

INDICE

ARGOMENTO

- Davide Antonioli e Paolo Pini*
Un accordo sulla produttività pieno di nulla (di buono) 9
- 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* 25

ANALISI

- Guglielmo Meardi*
Relazioni industriali europee e pressioni internazionali
Analisi comparata fra sei paesi 33

TEMA

- Futuro e rilancio del lavoro pubblico
- Mario Ricciardi*
Presentazione. Cambiamenti ragionevoli 59
- Mario Ricciardi*
Tra passato e presente: un tentativo di lettura 63
- Michele Gentile*
Le stagioni del lavoro pubblico 85

<i>Giuseppe Della Rocca</i>	
La contrattazione collettiva nel pubblico impiego in Europa	
Opportunità e limiti	99
<i>Carmine Russo</i>	
Quale futuro per le relazioni sindacali	119
<i>Pietro Barrera</i>	
Dirigenti tra due fuochi: la politica a zig-zag distrugge l'amministrazione	137
<i>Paolo Matteini</i>	
Welfare e settore pubblico	151
TAVOLA ROTONDA	
La valorizzazione del lavoro pubblico (con Paolo Bonomo, Federico Bozzanca, Daniele Ilari, Antonio Naddeo, coordina Mario Ricciardi)	163
40 ANNI DOPO	
<i>Enrico Pugliese</i>	
I cambiamenti del lavoro in Italia negli ultimi decenni	181
CONFRONTO	
<i>La Rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie e welfare</i> di Gøsta Esping Andersen [Il Mulino, 2011]	
<i>Domenica La Banca</i>	
Emancipazione femminile e nuove diseguaglianze	211
<i>Elena Persano</i>	
Un ordine normativo futuro per equilibri instabili	221

TENDENZE

Lilli Casano

Fratelli minori? I sindacati nei sistemi di formazione
bilaterali in Italia e in Francia

231

Silvana Paruolo

Dal G20 messicano di Los Cabos al dopo-Consiglio
europeo del 29 giugno 2012

259

ARGOMENTO



Un accordo sulla produttività pieno di nulla (di buono)

Davide Antonioli e Paolo Pini**

La lettura del testo definitivo dell'Accordo sulla produttività proposto da Confindustria il 16 novembre 2012 («Linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia») alle varie organizzazioni imprenditoriali e sindacali delle imprese e dei lavoratori, portato poi al tavolo di discussione con il governo il 21 novembre seguente, induce preoccupazione e sconforto sia per quello che dice sia per quello che non dice.

Gli anni trascorsi dal famoso Protocollo del 23 luglio 1993 si vedono tutti, come si notano i passi indietro fatti dalle parti sociali rispetto alla prospettiva verso cui si muoveva quel patto: da un lato il rientro dall'inflazione, dall'altro l'avvio dei due livelli di contrattazione e la volontà di introdurre modalità di partecipazione sostanziale entro le imprese, anche mediante – ma non solo – meccanismi retributivi premianti. Il rientro dall'inflazione non è certo oggi il tema rilevante, mentre all'opposto vi è quello della deflazione. Ma quello dei modelli contrattuali e delle modalità di partecipazione lo dovrebbe essere di certo, se ci si propone di affrontare la questione del declino della produttività (Antonioli, Pini, 2009). Leggendo il testo non sembra proprio questo il caso.

Ma andiamo con ordine: le cause del declino, le proposte per affrontarlo, gli effetti possibili, le questioni aperte nel dettaglio.

1. Le cause del declino

Quali sono le cause della stagnazione della produttività e del declino nella sua crescita? Il testo d'intesa proposto richiama con forza i fattori

* Davide Antonioli è docente di Economia politica nell'Università di Ferrara.

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

esterni all'impresa, chiamando altri soggetti (il governo in primis) a intervenire per la loro soluzione. La carenza di infrastrutture, le spese per l'energia, la logistica, i trasporti, che impongono costi materiali alle imprese che ne abbassano la produttività o ne rallentano la crescita, cui si aggiungono costi immateriali altrettanto importanti quali la burocrazia, le carenze di sicurezza e legalità, il basso livello di istruzione.

Ben poco si dice, invece, su fattori sui quali hanno prima responsabilità le imprese, e l'insieme delle parti sociali con le quali le imprese firmano accordi nei processi negoziali di primo (nazionale) e secondo (aziendale e territoriale) livello. Non sembra sufficiente un generico richiamo agli investimenti per l'ammodernamento dei macchinari e in ricerca e sviluppo per l'introduzione di innovazioni di prodotto e di processo, quando invece il tema è quello dell'innovazione tecnologica e organizzativa interna alle imprese, delle nuove tecnologie di produzione basate sulla *information and communication technology* (Ict), dei nuovi disegni organizzativi dell'impresa e del lavoro e delle nuove pratiche di lavoro, della *complementarità* di questi fattori che rende moltiplicativo il loro impatto sulla produttività (Leoni, 2008; Antonoli et al., 2011). Queste sono aree principali di intervento delle imprese, sulle quali proprio le imprese hanno rallentato i loro investimenti nell'arco degli ultimi 15 anni, come le statistiche internazionali (Ocse, Eurostat) e nazionali (Istat) attestano profusamente in termini assoluti e comparati con altri paesi industriali.

Il documento d'intesa rimanda ad altro nell'individuazione dei fattori alla base del declino della produttività, evitando di entrare nel merito di quegli elementi su cui le imprese hanno la principale responsabilità per i sotto-investimenti fatti. Alcuni di questi neppure sono citati nel documento: ciò attesta in modo disarmante la mancanza della necessaria consapevolezza circa i risultati che la ricerca economica ha raggiunto da più di dieci anni. Un documento sottoscritto da tanti economisti e operatori italiani già nel 2006 richiamava la loro importanza invitando parti sociali e governo a implementare un serio «patto sociale sulla produttività e la crescita» (www.pattosociale.altervista.org). Se non si individuano questi fattori come centrali nella spiegazione del declino, e non li si affronti di conseguenza, non è certo evidente come possano scaturire quegli incrementi di produttività cui poi le retribuzioni dei dipendenti dovrebbero essere collegate. La crescita delle retribuzioni rimarrà solo un miraggio, il costo del lavoro per unità di prodotto proseguirà nel suo trend di cresci-

ta, e non vi saranno opportunità di aumento della domanda interna basata sui consumi delle famiglie.

2. Le proposte per affrontarlo

La proposta di accordo tra le parti sembra in fondo avere una duplice finalità. Da un lato, rispondere positivamente alla richiesta del governo, disposto a concedere una riduzione della tassazione sul lavoro solo sulle quote variabili delle retribuzioni, a condizione che le parti si impegnino nel legare le stesse ai risultati economici delle imprese, in primis a indicatori di produttività aziendale. Dall'altro, ribadire l'autonomia delle parti nella sfera delle materie contrattuali, decidendo come e quando introdurre meccanismi di collegamento tra retribuzioni e risultati economici nell'ambito della contrattazione collettiva.

Nel quadro dell'obiettivo di ridurre il carico fiscale sul lavoro e sull'impresa, le parti sociali firmatarie del documento chiedono che vengano incrementate, rese certe e facilmente accessibili tutte le misure fiscali e contributive volte a incentivare la contrattazione di secondo livello, che collega parte della retribuzione al raggiungimento di obiettivi definiti, quali quelli di produttività, qualità, redditività, efficacia, innovazione, valorizzazione del lavoro, efficienza organizzativa e altri elementi rilevanti ai fini del miglioramento della competitività del settore produttivo. In particolare: applicare in modo certo e stabile la detassazione del salario di produttività, introducendo un'imposta pari al 10 per cento, sostitutiva di Irpef e addizionali, da applicare sui redditi da lavoro dipendente fino a 40 mila euro lordi annui; applicare la normativa sulla decontribuzione del salario di produttività (legge 247 del 2007¹) sino al 5 per cento della retribuzione contrattuale.

