tedesca* (Laterza, 2013) ci offre un *pamphlet* di grande profondità sui nuovi scenari, e soprattutto sulla loro ambivalenza emersi nei cinque anni di crisi dell'euro.

L'elenco potrebbe continuare a lungo, e deve certamente contemplare anche i numerosi volumi che mirano a «fare il punto» sulla questione della tutela multilivello dei diritti fondamentali in Europa: il diritto del lavoro (Foglià, Cosio, 2013; Borelli, Guazzarotti, Lorenzon, 2012); l'ormai dilagante cantiere del diritto penale europeo, cui alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo si stanno affiancando strumenti legislativi dell'Unione sempre più incisivi (Manes, 2013); la trattazione sovranazionale del tema cruciale della «interpretazione conforme»<sup>1</sup>. Anche i volumi che vorrebbero più che altro offrire un'interpretazione delle ragioni dei movimenti sociali di protesta del «dopo Lehmann Brothers», dagli *indignados* a *occupy*, finiscono per indagare la loro incidenza nella sfera pubblica europea e il loro potenziale «costituente»: da Manuel Castells in *Reti di indignazione e speranza. Movimenti sociali nell'era di internet* (Igea, 2012) al *Questo non è un manifesto* di Michael Hardt e Antonio Negri (Feltrinelli, 2012); così come lo stesso tema dei «beni comuni» finisce con l'essere proiettato sullo sfondo della rivolta dei cittadini europei contro la «sovranità chiamata debito»<sup>2</sup>.

La riflessione sulla vera *finalità* del processo di integrazione, dopo gli anni del «gelo» seguiti alla bocciatura referendaria del 2005 del Progetto di Costituzione, si dipana in ogni settore culturale, ma a guidarla non sono più i tentativi ingegneristici, frutto di una razionalità costruttivistica, per dare un assetto istituzionale più prossimo alle esigenze del costituzionalismo moderno all'«ircocervo europeo», ma le esigenze di «rimettere in forma» con

<sup>1</sup> Vedi Pistorio, 2013; vedi anche il denso capitolo sulla tutela dei diritti fondamentali in Europa, in Azzariti, 2013.

<sup>2</sup> Vedi il saggio di Allegri (2012), che ripercorre l'indicazione di Balibar (2011).

urgenza quelle misure «di emergenza» che così a fondo hanno forzato – come si dirà – il quadro legale e costituzionale elaborato attraverso il cosiddetto «metodo comunitario». Nel complesso questa letteratura, soprattutto quella che esamina più direttamente la «questione istituzionale» in connessione con la «questione democratica» nell’Unione, sollecita, pur con accenti molto diversi, un radicale cambio di passo nelle politiche europee: taluni prospettando la necessità di un «salto federale», altri limitandosi a invocare la nascita di un efficace e legittimato governo sovranazionale dell’economia, necessario supporto di un mercato e di una moneta comuni.

Quel che stupisce, però, è la scarsa attenzione alla dimensione sociale di questa *kehre*. Se l’idea delle quattro Unioni (economica, fiscale, monetaria e bancaria) è molto condivisa, la quinta Unione (quella sociale) viene tout court cancellata dall’agenda o sfuma nel generico o, addirittura, viene proiettata in una palingenesi trasformativa (la famosa «altra» Europa), da essere più la negazione in radice di tutto quello che si è realizzato negli ultimi decenni per istituire un «capitolo sociale» dell’Unione che un suo completamento, sia pure radicale e innovativo. Certamente Beck non manca di aggiungere la connotazione sociale alla nuova governance che dovrebbe auspicabilmente riassorbire il predominio della Germania e dei suoi fedelissimi alleati (Austria, Finlandia, Polonia, Stati baltici ecc.), e le cadute intergovernative introdotte dal «diritto europeo dell’emergenza», ma si rimane nel vago, così come nel vago rimane Habermas nel chiedere un welfare continentale, risorsa insostituibile – per il filosofo francofortese – per ricostruire una rinnovata fiducia popolare nelle istituzioni sovranazionali.

Persino il volume di cui è coautore un nostro ex presidente del Consiglio, di un governo solo «tecnico», definisce un «concetto nebuloso quello di Europa sociale» (p. 114), e nel testo vengono smussati quegli importanti spunti che pure il Rapporto Monti<sup>3</sup> per il rilancio del mercato unico conteneva a favore dell’estensione della politica dei trattamenti minimi (stabiliti attraverso direttive o regolamenti) come *pendant* necessario dell’intensificazione della competitività endoeuropea, in una chiave di contrasto del pericolo di dumping sociale tra Stati membri. Incredibilmente, il volume a cura di Amato e Gualtieri (2013) in poco meno di 400 pagine non trova uno spazio

<sup>3</sup> Si tratta del Rapporto (per la Commissione europea) *Una nuova strategia per il mercato unico. Al servizio dell’economia e della società europea*, a cura di Mario Monti, del maggio 2010.

per saggiare la dimensione sociale dell'Unione, forse perché si sconta che su questo terreno non esistano in atto «prove di un'Europa unita»; Morin e Ceruti (2013) non dedicano al modello europeo neppure una tra le decine di formule (alcune memorabili, in verità) per individuare una «politica della salvezza».

Il volume di Silvana Sciarra, *Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi* (Laterza, 2013), si distingue innanzitutto per tentare una ricostruzione accurata dello stato dell'arte della «Europa sociale», cioè dell'insieme di *policies*, strumenti giuridici vincolanti, meccanismi giudiziari di garanzia dei diritti sociali fondamentali che compongono la cassetta degli attrezzi che negli ultimi 15 anni è stata predisposta per costituire una «solidarietà pan-europea», attraverso il coordinamento delle politiche nazionali o, più raramente, attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia e gli atti sovranazionali vincolanti<sup>4</sup>.

L'insigne giuslavorista dell'Università di Firenze, studiosa di rilievo europeo e internazionale, autrice anche di importanti rapporti per le istituzioni europee, non abbandona, anche in tempi così controversi e di fronte alle tensioni in atto, il metodo che ha sempre contraddistinto i suoi lavori: uno stretto ancoraggio ai dati normativi e giurisprudenziali «multilivello» concernenti la materia del diritto del lavoro e della sicurezza sociale, nella chiara e dichiarata prospettiva di un approfondimento del legame sociale «comunitario», in una chiave costituzionalistica progressista e innovativa che l'autrice, nell'ultima pagina, connette alle speranze della creazione degli «Stati Uniti d'Europa» (p. 113), al termine di una necessaria fase costituente. Silvana Sciarra<sup>5</sup> non sembra pertanto abbandonarsi alla malinconia, talvolta unita a un catastrofismo fatalista, nella quale sembra ricadere gran parte della dottrina lavoristica italiana, che dai vincoli europei vede ormai nascere solo tagli e contrazioni di spesa, inevitabilmente destinati a limare le prestazioni sociali e a ridurre le garanzie del mondo del lavoro<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Di notevole rilievo anche il volume di Giubboni (2012), che scandaglia la tenuta dei modelli sociali nazionali a fronte del diritto europeo della concorrenza, e l'incerta «presa» giurisdizionale della nozione di cittadinanza europea nelle decisioni della Corte di giustizia. Anche in questo caso il metodo è quello di una ricostruzione attenta dei fenomeni, nell'ottica di una più intensa integrazione sovranazionale.

<sup>5</sup> Sui temi del volume, vedi anche Sciarra, 2011a.

<sup>6</sup> Certamente controcorrente il numero monografico della *Rivista Giuridica del Lavoro* (2/2013) sul tema *Per un'Europa politica e sociale*, e anche la relazione di Treu (2013).

Ora, l'approccio di Sciarra insegna soprattutto due cose. La prima è cercare di distinguere quanto alcune scelte discutibili siano davvero da addebitare a opzioni nazionali e quanto invece a errori degli organi di Bruxelles: il complesso e confuso panorama anche delle *recovery measures* o dei tentativi di risanamento dei bilanci pubblici induce a distinguere accuratamente tra pratiche virtuose e vizi consolidati interni, quest'ultimi indebitamente messi in carico alla governance europea. In secondo luogo, induce a interpretare hegelianamente il passaggio verso una più solida e compatta «Europa sociale», a leggere questo movimento come un «superare-conservando» la (ancora troppo fragile) costruzione di una solidarietà pan-europea, imparando quindi anche dagli insuccessi di questi anni e dal dialogo che comunque si è stabilito attraverso l'esperienza, per certi versi molto controversa, dell'*open method of coordination*. Ci sembra, quindi, che nel volume si chieda una forte discontinuità con il passato, in linea con le richieste del sindacato europeo, pur nella convinzione che l'Unione ben difficilmente potrà liberarsi, come di una pelle di leopardo, dello strumentario giuridico sin qui attivato.

Un libro quindi importante, che ha il coraggio di immergersi nel purgatorio delle politiche sociali al tempo dell'*austerity*, senza ignorare le gravi e urgenti perplessità che queste hanno generato nella sfera pubblica continentale, ma senza cadere in quel *kulturpessimismus* e nostalgico degli Stati nazionali, oggi dilagante tra i cultori della materia. Insomma una scelta ancora *pro-integrationis* (soprattutto sociale, potremmo dire), ma non ignorando la marea di ostacoli che oggi si intravedono nel superare l'assetto dato nella ripartizione di competenze tra Stati e Unione definito dal Trattato di Lisbona, dopo l'esplosione del «diritto europeo dell'emergenza». Ci sembra che in questo senso Sciarra raccolga, per la sua materia, proprio l'indicazione metodologica approfondita con finezza da Beck; sviluppare l'ambivalenza della situazione che, al tempo stesso, provoca tensioni crescenti tra gli Stati, ma li avvita nel tentativo di risolvere la minaccia per tutti del crollo dell'euro (e della connessa insignificanza del vecchio continente nello scenario globale).

È vero anche per Beck il richiamo di Carl Schmitt per cui «nell'eccezione la forza della vita irrompe e spezza la crosta di una meccanica irrigidita nella ripetizione», ma mentre lo stato di eccezione formulato «in modo classico» dal giurista tedesco, accusato di simpatie per il nazionalsocialismo, chiamava a combattere la minaccia con la logica della contrapposizione e della guerra, Beck ricorda che lo «stato d'eccezione transnazionale» dispietatosi nell'Unione Europea per la crisi del debito sovrano chiama (secondo

la cosiddetta logica del rischio globale) necessariamente anche alla cooperazione e alla mediazione, perché gli Stati, neppure la potente Germania, possono uscirne da soli. In questo spazio si aprono, forse, le possibilità per erigere una solidarietà pan-europea, che in sostanza i Trattati non hanno saputo dispiegare, ma alla quale hanno pur sempre alluso nelle dichiarazioni di principio, che integri pienamente la dimensione sociale.

## 2. I temi del libro

Il punto da cui partire per Sciarra è senza dubbio il diffuso sentimento di paura che, per la prima volta, genera il sistema europeo. Paura che gli Stati nazionali siano spinti a indebolire i meccanismi interni di tutela e salvaguardia dei *fundamental social rights*, sacralizzati dalla Carta di Nizza, ma implementati ancora prevalentemente a livello nazionale (soprattutto quelli della sicurezza sociale); terrore che i tagli imposti dalle politiche di contenimento dei deficit pubblici, rafforzate dal Trattato internazionale conosciuto come *fiscal compact*, vengano addossati, se non altro per ragioni di pronta cassa, sui meno avvantaggiati e comunque sui ceti popolari. Si moltiplicano scene di tipo argentino, come non si erano mai viste nell'ambito dei confini dell'Unione, come quelle dell'esercito che presidia i bancomat a Cipro o la rabbia di piazza senza speranza nelle città greche. Non sono le molotov del maggio parigino sessantottino, ma qualcosa di molto più oscuro e disperato che ci rimanda direttamente al clima degli anni trenta; a questo va aggiunta la crescente preoccupazione per il pericolo di un populismo demagogico, sempre stile anni trenta, con l'espandersi dei partiti di estrema destra, preconizzato dal premio Nobel Paul Krugman già all'inizio della crisi del debito sovrano nell'Unione, laddove non si fossero compiuti seri passi in avanti verso un'Unione di tipo federale<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> In questo saggio Krugman (2011) ricorda quel che è accaduto con il fallimento del Comune di Los Angeles e quel che è occorso alla Grecia, illumina la differenza tra un regime federale e una situazione ancora incerta di mera «sovra-nazionalità», non esitando quindi nel prescrivere una vigorosa «cura» federalista e invitando a completare il processo iniziato con la Dichiarazione Schuman che «fece imboccare all'Europa la strada dell'unità. Finora questo cammino, anche se lentamente, ha sempre seguito la strada giusta. Ma le cose cambieranno se il progetto dell'euro fallirà». Dopo un anno, un nuovo intervento (*Depression and Democracy*, in *New York Times*, 11 dicembre 2011) sembra provenire

Il senso di sfiducia e di rassegnazione generalizzato (che si coniuga con rinvolti effimere troppo spesso senza programmi e senza precise istanze per trasformare lo stato di cose presenti) deriva non solo dal carattere oscuro delle fonti che autorizzano la Commissione, spesso in partnership con il Fondo monetario internazionale, a pretendere misure di risanamento dei bilanci, soprattutto nell'eurozona (la «condizionalità» degli aiuti che oggi figura nel nuovo testo dell'art. 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, così riformulato in tutta fretta), ma ancor prima dalle richieste di «riforma» che, se formulate nei confronti di paesi come il nostro a rischio default, diventano non meno pressanti delle prime, i cui contorni sono indefiniti e, in genere, assai poco rispettosi dei livelli di welfare consolidati nei paesi in difficoltà.

Ma a ingenerare un senso di impotenza è anche la considerazione, sulla quale insiste Sciarra, per cui, mentre le riforme che si sono avute nel dopoguerra nei paesi occidentali europei sono state quasi sempre accompagnate quanto meno da complessi negoziati con le parti sociali o, in ogni caso, su di esse i sindacati hanno potuto dire la propria o sviluppare mobilitazioni efficaci e coerenti con il livello decisionale governativo, le riforme europee al tempo della crisi scontano una debolezza, se non debolissima, presa di parola da parte del sindacato europeo, ancora dalla struttura troppo esile per reggere un confronto su questa scala; inoltre, eventuali iniziative sindacali si trovano di fronte misure interne «pilotate» in realtà a livello sovranazionale, quindi di fronte al ricatto del diktat «lo vuole l'Europa». Peraltro, la divisione crescente tra un'Europa del Nord, egemone sul piano economico, e un'Europa del Sud, bisognosa di aiuti, finisce con il dividere lo stesso sindacato europeo, mostrandosi l'opinione pubblica dei primi paesi molto con-

però da un'altra penna: «prima di tutto la crisi dell'euro sta uccidendo il sogno europeo. La moneta unica, che avrebbe dovuto unire le nazioni, ha invece creato un clima di amara acredine». Krugman vede ora solo politiche recessive, che avvitano gli Stati europei in un destino di disoccupazione e privazioni che destabilizza i regimi politici, soprattutto quelli più fragili, come l'Ungheria, nella quale si sta rafforzando senza grandi contrasti, aiutato dall'ansia che monta di fronte a un'Unione che chiede solo *austerità* e sacrifici, un partito xenofobo di estrema destra. I leader europei dovrebbero ripensare con urgenza le loro fallimentari politiche economiche e il loro riflesso sulla tenuta democratica del continente (senza confidare troppo sul fatto che non ci sono nuovi Hitler all'orizzonte); si tratta di un'emergenza assoluta, rispetto alla quale la stessa caduta della moneta unica appare secondaria. Il premio Nobel, oltre ai rischi economici, vede ingigantirsi anche i rischi «politici», che invita a non sottovalutare.

traria, anche nei settori popolari, a operazioni di salvataggio (o troppo concessive) degli Stati della seconda area.

Si è voluta individuare una grossa novità del Trattato di Lisbona nell'aver «costituzionalizzato» all'art. 152 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea il Vertice sociale trilaterale (Curti Giardino, 2012), ma la prassi di questi ultimi anni ci mostra una marginalizzazione di tali incontri, ridotti a meri adempimenti burocratici. Ancora, ma torneremo sul punto, il diritto europeo dell'emergenza ha condotto a un sostanziale esautoramento del Parlamento europeo, che analisi forse troppo semplicistiche avevano individuato come il fulcro del sistema dell'Unione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: questo sta creando una confusa situazione istituzionale che alimenta ulteriormente l'angoscia e la paura dei cittadini degli Stati in affanno, che vedono il proprio destino legato alla decisione di organi costituzionali di altri paesi, come nel caso dell'atteso verdetto del Tribunale costituzionale tedesco sul piano di salvataggio *antispread*; Tribunale che, con una certa arroganza, ha interrogato senza tanti complimenti il presidente della Banca centrale europea Mario Draghi, ricordandogli che le regole di correttezza normativa sono diverse da quelle di efficacia economica.

Il volume di Sciarra, infatti, è in gran parte costruito attorno a una riflessione sulle chance, alcune colte, altre mancate, che le parti sociali a livello europeo (ma più generalmente anche in una dimensione transnazionale) finiscono con vedersi attribuite da un sistema regolativo dell'Unione inceppato o anche solo intrappolato nella competizione tra Stati, che un potere sovranazionale non sufficientemente forte non riesce più a tenere sotto controllo. Con il Trattato di Lisbona, forse anche prima, si è pensato a un federalismo cooperativo che lasciasse spazio all'azione della società civile e ai gruppi più organizzati e influenti di questa, come i sindacati, cui già il Trattato di Amsterdam ha conferito poteri che la dottrina in genere riconosce come, almeno sulla carta, addirittura superiori a quelli che le associazioni sindacali godono in ambito nazionale (Sciarra, 2009; Alaimo, Caruso, 2012).

Dopo il periodo «eroico» di fine millennio, con l'adozione di accordi che hanno portato a direttive ancora altamente significative nella disciplina dei rapporti di lavoro, come quella sul tempo determinato e sul *part-time*, la spinta regolativa proveniente direttamente dalle parti sociali si è di molto attenuata ma, al tempo stesso, si è valorizzata la dimensione «volontaria» degli accordi e il dialogo più marcatamente professionale, quindi con una scarsa ricaduta diretta sul complesso normativo dell'Unione (Alaimo, Caruso,

2012). L'emergere di tensioni transfrontaliere e attinenti la mobilità dei lavoratori e delle imprese (tipici i casi esaminati dalla Corte di Giustizia con le sentenze Viking e Laval), che gli organi di Bruxelles e l'apparato giuridico dell'Unione stentano ancora a governare, potrebbe aprire nuovi spazi di intervento alle parti sociali per fronteggiare i pericoli di *social dumping* (vedi p. 7, p. 61); così come accordi di partenariato tra Stati e Commissione, con il coinvolgimento della società civile e degli enti territoriali, sarebbero certamente decisivi per utilizzare al meglio le risorse dei fondi strutturali europei.

Non vogliamo richiamare in dettaglio la trama assai ricca di esempi che Sciarra offre di un'azione propositiva di alcuni Stati e delle parti sociali di fronte al mutamento di scenario in cui il terreno europeo diventa sempre più competitivo e irto di difficoltà, perché privo di manovratori imparziali ed effettivamente egemoni. Sciarra richiama i piani governativi *antidumping* di Norvegia, Danimarca e Finlandia, con cui questi paesi cercano di fronteggiare i fenomeni distruttivi di delocalizzazione che la direttiva sui distacchi e la giurisprudenza della Corte di giustizia non sono riusciti a governare. La legislazione dell'Unione sui Comitati aziendali europei (Cae) è riuscita in taluni casi a offrire un terreno per fronteggiare con il dialogo sociale complesse vicende di ristrutturazioni produttive, anche se i Cae sono, almeno formalmente, privi di investitura tipicamente contrattuale; l'organizzazione europea delle agenzie di lavoro temporaneo (Eurociett) e il sindacato globale Uni Europa stanno costituendo un Osservatorio di monitoraggio dell'attività transfrontaliera di tali agenzie. E ancora: nel caso Viking la controversia è stata conciliata dopo la sentenza della Corte di Giustizia, si è poi riusciti a comporre alcuni degli aspetti coinvolti nel cambio di bandiera della compagnia di traghetti attraverso un accordo che trae ispirazione dalla Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil) sul lavoro marittimo; quindi, alla fine, un *exemplum virtutis* di una soluzione contrattuale per nodi ancora irrisolti della legislazione dell'Unione. La vicenda Laval, invece, ha portato drammaticamente alla sentenza di una Corte svedese di condanna del sindacato per uno sciopero contrario al diritto europeo, sebbene il caso abbia mostrato, più che una indisciplina sindacale, una difettosa implementazione della direttiva dell'Unione, cui la Svezia ha cercato, ma in modo assai problematico, di porre rimedio<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Vedi il numero 3/2011 della rivista *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, in particolare Sciarra, 2011b.

Si mostra nella crisi una tendenza a evadere gli stessi confini europei attraverso la contrattazione collettiva transnazionale<sup>9</sup>, cui comunque la stessa Unione guarda ufficialmente con favore, e una più intensa valorizzazione del diritto internazionale, in particolare della Carta sociale europea e delle fonti Oil, ai cui rispettivi Comitati di controllo le associazioni sindacali si rivolgono con sempre maggiore frequenza. Sul punto Sciarra richiama l'orientamento più recente della Corte di Strasburgo<sup>10</sup>, certamente più equilibrato di quello espresso nel 2007 dai giudici del Lussemburgo, nello stabilire limiti e confini all'esercizio del diritto di sciopero, e si appella alla sempre più intensa «fusione» tra fonti interne, di diritto dell'Unione e di diritto internazionale (Cedu, Carta sociale europea, Oil), che ci mostra il dialogo tra Corti inaugurato in Europa, soprattutto dopo l'approvazione della Carta dei diritti fondamentali. Società civile e sindacati sembrano così volersi aprire nuovi spazi di garanzia dei diritti sociali fondamentali, a cominciare da quello di sciopero e di azione collettiva (di cui all'art. 28 della Carta di Nizza<sup>11</sup>), attraverso l'espansione della negoziazione collettiva in senso lato e un maggior ancoraggio ai valori del diritto «a matrice Onu»<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Sciarra sottolinea molto efficacemente come la crisi internazionale stia progressivamente caricando sulle ancora deboli spalle dei partner sindacali globali compiti di tipo propriamente «costituzionale», fenomeno da tempo individuato, sia pure con il difficile strumentario concettuale della teoria dei sistemi, da Günther Teubner, di cui Sciarra richiama in particolare l'ultima opera pubblicata in italiano, *Nuovi conflitti costituzionali*.

<sup>10</sup> Vedi Bronzini, 2009. Sul tema vedi anche Borelli, Guazzarotti, Lorenzon, 2012.

<sup>11</sup> Sui primi due anni di implementazione giudiziaria della Carta di Nizza, con riferimento anche alle sentenze che richiamano l'art. 28, dopo l'entrata in vigore il 1 dicembre 2009 del Trattato di Lisbona, mi permetto di rinviare a Bronzini, 2013.

<sup>12</sup> Circa la possibilità di contrapporre la giurisprudenza di Strasburgo in materia di sciopero e di diritto alla contrattazione collettiva a quella della Corte di Giustizia (che comunque dopo il 1 dicembre 2009 sembra divenuta molto meno ideologica e più attenta alle specificità dei casi esaminati), va purtroppo segnalato l'attuale momento di crisi del «sistema Strasburgo», sottoposto a crescenti obiezioni di interferenza e sconfinamento soprattutto da parte del Regno Unito. Sul piano interno, la sentenza 264/2012 ha poi, per la prima volta, stabilito (su sollecitazione della Corte di cassazione, sezione lavoro) il non ingresso di una decisione della Corte di Strasburgo (la sentenza «Maggio», in materia di irretroattività della norma civile riguardante i trattamenti pensionistici) nel nostro ordinamento; vedi i commenti di Cesare Pinelli, Remo Caponi e Francesco Bilancia in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2012, n. 6, pp. 4230-ss. Certamente l'orientamento della Corte di Strasburgo sullo sciopero e il diritto all'azione collettiva, benché elaborato nei confronti della Turchia e non di paesi «a democrazia consolidata», appare più semplice da recepire negli altri ordinamenti, trattandosi di prerogative che hanno più lo status dei tradizionali diritti di libertà che quello dei diritti sociali. L'impatto sociale della Cedu appare, invece, più problematico proprio

In ogni caso la situazione appare profondamente dilemmatica e connotata da un «doppio movimento». Da un lato, si mostra nella crisi uno spazio di manovra ancora molto significativo per parti sociali, Stati virtuosi, società civile e per le iniziative di dialogo e promozione della Commissione europea<sup>13</sup>. Dall'altro, però, proprio il «diritto europeo dell'emergenza» rischia invece di restringere questi spazi, soprattutto quelli legati alla contrattazione collettiva, sottoponendo l'azione interna delle parti sociali, almeno nei paesi in difficoltà, a uno stretto monitoraggio e a limiti inderogabili. Gli accordi adottati nel 2011-2022, dal «semestre europeo» all'*Euro Plus Pact*, sino al *fiscal compact*, consentono un controllo serrato anche sulle dinamiche contrattuali interne (soprattutto per il settore pubblico) e comunque, in caso di richiesta di aiuti, spogliano Stati e parti sociali di margini di autonomia. Certamente mancano ancora approfondite ricerche sulle *recovery measures*, che accertino se gli aiuti concessi ai paesi a rischio default abbiano davvero obbligato a comprimere, oltre il loro contenuto essenziale, diritti sociali fondamentali riconosciuti dalla Carta di Nizza, o se questi abbiano avuto una certa libertà di scelta, di ripartizione su basi più eque dei costi dei «salvataggi».

Dal punto di vista formale e istituzionale queste misure straordinarie hanno senza dubbio squilibrato radicalmente il «sistema normativo» dell'Unione Europea, in quanto molte di esse sono state raggiunte (vedi il Trattato sul meccanismo europeo di stabilità, Mes, o il cosiddetto *fiscal compact*) attraverso trattati internazionali sottoscritti dai paesi dell'eurozona e da altri (Gran Bretagna sempre esclusa): nel corpus del diritto dell'Unione si incistano così accordi di altra natura che, però, per essere implementati ricorrono agli organi dell'Unione, dalla Commissione alla Corte di giustizia, ma che bypassano il controllo del Parlamento europeo, rimettendo al centro dell'azione dell'Unione gli organi intergovernativi, in particolare il Consiglio europeo, egemonizzato dalla Germania. Si pone immediatamente,

per le ragioni evidenziate dalla nostra Corte, in quanto presuppone la valutazione di bilanciamento con altri interessi e diritti costituzionali di natura propriamente costituzionale, che sono in genere al di fuori dell'orizzonte di Strasburgo, che conosce certamente il principio del «margine di apprezzamento» ma molto meno le tecniche di bilanciamento.

<sup>13</sup> Che comunque ha tentato di sensibilizzare la sfera pubblica sovranazionale ai temi della disoccupazione giovanile o alla predisposizione di regole in ordine all'attestazione delle competenze professionali, alle ristrutturazioni produttive, che però stentano a consolidarsi in piani organici di regolazione normativa.

quindi, il dubbio se gli atti implementati alla luce di tali trattati siano ancora sindacabili in considerazione della Carta di Nizza (ad esempio, misure di risanamento che incidono su alcune prerogative sociali); la molto complessa e, per certi versi, anche ambivalente sentenza Pringle del 27 novembre 2012 della Corte di Giustizia sembrerebbe dare ragione alla tesi più pessimistica<sup>14</sup>. Peraltro, le indicazioni che provengono dall'*open method of coordination*, pur se non formalmente obbligatorie, nel nuovo contesto finiscono per acquisire una vincolatività e una cogenza persino superiore a quella posseduta da atti come le direttive: sotto la pressione dei mercati, quale paese potrebbe ignorare le raccomandazioni cosiddette «di riforma», segnalate dal livello sovranazionale, come si è ben mostrato nella famosa lettera della Banca centrale europea ai governanti italiani (che non faceva che ribadire le osservazioni fatte sul piano di riforma presentato a suo tempo dall'Italia)?

Deficit democratico e deficit sociale, quindi, rischiano pericolosamente di cumularsi: un'Unione (soprattutto per i paesi dell'eurozona) manovrata da organi intergovernativi o tecnici (Consiglio e Commissione, e Banca centrale europea), al di fuori del controllo del Parlamento europeo, potrebbe pretendere da alcuni Stati il sacrificio di diritti che la Carta di Nizza ha voluto così sacralmente equiparare a quelli che tradizionalmente connotano le democrazie liberali.

### 3. Il rilancio della fase costituente

Il volume di Sciarra, in conclusione, invita a considerare con attenzione e serietà le politiche sociali europee e le mosse delle parti sociali e degli Stati per mitigare gli effetti della crisi: è questo il punto di partenza se si vuole che una futura Europa politica abbia un'autentica dimensione sociale. Inoltre sottolinea i pericoli che derivano da quei trattati (soprattutto quelli internazionali) che in tutta fretta sono stati adottati mentre l'euro vacillava e che, però, hanno evitato il crollo dell'intero edificio e fatto uscire l'Unione dall'immobilismo. Quel che di buono si è mosso, o si potrebbe muovere anche grazie alla sperimentazione dei soggetti collettivi o della società civile, va

<sup>14</sup> Vedi Donati, 2013; Tosato, 2012; Napolitano, 2012. Sugli aspetti sociali vedi Giubbboni, 2013; Tosato, 2013a, 2013b; Pinelli, 2013; e l'editoriale della *Common Market Law Review* (2012), *Some Thoughts Concerning the Draft Treaty on a Reinforced Economic Union*, 49.

allora proiettato in una auspicabile nuova fase costituente che getti le basi per gli «Stati Uniti d'Europa».

I trattati di cui si è parlato pongono sul tappeto un'urgente questione istituzionale, in quanto contengono direttamente clausole di rientro nel «diritto europeo». Sembra quindi inevitabile che nel 2014 (dopo le elezioni del Parlamento europeo) si apra una verifica costituzionale che sarebbe l'occasione per rimettere al centro della costruzione europea i diritti sociali. Si rischia un circolo vizioso: l'opinione pubblica è sempre più allarmata dalle politiche di *austerità* dell'Unione, quindi sempre più indisponibile a cedere porzioni di sovranità ulteriori agli organi sovranazionali, soprattutto nel campo delle prestazioni sociali. Ma solo se vi fosse un deciso «cambio di passo» in questa direzione l'Unione potrebbe tranquillizzare i suoi cittadini, mostrando come sia possibile una tutela sociale sovranazionale che offra una protezione e una sicurezza «di base» ai residenti nel vecchio continente. Da questo punto di vista, certamente la garanzia di un *eurodividendum* da parte dell'Unione (un reddito minimo garantito che dia attuazione all'art. 34, terzo comma, della Carta di Nizza), sulla base di un bilancio più forte dell'Unione, con risorse proprie, anche solo provenienti da *tobin tax* e *carbon tax*, costituirebbe un intervento ad alto valore simbolico<sup>15</sup>.

Ancora, si potrebbe pensare, pendente il processo di riforma dei trattati, a rendere gli obiettivi della Strategia 20-20 più cogenti di quanto non siano oggi, ipotizzando forme sanzionatorie (come l'impossibilità di accedere al Fondo sociale europeo) per quei paesi, come il nostro, che si allontanano progressivamente – almeno per il target sulla riduzione del numero di poveri – dalle meta prestabilita; il sindacato europeo sta oggi invece insistendo sul varo di un protocollo sociale (*social compact*) che stabilisca una serie di misure di sviluppo, crescita e tutela dei diritti fondamentali, difficile però – se si vuole salvaguardare una sua profonda incidenza sugli affari europei – da varare come scelta di tutti i paesi aderenti all'Unione, visti i soliti veti britannici e le procedure esistenti, che potrebbe tuttavia rivelarsi più agevole

<sup>15</sup> Mi permetto di rinviare a Bronzini, 2011. Anche l'introduzione di un salario minimo tra i paesi dell'eurozona (di cui parla il recente documento franco-tedesco in vista del Consiglio del 21 giugno) potrebbe avere un analogo effetto «simbolico», anche se allo stato potrebbe essere implementato solo tramite una «cooperazione rafforzata», stante il divieto di intromissione dell'Unione Europea nel campo delle retribuzioni statuito dall'art. 153 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. La proposta di un bilancio al 5 per cento dell'Unione, con l'introduzione di risorse proprie, è stata di recente avanzata dal ministro degli Esteri Emma Bonino nel quadro della più ampia idea di una «federazione *light*».

nell'ottica di un accordo preliminare solo tra alcuni paesi che oggi condividono questa esigenza.

Nella fase vera e propria di rilancio del dibattito costituente si dovrebbero senz'altro rimettere sul tappeto i famosi tabù dell'azione dell'Unione, essendo oramai impensabile, a questi livelli di integrazione, che la materia delle retribuzioni sia considerata come di competenza interna, così come rinunciare a una politica di sostegno in favore dei sindacati. Ma soprattutto appare oggi arduo (e sarebbe necessario che sul punto anche le forze sindacali offerissero il loro contributo) stabilire il contesto, l'ambito di riscrittura delle regole fondamentali. Esiste una diffusa incertezza, soprattutto tra gli esponenti del fronte europeista pro-federale, sui soggetti da coinvolgere nel rilancio del «progetto europeo».

Si osserva che oggi i destini nazionali risultano molto più stretti che nel 2007, soprattutto tra i paesi dell'eurozona: è stato nel contesto del salvataggio della moneta unica che è finalmente decollata l'idea di un governo economico, fiscale e bancario a completamento di quello monetario, pertanto potrebbe essere inutile riattivare le così complesse procedure di riforma dei trattati, sottoposte ai continui ostacoli e dissensi, in particolare della Gran Bretagna, che peraltro ha volontariamente e platealmente non sottoscritto il *fiscal compact* e il Trattato sul meccanismo europeo di stabilità. Si dovrebbe, quindi, procedere a una «costituzionalizzazione» dell'eurozona, cercando poi di renderla compatibile con una più larga Europa, che non assumerebbe i tratti dello Stato federale.