A fronte di tali specifiche richieste, le parti sociali si impegnano affinché il legame tra retribuzione e risultati d'impresa sia definito dal secondo livello di contrattazione, con l'obiettivo principale di accrescere la produttività d'impresa. In particolare si prevede quanto segue:

¹ I primi incentivi fiscali risalgono al 1997, con la legge 135, poi abrogati nel 2007 dalla legge 247. Questo meccanismo di incentivazione ha quindi origini lontane e risale a 15 anni orsono. Dopo il 2007 ulteriori modifiche sono state introdotte, in occasione dei rinnovi del finanziamento di quanto previsto dalla normativa (ad esempio, nel 2008 con la legge 126).

- a) il contratto collettivo nazionale di lavoro deve prevedere una chiara delega al secondo livello di contrattazione delle materie e delle modalità che possono incidere positivamente sulla crescita della produttività, quali la disciplina delle prestazioni lavorative, gli orari e l'organizzazione del lavoro;
- b) i contratti collettivi nazionali di lavoro possono prevedere che una quota degli aumenti economici derivanti dai rinnovi contrattuali sia destinata alla negoziazione di elementi retributivi da collegare agli incrementi di produttività e redditività definiti dalla contrattazione di secondo livello, beneficiando così delle misure di detassazione e decontribuzione previste per il salario di produttività (in assenza di contrattazione di secondo livello, tale quota è previsto che sia mantenuta come componente strutturale nel primo livello);
- c) la contrattazione di secondo livello deve disciplinare quanto ha fra gli obiettivi la crescita della produttività aziendale. Si prevede inoltre che le parti sociali, in tema di partecipazione dei lavoratori dell'impresa, mantengano la prerogativa di intervento mediante la contrattazione collettiva, e che il governo, anche in materia di partecipazione agli utili e al capitale, debba esercitare la delega prevista dalla normativa in materia subordinatamente a un approfondito confronto con le parti sociali; al contempo, si ritiene utile avviare un confronto sull'azionariato volontario dei dipendenti anche in forme collettive.

3. Gli effetti possibili

Costituisce l'accordo proposto, con gli impegni in esso annunciati, uno strumento valido per conseguire l'obiettivo che ci si propone, ovvero la crescita della produttività e della competitività? Secondo noi no, non lo costituisce, anzi potrebbe produrre effetti nella direzione opposta.

Anzitutto lo strumento fiscale previsto, per come esso è congegnato, potrebbe facilmente tradursi solo in uno spreco di risorse pubbliche (annunciate in 1.600 miliardi di euro, portate a 2.150 miliardi nel triennio 2013-2015) per incentivare contratti di secondo livello che prevedono unicamente un legame nominale tra retribuzione e risultati, ma per nulla sostanziale, costruendo un'autostrada ad accordi «cosmetici», che ben poco hanno di variabile e quindi non incidono sulla produttività. In que-

sta materia gli accordi cosmetici sono ben noti non solo nella letteratura economica, ma soprattutto nella pratica della negoziazione sperimentata a partire dal 1993, verificati già dal 1997, dopo quattro anni di sperimentazione nel nostro paese (Pini, 2001). La pratica della decontribuzione e dell'eventuale detassazione del salario variabile, in assenza di procedure verificabili e condivise del legame tra premi e indicatori, induce comportamenti collusivi tra le parti. L'esperienza italiana non appare neppure confermare che l'intervento normativo fiscale accresca in modo significativo la diffusione della contrattazione di secondo livello, che negli ultimi dieci anni è diminuita.

In secondo luogo, la proposta non appare articolare il legame tra retribuzione e risultati economici come le ricerche suggeriscono. Non definisce in modo appropriato la natura del legame, che si potrebbe pensare – in assenza di un dettaglio adeguato – definito in modo tradizionale, secondo schemi di incentivazione dello sforzo lavorativo se non anche di suddivisione del rischio d'impresa, associando la retribuzione alla produttività aziendale o alla redditività. Schemi che hanno tale natura si sono dimostrati inefficaci nel determinare una crescita della produttività complessiva, a volte hanno anche indotto comportamenti collusivi tra le parti, se non fraudolenti; la loro incentivazione fiscale è stata eliminata dalle legislazioni di paesi che l'avevano inizialmente adottata. Al meglio si basano su una concezione fordista dell'impresa, che non è il modo più innovativo di concepire oggi l'impresa, dove il capitale cognitivo è il *core* del processo produttivo; al peggio strizzano l'occhio a modelli manageriali che tendono a spostare il rischio di fare impresa sul singolo lavoratore, garantendo peraltro premi alle fasce manageriali anche nei casi di non raggiungimento degli obiettivi.

A fronte di tale suddivisione del rischio non si introduce alcun sistema di partecipazione alle strategie d'impresa, si accenna solo a scambi informativi o consultivi che poco hanno a che fare con modalità di partecipazione diretta o indiretta dei dipendenti, avendo come riferimento modelli esistenti come quello tedesco o di alcuni paesi nordici. Peraltro l'innovazione tecnologica, l'innovazione di prodotto, quella sull'organizzazione dell'impresa, i processi formativi, di valorizzazione e responsabilizzazione delle risorse umane, il disegno dei luoghi di lavoro e dell'organizzazione del lavoro nell'impresa e ai suoi confini sempre meno definiti *ex ante*, costituiscono gli indicatori (input) cui collegare le retribuzioni

variabili collettive e di gruppo, come la letteratura economica più avveduta suggerisce (Albertini, Leoni, 2009; Antonioli, Mazzanti, Pini, 2010), piuttosto che indicatori di output produttivo – siano questi di prodotto per ora lavorata, di qualità standard della produzione, di redditività aziendale – in quanto ritenuti poco adatti per attivare un percorso virtuoso tra salari e risultati economici. In più il testo introduce lo spostamento dell'istituto dell'equivalenza delle mansioni dalla norma di legge alla contrattazione collettiva, spostamento che contempla una potenziale riduzione nella protezione del lavoratore nei confronti del rischio che un cambiamento nell'organizzazione del lavoro comporti un peggioramento delle sue mansioni (*demansionamento*). È difficile aspettarsi che così concepito lo strumento di crescita della produttività mediante la via delle retribuzioni flessibili conduca a conseguire l'obiettivo dichiarato, semmai la produttività continuerà a ristagnare, se non a declinare, e le retribuzioni aumenteranno (poco) solo in ragione di comportamenti collusivi tra le parti, oppure in ragione del permanere di forme non concorrenziali sul mercato del prodotto, che conferiscono potere di mercato a un numero limitato di imprese. In questi casi i lavoratori dipendenti non godranno di grandi vantaggi dal legame tra retribuzione e risultati d'impresa, mentre in qualità di consumatori pagheranno sotto forma di prezzi più alti per beni e servizi, e in qualità di pagatori certi di imposte contribuiranno alla copertura degli oneri collettivi degli incentivi fiscali.

In terzo luogo, si prospetta uno spostamento significativo della contrattazione collettiva dal livello nazionale a quello aziendale o territoriale, senza peraltro prevedere alcuna forma di garanzia circa la questione assai controversa della rappresentanza e rappresentatività delle parti firmatarie e non firmatarie degli accordi.

Sul primo aspetto non possiamo non rimarcare che istituti contrattuali così genericamente definiti, che passano dal primo al secondo livello di contrattazione solo perché si afferma che vanno a influenzare i risultati d'impresa, aprono la possibilità di un'ulteriore riduzione del ruolo del contratto nazionale verso quello aziendale o territoriale. Inoltre, il fatto che si preveda, in caso di presenza del secondo livello contrattuale, che una quota del salario contrattata sul primo livello possa passare al secondo, usufruendo dei benefici fiscali, implica evidentemente che tale quota perde la sua caratteristica certa per assumere quella incerta in quanto variabile, dipendente dagli esiti produttivi o di redditività dell'impresa.