Appaiono però evidenti i pro e i contro di questa operazione. In primo luogo, a trattati immutati essa potrebbe configurarsi come una «cooperazione rafforzata», il che finirebbe per irrobustire quella dimensione intergovernativa che, invece, si vorrebbe ridimensionare. Si dovrebbero comunque configurare un Parlamento e una Corte di Giustizia (e forse anche una Commissione) *ad hoc* per i paesi rientranti in questa più stretta area di integrazione, con non pochi ostacoli tecnici e istituzionali, ancora tutti da individuare e discutere. Non sarebbero chiari i contorni del rapporto con il resto dell'Unione, a cominciare da quegli Stati che comunque non hanno abdicato alla volontà di entrare appena possibile nell'euro, come la Polonia. L'altro percorso è certamente più tradizionale e consolidato (e iscritto nei trattati), ma si scontra con i prevedibili freni di alcuni paesi euroscettici (cui il recente discorso di Cameron ha regalato una sorta di «manifesto politico») e la regola dell'unanimità.

Per quanto riguarda l'ipotesi di un «governo sociale» dell'Unione, mentre la posizione della Gran Bretagna è certamente contraria, posto che si chiede una secca rinazionalizzazione di molte attuali politiche europee, neppure lungo l'asse franco-tedesco sembra ci siano prospettive di una qualche chiarezza. Mentre la Francia insiste per politiche comuni di crescita e sviluppo (considerato che il cosiddetto *growth compact* del giugno 2012 è rimasto solo sulla carta, e pare essere stata solo un'operazione di propaganda), la Germania sembra più propensa a quelle ulteriori cessioni di sovranità agli organi di Bruxelles, presupposto per il rilancio della politica dei trattamenti minimi, solo in parte consentiti e prefigurati dall'art. 153 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Un'ulteriore opzione punta sul Parlamento europeo, che dovrebbe assumere un ruolo costituente in modo da elaborare un progetto organico da sottoporre poi a una Convenzione, di cui può chiedere la convocazione, che dovrebbe solo ratificarlo o apportarvi modeste modifiche, assumendo così un'iniziativa diretta (in accordo con i parlamenti nazionali) contro l'immobilismo degli Stati (Dastoli, Santaniello, 2013). Le risoluzioni del Parlamento di questi ultimi anni dimostrano, peraltro, oltre a una maggiore disponibilità verso l'innovazione istituzionale, un'attenzione alle questioni sociali incomparabile con quella esibita dal Consiglio europeo; in particolare, il cosiddetto Gruppo Spinelli (trasversale alle varie appartenenze politiche, anche se in prevalenza composto da parlamentari verdi e socialdemocratici) ha costantemente criticato la «frigidità sociale» delle misure di contenimento dei deficit pubblici e di sostegno all'euro di questi ultimi anni, organizzando una sorta di «controvertici».

È più realistico puntare, insomma, sull'alleanza franco-tedesca e sulla disponibilità dei due paesi leader a completare il sistema varato a Maastricht o, invece, tentare la carta popolare e parlamentare? Non è facile orientarsi e scegliere una sola strada anche perché, dopo il tentativo di costituzionalizzare l'Unione del 2003-2004, questa volta non si può proprio sbagliare: ma come bussola per l'azione e la mobilitazione occorre sempre tener presente che il «salto federale» deve certamente risolvere il deficit democratico della costruzione europea (che oggi è più grave di quanto non fosse al volgere di fine millennio), ma al tempo stesso il suo *social deficit*, che progressivamente allontana i cittadini dal progetto degli «Stati Uniti d'Europa»: insomma, occorre requisire agli Stati non solo il titolo di «signori dei trattati», ma anche di «signori della solidarietà».

## Riferimenti bibliografici

- Alaimo A., Caruso B. (2012), *Dialogo sociale e negoziazione collettiva nell'ordinamento europeo*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, pp. 1131-ss.
- Allegri G. (2012), *Quale istituzioni per le pratiche costituenti del comune? Primi appunti per un uso creativo e «minore» del nuovo diritto comune*, in Chignola S. (a cura di), *Il diritto del comune. Crisi della sovranità, proprietà e nuovi poteri costituenti*, Verona, Ombre Corte, pp. 167-195.
- Amato G., Gualtieri R. (2013), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Bagno a Ripoli (Firenze), Passigli.
- Azzariti G. (2013), *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza.
- Balibar E. (2011), *Una sovranità chiamata debito*, in *Il Manifesto*, 25 novembre.
- Borelli S., Guazzarotti A., Lorenzon S. (2012), *I diritti dei lavoratori nelle Carte europee dei diritti fondamentali*, Napoli, Jovene.
- Bronzini G. (2013), *Il plusvalore giuridico della Carta di Nizza*, in Foglia R., Cosio R., *op.cit.*
- Bronzini G. (2011), *Il reddito minimo garantito nell'Unione Europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 130, pp. 225-ss.
- Bronzini G. (2009), *Diritto alla contrattazione collettiva e diritto di sciopero entrano nell'alveo protettivo della Cedu: una nuova frontiera per il garantismo sociale in Europa?*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 4, pp. 970-ss.
- Curti Giardino C. (2012), *Commento all'art. 152*, in Curti Giardino C. (a cura di), *Codice dell'Unione Europea operativo*, Pozzuoli (Napoli), Simone Editore.
- Dastoli P.V., Santaniello R. (2013), *C'eravamo tanto amati. Italia, Europa, e poi?*, Milano, Università Bocconi Editore.
- Donati F. (2013), *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, in *Rivista Aic*, 2, 31 maggio.
- Foglia R., Cosio R. (2013), *Il diritto europeo nel dialogo tra le Corti*, Milano, Giuffrè.
- Giubboni S. (2013), *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, working paper C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, 100.
- Giubboni S. (2012), *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino.
- Krugman P. (2011), *Come salvare l'Europa*, in *Internazionale*, 28 gennaio (versione originale in *New York Times*).

- Manes V. (2013), *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti internazionali*, Roma, Dike.
- Morin E., Ceruti M. (2013), *La nostra Europa*, Milano, Raffaello Cortina.
- Napolitano G. (2012), *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance europea*, in Napolitano G. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino.
- Pinelli C. (2013), *Le misure di contrasto alla crisi dell'eurozona e il loro impatto sul modello sociale europeo*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2.
- Pistorio G. (2013), *Interpretazione e giudici. Il caso dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Sciarra S. (2011), *Patterns of European Labour Law in the Crisis*, in [www.european-rights.eu](http://www.european-rights.eu), 2.
- Sciarra S. (2011b), *Il diritto di sciopero nel dialogo tra corti. Casi nazionali a confronto dopo Laval*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 131, pp. 363-ss.
- Sciarra S. (2009), *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo. Un'analisi delle fonti*, in Sciarra S., Caruso B. (a cura di), *Il lavoro subordinato. Trattato di Diritto privato dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli.
- Teubner G. (2013), *Nuovi conflitti costituzionali*, Milano, Bruno Mondadori.
- Tosato G.L. (2013a), *Appunti in tema di economia sociale di mercato*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- Tosato G.L. (2013b), *Il fiscal compact*, in Amato G., Gualtieri R., *op.cit.*
- Tosato G.L. (2012), *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, XCV, 3.
- Treu T. (2013), *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, Convegno Aidlass, Bologna, 17 maggio, in [www.aidlass.it/convegni/archivio/2013/Treu\\_Aidlass\\_2013.DOC](http://www.aidlass.it/convegni/archivio/2013/Treu_Aidlass_2013.DOC).

ABSTRACT

*A partire da un recente volume di Silvana Sciarra, si tenta di individuare le chances e il contesto in cui si potrebbe rilanciare l'idea di un'Europa sociale. L'intensificarsi dell'integrazione tra Stati per fronteggiare la crisi economica, e in particolare quella del debito sovrano, ha sino a oggi riguardato solo il gruppo dell'eurozona, dando luogo a nuove istituzioni e a una governance più forte, ma all'insegna di discutibili politiche di austerità e con regole estranee al diritto dell'Unione. I diritti sociali e le politiche di sviluppo e di occupazione sono rimaste estranee, se non soccombenti, di fronte a tali trasformazioni. Come recuperare oggi (e per quali paesi) la dimensione sociale del «progetto europeo»?*

*Starting from a recent book of Silvana Sciarra, this paper tries to identify the chances and the context in which it could revive the idea of a social Europe. The intensification of the integration among countries in order to face the economic crisis, and in particular the sovereign debt, has so far affected only the eurozone group, giving rise to new institutions and a stricter governance, but in the name of questionable austerity policies and rules outside the law of the Eu. The social rights and the development and employment policies have remained excluded, if not overwhelmed, before such transformations. How to recover today (and for which countries) the social dimension of the «European project»?*

CONFRONTO

*Precari. La nuova classe esplosiva*

di Guy Standing

[il Mulino, 2012]



# La svalutazione del lavoro e lo spettro del precariato

Marcello Pedaci\*

## 1. Introduzione

Guy Standing, docente di Economic Security presso l'Università di Bath (Gran Bretagna), ormai da parecchi anni rivolge la sua attenzione e la sua analisi ai cambiamenti dei processi di produzione e del fenomeno lavoro nel suo complesso. La sua riflessione (e preoccupazione) si sviluppa intorno alla constatazione della crescita dell'insicurezza e delle disuguaglianze tra i lavoratori; conseguenza del diffondersi di strategie imprenditoriali finalizzate a una maggiore flessibilità nell'uso della forza-lavoro (supportate dalle politiche nazionali e sovra-nazionali). Questo è l'oggetto ad esempio del suo volume, della fine degli anni novanta, *Global Labour Flexibility*, ricco di evidenze empiriche sulla diffusione delle varie forme di flessibilità nei differenti paesi capitalistici. Il tema dell'insicurezza è approfondito in *Beyond the New Paternalism: Basic Security as Equality*, esito della sua collaborazione con l'Ilo, come direttore del Socio-Economic Security Programme, e del suo sforzo di costruire un'ampia banca dati su tali argomenti. Infine, va menzionato il più recente *Work after Globalization*, in cui analizza in modo approfondito i cambiamenti dei sistemi di regolazione del lavoro.

Questi, insieme a molti altri contributi, sono i blocchi su cui poggia il volume *Precari (The Precariat)*, nell'edizione originale). Un testo volutamente più narrativo (che riporta pochissimi dati, anche se vi fa spesso riferimento), rivolto a un largo pubblico, non solo a specialisti, che si propone di offrire soprattutto un'interpretazione dei fenomeni. Una riflessione che giunge dopo l'esplosione della crisi finanziaria ed economica, le politiche di austerità, le nuove de-regolazioni del mercato del lavoro: un mix che sta producendo costi sociali elevatissimi, in termini di incremento della disoccupa-

\* Marcello Pedaci è docente di Sociologia economica e di Organizzazione e lavoro presso l'Università di Teramo.

zione e logoramento delle condizioni di lavoro. La narrazione si sviluppa intorno ad alcuni interrogativi: qual è la natura del precariato? Quali figure ne fanno parte? Perché cresce? A quali esiti può condurre la nostra società?

## 2. Precario + proletariato

Come accennato, la prima questione che Standing affronta è la definizione di precariato; termine in cui si combinano l'aggettivo «precario» e il sostantivo «proletariato». La sua definizione suggerisce/diviene anche definizione di precarietà. Un concetto molto frequente nelle pubblicazioni e nei dibattiti accademici, nelle comunicazioni politiche e dei mass media, ma che non ha una definizione chiara (e tanto meno operativa). Spesso, in modo semplicistico, la si fa coincidere con l'instabilità occupazionale, con la temporaneità del contratto, ossia con il carattere non-standard del rapporto di impiego. La definizione adottata nel testo è notevolmente più ampia e multi-dimensionale. Rientrano nel precariato tutte quelle persone cui mancano alcuni elementi di sicurezza economica e sociale.

Più esattamente, facendo riferimento a sue precedenti analisi, Standing individua sette tipi di (in)sicurezza del lavoro: sicurezza dell'occupazione (o dell'occupabilità); sicurezza del posto; sicurezza del ruolo professionale; sicurezza contro il rischio di infortuni, malattie ecc.; sicurezza della formazione, intesa come possibilità di sviluppare le proprie competenze; sicurezza del reddito, che significa non solo certezza ma anche adeguatezza della retribuzione; sicurezza della rappresentanza. (Quest'ultime due sono considerate meta-sicurezze, indispensabili per affermare i propri diritti in un'economia in cui si espande il ruolo del mercato). Tale articolazione apre peraltro la possibilità di una modalità non dicotomica di uso della nozione, che permette di individuare gradi o livelli di precarietà. Standing però non si sofferma oltre sulla questione, si limita a chiarire che i precari «se la passano male» in tutti e sette i tipi di sicurezza contemplati, sono esposti a molteplici forme di insicurezza.

Una simile definizione ha rilevanti implicazioni per la ricerca scientifica, ma ha soprattutto una straordinaria valenza politica: suggerisce un approccio differente per analizzare/affrontare il fenomeno lavoro, i suoi cambiamenti, le sue connessioni con il benessere dell'individuo. È una nozione che enfatizza il criterio del «come si lavora», oltre a quello del «se si lavora» per

valutare la società in cui viviamo. E che dunque va ben oltre l'approccio *mainstream*, che si muove tra i paletti della strategia europea dell'occupazione, incentrata sul principio dell'adattabilità, sui tentativi di compensare l'insicurezza del posto, con la sicurezza di trovarne un altro; la cui aspirazione è, in altri termini, bilanciare la crescente instabilità occupazionale con una maggiore facilità di re-impiegarsi attraverso servizi per l'impiego più efficaci e più frequenti occasioni di formazione. Nell'analisi di Standing, il diffondersi del precariato racconta del deterioramento della qualità della vita lavorativa, della svalutazione del lavoro, della sua perdita di riconoscimento e peso politico. L'insieme di insicurezze nel lavoro, sintetizzate come precarietà, costituiscono la manifestazione più visibile, eclatante e grave dello scadimento della qualità della vita lavorativa. Ne rappresentano il capitolo più importante.

Accettata questa definizione, il precariato si presenta come un universo ampio ed eterogeneo, composto da figure di lavoratori molto differenti tra loro. Standing accenna a una tipologia, menzionando: le persone che svolgono la loro attività professionale all'interno di relazioni occupazionali a tempo, a scadenza e talvolta addirittura senza contratto; i finti lavoratori autonomi, quelli economicamente dipendenti da un solo cliente/committente e ancor di più quelli la cui prestazione, al di là della definizione formale, ha tutte le caratteristiche del lavoro subordinato; le persone costrette a orari ridotti/parziali; i lavoratori con bassi salari, quelli impegnati nelle nuove fabbriche della produzione di beni materiali e immateriali. Sono soltanto alcuni esempi. L'autore afferma che tutti sono potenzialmente membri del precariato. Anche se alcuni soggetti hanno più probabilità di altri di precipitare in una condizione di elevata insicurezza nel lavoro: le persone con bassi livelli di istruzione, le donne, gli immigrati, le persone più anziane, soprattutto i giovani.

Questi ultimi subiscono prima la mercificazione dell'istruzione, poi, una volta fuori dal sistema scolastico e universitario sono costretti a percorsi abbastanza lunghi nella precarietà, ben oltre la conquista dei requisiti di collocabilità. Transitano da uno spezzone di lavoro all'altro, con occupazioni di diversa durata, più o meno coerenti tra loro, spesso con retribuzioni modeste e pochissime possibilità di accedere a meccanismi di protezione sociale (impegnando quantità enormi di tempo per cercare altro lavoro). In ogni gruppo, alcuni accettano la precarietà perché non ci sono alternative, quindi con grande sofferenza e senso di frustrazione («allergicamente», questa è

l'espressione usata nella traduzione italiana); altri più volentieri («allegremente»), ma è una parte minoritaria.

### 3. Perché il precariato cresce?

Standing esamina alcuni dei principali fattori all'origine del diffondersi e della continua crescita del precariato nei paesi occidentali, riprendendo riflessioni sviluppate, in modo più approfondito, in altri suoi contributi. L'erosione dei vari tipi di sicurezza è da imputare innanzitutto alle strategie (e pressioni) delle imprese per una maggiore flessibilità del lavoro: di tutti i differenti tipi. Vanno considerate quella salariale e quella numerica, che si traducono in una crescente frammentazione delle catene del valore, con la distribuzione delle fasi e funzioni del ciclo produttivo su una molteplicità eterogenea di luoghi, organizzazioni, situazioni di lavoro, nell'uso/abuso dei rapporti di impiego non-standard. Nondimeno vanno considerate quella temporale e quella funzionale, che spesso è soltanto *multi-tasking*, ossia comprende una serie di pratiche organizzative per tenere i lavoratori sempre e pienamente impegnati durante tutto il tempo che gli è retribuito (Green, 2006). La spiegazione di Standing di dette strategie/pressioni per la flessibilità insiste sul processo di finanziarizzazione dell'economia, inteso come il rafforzarsi del ruolo degli *shareholder* (ossia dei soggetti individuali o collettivi che detengono il capitale) all'interno delle organizzazioni. Un processo che ha modificato le priorità del management a favore del principio della «massimizzazione del valore per l'azionista».

Ma fondamentale, per l'autore, è stato un cambiamento culturale: il diffondersi delle idee neoliberiste, contrarie a qualsiasi tentativo di imporre standard minimi su condizioni occupazionali, tempi di lavoro, forme di protezione sociale, ossessionate dall'evitare ogni interferenza di governi o altre forze nell'economia. A partire dalle business school e dagli organismi sovra-nazionali, tali idee hanno condizionato, e continuano a condizionare, i comportamenti di imprese, governi, mass-media, studiosi. Sono diventate «teorie in uso», modificando le narrazioni, i discorsi prevalenti sull'individuo e il ruolo della comunità. Tutti i paesi occidentali hanno proceduto e stanno procedendo verso un progressivo allentamento – o «rilassamento», per usare l'espressione dell'Oecd – dei vincoli riguardanti l'uso della forza-lavoro, con un significativo segnale di convergenza dei modelli di regolazio-

ne. Peraltro, come sostengono ormai in molti, quelle idee – in modo paradossale – sembrano uscire rafforzate dalla crisi finanziaria ed economica iniziata nel 2008 (Crouch, 2011).

#### **4. Non-cittadini tra disciplina e possibili esplosioni**

I precari sono «non-cittadini» o «cittadini dimezzati» delle organizzazioni in cui svolgono la loro prestazione di lavoro e che contribuiscono a far funzionare, mettendoci il loro impegno, le loro competenze, la loro creatività. Sono dentro il ciclo produttivo, ma «ai margini» dell'organizzazione, intesa come risorse e benefici. Hanno minori opportunità di carriera, di formazione e crescita professionale, informazioni, possibilità di partecipazione ai processi decisionali, di usare materiali, attrezzature, strutture aziendali. Inoltre, sia pure con molte differenze al loro interno, rischiano di essere non-cittadini o cittadini dimezzati anche nella società, poiché godono di diritti (economici, sociali, politici) inferiori rispetto a quelli di coloro che dovrebbero essere i loro concittadini. Standing fa spesso riferimento agli immigrati, a quegli «utili invasori» che contribuiscono in modo significativo a far muovere il sistema produttivo, che assicurano un'offerta di cura, assistenza, accudimento di anziani e minori. Ma qui risuonano molte riflessioni ed evidenze empiriche sui deficit di protezione sociale per i lavoratori che non hanno un rapporto di impiego standard: dalla mancanza o in-accessibilità delle indennità di disoccupazione all'inadeguatezza delle tutele in caso di malattia e maternità.

Il testo non riporta dati sull'estensione del precariato; l'autore azzarda però una stima: nella maggioranza dei paesi capitalistici, attualmente, almeno un quarto della popolazione si trova in condizione di precarietà. Come accennato, si tratta di un universo eterogeneo: la provenienza delle persone che lo compongono non è unica, così come le loro competenze, le risorse relazionali, i supporti familiari, quelli su cui si fa affidamento, come spiegava Robert Castel (1995), quando manca/è insufficiente la «proprietà sociale». Tuttavia, ci sono elementi comuni a tutti. Nonostante le differenze, i membri del precariato sono uniti dalla loro esperienza di paura e frustrazione, sentimenti che derivano da non poter partecipare all'economia del benessere, dalla sensazione di deprivazione relativa, dal senso di fallimento personale (indotto anche da mass-media e policy-makers e dalle loro condanne verso i la-

voratori precari, bollati come fannulloni, incapaci, irresponsabili). Acredine, anomia, ansia e alienazione: questi sono gli elementi che caratterizzano in modo omogeneo le persone che compongono il precariato.

Standing sostiene però che il precariato è una classe in divenire, non può essere ancora considerata una «classe per sé», nel senso marxiano del termine. Le persone che ne fanno parte condividono una condizione socio-economica (la precarietà, per l'appunto), spesso condividono simboli, forme di solidarietà, ma non una risposta programmatica a tale condizione. È una pluralità di individui che fatica a ricomporre le proprie differenze a un livello superiore, a inquadrare la propria lotta (contro chi e cosa?), ad aggregarsi intorno a una serie di obiettivi, rivendicazioni, dandosi così un'identità politica. E il passaggio a un piano programmatico è proprio l'obiettivo della riflessione di Standing.

La sfida è trasformare le differenze e le divisioni interne in interessi comuni, in azioni collettive. Ma al momento, pur non mancando esperienze di grande importanza, il precariato è troppo spesso «in guerra con se stesso»; i vari gruppi che ne fanno parte sono pronti a darsi la colpa gli uni agli altri della propria debolezza, inadeguatezza, sofferenza. Allora, se è vero che rappresenta una classe «esplosiva», la cui acredine-rabbia sta per tracimare e potrebbe scagliarsi contro qualsiasi causa vera o presunta della sua condizione, è anche vero che è una classe «pericolosa», come suggerisce la versione originale, più pessimista. Risentimento, paura, frustrazione possono diventare intolleranza, ricerca di capri espiatori, discriminazione per gli altri (di cui si percepisce/condanna qualche carattere di alterità), possono incanalarsi verso movimenti corporativi, xenofobi, neofascisti (e molti recenti avvenimenti nei paesi europei sembrano dare indicazioni in tal senso).

Riflettendo sulle osservabili/possibili reazioni alla condizione di insicurezza, Standing si sofferma sulla forza della precarietà di condizionare le persone, facendo leva sulla loro ricattabilità, fragilità, vulnerabilità. La precarietà (che è precarietà esistenziale) si configura come dispositivo disciplinare. Costituisce una «disciplina» in senso foucaultiano, attraverso la quale transita e funziona il potere. Opera in modo automatico, senza identificarsi esplicitamente con un gesto o un'istituzione tracotante e coercitiva. Ha come caratteristica fondamentale quella di «addestrare»; lavora per indurre un'interiorizzazione di discorsi, atteggiamenti, comportamenti (Foucault, 1976). La precarietà, come insieme di insicurezze economiche e sociali, addestra a comportamenti poco o non-conflittuali, accondiscendenti verso il

datore di lavoro/committente, se non addirittura subalterni e di sottomissione. Ciò è agevolato anche dal diffondersi di ideologie che modificano il senso e i criteri di attribuzione di colpa per la mancanza di lavoro, le non buone condizioni. Queste evenienze sono considerate – sempre più diffusamente – un fallimento personale, il risultato di incapacità, inettitudine, negligenza individuale.

## **5. Dalla politica dell'inferno alla politica del paradiso**

Ma come Michel Foucault, anche Standing vede – anzi sostiene in modo esplicito – la possibilità di «resistenze». D'altronde non mancano esperienze in tal senso, che lo studioso racconta e di cui riconosce la rilevanza. Solamente se (attraverso simili esperienze) il precariato si fa «classe per sé» può costruire una «politica per il paradiso», superando l'attuale «politica per l'inferno» (quella dell'insicurezza, del dominio, del disciplinamento). L'autore non si sofferma sul «come» di tale passaggio, sulle strategie e le tattiche che possono consentire una presa di coscienza diffusa e l'elaborazione e adesione a una risposta programmatica. Bisogna però – sembra suggerire – mettere al centro la questione del lavoro, o meglio dello scadimento delle sue condizioni, della sua mercificazione, del suo sfruttamento. Il superamento di tale situazione è il punto su cui potrebbero aggregarsi le diverse figure che compongono il precariato globale (e non solo). E su questo molto hanno da fare anche i sindacati.

Nell'ultima parte del testo l'analisi si concentra sulle politiche da realizzare, dunque sulle istanze, sulle rivendicazioni. Ne deriva un'elencazione di misure e iniziative dal «carattere lievemente, ma fieramente utopistico», ma che (citando ironicamente Milton Friedman, uno dei principali esponenti del neoliberismo) diventeranno «politicamente inevitabili». La sua proposta comprende l'estensione dei diritti politici, l'ampliamento dei sistemi di protezione sociale, il rafforzamento del diritto del lavoro, la riduzione del tempo dedicato all'attività per il mercato, la ridefinizione dell'istruzione, come fonte di emancipazione e non al servizio della cultura imprenditoriale. In tale quadro fondamentale è la proposta di un reddito di cittadinanza, un reddito di base incondizionato, principale strumento per fuggire dall'inferno della precarietà. Una proposta su cui Standing, fondatore e co-presidente del Basic Income Earth Network (costituito nel 1986), insiste da parec-

chi anni. La sicurezza economica – sostiene – è la maggiore necessità delle persone, è quella che consente di diminuire la ricattabilità dei lavoratori e di avere un controllo sulle proprie prospettive di vita.

### Riferimenti bibliografici

- Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Parigi, Fayard.
- Crouch C. (2011), *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Cambridge, Polity Press.
- Foucault M. (1976), *Sorvegliare e punire*, Torino, Einaudi.
- Green F. (2006), *Demanding Work. The Paradox of Job Quality in the Affluent Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Standing G. (1999), *Global Labour Flexibility*, Basingstoke, Macmillan.
- Standing G. (2002), *Beyond the New Paternalism: Basic Security as Equality*, Londra, Verso.
- Standing G. (2009), *Work after Globalization: Building Occupational Citizenship*, Cheltenham, Elgar.

## Il precariato e il diritto al conflitto

Emanuele Toscano\*

Il saggio di Guy Standing ha riscosso un grande successo in Italia. A parte qualche significativo esempio relativo al nostro paese<sup>1</sup>, il libro ha suscitato interesse in quanto si pone l'obiettivo di definire le condizioni del precariato a livello globale, determinare le cause del fenomeno e le conseguenze che questo ha sulla vita dei diversi gruppi sociali, proponendo le possibili evoluzioni e ricadute che l'aumento del precariato può avere nelle democrazie di tutto il mondo.

L'autore ha un primo grande merito, che è necessario riconoscergli già a partire dal titolo. Il termine *Precariat. The New Dangerous Class* – titolo originale dell'opera – è un neologismo tra i termini precario (*precarious*) e proletariato (*proletariat*), ed emancipa il concetto di precariato dalla mera dimensione della «occasionalità»<sup>2</sup> cui è normalmente associato nella lingua anglosassone. Il precariato non è più, come dimostra chiaramente Standing, associabile solo all'idea di lavoro occasionale, ma riguarda l'esistenza degli individui nella loro interezza, senza limitarsi alla sola sfera lavorativa ma invadendo la dimensione affettiva, sociale, dell'impegno e del tempo libero. Una condizione di precarietà che determina in un numero sempre maggiore di persone in tutte le parti del pianeta sentimenti di acredine, ansia, anomia e alienazione, esponendoli a una vulnerabilità che non è solamente relativa al mancato o discontinuo guadagno economico.

Il precariato, analizzato dall'autore nella sua dimensione globale dalla Cina all'Europa, dagli Stati Uniti ai paesi scandinavi, è definito come *status spezzato*, relativo a un soggetto sociale che ha perso il diritto di fare uso del

\* Emanuele Toscano è docente di Sociologia generale presso l'Università Guglielmo Marconi e membro associato del Centre d'Analyse et d'Intervention Sociologique (Cadis) dell'Ehess di Parigi.

<sup>1</sup> In più occasioni l'autore cita l'Italia, soprattutto in relazione alle politiche *market oriented* e pseudo populiste dei Governi Berlusconi.

<sup>2</sup> La corretta traduzione del termine «precarizzazione» in inglese è *casualisation*.

conflitto all'interno della sfera produttiva. L'assenza di questo diritto è frutto, secondo Standing, della condizione stessa del precariato, ontologicamente sottratta a quelle garanzie di sicurezza sociale un tempo offerte ai lavoratori nell'ambito di un programma di «cittadinanza industriale»<sup>3</sup>. La globalizzazione, l'egemonia del modello neoliberista, la mercificazione del lavoro e l'ascesa dei colossi economici come Cina e India hanno profondamente rivoluzionato le economie nazionali e i rapporti produttivi e di lavoro in larga parte del mondo.

A questa spiegazione, che rischia di essere in sé tautologica, è però associata l'idea che l'assenza del diritto al conflitto, propria della condizione vissuta nel precariato, sia anche (e soprattutto) dovuta al modo in cui il pensiero liberista abbia sublimato negli ultimi anni la filosofia utilitarista a esso sottesa. Il precariato è infatti «infantilizzato», da un lato, da politiche basate sulla condizionalità dei servizi sociali e su un approccio di tipo paternalistico libertario proprio della «spinta gentile»<sup>4</sup>, dall'altro, da una continua pressione legata alle aspettative sociali non soddisfatte e dal senso di colpa indotto, frutto della demonizzazione del «fannullone» o del «non abbastanza produttivo».

Assenza del diritto al conflitto che, infine, è propria del precariato perché più esposto alle strategie di controllo, monitoraggio e invasione della privacy che le infrastrutture tecnologiche oggi permettono, e che l'autore rimanda all'idea del *panopticon* di Bentham e delle successive declinazioni di Foucault rispetto alla produzione di «corpi docili». Le analisi di Standing trovano conferma su questo ultimo aspetto nelle condizioni di stringente controllo sulle performance lavorative cui è sottoposto il precariato impiegato, ad esempio, negli sconfinati magazzini di stoccaggio del sito di e-commerce Amazon in Inghilterra<sup>5</sup>. Lavoratori continuamente monitorati, con

<sup>3</sup> L'autore riassume queste garanzie in sette aspetti della sicurezza sociale: sicurezza dell'occupazione, sicurezza del posto di lavoro, sicurezza del ruolo professionale, sicurezza sul posto di lavoro, sicurezza della formazione sul lavoro, sicurezza del reddito, sicurezza della rappresentanza (quadro 1.1, p. 26).

<sup>4</sup> L'idea, esposta nel libro *Nudge. La spinta gentile* di Richard Thaler e Cass Sustein, del 2009, consiste nel sostenere come gli individui siano oggi esposti a un numero eccessivo di informazioni, e che questo sovraccarico non permetta agli individui stessi di assumere decisioni razionali. Perciò, è necessario predisporre una «architettura morale» che guidi gli individui ad assumere le decisioni *migliori* nell'interesse della società.

<sup>5</sup> Vedi l'approfondita inchiesta fatta da Sarah O'Connor per il *Financial Times*, pubblicata in italiano sul n. 990 di *Internazionale* con il titolo *I precari di Amazon*.

un compenso orario pari al minimo salariale di 6,20 sterline l'ora, equipaggiati con un palmare che – in tempo reale – suggerisce al lavoratore il percorso più breve tra gli infiniti scaffali del colosso di vendite online, aggiornandolo continuamente se si è in ritardo sul lavoro.

Sebbene sia vero, come sostiene l'autore del libro, che il precariato non è ancora riuscito a costituirsi come *classe-per-sé*, è anche vero che il tema della precarietà, e quelli a essa strettamente correlati – ossia la necessità di rivedere i principi della rappresentanza propri del modello «produttivista» e di riformare le politiche di welfare orientandole a principi universalisti, spostando la centralità del problema dal lavoro al reddito – sono state le istanze principali di molti movimenti sociali che negli ultimi decenni si sono battuti per l'istituzione di un reddito garantito. Movimenti che, limitandoci a considerare il solo caso italiano, hanno rappresentato il precariato anche sul piano simbolico e nel tempo hanno saputo modificare questa rappresentazione. Dalle tute bianche, gli «invisibili» lavoratori precari che alla fine degli anni novanta occupavano teatri e cinema per reclamare reddito e cultura gratuita, all'entità collettiva San Precario che apriva la Mayday milanese ed europea, ai precari dell'Ispra con maschere bianche tutte uguali, «uccisi» dai tagli alla ricerca voluti dalla legge Gelmini<sup>6</sup>, fino all'esperienza del comitato «Il nostro tempo è adesso», la rappresentazione del precariato è profondamente cambiata. Da invisibile e indistinguibile agli occhi del modello «produttivista» di lavoro e di welfare, il precariato ha cominciato a rappresentarsi nella sua identità multiforme e nell'affermazione delle singole specificità soggettive che vivono il precariato. Le istanze relative alla sicurezza del reddito e alla precarietà sono state anche al centro delle proteste europee degli *indignados*, che negli ultimi anni hanno posto la questione del precariato inserendola all'interno di una più ampia cornice di analisi e di riforma delle pratiche di rappresentanza e dei meccanismi democratici.

L'ultima parte del saggio è dedicata al rapporto tra precariato e politica. L'autore prospetta due possibili vie d'uscita dal precariato: una politica per «l'inferno» (cap. 6) e una per «il paradiso» (cap. 7). Una riforma profonda del welfare in termini universalistici attraverso l'introduzione di un reddito di cittadinanza, suggerita dallo stesso Standing come politica per «il paradiso», potrebbe ristabilire in parte la cronica mancanza di sicurezza che è alla base della condizione precaria. Al contrario, l'affermarsi di politiche sociali

<sup>6</sup> Vedi <http://youtu.be/BPLRIfalRhw>.

e di *workfare* orientate dal paternalismo libertario e dalla condizionalità rischia di causare conseguenze ancora più gravi del declino dei valori socialdemocratici. Espone il precariato, arrabbiato e instabile, a tentazioni di stampo populista, costruite su proposte politiche basate sull'odio e sul risentimento; proprio per questo l'autore sottolinea quanto il precariato si stia costituendo come classe «esplosiva» (*dangerous* nel titolo originale dell'opera) e quanto sia necessario per le forze politiche e sociali progressiste raccogliere la sfida del rinnovamento delle politiche di welfare, abbandonando la difesa spesso corporativa di uno stile di vita e di lavoro (quello che Standing chiama «cittadinanza industriale») ormai al tramonto.