Quindi il salario variabile diviene non parte aggiuntiva, accessoria e complementare del salario fisso, bensì quota sostitutiva del salario fisso previsto dal contratto aziendale. Ciò appare anche più rilevante appena si ricorda che ancora non trova soluzione appropriata la questione della tutela del potere d'acquisto del salario, rimasta aperta con l'accordo quadro sulla contrattazione del 2009, cui si aggiunge quella dei minimi contrattuali che comunque il contratto nazionale deve salvaguardare. Il sistema di indicizzazione Ipcà introdotto nel 2009 già non tutelava il potere d'acquisto; ora con il nuovo testo costituisce il «tetto massimo» di indicizzazione, per cui può succedere che si va anche al di sotto di questo per tenere conto delle condizioni generali dell'economia, del mercato del lavoro, delle condizioni internazionali, con un indubbio peggioramento potenziale per il potere d'acquisto del salario dei lavoratori e un'ulteriore tappa nel superamento degli automatismi contrattuali come voluto – anche se non esplicitato nel testo – dal governo e da Confindustria.

Sul secondo aspetto, lo spostamento del baricentro della contrattazione collettiva dal nazionale all'aziendale e territoriale accentua la rilevanza della questione rappresentatività delle organizzazioni sindacali, e dei diritti di rappresentanza che hanno le organizzazioni che non sottoscrivono gli accordi e che si vedono escluse dalle successive trattative pur essendo soggetti ampiamente rappresentativi. In questo ambito impegni ad affrontare la questione vengono ripetuti da anni, in incontri formali e anche in documenti ufficiali sottoscritti da tutte le organizzazioni sindacali, come quello ultimo del 2011 (Accordo interconfederale del 28 giugno), ma nessuno di questi impegni è stato mantenuto. Nel frattempo si intensificano le azioni di imprese e organizzazioni sindacali che contrastano con le consuetudini contrattuali, con precise normative di legge, finanche con principi costituzionali. Caso ultimo eclatante è il confronto per il rinnovo del contratto nazionale dei metalmeccanici, avviato da Federmeccanica escludendo la Fiom Cgil dal tavolo delle trattative. Ricordiamo inoltre che è ancora in vigore il famigerato art. 8 della legge 148 del 2011, secondo il quale «sarebbero ammissibili contratti collettivi aziendali e territoriali derogatori sia dei contratti nazionali di lavoro che delle discipline di legge. Una sorta di diritto del lavoro “fai da te”, differenziato a livello aziendale e territoriale, sicuramente illegittimo sul piano costituzionale» (Mariucci, 2012), Il documento proposto, invece di affrontare la questione, pospone ulteriormente la ricerca di una soluzione condivisa. Non crediamo sia op-

portuno che il nodo circa il valore degli accordi, la loro esigibilità e i diritti di rappresentanza dei non firmatari possa essere ancora eluso, rimandato a dopo la sottoscrizione del patto sulla produttività, a meno che non si voglia indurre un'escalation nel ricorso ai giudici del lavoro, più di quanto sia avvenuto sinora. La democrazia sindacale è sostanza e non forma del patto di produttività e avrebbe necessità di una definizione contestuale².

4. Questioni aperte in dettaglio

La disamina dell'Accordo di novembre 2012 delle pagine precedenti ha messo in luce i potenziali effetti distorsivi di questo accordo e i pericoli che si annidano tra le righe del testo per i lavoratori. In questa sezione si elencano in dettaglio le principali questioni insolute e problematiche.

4.1 Dal Ccnl al contratto di secondo livello: premio di produttività

In un quadro di incertezza economica di breve e medio termine le parti sociali firmatarie concordano su un punto che reputiamo grave e foriero di conseguenze negative per i lavoratori: «i contratti collettivi nazionali di lavoro possono definire che una quota degli aumenti economici derivanti dai rinnovi contrattuali sia destinata alla pattuizione di elementi retributivi da collegarsi a incrementi di produttività e redditività definiti dalla contrattazione di secondo livello». Così formulata la frase implica che una quota degli aumenti retributivi contrattati a livello nazionale e finalizzati a salvaguardare il potere di acquisto dei salari possa essere utilizzata come salario variabile da collegare a indicatori di performance economica d'impresa.

Ci si chiede come spiegheranno ai propri iscritti le associazioni sindacali firmatarie questa parte dell'accordo, dato che, nel caso gli obiettivi di performance fissati congiuntamente con l'impresa non vengano raggiunti,

² Osserva Mariucci (2012): «è evidente tuttavia che nessun passo avanti si può fare, sulla produttività e su altro, se non si mette ordine al sistema delle relazioni sindacali, a partire da tre questioni cruciali: l'accertamento della rappresentatività dei sindacati, i procedimenti di validazione dell'efficacia dei contratti collettivi, il diritto di ogni sindacato rappresentativo di partecipare alle trattative e di costituire proprie rappresentanze nei luoghi di lavoro, a prescindere dall'aver o meno sottoscritto precedenti contratti».

L'aumento del salario non sarà nemmeno tale da salvaguardare il potere di acquisto dei redditi dei lavoratori, peraltro già solo parzialmente tutelato in ragione del meccanismo modificato con l'Accordo quadro sulla contrattazione del 2009³. Se poi, come recita l'Accordo, «tale quota (*la quota degli aumenti economici derivanti dai rinnovi contrattuali sia destinata alla pattuizione di elementi retributivi da collegarsi a incrementi di produttività e redditività*) resterà parte integrante dei trattamenti economici comuni per tutti i lavoratori rientranti nel settore di applicazione dei contratti nazionali, laddove non vi fosse o venisse meno la contrattazione di secondo livello», a chi gioverebbe effettivamente flessibilizzare parte del salario? A nessuno probabilmente⁴. Con l'applicazione di contratti «cosmetici», sulla carta finalizzati a incentivare la produttività attraverso la flessibilizzazione di una quota del salario, ma di fatto risultanti in semplici premi monetari disgiunti da indicatori di performance, imprese e lavoratori si assicurano gli sgravi fiscali senza che vi siano effetti positivi sulla produttività.

Ricordiamo, tra l'altro, che la diffusione di accordi di secondo livello, negli anni, non è stata ai livelli attesi, nonostante l'introduzione di elementi di incentivazioni alla diffusione, cui ci riferiremo in seguito. Vi è consenso comune sulle cifre relative alla diffusione della contrattazione di secondo livello e dei premi variabili, nonché della quota di questi ultimi sulla retribuzione complessiva (Casadio, 2010; Isae, 2009). Dalla recente indagine Isae, condotta nel dicembre 2008, meno del 30 per cento delle imprese ha una qualche forma di contratto di secondo livello. Se questo esiste, è per quasi la totalità dei casi un contratto aziendale e non territoriale. Oltre il 70 per cento delle imprese con contratto integrativo ha introdotto voci retributive legate a parametri aziendali, ma voci retri-

³ Si sottolinea che in merito al presente punto la Cgil, unico sindacato non firmatario, ha mantenuto una posizione coerente con quella assunta nei confronti dell'Accordo quadro sulla contrattazione del 2009, in cui si predisponavano le linee guida per l'adozione del salario variabile legato a indicatori di performance. Difficile tacere il sindacato di comportamento sclerotico, come fatto da alcuni commentatori, data la coerenza di posizioni mostrate nel tempo di fronte alle medesime proposte di accordo.

⁴ A tal proposito si ricorda l'esperienza fallimentare dei contratti fotocopia, come ricordano Fazio e Tiraboschi (2011) quando affermano che è «sufficiente scorrere i principali accordi di detassazione sottoscritti nell'anno che volge ora al termine per rendersi conto di come il provvedimento, pur contribuendo positivamente a ridurre il peso del cuneo fiscale sulle buste paga dei lavoratori, non abbia sostenuto veri e propri incrementi di produttività concordati a livello territoriale o aziendale».

butive che effettivamente variano al variare dei risultati aziendali sembrano essere contrattate in circa il 62 per cento delle imprese (Isac, 2009, pp. 227-228). Tuttavia, la quota delle voci retributive integrative complessive sul salario totale è decisamente bassa: non supera il 5 per cento nella maggior parte (53 per cento) delle imprese con contratto di secondo livello, si attesta tra il 5 e il 10 nel 26 per cento delle imprese che praticano contrattazione integrativa ed è marginale la quantità di imprese in cui tale quota supera il 10 per cento.