L'analisi di Standing riguardante le possibili derive verso cui le società contemporanee si stanno dirigendo a causa del sempre maggiore stato di insicurezza e precarietà sembrerebbe trovare conferma, tra l'altro, nel risultato delle elezioni politiche italiane del febbraio 2013. Il Movimento 5 Stelle, nato sul web tre anni prima intorno alla figure del comico Beppe Grillo e dell'imprenditore Gian Roberto Casaleggio con un programma politico caratterizzato da una forte matrice antisistema, pur non vincendo le elezioni ha infatti ottenuto lo straordinario risultato di oltre il 25 per cento dei voti.

Le analisi dei flussi elettorali evidenziano come il voto al Movimento 5 Stelle provenga soprattutto dai giovani under 35, da studenti, lavoratori autonomi e disoccupati<sup>7</sup>. Tutte categorie esposte, nell'analisi proposta da Standing nel suo saggio, al precariato e all'insicurezza, che non è più riducibile alla sola dimensione lavorativa ma riguarda il piano esistenziale di intere generazioni.

Analizzando anche brevemente il programma politico del Movimento 5 Stelle, ciò che emerge chiaramente è lo scarso approfondimento dei punti programmatici relativi al lavoro. «Abolizione della legge Biagi», «Istituzione di un reddito di cittadinanza»<sup>8</sup> sono risposte semplificate e generiche a un problema che è però percepito come centrale e improcrastinabile. L'assenza di politiche di cambiamento del modello di welfare verso un'ottica di allargamento universalista, capace di tutelare anche quelle figure maggiormente

<sup>7</sup> Vedi, in particolare, i dati del Centro italiano studi elettorali (Cise) Luiss Guido Carli, in <http://cise.luiss.it/>, e quelli Ipsos–Public Affairs in [www.ipsos.it/node/10](http://www.ipsos.it/node/10).

<sup>8</sup> È possibile consultare il programma politico del Movimento 5 Stelle in [www.beppegrillo.it/iniziative/movimentocinquestelle/Programma-Movimento-5-Stelle.pdf](http://www.beppegrillo.it/iniziative/movimentocinquestelle/Programma-Movimento-5-Stelle.pdf).

esposte al precariato – secondo Standing donne, giovani, immigrati, disabili, lavoratori autonomi – e la scarsa attenzione dei partiti e dei sindacati per questo tipo di politiche è sicuramente alla base della grande emorragia di voti che nel febbraio 2013 i due principali partiti (Pd e Pdl) hanno subito, soprattutto tra le giovani generazioni (entrambi -21 per cento<sup>9</sup>) a favore del Movimento 5 Stelle.

L'incapacità di rappresentare in termini politici e sociali questa vasta e articolata classe «esplosiva», e la scelta di avallare politiche sociali nella direzione di un paternalismo libertario proprio della «spinta gentile», oppure di politiche di *workfare* basate sulla condizionalità dell'erogazione di servizi e sussidi, sono alcune tra le principali cause delle tensioni e della crisi di credibilità che la politica – e non solo quella italiana – sta affrontando oggi.

<sup>9</sup> Dati del Centro italiano studi elettorali Luiss Guido Carli.



FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO



## Il «secolo breve» dei principali partiti di sinistra e la crisi precoce della democrazia parlamentare in Italia: 1945-1992\*

Adolfo Pepe\*\*

La formazione di un partito politico di massa in Italia è stato un processo lento e difficile, dopo l'unificazione nazionale avvenuta nel decennio 1861-1871, a causa della profonda frammentazione sociale, del ritardato e ineguale sviluppo economico, delle fratture regionali e sub-regionali che caratterizzarono l'Italia nei decenni successivi all'unificazione (Candeloro, 1968; Sciarrocca, 1963; De Marco, 1960).

Dall'altro canto, lo Stato fu costruito nella forma politico-parlamentare secondo modalità elitarie e oligarchiche coerenti con il pensiero politico liberale, prevalente nell'Europa occidentale dell'Ottocento. La struttura amministrativa e burocratica, sul modello francese napoleonico, fu rigidamente centralistica e uniforme, del tutto in contrasto con le tesi federaliste della scuola milanese di Romagnosi e Cattaneo (Castelnuovo Frigessi, 1972). Inoltre, l'attuazione del particolare compromesso tra le élite liberali del Nord e le élite delle classi dirigenti dello Stato borbonico, basato su uno scambio tra rappresentanza politica, controllo sociale e gestione dei flussi finanziari, produsse di fatto un centralismo debole.

Le classi dirigenti liberali e le minoritarie componenti democratiche non espressero, almeno fino alla cosiddetta svolta liberale di Giolitti dell'inizio del Novecento, una cultura politica nazionale e un modello organizzativo dello Stato aperto alla legittimazione delle classi lavoratrici delle campagne, nonché dei ceti artigianali e manifatturieri delle città medie e delle vecchie capitali degli Stati preunitari (Carocci, 1975).

Ancor più ostile fu l'atteggiamento nei confronti dei nuclei di proletaria-

\* Il testo che qui viene presentato è la relazione, con lo stesso titolo, svolta al workshop dell'Archivio per la storia sociale (Archiv für Social Geschichte) *Democrazia e Socialismo: i partiti di sinistra in Germania ed Europa dal 1860*, svoltosi a Bonn il 22-23 novembre 2012 e organizzato dalla Fondazione Ebert nell'ambito delle riflessioni sui 150 anni della storia della Spd.

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

to industriale che si andavano formando nelle valli montane, nelle aree della Pianura padana e nelle grandi città del Nord. In particolare nella borghesia italiana, come ebbe a esprimere lo stesso Camillo Benso conte di Cavour, fu presente il timore della questione operaia, accentuato, più che dal ricordo della rivoluzione europea del 1848, dalla più recente eco della Comune di Parigi del 1871 (Romeo, 1972, 1984).

Assoluta fu poi l'incomprensione del processo di deindustrializzazione che colpì le aree progredite del Sud, divenendo uno dei principali elementi del dualismo strutturale della storia italiana unitaria. Tale esclusione fu poi sancita dai gravi limiti censitari del suffragio elettorale, dalla condizione sociale dovuta alla mancanza pressoché totale di istruzione e alfabetizzazione, dall'isolamento spaziale e territoriale.

L'insieme delle classi lavoratrici urbane e la grande massa dei contadini e dei braccianti delle campagne contrapposero alle barriere che ne impedivano l'inclusione la loro rigida separazione, l'estraneità nei riguardi dello Stato nazionale e delle sue principali istituzioni politiche, giuridiche e amministrative. La frattura, naturalmente, fu poi resa ancor più profonda e pericolosa per le classi dirigenti liberali dalla manifesta e persistente ostilità della Chiesa cattolica che, attraverso il clero e le istituzioni caritative, assistenziali e sanitarie, esercitava una forte influenza tra i ceti poveri e le masse contadine.

Queste forze sociali, che in seguito Antonio Gramsci definì «classi subalterne» e distinte dalle classi pericolose, spettro dell'Europa ottocentesca, si costruirono progressivamente un insieme di valori etici, di codici e comportamenti sociali propri, di forme di aggregazione solidaristiche, di vere e proprie istituzioni di rappresentanza e tutela degli specifici interessi. Si sviluppò su questa base un'ideologia e un sentimento di autonomia che determinò per queste classi il superamento delle forme caritative e assistenziali del vecchio regime corporativo e feudale offerte dai ceti borghesi (Mariucci, 1980; Davies, 1989).

Le società di mutuo soccorso, le cooperative, le federazioni sindacali di categoria (ferrovieri, tipografi, edili tra i primi), poi le leghe di resistenza nelle prime fabbriche e le Camere del lavoro nelle città e nelle campagne, diedero vita a una fitta rete organizzativa delle classi subalterne in tutto il vasto territorio che si estende dal quadrilatero dell'Italia centrale (Umbria, Marche, Toscana, Emilia Romagna) all'intero arco che va dal Piemonte al Veneto (Merli, 1973; Pepe, 1996).

Ed è su questo tessuto connettivo, al suo interno diviso e differenziato per culture e condizioni socioeconomiche, ma esteso, ostile allo Stato e ancor più estraneo e contrapposto ai ceti proprietari e borghesi, che si giocò la partita politica tra i gruppi repubblicani e democratici di ispirazione mazziniana e garibaldina, le correnti anarchiche e bakuniniane e i primi nuclei che puntavano alla costruzione di una forma di rappresentanza politica di un vero partito di ispirazione marxista, secondo il riferimento al modello della socialdemocrazia tedesca definito da Erfurt nel 1891 (Ragionieri, 1961).

Il duro conflitto, soprattutto con l'anarchismo e con le formazioni organizzative regionali di ispirazione operaistica affermatesi in Lombardia e Romagna, e l'altrettanto difficile emancipazione dalla tradizione democratico-riorisorgimentale, portò solo nel 1892 alla costituzione di un partito politico che intendesse, nella forma e nel programma socialista, attuare l'unificazione e assumere la rappresentanza dell'insieme del movimento operaio urbano e delle campagne (Arfe, 1965).

Nonostante a Genova, al congresso costitutivo del Partito, la linea politica che prevalse fosse moderata e il programma riformista escludesse la violenza come mezzo per la conquista del potere e dello Stato (di cui si accettavano le istituzioni parlamentari liberali, sostegno di un sistema economico capitalistico che doveva comunque essere profondamente riformato), il governo della sinistra liberale, al potere dal 1876, nel 1893, a tre anni di distanza dalla fine delle leggi contro la socialdemocrazia in Germania, sciolse il partito e ne incriminò e arrestò i principali dirigenti.

La persecuzione giudiziaria, l'ostracismo politico e la repressione organizzativa si protrassero per l'intero decennio, dallo scioglimento del vasto movimento politico-sindacale dei Fasci siciliani nel 1893-1894 al 1898, quando la violenza inaudita dell'esercito regio colpì il popolo e i lavoratori di Milano che protestavano per il pane, provocando centinaia di morti e feriti (Levra, 1975).

È la violenza l'unico strumento che lo Stato liberale sembra conoscere e utilizzare per fronteggiare l'ingresso delle masse nelle dinamiche politiche, economiche e sociali. Temendo la frammentazione del principio di autorità a causa della formazione di corpi intermedi, lo Stato non riesce a elaborare un progetto di conquista delle masse popolari basato su una legislazione sociale e un intervento diretto di sostegno e di integrazione come il cancelliere Bismarck aveva sperimentato mentre tentava di colpire giuridicamente la socialdemocrazia.

La costruzione e il consolidamento delle fragili strutture di base del Partito fu sconvolta. L'attività parlamentare e di propaganda ridotta e quasi isterilita, i legami con i lavoratori recisi, incrinata la fiducia nella capacità del partito di guidare le lotte e le rivendicazioni con strutture organizzative stabili. Gli organismi primari del partito in realtà si sostennero e si rafforzarono grazie ai circoli, all'attiva predicazione dei dirigenti, molti dei quali intellettuali (medici, avvocati, professori e maestri), all'azione della stampa e alle istituzioni educative. Cosicché il tessuto stabile e organizzato, il nucleo vero e proprio di un embrionale movimento politico di massa, trae la sua forza numerica, la sua solidità organizzativa e finanziaria, le sue forme di azione da quell'insieme di strutture associative economiche tra le quali si affermano e prevalgono quelle di tipo sindacale e, fra queste, soprattutto le Camere del lavoro (Gnocchi Viani, 1899; Brocchi, 1907).

Questi organismi sindacali intercategoriaли, vere «case» dei lavoratori, esercitano funzioni di tutela, rivendicazione e rappresentanza, coprendo progressivamente dal 1891, quando nascono quasi in contemporanea a Milano, Piacenza e Torino, l'intero territorio nazionale, compreso il Sud, la Sicilia e la Sardegna.

Il movimento verso una formazione di classi sociali moderne e di istituzioni politiche di massa trova in Italia, dunque, la sua base strutturale nelle organizzazioni economiche: cooperative (di produzione e lavoro, di consumo, di credito), società di mutuo soccorso, sindacati e Camere del lavoro. La struttura organizzativa del partito, la sua strategia politica, il suo programma riformista, la sua attività parlamentare e legislativa diverranno preziosi negli anni immediatamente successivi alla svolta liberale-democratica operata dai governi Zanardelli-Giolitti (Carocci, 1975). Essi saranno decisive nel sostenere l'evoluzione del proletariato, gli scioperi, i grandi movimenti rivendicativi, la formazione di una più matura coscienza politica socialista. E dunque decisivi anche nell'orientare il movimento operaio verso i caratteri di un movimento omogeneo di massa, con una sua direzione politica di ispirazione socialista.

Tuttavia il partito in quanto tale, già a iniziare dal 1904 sarà attraversato da lacerazioni e lotte di correnti, tendendo a restringersi come gruppo dirigente sovrimposto al movimento sociale, economico e sindacale dei lavoratori (Pepe, 2003).

Secondo le analisi condotte già all'epoca da acuti studiosi e sociologi tedeschi quali Roberto Michels, il partito, pur nell'orizzonte del revisionismo

di Bernstein, oscilla tra l'essere espressione puramente parlamentare dell'estrema sinistra, insieme a repubblicani e radicali, e l'essere puro involucro ideologico e pedagogico. Esso non riesce a raggiungere una vera dimensione di partito politico di massa, espressione diretta del movimento operaio (Michels, 1913).

Questo carattere, tuttavia, non avrebbe pregiudicato l'evoluzione generale del sistema politico generale se le classi dirigenti fossero riuscite a costruire un partito conservatore coeso e rappresentativo delle diverse componenti economiche e sociali della borghesia produttiva, finanziaria e degli affari. In realtà la rappresentanza politica borghese rimase profondamente frantumata per gruppi ristretti di interessi. Nessun partito, nessun leader parlamentare, pur nel persistente personalismo e trasformismo del Parlamento, riuscì a compiere una stabile sintesi, o quanto meno una sintesi maggioritaria omogenea delle molteplici stratificazioni delle classi dirigenti regionali, che si divisero e si combatterono aspramente. Si riprodusse, in tal modo, il classico cortocircuito della storia politica italiana dell'età liberale: le classi sociali appaiono inorganiche ed esprimono livelli di maturità inadeguati a infondere nelle istituzioni liberali elitarie, e debolmente centralistiche, la reale forza, la coesione e la stabilità dovute all'integrazione di movimenti politici di massa nella forma di moderni partiti.

Negli anni cruciali del Novecento, quando anche in Italia si avvia, sulla scia della grande espansione economica della Germania, la prima vera rivoluzione industriale (1896-1907), il quadro degli attori sociali e delle funzioni istituzionali di comando appare statico (Castronovo, 1975, pp. 130-ss; Aquarone, 1981).

La dinamica del conflitto sociale e politico, dopo il trauma devastante della prima guerra mondiale, della profonda crisi sociale del dopoguerra e dello straordinario impatto della rivoluzione russa, produrrà l'inedito fenomeno della nazionalizzazione coatta delle masse attraverso uno strumento estraneo alla tipologia liberal-democratica: quello del partito politico fascista, la cui dirigenza si caratterizza per l'accentuato leaderismo personale (musso-linismo) e l'uso sistematico della violenza squadrista e militare (Gentile, 1982).

La borghesia produttiva e il ceto dirigente, con il sostegno politico della monarchia e degli apparati dello Stato (incluso l'esercito), abbandonano, in questo frangente, l'ipotesi politica di rafforzare le istituzioni liberali sopravvissute al duro conflitto sociale del biennio rosso, accettando il compromes-

so riformista e riformatore proposto dal partito socialista moderato e dalla Confederazione generale del lavoro (Cgdl). Preferiscono cercare un nuovo accordo con il movimento cattolico, divenuto esso stesso partito popolare, tentando un uso strumentale del movimento fascista per riaffermare la leadership liberale senza coinvolgere i movimenti di massa (Vivarelli, 2012; Fabbri, 2009).

Con ciò viene escluso il riconoscimento che il movimento operaio possa divenire un'autentica forza di trasformazione democratica dello Stato oligarchico e liberale, superandone i limiti e mettendo fine alle forme individuali e di gruppo del trasformismo parlamentare, vero asse di continuità nella formazione della direzione politica dello Stato unitario.

Va osservato tuttavia che la scelta in questa direzione delle classi dirigenti e della borghesia non fu né improvvisa né immotivata. Sarà decisiva la formazione, sin dal 1910, del Partito nazionalista, che sposterà sul colonialismo, sulla guerra e sulla depoliticizzazione del movimento operaio, ridotto a semplice componente numerica e apolitica della nazione, l'asse evolutivo del sistema politico parlamentare e la nuova forma ideologica di coesione della borghesia.

Le classi dirigenti arrivano così al confronto storico con la società di massa nel lungo decennio 1910-1920 avendo già fatto propri i valori, i programmi, i simboli del nazionalismo esasperato e santificato dagli eventi della grande guerra e dalle ferite della «vittoria mutilata» (De Felice, 1965; Gentile, 1982).

Il nazionalismo elabora la dottrina dello Stato autoritario, prima, e totalitario, poi; nega le distinzioni di classe, assume il concetto di massa nel senso indifferenziato di appartenenza alla nazione, condivide ed esalta i comportamenti e le scelte delle grandi concentrazioni economiche, finanziarie e bancarie, teorizza la «riscossa» attraverso l'unificazione di tutte le componenti, comprese quelle militari, che costituiscono lo Stato.