Un'ulteriore considerazione va effettuata sul legame tra retribuzione variabile e partecipazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze (Carrieri, Militello, 2012; Antonioli, Pini, 2005). La questione la rimarcammo anche a seguito dell'Accordo quadro sulla contrattazione del 2009 (Antonioli, Pini, 2009). Condizione necessaria affinché il salario variabile si configuri come strumento utile di incentivazione è la contestuale presenza di una *partecipazione forte* dei dipendenti e delle rappresentanze, che non si limiti a meri processi di informazione o consultazione, ma che preveda anche un momento negoziale nelle decisioni d'impresa. Nell'attuale Accordo, invece, si prevede di favorire «informazione e consultazione dei lavoratori, nonché di partecipazione dei dipendenti agli utili e al capitale». Tralasciando il richiamo alla partecipazione agli utili che, data la presente situazione economica, alcuni commentatori hanno bollato come una «colossale presa in giro» (Boeri, 2012), il richiamo al responsabile coinvolgimento dei lavoratori nelle scelte dell'impresa, associato al continuo *refrain* su informazione e consultazione, ma mai sulla negoziazione, sembra prefigurare una tipologia di partecipazione di tipo adattivo da parte dei lavoratori. Si configura l'ormai usuale, negli ultimi anni, passo indietro rispetto all'Accordo del luglio 1993, nella misura in cui si tralascia un elemento importante di quell'intesa, ovvero che i premi di risultato devono essere introdotti sulla base di una partecipazione sostanziale e forte dei lavoratori all'impresa, superando impostazioni obsolete che rimandano a schemi di produzione fordisti-tayloristi.

4.2 Dal Ccnl al contratto di secondo livello: istituti che disciplinano la prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro

Il passaggio dalla contrattazione nazionale alla contrattazione di secondo livello riguarda anche una serie di altri istituti legati all'organizzazione del

lavoro e della produzione. Si prevede che tale passaggio sia regolamentato dal contratto nazionale, che indicherà i limiti della delega oltre la delega stessa. Risulta qui evidente quanta parte del risultato finale sia lasciata ai rapporti di forza tra le parti al secondo livello di contrattazione. Inoltre, il trasferimento della regolazione dalla norma alla contrattazione, come nel caso del demansionamento (Cgil, 2012), apre un grave *vulnus* in materia di diritto del lavoro.

Inoltre, poiché dalle linee dell'accordo non emergono specifici istituti per cui si preveda tale passaggio, ma si richiamano in modo generico tutte le «materie e (delle) modalità che possono incidere positivamente sulla crescita della produttività, quali gli istituti contrattuali che disciplinano la prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro», si può ipotizzare che sulla base dei rapporti di forza contingenti tra le parti contrattuali vi saranno nel tempo ridefinizioni di istituti riguardanti l'organizzazione del lavoro, che sono fondamentali per definire la buona qualità delle condizioni di lavoro (ad esempio, orario di lavoro, straordinari) che entreranno a far parte degli elementi regolati dalla contrattazione. Poiché in periodi di recessione economica il potere contrattuale dei lavoratori diminuisce sarà più facile per le imprese ricorrere a forme di *dumping*, ovvero di competizione al ribasso che nuoce alle condizioni di lavoro, come già ricordato successivamente alla firma dell'Accordo quadro sulla contrattazione del 2009 (Antonioni, Pini, 2009). Spetterebbe poi ai round successivi di contrattazione ripristinare migliori condizioni di lavoro, ma si può ben immaginare la difficoltà se ciò comporta costi aggiuntivi per l'impresa, ammesso che i rapporti di forza contrattuale mutino in modo significativo.

In sintesi: derogare alle disposizioni di legge, portando materie ora regolate dalla norma nell'ambito delle competenze della contrattazione di primo e secondo livello, che effetti avrà sui diritti dei lavoratori? Noi crediamo che si prospetti ben poco di positivo su questo fronte per i lavoratori.

4.3 Detassazione e decontribuzione

Per quanto riguarda gli strumenti per incentivare la diffusione della contrattazione di secondo livello e del salario variabile, la posizione delle parti espressa nell'accordo è la seguente. L'incentivazione monetaria si

lega all'effettiva applicazione di strumenti legislativi già esistenti, come la legge 247/2007, volta a incentivare la diffusione della contrattazione di secondo livello, che fissa uno sgravio contributivo entro il limite massimo del 5 per cento della retribuzione contrattuale percepita (anche qui lo sgravio è legato alla quota di retribuzione imponibile, «da cui struttura sia correlata dal contratto collettivo medesimo alla misurazione di incrementi di produttività, qualità e altri elementi di competitività, assunti come indicatori dell'andamento economico dell'impresa e dei suoi risultati», legge 247/2007), o a nuove richieste presenti nell'Accordo, quali la «detassazione strutturale dei premi di produttività, applicando un'imposta sostitutiva dell'Irpef e delle addizionali al 10 per cento sui redditi da lavoro dipendente fino a 40 mila euro lordi annui».

Su questo punto occorre ricordare la finalità dell'Accordo: rilanciare la competitività del sistema produttivo attraverso un aumento della produttività. Come ricordato nelle pagine precedenti, l'incremento di produttività dovrebbe essere perseguito attraverso altre vie, che passano dall'investimento in innovazione, formazione dei lavoratori, sino ad arrivare a strategie di internazionalizzazione. L'Accordo sembra piuttosto puntare al tentativo di ridurre il cuneo fiscale, adducendo la richiesta di detassazione e decontribuzione come via maestra per aumentare la produttività. La richiesta di riduzione del cuneo fiscale è del tutto legittima e anche condivisibile, ma andrebbe affrontata in altri modi e disgiunta da un malcelato tentativo di scaricare parte del rischio d'impresa sulle spalle di lavoratori che continueranno a non avere alcun peso sulle decisioni strategiche del management, che possono condizionare fortemente la performance d'impresa e quindi la retribuzione dei lavoratori. Al di là delle fatiscie di detassazione e decontribuzione, volte alla riduzione del cuneo fiscale piuttosto che all'incentivazione della produttività, ciò che balza all'occhio è l'esiguità delle risorse previste per finanziare lo sgravio contributivo: circa due miliardi di euro sul triennio 2013-2015. Emerge allora un problema di risorse. Infatti, se teniamo conto del fatto che l'ammontare dei contributi sociali è pari a circa 200 miliardi di euro annui (fonte Istat), sembra ragionevole ritenere che un «investimento» annuo pari a circa lo 0,3 per cento del monte annuo di contributi inciderà veramente poco sulla riduzione del cuneo fiscale.

In aggiunta, le parti auspicano forme di regime fiscale di vantaggio per quegli elementi che costituiscono il welfare contrattuale: enti bilaterali,

assistenza sanitaria integrativa, previdenza complementare, formazione continua. Il giudizio su questo punto può dirsi positivo per le intenzioni; tuttavia rimane valida la posizione espressa dalla Cgil quando chiede che tra questi elementi sia da privilegiare la previdenza complementare, come elemento che coinvolge un maggior numero di lavoratori, rispetto agli altri strumenti di welfare. Inoltre, l'esplicito riferimento alla possibilità che gli istituti di welfare contrattuale siano contrattati non solo a livello nazionale, ma anche a livello locale o d'impresa, apre la strada al rischio che solo una parte dei lavoratori sia coperta da contrattazione su tali elementi, con conseguente «ulteriore divaricazione tra coloro che godono di un sistema di protezione e coloro che ne sono privi» (Cgil, 2012).