Gli intellettuali che elaborano il programma nazionalista divengono il punto di riferimento della prima fase del governo fascista di Mussolini. Saranno loro a stabilire il raccordo tra le morenti strutture liberali e le nuove forme dell'organizzazione della politica e del potere intorno allo Stato forte, giuridicamente e costituzionalmente presidiato e inattaccabile, ben al di là delle prerogative fissate dallo Statuto albertino. Questi principi offriranno al fascismo e a Mussolini gli strumenti per fascistizzare lo Stato attraverso la definizione del ruolo del Partito nazionale fascista come partito-Stato,

che si avvale proprio di tutti i molteplici organismi di massa a loro volta disciplinati, fascistizzati e inquadrati parallelamente nelle strutture pubbliche dello Stato (Aquarone, 1965).

In questo cruciale contesto storico del secondo decennio del secolo il Partito socialista subisce una drastica marginalizzazione politica. Si susseguono varie scissioni a destra, ma anche a sinistra, che ne indeboliscono ovviamente la forza politico-parlamentare e l'autorevolezza tra i lavoratori.

Nonostante i consensi elettorali che nel 1921 ne fanno il partito di maggioranza relativa alla Camera, esso non appare in grado di esprimere un'egemonia politica efficace a imporre il suo programma e il suo ruolo di leadership parlamentare alla reazionaria e ostile monarchia, alle sempre diffidenti gerarchie della Chiesa, al mondo economico chiuso nella difesa degli straordinari vantaggi e profitti realizzati durante la guerra e insensibile a ogni forma di dialogo di carattere collettivo (Cortesi, 1969).

E tuttavia, in contrasto con le valutazioni che scaturivano dalle polemiche seguite alla vittoria del fascismo e dalle accuse di inconcludenza tattica e di mancato collegamento con le masse che i dirigenti comunisti rivolsero al Partito socialista, oggi appare evidente che la crisi che coinvolse la stessa genesi del Pci va ricondotta alle forme della politicizzazione delle masse nel crepuscolo dell'età liberale a partire dagli anni dieci (Spriano, 1967).

In realtà, il nucleo centrale del riformismo politico socialista viene eroso, per un verso dalle organizzazioni sindacali che, dopo la nascita nel 1906 della Cgdl, aspirano non esclusivamente a un ruolo autonomo di rappresentanza generale del lavoro sul terreno economico, e non accettano la direzione politico-programmatica del partito; per altro verso dal gruppo parlamentare, che intende il lavoro legislativo come prevalente e in larga misura indipendente dalla direzione del partito, al punto da ritenere che la scelta di partecipare a un governo borghese possa essere di esclusiva pertinenza del gruppo parlamentare stesso.

Si rompe in tal modo, com'è evidente, quell'evoluzione verso la stabilizzazione della distinzione di ruoli e funzioni tra partiti e sindacati definita nel Congresso di Stoccarda del 1907. Si compromette a fondo la possibilità di una formazione politica di massa di tipo socialdemocratico che trova un duplice saldo ancoraggio in un forte movimento politico di partito e in un robusto movimento economico sindacale del lavoro. Dall'altro canto, lo stesso sindacalismo confederale, che appare molto più forte e radicato del partito, è tuttavia attraversato dalla scissione sindacalista dell'Usi (sindacalisti

rivoluzionari, 1912), da forti divergenze, nella complessa articolazione della stessa struttura confederale, tra correnti corporative, tradizioni operaiste, massimalismo e autonomia di alcune delle principali Camere del lavoro. Cosicché, mentre i dirigenti riformisti della Cgdl, nel loro complesso, rifiutano le proposte di Samuele Gompers di importare in Italia il modello sindacale americano, non hanno la forza e la convinzione di seguire la strada dell'intesa diretta con il gruppo parlamentare socialista, estendendola magari anche ai gruppi parlamentari dell'estrema sinistra, come in qualche modo fu adombrato a proposito della richiesta del suffragio universale, dell'estensione della legislazione sociale e della lotta contro la disoccupazione.

La discussione sulla formazione di un possibile «partito del lavoro», che avesse come punto di riferimento il modello del tradeunionismo laburista, che proprio in quegli anni si affermava in Inghilterra, si esaurisce nel 1910 con la convinzione generale che fosse impraticabile nel contesto politico, sociale ed economico italiano (Pepe, 1997).

In questo più ampio contesto lo Stato autoritario fascista, che poi assumerà il carattere di vero regime dittatoriale di massa, appare come il risultato storico e politico della difficoltà delle forze politiche e culturali, maturate all'interno dello Stato unitario liberale, di governare il passaggio e la trasformazione delle istituzioni politico-parlamentari da un sistema liberale elitario alle prime forme della società e della politica di massa.

Tuttavia, mentre la borghesia economica, i ceti intellettuali, la rappresentanza politica dei partiti conservatori trovano una loro connessione ideologica e programmatica nel nazionalismo e poi nel fascismo, il movimento operaio non riesce a districarsi tra erosione dell'ipotesi socialdemocratica, impraticabilità del modello laburista e marginalità del Partito comunista e dell'opzione rivoluzionaria (Pepe, 1978).

Alla riflessione storica e politica attuale interessa soprattutto sottolineare come la lunga crisi del secondo decennio del Novecento apra una divaricazione tra la storia italiana e la storia europea, che appare in tutta la sua drammatica gravità negli anni venti per culminare, poi, nella tragedia della guerra fascista del 1939-1945.

La crisi dello Stato liberale e la transizione alla società di massa in Italia saranno prerogative del movimento e quindi del regime fascista. Superata la prima fase legata al prevalere della violenza politica squadristica e militare, il fascismo assumerà ben presto, nel corso degli anni venti, quel carattere di forza di inserimento, ancorché coatto, delle masse nelle strutture politiche

dello Stato. La comparsa di un soggetto della rappresentanza politica completamente nuovo, in grado di ridefinire i contorni della destra sociale e politica attraverso un reciso taglio dalla tradizione e un'originale miscela di violenza, populismo, bonapartismo, nazionalismo e vocazione imperialista, mostra in maniera trasparente i limiti di un Partito socialista incapace di costruire una vera rappresentanza di massa, e il cinismo etico-politico, la miopia culturale di un'élite liberale incapace di intercettare le esigenze di una società moderna attraverso l'allargamento degli spazi di democrazia.

Mentre in Europa le grandi questioni aperte dalla cesura storica operata dalla prima guerra mondiale si sviluppavano proprio nella contrapposizione tra un'ipotesi di allargamento delle istituzioni liberali a forme più compiute di democrazia dei diritti, con il concorso decisivo delle rappresentanze politiche del socialismo, e la prospettiva rivoluzionaria del marxismo-leninismo cui la rivoluzione russa aveva conferito credibilità, in Italia la mancanza di questa alternativa fa emergere la soluzione fascista come strumento di prevenzione della democrazia e, al contempo, di interprete delle nuove contraddizioni della società di massa.

Dunque, mentre in Italia negli anni venti il fascismo impediva e preveniva la transizione a un sistema democratico, in Germania, a conclusione della drammatica guerra civile, si affermava con la Repubblica di Weimar un modello di democrazia politica, economica e sociale estremamente avanzato, benché profondamente contraddittorio e condizionato dagli effetti dirimpenti della politica delle riparazioni imposta dalla Francia e dall'Inghilterra, dalla «iper-inflazione», dalla disoccupazione di massa, dal radicalismo della lotta politica, anche nella sinistra tra Spd e comunisti, dalla progressiva paralisi del funzionamento del sistema parlamentare.

I tre grandi compromessi che costituiscono il fondamento costituzionale del primo Stato nazionale democratico tedesco, secondo l'ampia ricostruzione storica di Heinrich August Winkler (1998, pp. 105-ss.), ossia quello socio-economico tra sindacati e imprenditori, quello politico-parlamentare tra le rappresentanze moderate del movimento operaio della Spd e i partiti borghesi democratici (Zentrum-Bruning-Von Papen), quello con il potere militare (*Reichswehr*) e le vecchie élite autoritarie dello Stato imperiale (Hindenburg), vengono messi in crisi a partire dalla seconda metà degli anni venti.

Le contraddizioni di questo tentativo politico-costituzionale, acuite dalle conseguenze della crisi economica internazionale del 1929, apriranno la

strada alla soluzione nazista. Mentre il fascismo in Italia è l'ostacolo, violento e classista, al passaggio alla democrazia, il nazismo in Germania è l'attore politico violento che distrugge la democrazia. Il rogo del Parlamento ne è il simbolo drammatico (Winkler, 1998, pp. 641-ss; Eyck, 1966).

Il fascismo mostrerà tutta la sua forza quando si rivelerà capace di esportare questo modello di nazionalizzazione coatta delle masse in un regime totalitario; e mostrerà la sua debolezza quando il ricorso alla guerra diventerà l'unico strumento praticabile per superare i limiti e risolvere le contraddizioni genetiche di un regime che negava i fondamenti della libertà e dei diritti dei cittadini e dei lavoratori.

In tal senso la guerra fascista, la sua conduzione, la tragica e inesorabile sconfitta rivelano la debolezza strutturale dell'intera costruzione corporativa e dittatoriale volta a costruire il consenso e la disciplina delle masse, soprattutto lavoratrici, sullo scambio ineguale di libertà e diritti con provvidenze e tutele pubbliche. Svelano altresì anche il cinismo opportunistico della delega politica che il fascismo riceve dalla borghesia economica e finanziaria. Questa, in buona sostanza, all'inizio della guerra si sta già orientando a entrare nel campo economico e commerciale anglosassone. Infatti, nonostante la politica economica del regime abbia favorito, mediante le riforme degli anni trenta, la fuoriuscita in senso favorevole al capitalismo monopolistico dagli effetti della crisi del 1929, il regime, non riconoscendo né alla Confindustria né ai maggiori imprenditori quel ruolo di soggetti economici autonomi, non può ottenere il loro consenso all'interno delle strutture corporative egemonizzate dagli interessi e dalle decisioni del partito e del suo ristretto gruppo dirigente.

Si ripropone così quella scomposizione tra potere politico, Stato e classi sociali che segnerà insieme la drammatica caduta della stessa unità nazionale e della continuità dello Stato unitario risorgimentale, ma anche la grande opportunità per aprire finalmente per l'Italia la stagione del confronto sul terreno della democrazia e della costruzione di un sistema politico che faccia riferimento al protagonismo delle grandi masse lavoratrici e una soggettività politica più matura delle classi dirigenti.

I partiti politici di massa nascono in Italia, a differenza di altri paesi europei, solo dopo la fine della seconda guerra mondiale e coincidono con la formazione della Repubblica democratica parlamentare antifascista (Castro-novo, 1975, pp. 250-ss). Nel secondo dopoguerra, a differenza di quanto accadde nel primo, la soluzione democratica non può passare che attraverso

so la ricostruzione delle istituzioni, dei valori e dell'impegno morale espressi dal mondo del lavoro e di quelle parti delle élite borghesi attestate su posizioni antifasciste.

La Resistenza, le lotte operaie e l'antifascismo culturale e politico di una parte dei ceti borghesi costituisce la leva che consente di evitare la tremenda deriva che il paese rischiava di subire sul piano internazionale, offrendo alle potenze vincitrici la concreta possibilità di tentare una transizione, assolutamente inedita, da un regime fascista a un sistema democratico. Ma la sconfitta militare e l'emarginazione internazionale non possono essere cancellate dalla forza e dalla generosità dei partiti e dei movimenti operai e democratici.

Il fascismo, comunque, è considerato dagli Alleati responsabile della guerra e portatore di un'ideologia eversiva dei valori della grande tradizione giuridica e politica occidentale. Dunque, l'Italia non può che essere sanzionata e delegittimata. La sua democrazia non può che essere, insieme, un obbligo per il paese e un regime legittimato e tutelato dalle stesse potenze vincitrici. Occorre avere ben presente quest'inedita esperienza che vede, per la prima volta, paesi che hanno ottenuto una radicale vittoria sul piano militare evitare una soluzione di drastica e semplice annessione di tipo coloniale e, viceversa, tentare l'impianto di un sistema politico-democratico e di un'economia capitalistica di mercato basati sull'autonoma sovranità e legittimità popolare delle istituzioni garantite informalmente, ma sostanzialmente, dall'autorità e forza delle potenze della coalizione antifascista vincitrice della guerra.

I nuovi partiti che, insieme con i sindacati, saranno i protagonisti in Italia di questo processo, devono risolvere un'equazione con molte e contraddittorie incognite. Se la democrazia impone il suffragio ormai universale, la partecipazione delle masse è obbligatoria e l'organizzazione dei partiti, così come del sindacato, non può che avere questo elemento sociale di riferimento (Pepe, 2000). I partiti debbono divenire necessariamente partiti di massa perché possa prendere corpo e funzionare un sistema politico parlamentare democratico. Naturalmente nell'ambito di una Carta costituzionale votata e condivisa.

Se questo appare quasi naturale per il Partito socialista, che sembra poter riprendere la continuità della sua storia interrotta e finalmente superare la sua anomalia dell'età liberale, appare sicuramente sconcertante che le due forze politiche, quella cattolica e quella comunista, che si strutturano come

partiti di massa, facciano riferimento, l'una, al mondo dell'estraneità allo Stato unitario e alla modernità, l'altra, al cosiddetto nuovo mondo del socialismo realizzato in Unione Sovietica e vittorioso nella «grande» guerra patriottica.

La democrazia repubblicana in Italia nasce e si sviluppa, dunque, sulle basi sociali e sul consenso di partiti politici che debbono fare i conti con le proprie matrici culturali e genetiche non «naturalmente» appartenenti al campo della democrazia e, insieme, con l'esercizio della loro funzione sovrana entro i nuovi schemi di controllo e legittimazione derivati dalla «guerra fredda» (Scoppola, 1997).

Mentre il Partito comunista riesce ad affiancare, e in seguito superare, la forza organizzativa del Partito socialista, che comunque risente del solido legame con la tradizione prefascista, la Democrazia cristiana deve comporre, il più organicamente possibile, realtà sociali ed economiche diverse: segmenti delle classi dirigenti fasciste; i nuovi soggetti prodotti dall'a-fascismo incolore del Vaticano; organismi sociali cattolici; masse, soprattutto contadine, di sincera ispirazione cristiana; direttive e finanziamenti provenienti dagli Stati Uniti.

È evidente come il funzionamento del sistema democratico-parlamentare, sostenuto da un regime elettorale a suffragio universale e un metodo rigorosamente proporzionale, produca la formazione di un Parlamento che stenterà a lungo ad assimilare la corretta e funzionante dialettica tra assemblea legislativa e autorità decisionale governativa. Tale difficoltà renderà il sistema democratico-parlamentare debole nell'orientare e guidare la tumultuosa e conflittuale trasformazione sociale che coinvolge il mondo economico, che si avviava, grazie ai finanziamenti europei del Piano Marshall, verso la sua seconda rivoluzione di tipo fordista.

In questi anni si esaurisce in Italia anche la spinta propulsiva delle grandi forze politiche risorgimentali, Partito liberale e Partito repubblicano, che pur esprimendo personalità di altissimo rilievo e pur svolgendo un ruolo preminente sia sul piano politico europeo e internazionale sia su quello politico, economico e contrattuale di alcuni decisivi centri di attuazione (quali la Banca d'Italia e gli apparati di politica estera), non sono in grado di intercettare il consenso di grandi aggregati popolari, rimanendo perciò partiti di opinione e di gestione del potere.

Il Partito monarchico, che pure eredita una significativa porzione di consenso popolare al Sud, perde, nel corso degli anni cinquanta, il suo bacino

elettorale perché riesce a svolgere in Parlamento un ruolo esclusivamente subalterno ai governi democristiani (Lanaro, 1992).

A legittimare il sistema della rappresentanza democratica di massa rimangono in campo, dunque, due modelli profondamente diversi, ma entrambi dotati di solida forza coesiva e di una capacità di stabile radicamento nel territorio. A sinistra abbiamo il Partito socialista e il Partito comunista: entrambi esprimono un modello caratterizzato dalla prevalente rappresentanza classista, ma si combattono per l'egemonia politico-parlamentare. Nel campo del centro-destra si impone il modello della Democrazia cristiana, costruito da De Gasperi e da Fanfani e, in seguito, aggiornato da Aldo Moro, che ha come proprio riferimento la rappresentanza interclassista degli interessi.

Molto complesso è il processo attraverso il quale i partiti di sinistra, esclusi dal 1947 dal governo e sottoposti a dura repressione (che ricorda quella dell'ultimo decennio dell'Ottocento), riescono a rimanere, pur nelle strettoie dei condizionamenti internazionali, nell'ambito della democrazia. Essi consolidano, attraverso la costruzione di una struttura di partito capillare e autenticamente di massa, una propria forza politico-parlamentare e un consenso più largo nel paese. Questa stabilità non consente loro di divenire, essi stessi, forza maggioritaria di governo, ma impedisce un indebolimento che li ponga fuori dal gioco democratico-parlamentare.

L'antica struttura duale e coordinata di rappresentanza economica dei lavoratori, sostenuta da una forte rappresentanza di partito, diviene di fatto non solo un elemento di tutela della rappresentanza del lavoro, ma anche un solido e irreversibile puntello, ancorato alla Costituzione, per il funzionamento e la solidità della democrazia stessa, soprattutto di fronte ai ricorrenti tentativi di eversione fascista e golpista.