4.4 La questione della rappresentanza

Infine, una nota sulla questione della rappresentanza, che si trascina ormai da anni. Nell'Accordo firmato nulla viene esplicitamente scritto sulla riforma della rappresentanza. Si rimanda a una futura applicazione di quanto convenuto nell'Accordo interconfederale del giugno 2011. Tuttavia, il quadro generale dei rapporti tra associazioni sindacali, e tra queste e associazioni imprenditoriali e governo, non sembrano di certo prefigurare condizioni favorevoli per un sostanziale prosieguo dei patti per regolamentare la rappresentanza e l'effettiva esigibilità degli accordi. Si pensi banalmente all'attuale esclusione della Fiom Cgil dal tavolo contrattuale da parte di Federmeccanica. Probabilmente, come suggerisce lucidamente Mariucci (2012), dato il quadro attuale dei rapporti tra le parti sociali sarebbe più saggio prevedere un intervento legislativo leggero su tre questioni, demandando alla futura legislatura la soluzione del problema: «(1) l'efficacia giuridica dei contratti collettivi aziendali, da subordinare all'approvazione maggioritaria di rappresentanze elette da tutti i lavoratori; (2) le procedure del ricorso a referendum in caso di dissenso espresso da un sindacato rappresentativo o da una significativa percentuale dei lavoratori interessati; (3) il diritto a costituire rappresentanze aziendali in capo alle organizzazioni che superano una soglia di rappresentatività nella media tra iscritti e voti riportati in libere elezioni» (Mariucci, 2012).

In sintesi, in un momento in cui occorrerebbe adoperarsi per far nascere e crescere un forte dialogo sociale, che potesse fungere da volano

per una stagione di forte collaborazione sociale (Carrieri, Militello, 2012), il percorso seguito sembra andare nella direzione opposta.

L'idea di impresa, o meglio di governance d'impresa che emerge da questo accordo, è ben delineata dal richiamo all'informazione e consultazione, ma mai alla negoziazione o co-decisione tra management e lavoratori su materie e istituti che saranno regolati dalla contrattazione di secondo livello. Si prospetta una forma di partecipazione debole (Carrieri, Militello, 2012), che vede nel lavoratore e nelle rappresentanze dei soggetti adattivi nei confronti delle decisioni manageriali.

Infine, si potrebbe sintetizzare il risultante accordo con la frase: nulla di nuovo sotto il sole. A distanza di vent'anni nulla di più rispetto all'Accordo del luglio 1993, anzi, alcuni passi indietro sono stati fatti in tema di previsione di partecipazione all'impresa. Inoltre, una serie di generici richiami a intendimenti, volontà e auspici delle parti che rendono sostanzialmente vuoto l'Accordo del novembre 2012, lasciano ipotizzare che sia stato firmato (solo) per non perdere quei due miliardi di euro su tre anni messi a disposizione dal governo. A meno che gli intendimenti siano altri, se fosse fondata quell'interpretazione che vede nell'Accordo una sorta di manifesto ideologico che le parti firmatarie hanno offerto a un governo che premeva affinché si chiudesse comunque con un'intesa.

5. Conclusioni

Il testo proposto non sembra costituire un significativo passo avanti nelle relazioni industriali in tema di modello di regolazione del legame tra retribuzione del lavoratore e risultati aziendali, e neppure costituisce lo strumento potenzialmente adatto per fermare il declino della produttività italiana, invertendone il trend.

In particolare:

- 1) le carenze nel disegno del meccanismo che lega la retribuzione a indicatori di risultati economici d'impresa, la focalizzazione su indicatori di output produttivi del tutto tradizionali anziché su indicatori di input centrati sullo sviluppo delle competenze dei lavoratori, sulle innovazioni organizzative entro l'impresa, sul design dei luoghi di lavoro, prefigura un'inefficacia del meccanismo premiante, quindi un'inadeguatezza dello

- strumento per invertire il trend negativo della produttività e competitività delle imprese, con effetti nulli sulle retribuzioni dei lavoratori;
- 2) al contempo si realizza una riduzione del ruolo del contratto nazionale a favore dei contratti collettivi di secondo livello, di una riduzione delle tutele e protezioni del lavoro in ragione anche della ridotta estensione della contrattazione decentrata a tutte le imprese; c'è il rischio, infine, che una quota della retribuzione certa fissata col contratto nazionale sia trasformata in retribuzione incerta perché variabile, definita a livello decentrato, per cui quell'aumento delle retribuzioni reali auspicato da molti come utile misura per sostenere la domanda interna risulterebbe solo un'illusione;
 - 3) tutto ciò verrebbe realizzato senza porre in essere regole certe e democratiche sulla misurazione del peso relativo delle diverse rappresentanze sindacali, sull'esigibilità dei contratti sottoscritti, sui diritti dei firmatari e dei non firmatari degli accordi a partecipare alla negoziazione a livello decentrato, estendendo il modello Pomigliano a macchia di leopardo sul territorio nazionale, con prevedibili estensioni dei ricorsi in sede giudiziale sull'insieme delle materie regolate dalla contrattazione collettiva, oltre che sulle specifiche dei premi negoziati a livello d'impresa.

Tale accordo non propone quindi soluzioni avanzate rispetto a quanto vi era già di sbagliato contenuto nell'Accordo quadro sulla contrattazione del 22 gennaio 2009. Semmai esso scriverà un ulteriore capitolo delle difficoltà che incontrano le relazioni industriali nel nostro paese, segnate da fattori sia esogeni (la politica) sia endogeni (l'economia) che hanno minato la loro efficacia, riducendone lo spazio di intervento e anche la credibilità. Un'occasione persa, ancora una volta, per indirizzare il nostro paese su un sentiero di crescita virtuosa che distribuisca i suoi benefici sia alle imprese sia al mondo del lavoro.

Documentazione

Accordo quadro sulla contrattazione (2009), firmato dalle parti sociali, esclusa la Cgil, 22 gennaio.

Accordo interconfederale (2011), firmato da tutte le parti sociali, 28 giugno.

Linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia (2012), versione del 16 novembre 2012, testo finale proposto da Confindustria alle parti sociali per la firma definitiva, e portato al tavolo governa-

tivo in data 21 novembre 2012; in www.ilsole24ore.com/pdf/2010/SoleOnline5/_Oggetti_Correlati/Documenti/Notizie/2012/11/produttivita.pdf?uuid=db0b72d8-30c8-11e2-801d-b3b9a2c2e005
Patto sociale sulla produttività e la crescita (2006), documento firmato da numerosi economisti italiani, in www.pattosociale.altervista.org

Riferimenti bibliografici

- Albertini S., Leoni R. (a cura di) (2009), *Innovazioni organizzative e pratiche di lavoro nelle imprese industriali del Nord*, Milano, Franco Angeli.
- Antonioli D., Bianchi A., Mazzanti M., Montresor S., Pini P. (2011), *Strategie di innovazione e risultati economici. Un'indagine sulle imprese manifatturiere dell'Emilia-Romagna*, Milano, Franco Angeli.
- Antonioli D., Mazzanti M., Pini P. (2010), *Productivity, Innovation Strategies and Industrial Relations in SME. Empirical Evidence for a Local Manufacturing System in Northern Italy*, in *International Review of Applied Economics*, XXIV, 4, pp. 453-482.
- Antonioli D., Pini P. (2009), *Contrattazione e salari: i limiti dell'Accordo Quadro*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, X, 2, pp. 151-164.
- Antonioli D., Pini P. (2005), *Partecipazione diretta, partecipazione indiretta e innovazioni tecnico-organizzative. Alcuni risultati per il sistema locale di Reggio Emilia*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, VI, 2, pp. 195-225.
- Boeri T. (2012), *Perché serve molto di più*, in *La Repubblica*, 22 novembre.
- Carrieri M., Militello G. (2012), *La democrazia industriale, oggi, è possibile? Noi, la vogliamo?*, Roma, 19 novembre, mimeo.
- Casadio P. (2010), *Contrattazione aziendale integrativa e differenziali salariali territoriali: informazioni dall'indagine sulle imprese della Banca d'Italia*, in *Politica Economica*, XXVI, 2, pp. 241-291.
- Cgil (2012), *Il documento sulla produttività non convince. Il confronto rimane aperto*, in www.cgil.it.
- Fazio F., Tiraboschi M. (2011), *Una occasione mancata per la crescita. Brevi considerazioni a proposito della misura di detassazione del salario di produttività*, in www.adapt.it, 19 dicembre [anche in www.bollettinoadapt.it, alla voce Detassazione nell'indice A-Z].
- Isae (2009), *Le previsioni per l'economia italiana. Ciclo, imprese, lavoro*, Roma, mimeo.
- Leoni R. (a cura di) (2008), *Economia dell'innovazione. Disegni organizzativi, pratiche di gestione delle risorse umane e performance d'impresa*, Milano, Franco Angeli.
- Mariucci L. (2012), *Rappresentanza e democrazia. Anomalia italiana*, in www.rassegna.it.
- Pini P. (2001), *Partecipazione, flessibilità delle retribuzioni e innovazioni contrattuali dopo il 1993*, in *Tecnologia e società. Tecnologia, produttività, sviluppo*, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, pp. 169-198.



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*

La volontà delle parti sociali di giungere alla firma di un accordo programmatico per fermare il declino del sistema industriale italiano e muoversi in una prospettiva di crescita non può e non deve essere sprecata. Troppo evidenti sono, da un lato, le difficoltà di cui soffre il nostro sistema produttivo, così come, dall'altro lato, la necessità di offrire una prospettiva di crescita economica sostenibile e di benessere per le future generazioni.

Proprio perché condividiamo questa necessità e urgenza, riteniamo che il testo dell'accordo sulla produttività *Linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia*, proposto da Confindustria il 16 novembre 2012 alla firma delle varie organizzazioni imprenditoriali e sindacali delle imprese e dei lavoratori, costituisca un riferimento importante ma non conclusivo del confronto tra le parti sociali. Questo testo deve essere migliorato affrontando i nodi ancora aperti, al fine che tutte le parti sociali possano porvi con convinzione la loro firma. Se occorre tempo, si prenda tempo e si continui il confronto.

Riteniamo che i seguenti aspetti meritino una ulteriore riflessione.

1. Non è opportuno accordarsi sul merito di quanto deve essere fatto nella contrattazione collettiva per innescare un circolo virtuoso tra crescita delle retribuzioni e crescita della produttività prescindendo dalla questione aperta della democrazia sindacale, della certificazione della rappresentanza, della esigibilità degli accordi sottoscritti, dei diritti di rappresentare e contrattare - diritti da garantire sia per i firmatari che per i non firmatari degli accordi. Vi sono i presupposti condivisi nell'accordo del giugno 2011; occorre solo darne attuazione, per via negoziale tra le confederazioni o, in subordine, per via legislativa.

2. Gli strumenti di incentivazione fiscale per la diffusione della contrattazione di secondo livello e l'estensione delle retribuzioni variabili tramite la contrattazione di secondo livello (detassazione e decontribuzione) risultano

efficaci solo se si introducono meccanismi di collegamento tra retribuzioni e risultati d'impresa centrati su: innovazione tecnologica ed organizzativa interna alle imprese; innovazione di prodotto e di qualità dello stesso; nuove tecnologie di produzione basate sulle Ict; nuovi disegni organizzativi dell'impresa e del lavoro; processi formativi, di valorizzazione e responsabilizzazione delle risorse umane, di coinvolgimento e partecipazione dei dipendenti e delle loro rappresentanze nella organizzazione del lavoro e della produzione (in attuazione dell'art. 46 della Costituzione). Essenziale risulta l'attivazione delle *complementarità* tra questi fattori che rendono moltiplicativo il loro impatto sulla produttività. Ogni scorciatoia che prediliga tradizionali indicatori di produttività e redditività *output-oriented* rischia di rendere inefficace il meccanismo premiante che si intende introdurre, lasciando aperta la strada a forme di salario variabile «cosmetiche» con effetti nulli sulla competitività delle imprese. Modelli di incentivazione dello sforzo lavorativo o di suddivisione del rischio sono tipici di concezioni di impresa arcaiche che introducendo comportamenti non-virtuosi possono perfino abbassare la produttività, la redditività e la competitività dell'impresa e dell'economia nel suo complesso, accrescendo le zone di rendita già presenti, che ostacolano le opportunità di ripresa.

3. La strategia che tende a far crescere il ruolo della contrattazione di secondo livello, aziendale e territoriale, a scapito di quella di primo livello, nazionale, in ragione anche della ridotta estensione attuale della contrattazione decentrata, corre il rischio di produrre una ulteriore riduzione delle protezioni e delle tutele che solo il contratto nazionale garantisce ai lavoratori dipendenti; al contempo con questa strategia si rischia che una quota della retribuzione certa fissata col contratto nazionale sia trasformata in retribuzione incerta perché variabile definita a livello decentrato, vanificando quell'aumento delle retribuzioni reali auspicato da molti come utile misura per sostenere la domanda interna, a tutto svantaggio non solo dei lavoratori ma del sistema delle imprese e dell'economia nel suo complesso.

Abbiamo a cuore il sistema produttivo italiano, la sua capacità concorrenziale nel contesto internazionale, la crescita della sua capacità di creare reddito e benessere sostenibili nel tempo per l'intera comunità. Al contempo siamo convinti che l'intero sistema delle imprese ed il mondo del lavoro tutto sono indispensabili per costruire insieme un cambio di direzione e imboccare insieme una via di uscita, ma non possono sopportare da soli i costi del necessario cambiamento strutturale. L'azione del governo è altrettanto

indispensabile, sul terreno delle politiche di innovazione, delle risorse economiche per supportare le imprese nelle loro strategie innovative, delle politiche di istruzione e di sostegno diretto al sistema della ricerca, pubblica e privata, di riduzione del carico fiscale sulla produzione di reddito e sul lavoro.

Per queste ragioni auspichiamo che il confronto tra le parti sociali non si interrompa ma prosegua al fine di giungere alla firma di un *Accordo per la crescita della produttività e della competitività in Italia* che non prescinda da quanto sopra delineato ma che anzi se ne faccia carico in toto; ed al contempo auspicano che il governo trovi la volontà politica e le risorse economiche per supportare la realizzazione concreta di tale Accordo.

20 novembre 2012

Prof. Nicola Acocella, Università La Sapienza, Roma

Prof. Riccardo Leoni, Università di Bergamo

Prof. Paolo Pini, Università di Ferrara

Prof. Leonello Tronti, Università di Roma Tre

Coloro che desiderano aderire all'Appello sono invitati ad inviare una mail al seguente indirizzo: pnipla@unife.it, indicando nell'oggetto: Aderisco all'Appello «Un Patto che...» e nel testo: nome, cognome, qualifica, città.

Firmatari dell'Appello:

<i>Cognome e nome</i>	<i>Istituzione</i>	<i>Città</i>
Accornero Aris	Sapienza, Università di Roma	Roma
Acocella Nicola	Sapienza, Università di Roma	Roma
Albertini Sergio	Università di Brescia	Brescia
Amendola Adalgisio	Università di Salerno	Salerno
Antonoli Davide	Università di Ferrara	Ferrara
Asero Vincenzo	Università di Catania	Catania
Balandi Gian Guido	Università di Ferrara	Ferrara
Bellardi Lauralba	Università di Bari	Bari
Bertarelli Silvia	Università di Ferrara	Ferrara
Biagioli Mario	Università di Parma	Parma
Bianchi Annaflavia	Università di Ferrara	Ferrara
Bordogna Lorenzo	Università Statale di Milano	Milano
Borzaga Carlo	Università di Trento	Trento
Bosco Elia	Università di Torino	Torino
Bresciani Luigi	Cgil Bergamo	Bergamo
Bruzzo Aurelio	Università di Ferrara	Ferrara