Rimane certo che questo ruolo di garante fondamentale delle istituzioni del sistema democratico deve fare i conti, comunque, con un assetto del potere politico e, soprattutto, del potere economico, che tende a non accettare il pacifico svolgimento della dialettica democratica fondata sul riconoscimento dei diritti sociali e sull'allargamento dello sviluppo economico.

È su questo delicatissimo terreno che la democrazia politica, sostenuta dai partiti della sinistra, manifesterà le prime gravi contraddizioni giacché essa non riuscirà a imporre un compromesso e un dialogo con il potere economico in relazione a un progetto di sviluppo che, superando i dualismi territoriali e la compressione del reddito dei lavoratori, mirasse alla redistribuzione.

buzione della ricchezza prodotta e al reinvestimento del capitale e dei profitti. Il punto più alto di mediazione che la sinistra riuscirà a realizzare, grazie al peso del suo radicamento politico e sindacale, sarà raggiunto in relazione all'intervento pubblico dello Stato nell'economia e alle lunghe (e a volte confuse) discussioni sulla funzione riequilibratrice che tale intervento poteva e doveva svolgere nei confronti della spontanea riproduzione del mercato capitalistico.

Il contributo decisivo che i partiti di sinistra, diventati partiti di massa, danno alla costruzione del sistema democratico in Italia equivale per alcuni aspetti alla storica revisione di Bad Godesberg della socialdemocrazia tedesca. Esso però risulta privo dei due requisiti di fondo che caratterizzano la svolta politica della sinistra in Germania. In Italia è assente un chiaro programma politico e un manifesto ideologico coerente con la funzione che i partiti di sinistra stanno svolgendo a sostegno della democrazia parlamentare. Inoltre, a differenza della socialdemocrazia tedesca, i partiti in Italia non riescono a realizzare un compromesso sul terreno dello sviluppo economico con la rappresentanza politica e organizzativa del capitalismo industriale privato (Ginsborg, 1989).

In questa cornice contraddittoria diventano decisivi il ruolo, il programma e la cultura della Democrazia cristiana. Questo partito diviene il principale soggetto politico che, mentre agisce come partito di massa, è forza di maggioranza relativa in Parlamento e perno insostituibile di ogni coalizione di governo. La Dc diviene nei fatti l'architrate della classe dirigente politica, quindi il vettore principale della natura e del funzionamento dello Stato e dei suoi apparati amministrativi centrali e periferici.

La Dc si costruisce, inizialmente, come movimento politico che utilizza il consenso elettorale direttamente in funzione del governo del paese e per il controllo delle istituzioni pubbliche, secondo il programma tracciato da De Gasperi nella prima legislatura repubblicana (1949-1954) (Scoppola, 1977; Craveri, 2006).

Quando, tuttavia, Amintore Fanfani assumerà la segreteria della Dc, la vocazione a divenire un partito di massa, contrapposto ai partiti di sinistra, darà vita alla costruzione di vere strutture di partito che prevalgono sulla funzione di governo, mirando a utilizzare tutti gli strumenti per rafforzare il consenso elettorale in tutti i settori della società e ad affermare il controllo del partito cattolico sulle strutture del potere pubblico e di quello economico.

Il corporativismo sociale ed economico e l'interclassismo cattolico – miscela composita di a-capitalismo neo-medioevale – si fondono con le ideologie privatistiche, mercatiste e liberiste importate dagli Stati Uniti. D'altra parte, il controllo dello Stato da parte di un partito cattolico, mentre capovolge il significato laico dell'unificazione risorgimentale, spinge i leader cattolici, che si avvalgono dell'aperto sostegno delle gerarchie vaticane, a estendere la «occupazione» politica degli apparati pubblici tradizionali. A ciò si aggiunge, segno dell'inedita modernità cattolica, la vocazione a promuovere un vasto settore pubblico dell'economia, che riprende i cardini delle trasformazioni giuridiche ed economiche introdotte dal regime fascista negli anni trenta (dall'Iri all'Imi, alla riforma bancaria del 1936).

Il settore pubblico dell'economia, nella veste delle «partecipazioni statali», è funzionale al capitalismo privato ed è importante strumento di contrattazione politica della Dc nei confronti sia dei partiti di sinistra sia delle organizzazioni sindacali. Si costituisce così un importante centro di potere tecnocratico, con un forte carattere ideologico e programmatico di matrice cattolica. Esso si rivela un aggiornamento della «terza via», tra comunismo e capitalismo, teorizzata negli anni trenta dal «corporativismo integrale» fascista. Appare evidente l'estraneità di quest'ideologia alla cultura dell'economia sociale di mercato e ai meccanismi di welfare che, tra gli anni trenta e gli anni quaranta, si affermano, mediante profonde riforme pro-labour e chiari compromessi politici, in Inghilterra e nell'Europa del Nord.

In Italia la «terza via» si configura come un compromesso tra elementi di feudalizzazione-regolazione dell'economia liberale di mercato e il principio politico del consenso di massa gestito dal Partito-Dc. La feudalizzazione-regolazione dell'economia capitalistica nella fase fordista produce, nella logica corporativa, un duopolio decisionale e gestionale dell'economia, con una sostanziale integrazione subalterna dei grandi comparti pubblici, raccolti intorno all'Eni e all'Iri, nei confronti del capitalismo privato, familistico, manifatturiero, estraneo alla rivoluzione manageriale in atto e ostile al finanziamento borsistico.

Il principio politico del consenso, attraverso la rappresentanza del partito, diviene nella logica dell'ideologia interclassista la negazione della distinzione degli interessi nel sistema economico-produttivo e nella società. Ignorando che nel capitalismo più maturo coesistono, fra le classi e al loro interno, elementi conflittuali e cooperativi, la rappresentanza e la ricerca di un largo consenso di massa si trasforma nello scambio di favori, nel-

la pratica del clientelismo, nell'affarismo, nella confusione fra ruoli pubblici e interessi privati.

È innegabile che la Dc per questa via innaturale riesca a recuperare estesi settori sociali, ceti professionali e porzioni di elettorato qualunque, fascista o monarchico, riassorbendo le spinte più estreme del populismo antidemocratico che formano il bacino di riferimento della destra italiana.

Ciò non toglie che immettere, attraverso la cultura, l'ideologia e i programmi del partito stesso della Dc, ampie e diverse porzioni della società italiana nelle forme politiche della democrazia parlamentare abbia finito col distorcere la natura e il corretto funzionamento della democrazia politica e della sua funzione di rappresentanza con i ceti economici dominanti, con i ceti medi professionali e con i ceti popolari, minando la solidità dell'intero sistema.

Quando, nell'Italia repubblicana, si uscirà dalla crisi e dalla stagnazione post-bellica dando inizio a un consistente ciclo economico si parlerà, non casualmente, di «miracolo» economico. La prima lunga stagione della democrazia repubblicana italiana, sostenuta dai partiti di massa, finirà coll'apparire così inaspettata, provvisoria e reversibile.

I partiti di sinistra, anche quando comprendono che occorre superare la dimensione classista per aprirsi alla rappresentanza di diversi e più ampi settori della società, si scontrano con difficoltà insormontabili (Craveri, 1995). Il Pci, che già con Togliatti aveva cercato di allargare la sua strategia verso i ceti medi per costruire il «partito nuovo», è immobilizzato dalla formula del «centralismo democratico», che vanifica la libera dialettica politica e programmatica, nonché il corretto e non traumatico rinnovamento della strategia e del gruppo dirigente (Agosti, 1996).

Un fattore decisivo delle difficoltà in cui si dibatte il partito appare anche il vincolo internazionale che fin dal 1947 escludeva la sua possibilità di divenire un partito di governo (*conventio ad excludendum*). È evidente quanto tutto ciò risulti contraddittorio all'affermazione di un vero partito di massa, giacché vanifica nei fatti la ricerca del consenso elettorale, poiché questo non può essere utilizzato a livello di governo. La stabilità della forza parlamentare e sociale del Pci diviene, alla lunga, prima un fattore di manifesta impotenza e frustrazione, successivamente produce una spinta a spendere tale forza senza valutare come e in quale direzione.

Il Pci, dagli anni sessanta fino al suo scioglimento, abbandonerà progressivamente il ruolo di chiara, ma sterile, opposizione, per intraprendere un

lungo percorso alla ricerca, sempre vana, di formule politico-parlamentari idonee a trasformare la sua forza sociale ed elettorale in una forma qualunque di partecipazione alla direzione politica del paese. La proposta del «compromesso storico», avanzata negli anni settanta da Enrico Berlinguer sulla scia della maggior forza acquisita dal partito nelle competizioni elettorali del 1975-1976, può essere considerata il più organico tentativo di emancipare il Pci dalle sue contraddizioni e, insieme, di offrire al sistema democratico un supporto consociativo che lo rafforzasse di fronte al delinarsi della grave frattura fra società e istituzioni democratiche, resa più grave dalla conclusione del ciclo economico espansivo.

Non avendo gli strumenti adatti a compiere la revisione dei legami internazionali – nonostante la proposta dell'eurocomunismo – e non riuscendo a utilizzare positivamente, a livello di governo, la sua forza politica, il partito, isolato dalla Dc e combattuto aspramente dal primo governo socialista di Bettino Craxi, è attraversato, nel corso degli anni ottanta, da una progressiva paralisi interna. Questa lo porterà a una sorta di dissoluzione prima ancora del 1989 e del crollo del comunismo internazionale (Agosti, 1999).

Il Psi avvia dopo il 1956 la revisione del suo legame internazionale, completandola nei decenni successivi con l'adesione all'Alleanza atlantica. Esso definisce anche più chiaramente il suo legame con le masse, adottando una forma organizzativa più aperta. La corretta dialettica democratica, il libero confronto di opinioni e l'emergere di una pluralità rappresentativa avrebbe determinato, quasi naturalmente, il ricambio dei gruppi dirigenti, se non fosse divenuto strumento dell'affermazione, sempre più vincente, di correnti legate a singole personalità.

Le correnti, realtà tipiche del partito cattolico, si trasformano in breve tempo in solidi strumenti della lotta per il potere, cessando di essere espressione e articolazione della democrazia interna e del rapporto tra base e vertici del partito. Ciò finisce, inevitabilmente, col minare l'unità, la coesione del programma e dell'organizzazione del partito stesso. Tuttavia, il legame con il movimento dei lavoratori, dunque la stessa rappresentanza di massa del partito, si indebolisce sensibilmente quando nei primi anni sessanta il partito partecipa ai governi di coalizione di centro-sinistra.

Nell'esperienza di governo il Psi si rivela inadeguato a realizzare il programma di riforme strutturali che ne legittima la partecipazione. Questo fallimento, se da un lato aliena al partito il consenso del mondo del lavoro,

dall'altro non lo estende a settori diversi e significativi della società. L'esito complessivo sarà quello di una sua lenta trasformazione in un partito che, svuotato della sua identità, trarrà il suo potere e la sua forza dai diversi segmenti corporativi delle istituzioni e dell'economia. Non stupisce, a questo punto, che il partito, durante la sua esperienza di governo subisca ben due scissioni (nel 1963 e nel 1969), che ne indeboliscono il potere contrattuale nella coalizione con la Dc, nonché la forza competitiva rispetto al Pci sul terreno della rappresentanza del lavoro e del consenso elettorale.

Il quadro politico che negli anni settanta scaturisce da questo processo vede il Pci crescere e consolidare la propria forza politica ed elettorale, ma rimanere escluso dalla possibilità di governare. La sua azione si esercita tra la mediazione parlamentare e la mediazione dei conflitti sociali ed economici che scuotono il paese (Ciuffoletti, Degl'Innocenti, Sabbatucci, 1993).

La Dc rimane così il principale perno della governabilità. Questo attesta senza dubbio la sua intrinseca forza, ma mette in luce anche un isolamento che rivela la debolezza e la crisi dell'intero sistema politico-parlamentare. Neppure l'estremo tentativo di Aldo Moro, effettuato alla vigilia del suo rapimento, di superare quest'impatto con la proposta di una «strategia dell'attenzione» verso il Pci, escludendo il Psi, riuscirà a restituire vitalità e forza alla democrazia parlamentare della Repubblica.

Com'è noto, nel 1978 Aldo Moro, che dagli anni sessanta aveva guidato la prima fase della storia politica dell'Italia repubblicana, viene rapito e ucciso dalle Brigate Rosse. Il delitto del leader democristiano pone fine a quella che in seguito sarà definita la «prima Repubblica». Dopo l'eccidio i principali partiti politici non riusciranno a ricomporre un coerente e autorevole funzionamento delle istituzioni, mantenendo la rappresentanza democratica nella logica dei partiti di massa.

Il consenso politico-elettorale verrà garantito in misura crescente dall'aumento vertiginoso del debito pubblico, dal dilagare dell'affarismo e della corruzione, della rinuncia a mantenere il sistema-paese sul terreno della competitività con i paesi che avevano accettato le sfide dell'economia globalizzata post-fordista. Nel decennio successivo il Parlamento sarà sempre più debole e la rappresentanza politica dei partiti sempre meno omogenea e rispondente alle trasformazioni sociali ed economiche dell'Italia.

Il sistema democratico, inoltre, rivelerà una nuova grave lacuna quando si mostrerà incapace di assicurare la governabilità del paese. D'altra parte fallisce anche la soluzione decisionista del leader del Psi Bettino Craxi, volta a

sostituire nell'egemonia politica, sindacale ed elettorale il Pci (1984-1987) e a rovesciare i rapporti di forza nella coalizione con la Dc. Così, pure il progetto democristiano dei nuovi leader Andreotti, Forlani e De Mita, escludendo la linea di Aldo Moro e opponendosi decisamente al socialismo craxiano, finisce col privare la Dc della funzione di cardine della governabilità del paese.

Per concludere, appare ora evidente come nel quadriennio 1988-1992, mentre si assiste in Europa a una straordinaria accelerazione dei processi storici, in Italia si registra l'esaurirsi della «prima Repubblica» e la disgregazione del sistema dei partiti di massa (Colarizi, Gervasoni, 2005; Cafagna, 1993). La Dc è travolta, oltre che dagli scandali economici e affaristici, dalla sua incapacità a governare il paese dal centro. Il Psi (caso unico in Occidente) è sciolto nei fatti dalle inchieste della magistratura («operazione Mani Pulite»). Infine il Pci, incapace di trovare un suo coerente ruolo nell'ambito del socialismo democratico e come forza di governo, si avvia verso una deriva che ne snaturerà la consistenza, il programma e la struttura di partito di massa.

La profonda crisi della rappresentanza politica che si è manifestata durante gli anni novanta del secolo scorso con l'implosione del sistema dei partiti di massa, in particolare delle forme partitiche della sinistra, non ha trovato ancora una soluzione positiva (Macaluso, 2012; D'Alema, 2013). Al contrario, l'emergere di forme di rappresentanza politica a base «etnico-territoriale» (Lega Nord), di partiti aziendali, mediatici e personali (come il partito di Berlusconi: prima Forza Italia, poi Pdl), ovvero del partito liquido o all'americana (un'invenzione della sinistra), ha favorito l'estensione della crisi della Repubblica dal livello costituzionale a quello delle istituzioni parlamentari, rendendo ancora più precario l'equilibrio nei rapporti tra ordinamento della magistratura, esecutivo e legalità economica.

Ne è derivato un progressivo collasso dello Stato. Si sono deteriorate profondamente le principali componenti fondative della sovranità dello Stato nazionale, anche nella versione della democrazia italiana a doppia legittimazione nata nel secondo dopoguerra. Sono stati erosi i principi del diritto, le prerogative fiscali dello Stato. Si è progressivamente perso il controllo del debito sovrano, del deficit di bilancio, della spesa pubblica, dell'ammontare degli interessi sul finanziamento del debito.

Si è incrinato il controllo di larghe porzioni del territorio sia per il predominio dei poteri meta-legali sia per gli effetti della farraginoso applicazione

della riforma del Titolo V della Costituzione, che ha introdotto un federalismo-regionalismo perverso. Lo stesso monopolio legittimo della violenza è stato rimesso in discussione sia nella gestione dell'ordine pubblico sia nelle questioni legate alla diffusione dell'illegalità ordinaria, di quella organizzata e di quella dei «colletti bianchi». Di non minore gravità è risultata poi la riduzione della protezione sociale e del lavoro, il mancato sostegno allo sviluppo e l'irrazionale gestione del sistema di welfare.

Infine, i rapporti con il Vaticano e lo status internazionale del paese, soprattutto nel quadro europeo, hanno fatto registrare una secca diminuzione dell'autonomia decisionale e della capacità propositiva e di iniziativa diplomatica e politica. Inevitabile la progressiva deriva del paese verso una vera e propria rimessa in discussione della stessa unità e identità nazionale, tornata al binomio del *Grand Tour* arte-paesaggio.

Una situazione, quella attuale, che richiama le amare analisi con cui Machiavelli e Guicciardini, nel cuore della crisi dei primi due decenni del Cinquecento, svelarono l'inizio della decadenza dell'Italia nell'evo moderno, e che Leopardi riprese severamente agli albori del Risorgimento.