Un Patto che stimoli la crescita della produttività e della competitività

Capparucci Marina	Sapienza, Università di Roma	Roma
Capriati Michele	Università di Bari	Bari
Carrieri Mimmo	Università di Teramo	Teramo
Casiccia Alessandro	Università di Torino	Torino
Cavallo Perin Roberto	Università di Torino	Torino
Cella Gian Primo	Università Statale di Milano	Milano
Cerruti Gian Carlo	Università di Torino	Torino
Cervelli Laura	Ineos Manufacturing Italia SpA	San Vincenzo e Rosignano M.mo (Li)
Checchi Daniele	Università Statale di Milano	Milano
Chiarlo Michele	Università di Genova	Genova
Ciravegna Daniele	Università di Torino	Torino
Corsi Marcella	Sapienza, Università di Roma	Roma
D'Apice Carmela	Università Roma Tre	Roma
Della Torre Edoardo	Università di Bergamo	Bergamo
Destefanis Sergio	Università di Salerno	Salerno
Di Loreto Laura	impresa privata	Spinetoli (Ap)
Enrietti Aldo	Università di Torino	Torino
Fadda Sebastiano	Università Roma Tre	Roma
Fergola Paolo	Università di Torino	Torino
Figuera Stefano	Università di Catania	Catania
Fiordellisi Franco	Filctem Cgil Avellino	Avellino
Fiorini Luca	Filctem Cgil Ferrara	Ferrara
Follis Massimo	Università di Torino	Torino
Foschi Paolo	Isia - Istituto Superiore per le Industrie Artistiche Faenza	Faenza (Ra)
Garofoli Gioacchino	Università dell'Insubria, Varese	Varese
Giglio Dario	Comune di Mirano (Ve)	Mirano (Ve)
Gnesutta Claudio	Università La Sapienza, Roma	Roma
Guarriello Fausta	Università di Pescara	Pescara
Hoffmann Cristiano	Fisac Cgil	Roma
Jaconis Stefania	Sapienza, Università di Roma	Roma
Jossa Bruno	Università di Napoli Federico II	Napoli
Leoni Riccardo	Università di Bergamo	Bergamo
Lisciandra Maurizio	Università di Messina	Messina
Lovisolò Davide	Università di Torino	Torino
Lugli Loris	Ires Emilia-Romagna	Modena
Maletto Francesco	Università La Sapienza, Roma	Roma
Marangon Alex	impresa privata	Spinetoli (Ap)
Marelli Enrico Piero	Università di Brescia	Brescia
Mariucci Luigi	Università di Venezia, Ca' Foscari	Venezia
Marzano Ferruccio	Sapienza, Università di Roma	Roma
Mazzanti Massimiliano	Università di Ferrara	Ferrara
Megale Agostino	Istituto di Studi e ricerche Lab e Fisac-Cgil	Roma
Militello Giacinto	Quaderni di Rassegna Sindacale	Roma
Monni Salvatore	Università Roma Tre	Roma
Montresor Sandro	Università di Bologna	Bologna

Un Patto che stimoli la crescita della produttività e della competitività

Morrone Mario	Università di Pisa	Pisa
Musso Stefano	Università di Torino	Torino
Napolitano Oreste	Università di Napoli	Napoli
Niccoli Alberto	Università Politecnica delle Marche	Ancona
Nosvelli Mario	Ceris-Cnr	Milano
Ofria Ferdinando	Università di Messina	Messina
Ortona Guido	Università del Piemonte Orientale	Novara
Palombo Piero	Megneti Marelli SpA	Ferentino (Fr)
Pasetto Attilio Luigi	UniCredit	Roma
Pedaci Marcello	Università di Teramo	Teramo
Pedersini Roberto	Università Statale di Milano	Milano
Pellizzari Mirka	Marelli Motori SpA	Arzignano (Vi)
Pennacchi Laura	Partito Democratico	Roma
Perri Stefano	Università di Macerata	Macerata
Perrotta Cosimo	Università del Salento	Lecce
Pettenati Paolo	Università Politecnica delle Marche	Ancona
Piacentini Paolo Mario	Sapienza, Università di Roma	Roma
Pini Paolo	Università di Ferrara	Ferrara
Ponzellini Anna Maria	Università di Milano Bicocca	Milano
Reati Angelo	Commissione Europea	Bruxelles
Regalia Ida	Università Statale di Milano	Milano
Reganati Filippo	Università La Sapienza, Roma	Roma
Reyneri Emilio	Università di Milano Bicocca	Milano
Ricciardi Mario	Università di Bologna	Bologna
Romagnoli Umberto	Università di Bologna	Bologna
Rossi Sergio	Università di Friburgo	Friburgo (Svizzera)
Sau Lino	Università di Torino	Torino
Scalera Domenico	Università del Sannio, Benevento	Benevento
Scarponi Stefania	Università di Trento	Trento
Solari Stefano	Università di Padova	Padova
Solinas Giovanni	Università di Modena e Reggio Emilia	Modena
Sormano Andrea	Università di Torino	Torino
Sterlacchini Alessandro	Università Politecnica delle Marche	Ancona
Succurro Marianna	Università della Calabria	Rende (Cs)
Tarantelli Luca		Roma
Tinti Anna Rita	Università di Bologna	Bologna
Tridico Pasquale	Università Roma Tre	Roma
Tronti Leonello	Università Roma Tre	Roma
Tusset Gianfranco	Università di Padova	Padova
Valli Vittorio	Università di Torino	Torino
Visentini Arianna	Variazioni Srl	Mantova

ANALISI



Relazioni industriali europee e pressioni internazionali Analisi comparata fra sei paesi

*Guglielmo Meardi**

1. Introduzione: l'Unione Europea e le relazioni industriali nazionali

Un paradosso è emerso in Europa negli ultimi due decenni. L'interesse nel confrontare le relazioni industriali è aumentato in seguito alle pressioni internazionali legate all'incremento della produttività, ai tassi di occupazione, alla competitività e all'attrazione di investimenti stranieri e forza lavoro specializzata dall'estero.

Le organizzazioni internazionali, i governi, i sindacati, le multinazionali, persino gli stessi lavoratori, raccolgono dati comparativi su una scala senza precedenti. Tali confronti sono però spesso decontestualizzati, con la preoccupazione complessiva di individuare *best practices* e confrontare dati grezzi, ma una scarsa attenzione ai complessi legami che le relazioni di lavoro hanno all'interno di ogni società. Uno dei motivi di tale decontestualizzazione è che negli ultimi venti anni le relazioni industriali sono diventate meno una priorità politica rispetto al passato: i problemi sociali sono stati tenuti sotto controllo non tramite negoziazioni dirette tra datori di lavoro e impiegati, ma attraverso la loro «delocalizzazione» mediante l'aumento del debito pubblico e, conseguentemente, del debito privato. La crisi finanziaria attuale, che minaccia la sostenibilità di politiche basate sul debito pubblico e privato, sta riportando in primo piano la dimensione politica delle relazioni industriali.

Al fine di chiarire lo scopo del confronto delle relazioni industriali, nel corso di due anni ho condotto interviste e raccolto informazioni e dati sugli sviluppi di queste dal 1992 nei sei maggiori paesi dell'Unione Europea in termini di popolazione e Pil a parità di potere d'acquisto (Germa-

* Guglielmo Meardi è direttore del Centro studi sulle relazioni industriali Irru (Industrial relations research unit) della Warwick Business School.

nia, Francia, Regno Unito, Italia, Spagna e Polonia – rappresentanti oltre il 70 per cento della popolazione dell'Unione). L'analisi si è concentrata sulle pressioni che interessano i tre principali agenti delle relazioni internazionali: aziende multinazionali (dalla parte dei datori di lavoro); migrazione (dalla parte dei lavoratori); organizzazioni internazionali, con particolare riguardo all'Unione (dalla parte dello Stato). Tutte e tre le forze convergono nel ridurre la potenzialità degli accordi sulle relazioni industriali a livello nazionale – ma sono tali forze irresistibili?

2. Il ruolo duraturo dello Stato e il mutevole significato dei modelli

I teorici della globalizzazione si aspettano che il mondo diventi «piatto» e «senza frontiere». Ciò minaccerebbe gli Stati e le associazioni nazionali, senza necessariamente creare al tempo stesso forme di governo a livello sovranazionale. Altri studiosi, tuttavia, sottolineano la persistenza e persino la crescita della diversità nazionale. Fra loro, la teoria delle «varietà dei capitalismi» è divenuta particolarmente influente, con la sua chiara distinzione fra «economie di mercato liberali» ed «economie di mercato coordinate». La sua applicazione agli sviluppi europei è divenuta sempre più difficile, poiché la maggior parte dei paesi europei sono casi piuttosto «misti». Persino quelli che dovrebbero corrispondere a tali modelli, come la Germania e il Regno Unito, hanno subito profondi cambiamenti. La teoria delle varietà dei capitalismi non tiene conto della dimensione politica delle relazioni di lavoro.