È questo il retroterra storico dell'attuale, grave cortocircuito nel rapporto tra l'Italia e l'Europa, aggravato inesorabilmente dalla natura della crisi economica e finanziaria internazionale, che ha creato di fatto uno spazio geoeconomico periferico in Europa. Ma forse, più correttamente, in questo ventennio si è imposta all'analisi più attenta degli studiosi e dei decisori politici nazionali e internazionali la comparazione con la diversa e opposta parabola della storia parallela dell'Italia e della Germania.

Unificate nella seconda metà dell'Ottocento, protagoniste, in negativo, della storia europea e mondiale del Novecento, sconfitte, umiliate e delegittimate dopo il 1945, convergenti nella prima integrazione europea, ma approdate con il nuovo millennio a occupare ruoli politici e a interpretare prospettive storiche assai divergenti. La Germania, riunificata, competitiva con i grandi aggregati della geo-politica contemporanea e *pivot* indiscutibile dello spazio europeo, proiettata verso l'area atlantica e verso l'Eurasia; l'Italia, a rischio di disunione e in bilico tra marginalizzazione-esclusione europea e ritorno alla «pura espressione geografica», secondo la cinica, ma realistica, espressione di Metternich (Pepe, 2012).

## Riferimenti bibliografici

- Agosti A. (1999), *Storia del Partito Comunista Italiano*, Bari, Laterza.
- Agosti A. (1996), *Palmiro Togliatti*, Torino, Utet.
- Aquarone A. (1981), *L'Italia giolittiana (1856-1915). Le premesse politiche ed economiche*, Bologna, Il Mulino, vol. I, pp. 181-ss.
- Aquarone A. (1965), *L'organizzazione dello Stato autoritario*, Torino, Einaudi, pp. 435-ss.
- Arfe G. (1965), *Storia del socialismo italiano. 1892-1926*, Torino, Einaudi, pp. 35-46.
- Brocchi R. (1907), *L'organizzazione di Resistenza in Italia*, Macerata, Libreria Editrice Marchigiana, p. XVIII.
- Cafagna L. (1993), *La grande slavina*, Venezia, Marsilio.
- Candeloro G. (1968), *Storia dell'Italia moderna. La costruzione dello Stato unitario. 1860-1871*, vol. V, Milano, Feltrinelli, p. 119, p. 188.
- Carocci G. (1975), *Storia dell'Italia dall'Unità ad oggi*, Milano, Feltrinelli, pp. 205-208.
- Castelnuovo Frigessi D. (1972), *Carlo Cattaneo: Industria e scienza nuova, scritti 1833-1839*, Torino, Einaudi, pp. LXI-ss.
- Castronovo V. (1975), *La storia economica*, Torino, Einaudi, vol. IV, pp. 130-ss.
- Cortesi L. (1969), *Il socialismo italiano tra riforme e rivoluzione*, Bari, Laterza.
- Ciuffoletti Z., Degl'Innocenti M., Sabbatucci G. (1993), *Storia del Psi. Dal dopoguerra a oggi*, vol. 3, Bari, Laterza.
- Colarizi S., Gervasoni M. (2005), *La cruna dell'ago. Craxi, il partito socialista e la crisi della Repubblica*, Bari, Laterza.
- Craveri P. (2006), *De Gasperi*, Bologna, Il Mulino.
- Craveri P. (1995), *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Torino, Utet.
- D'Alema M. (2013), *Contro corrente*, Bari, Laterza.
- Davies J.A. (1989), *Legge e ordine. Autorità e conflitti nell'Italia dell'Ottocento*, Milano, Franco Angeli.
- De Felice R. (1965), *Mussolini il rivoluzionario, 1883-1920*, Torino, Einaudi, pp. 136-ss.
- De Marco D. (1960), *Il crollo del Regno delle Due Sicilie*, Napoli, Annali dell'Università di Napoli.
- Eyck E. (1966), *Storia della Repubblica di Weimar. 1918-1933*, Torino, Einaudi, pp. 723-ss.
- Fabbi F. (2009), *Le origini della guerra civile. L'Italia dalla Grande guerra al fascismo, 1918-1921*, Torino, Utet.

- Gentile E. (1982), *Il mito dello Stato nuovo dall'antigiolittismo al fascismo*, Bari, Laterza, pp. 11-15.
- Ginsborg P. (1989), *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi. Società e politica, 1943-1988*, Torino, Einaudi, p. 47-ss.
- Gnocchi Viani O. (1899), *Dieci anni di Camera del Lavoro*, Bologna, Azzoguidi, p. 11.
- Lanaro S. (1992), *Storia dell'Italia repubblicana*, Venezia, Marsilio.
- Levra U. (1975), *Il colpo di Stato della borghesia*, Milano, Feltrinelli, pp. 378-379.
- Macaluso E. (2012), *Politicamente s/corretto*, Roma, Dino Audino Editore.
- Mariucci R. (1980), *Emergenze e tutele dell'ordine pubblico nell'Italia liberale*, Bologna, Il Mulino.
- Merli S. (1973), *Proletariato di fabbrica e capitalismo industriale. Il caso italiano. 1880-1900*, Firenze, La Nuova Italia, pp. 180-ss.
- Michels R. (1913), *Saggi economico-statistici sulle classi popolari*, Palermo, Sandron, pp. 60-ss.
- Pepe A. (2012), *Einlaitung*, in Montali E. (a cura di), *Einheit und Freiheit im Europa der Nationen*, Roma, Ediesse, pp. 13-28.
- Pepe A. (2003), *Il valore sociale del lavoro*, Roma, Ediesse, pp. 119-ss.
- Pepe A. (2000), *La Cgil e la costruzione della democrazia*, vol. 3, Roma, Ediesse.
- Pepe A. (1997), *La Cgil e l'Italia liberale*, Roma, Ediesse, pp. 17-ss.
- Pepe A. (1996), *Il sindacato nell'Italia del '900*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, pp. 11-18.
- Pepe A. (1978), *Lotta di classe e crisi industriale in Italia. La svolta del 1913*, Milano, Feltrinelli, pp. 204-205.
- Ragionieri E. (1961), *Socialdemocrazia tedesca e socialisti italiani. 1875-1895. L'influenza della socialdemocrazia tedesca nella formazione del Partito socialista italiano*, Milano, Feltrinelli, pp. 370-ss.
- Romeo R. (1984), *Cavour e il suo tempo. 1854-1861*, Bari, Laterza, vol. III, pp. 863-867.
- Romeo R. (1972), *Dal Piemonte sabaudo all'Italia liberale*, Bari, Laterza, pp. 273-274.
- Scirocco A. (1963), *Governo e Paese nel Mezzogiorno nella crisi dell'unificazione (1860-1861)*, Milano, Giuffrè.
- Scoppola P. (1997), *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, pp. 50-ss.
- Scoppola P. (1977), *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, Il Mulino.
- Spriano P. (1967), *Storia del Partito comunista italiano. Da Bordiga a Gramsci*, vol. I, Torino, Einaudi, pp. 78-ss.

Vivarelli R. (2012), *Storia delle origini del fascismo. L'Italia dalla grande guerra alla marcia su Roma*, Bologna, Il Mulino.

Winkler H.A. (1998), *La Repubblica di Weimar*, Roma, Donzelli.

#### ABSTRACT

*Il saggio analizza il sistema politico italiano ponendo al centro della ricostruzione il rapporto tra partiti e democrazia. Attraverso un lungo excursus viene analizzato il lento e difficile processo di formazione dei partiti politici di massa e della loro affermazione a partire dall'unità d'Italia, seguendone alcuni passaggi chiave: la svolta liberale di Giolitti dell'inizio del Novecento e il confronto con l'ineludibile nodo della questione sociale; l'inedito fenomeno della nazionalizzazione coatta delle masse attuata dal partito politico fascista e da Mussolini a partire dagli anni venti; la nascita dei partiti politici di massa in Italia alla fine della seconda guerra mondiale parallelamente alla formazione della Repubblica democratica parlamentare antifascista. L'autore, a partire da un'analisi delle caratteristiche dei diversi modelli partitici, ne ricostruisce il ruolo svolto nelle diverse stagioni della democrazia repubblicana italiana sino a giungere all'oggi, passando attraverso la crisi degli anni settanta e la successiva crisi della rappresentanza politica negli anni novanta del Novecento in cui si è assistito all'implosione del sistema dei partiti di massa.*

*The essay analyses the Italian political system focusing the attention on the reconstruction of parties' relationship and democracy. Through a long excursus it analyzed the mass parties' slow and difficult formation process and their success starting from Italian unity; it was also follow some key-process such as: Giolitti's liberal turn during the XIXth century beginning and the inextricable confrontation with the social problem; the unprecedented phenomenon of the forced masses' nationalization operated by Mussolini and the fascist party starting from 20<sup>th</sup>; the emergence in Italy of the mass parties at the end of the Second World War simultaneous to the emergence of the antifascist parliamentary democratic Republic. The author, starting from an analysis of the different parties models' characteristics, retraces the Italian republical democracy's role till nowadays, focusing on 70<sup>th</sup> crisis and the following political crisis of 90<sup>th</sup>. during which we assisted to the mass parties' system inner explosion.*



n. 3/2012 [51]

ANALISI. La crisi nel suo contesto: il capitalismo democratico e le sue contraddizioni di *Wolfgang Streeck* - Gli scioperi in Europa: ancora un decennio di declino o la vigilia di una nuova ondata? di *Lorenzo Bordogna*

TEMA. Ricerca e sindacato - *Presentazione*. Azione del sindacato e bisogno di conoscenza di *Giuglielmo Epifani* - Ascoltare/osservare il lavoro e la cittadinanza, comprendere, agire di *Emanuele Berretti*, *Alfiero Boschiero*, *Cesare Minghini* - Sindacato e ricerca: una riflessione storico/critica su un rapporto necessariamente complesso di *Ida Regalia* - Gli Ires: una discontinuità necessaria di *Vladimiro Soli* - «Ascoltare il lavoro» a Ca' Foscari: un'esperienza di collaborazione tra sindacato e università di *Alessandro Casellato*, *Gilda Zazzara* - Nel Mezzogiorno: una relazione difficile di *Paola De Vivo* - L'importanza di indagare il lavoro di *Gianfranco Francese* - «Investire nella cultura e nella formazione: un imperativo categorico per i sindacati». *Intervista a Guido Baglioni a cura di Adolfo Braga* - Sindacati e ricerca, sindacalisti e ricercatori. Qualche insegnamento dall'esperienza dell'Ires francese di *Jacques Freyssinet* - Dare forma all'azione: la formazione tra ricerca e sindacato di *Cristiano Chiuso*

CONFRONTO. *Fiat Chrysler e la deriva dell'Italia industriale* di Giuseppe Berta [Il Mulino, 2011] Nuove regole per le relazioni industriali nello scenario globale di *Cesare Damiano* - La rilevanza della frammentazione organizzativa della produzione di *Josh Whitford*

TENDENZE. Sardegna: Alcoa e Vinyls come parabola del sogno infranto di *Maria Tiziana Putzolu* - Come la flessibilizzazione dell'ingresso nella vita adulta cambia il rapporto dei giovani con la politica di *Claudia Pratelli*

n. 4/2012 [52]

ARGOMENTO. Un accordo sulla produttività pieno di nulla (di buono) di *Davide Antonioli e Paolo Pini* - Un Patto che stimoli la crescita della produttività e della competitività. *Un invito alle parti sociali affinché non perdano l'occasione di contribuire a fermare il declino, ed al Governo di sostenere concretamente tale impegno*

ANALISI. Relazioni industriali europee e pressioni internazionali. Analisi comparata fra sei paesi di *Giuglielmo Meardi*

TEMA. Futuro e rilancio del lavoro pubblico - *Presentazione*. Cambiamenti ragionevoli di *Mario Ricciardi* - Tra passato e presente: un tentativo di lettura di *Mario Ricciardi* - Le stagioni del lavoro pubblico di *Michele Gentile* - La contrattazione collettiva nel pubblico impiego in Europa Opportunità e limiti di *Giuseppe Della Rocca* - Quale futuro per le relazioni sindacali di *Carmine Russo* - Dirigenti tra due fuochi: la politica a zig-zag distrugge l'amministrazione di *Pietro Barreza* - Welfare e settore pubblico di *Paolo Matteini*

TAVOLA ROTONDA. La valorizzazione del lavoro pubblico con *Paolo Bonomo*, *Federico Bozzanca*, *Daniele Ilari*, *Antonio Naddeo*, coordina *Mario Ricciardi*

40 ANNI DOPO. I cambiamenti del lavoro in Italia negli ultimi decenni di *Enrico Pugliese*

CONFRONTO. *La Rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie e welfare* di Gøsta Esping Andersen [Il Mulino, 2011]

Emancipazione femminile e nuove diseguglianze di *Domenica La Banca* - Un ordine normativo futuro per equilibri instabili di *Elena Persano*

TENDENZE. Fratelli minori? I sindacati nei sistemi di formazione bilaterali in Italia e in Francia di *Lilli Casano* - Dal G20 messicano di Los Cabos al dopo-Consiglio europeo del 29 giugno 2012 di *Silvana Paruolo*

n. 1/2013 [53]

IL PIANO DEL LAVORO. *Presentazione*. Piani e progetti per il rilancio del ruolo dei sindacati di *Mimmo Carrieri* - Un progetto per stimolare le migliori energie sociali *Intervista a Susanna Camusso a cura di Mimmo Carrieri*

CONTRIBUTI. Un'agenda per la crescita economica e civile del paese, la modernizzazione e la creazione di buona occupazione di *Gaetano Sateriale, Riccardo Sanna, Riccardo Zelinotti* - Un Nuovo Piano del Lavoro per un nuovo modello di sviluppo. In Europa e in Italia di *Silvano Andriani* - Beni pubblici e beni comuni: il ruolo dello Stato di *Laura Pennacchi* - Il passato e il futuro di *Adolfo Pepe* - Le radici della crisi e le possibili soluzioni di *Marcello Minenna* - L'innovazione come chiave per lo sviluppo e la competitività di *Roberto Romano, Stefano Lucarelli* - Lavoro e attivazione in Europa. Investimento sociale o creazione diretta di nuova occupazione? di *Andrea Ciarini* - Il rallentamento della produttività del lavoro in Italia: cause e soluzioni di *Giuseppe Travaglini* - Storie di ordinario precariato di *Francesca della Ratta-Rinaldi, Patrizio Di Nicola, Ludovica Ioppolo, Simona Rosati*

DISCUSSIONE. Il Piano del Lavoro ieri e oggi di *Guglielmo Epifani* - Per un Nuovo Piano del Lavoro. Un commento di *Sebastiano Fadda* - Uno «schema del lavoro»: un utile riferimento di *Carlo Dell'Aringa* - Una riflessione positiva: maggiore attenzione al fisco e alla contrattazione di *Giorgio Benvenuto* - Un nuovo modo di lavorare. Stabilità occupazionale, partecipazione e crescita di *Leonello Tronti* - Questioni aperte nella proposta della Cgil di *Massimiliano Mazzanti, Paolo Pini*

DOCUMENTAZIONE. CGIL: per un Nuovo Piano del Lavoro - Una concisa antologia su come rimettere il salario, il lavoro e l'iniziativa pubblica al centro della società europea di *Paolo Borioni*

n. 2/2013 [54]

ARGOMENTO. Un patto faustiano con il neoliberalismo? - Ascesa e caduta dei patti sociali nella Repubblica d'Irlanda di *Roland Erne, Vincenzo Maccarrone*

TEMA. Contrattazione e produttività - *Presentazione*. Cambiare la posta in gioco per rilanciare la contrattazione di *Mimmo Carrieri* - Contrattazione, dinamica salariale e produttività: ripensare obiettivi e metodi di *Davide Antonioli, Paolo Pini* - Quali politiche per il rilancio della produttività di *Marcello Messori* - Un assetto della contrattazione equilibrato e dinamico di *Elena Lattuada* - Come ridisegnare le relazioni tra le parti di *Pierangelo Albini, Giulio de Caprariis* - La presunta oggettività della misurazione della produttività di *Antonio Focillo* - Contrattazione e patto sociale. Un richiamo ai fondamenti di *Sebastiano Fadda* - Le ragioni strutturali che giustificano la contrattazione nazionale di *Paolo Leon* - Piani, non solo premi di *Anna M. Ponzellini* - Per un Patto di produttività e crescita in termini di produttività programmata? di *Nicola Acocella* - Basta nuove regole centrali, agiamo a livello locale di *Piergiorgio Caprioli* - Produttività del lavoro e contrattazione collettiva di *Rocco Palombella*

CONFRONTO. *I sindacati. Tra le conquiste del passato e il futuro da costruire* di *Mimmo Carrieri* [il Mulino, 2012]

I «nuovi» dilemmi del sindacato di *Francesco Sinopoli* - No ai fraintendimenti riguardo alla battaglia in difesa dell'art. 18 di *Sergio Cofferati* - Postilla. Per continuare a discutere di *Mimmo Carrieri*

TENDENZE. Lezioni americane. Riattivare il territorio per costruire il sindacato di *Alessandro Coppola* - Il delegato sindacale come «termometro» sociale del cambiamento di *Davide Dazzi*

# **Pubblicità Unipol**

# **Pubblicità Unipol**