È proprio la dimensione politica a essere stata particolarmente trascurata nel corso degli ultimi venti anni. Da un lato, la globalizzazione e le politiche tecnocratiche dell'Unione sembrano aver limitato il potere discrezionale degli Stati e degli attori nazionali, tutti legati all'imperativo della competitività. Dall'altro, l'attenzione all'ordine industriale e alla pace sociale è diminuita in seguito all'aumento del debito prima pubblico e poi privato, e dopo il crollo del blocco comunista nel 1989, percepito come «fine della storia». L'accantonamento definitivo di un modello alternativo già screditato ha rimosso anche l'attenzione del capitalismo alla moderazione e al compromesso sociale. Dagli anni novanta in poi è stato possibile considerare le normative sociali come una cosa del passato, e si è cominciato a chiamare il loro abbandono «modernizzazione».

L'opera più importante che colloca le relazioni industriali comparate nelle tradizioni politiche nazionali è stata scritta quasi venti anni fa da Colin Crouch (1993). L'autore si concentra su come le relazioni industriali siano state determinate da rapporti tipicamente nazionali tra Stato, corporazioni, Chiesa e libero mercato, nella fase cruciale dell'industrializzazione. Ma può un approccio focalizzato sulle politiche *nazionali* essere ancora valido? Il processo di integrazione internazionale in Europa dall'inizio degli anni novanta ha incluso l'Unione economica e monetaria, il Protocollo sociale di Maastricht, la Strategia europea per l'occupazione, molteplici incrementi in investimenti diretti esteri, le migrazioni e l'espansione a Est. Sono le tradizioni politiche ancora rilevanti quando le questioni diventano transnazionali (competitività, *social dumping*, dislocazioni)? Se sì, rendono la cooperazione e la regolamentazione internazionale più difficile? Dopo tutto, nel 1993 Crouch ha concluso il suo più importante studio sostenendo che le normative a livello dell'Unione Europea erano non realistiche a causa delle differenze nazionali. L'analisi di tali pressioni internazionali deve partire dalla considerazione che i vari paesi sono affetti da esse in misura diversa, secondo la loro posizione geo-economica (Tab. 1).

3. L'influenza delle multinazionali sulle relazioni industriali

Il volume degli investimenti diretti esteri (Ide) verso l'interno è aumentato di nove volte fra il 1990 e il 2010, sia a livello globale sia nell'Unione Europea, la quale, nonostante la crescita delle economie emergenti, ha mantenuto la sua fetta di investimenti globali. Fra i sei maggiori paesi, in Italia, Germania e Regno Unito l'incremento è stato più lento (cinque o sei volte) e più elevato in Francia e Spagna (dieci volte). La Polonia rappresenta un'eccezione: nel 1990 l'investimento estero era quasi nullo.

Le multinazionali influenzano le relazioni industriali nazionali principalmente in tre modi: in modo diretto, in quanto organizzazioni che disseminano specifiche pratiche lavorative; in modo indiretto, attraverso la minaccia implicita o esplicita di abbandonare il paese, generando dibattiti a livello nazionale su come attrarre gli Ide; a livello politico, quando diventano una forza lobbying, individualmente o in gruppi e associazioni.

Tab. 1 – Peso delle forze internazionali

	Multinazionali	Migrazione	Regolamenti Ue
Germania	<i>Basso:</i> 10% impiego privato 7% formazione di capitale 20% del Pil Alcuni influenti investitori americani, <i>Standortdebatte</i> , American Chamber	<i>Alto:</i> 15% nati all'estero 19% nuove assunzioni 0,5% lavoratori distaccati	<i>Basso:</i> «mondo della politica interna» Poche raccomandazioni sull'occupazione
Francia	<i>Medio:</i> 20% impiego privato 13% formazione di capitale 39% del Pil Resistenza all'influenza americana, apertura al Giappone	<i>Alto:</i> 12% nati all'estero 12% nuove assunzioni 0,5% lavoratori distaccati	<i>Medio:</i> «mondo del disinteresse» Moderata pressione Bce Alcune raccomandazioni sull'occupazione
Regno Unito	<i>Alto:</i> 20% impiego privato 23% formazione di capitale 48% del Pil Apertura tradizionale	<i>Alto:</i> 13% nati all'estero 65% nuove assunzioni 0,2% lavoratori distaccati	<i>Basso:</i> «mondo della politica interna» Poche raccomandazioni sull'occupazione Esenzione dal Trattato di Lisbona
Italia	<i>Basso:</i> <10% impiego privato 5% formazione di capitale 16% del Pil Recente dibattito su Ide, internazionalizzazione della Fiat	<i>Medio:</i> 8% nati all'estero 22% nuove assunzioni 0,2% lavoratori distaccati	<i>Medio:</i> «mondo della lettera morta» Forti raccomandazioni sull'occupazione Forte pressione Bce
Spagna	<i>Medio:</i> 10% impiego privato 12% formazione di capitale 44% del Pil Influente investitori nel settore delle esportazioni	<i>Alto:</i> 15% nati all'estero 29% nuove assunzioni 0,5% lavoratori distaccati	<i>Alto:</i> «mondo della politica interna» Forti raccomandazioni sull'occupazione Forte pressione Bce

(segue)

Tab. 1 - (segue)

Polonia	<i>Alto:</i>	<i>Alto:</i>	<i>Alto:</i>
	20% impiego privato	0,5% nati all'estero	«mondo della lettera morta»
	18% formazione di capitale	1% nuove assunzioni	Alcune raccomandazioni sull'occupazione
	41% del Pil	0,1% lavoratori distaccati	Adesione condizionale
	Influenti investitori nel settore delle esportazioni, soprattutto tedeschi	>5% migrazione di forza lavoro dal 2004	

Fonte: quota delle multinazionali sull'occupazione: Ocese, 2007; quota degli Ide nella formazione del capitale: Unctad, media 2001-10; quota dello stock di Ide nel Pil: Unctad, 2010; quota di nati all'estero nella popolazione in età di lavoro: Eu Lfs, 2007; quota di nati all'estero nei nuovi posti di lavoro: Eu Lfs, 2000-07 (per la Germania: 2000-11); quota di lavoratori distaccati tra gli occupati: certificati E101, 2007; «mondi dell'osservanza»: Falkner, Treib, Holzleithner, 2008; raccomandazioni: Commissione Europea, 1997-2011.

In termini di pratiche lavorative dirette, queste sono riscontrabili soprattutto in Polonia a causa del ruolo del capitale straniero nell'ancora recente transizione economica. Tale ruolo è particolarmente chiaro nel settore servizi (commercio, banche e telecomunicazioni). Complessivamente, le ottimistiche speranze che le multinazionali introducessero elevati standard sociali sono state ampiamente deluse. Persino i datori di lavoro tedeschi tendono a non riprodurre l'aspetto sociale di ciò che è noto come il «modello tedesco»: contrattazione collettiva associativa e partecipazione indiretta del lavoratore. Nel tempo, datori di lavoro stranieri hanno influenzato agenti locali in quella che sembra essere un'ascesa egemonica: nella Fiat e nella France Telecom, l'originale forte militanza sindacale si è mossa gradualmente verso atteggiamenti più collaborativi. D'altra parte, ci sono stati tentativi di introdurre forme di organizzazione sindacale in aziende multinazionali senza sindacati, ma per lo più in modo conciliatorio. In alcuni casi rari, come Auchan e Danone, gli investitori stranieri hanno sperimentato modelli di rappresentazione non-sindacale.

La diffusione di particolari pratiche di lavoro da parte di aziende straniere è anche ampiamente riportata in Spagna e, in misura minore, in Francia. In Spagna, ad esempio, il gruppo Volkswagen, dopo un severo conflitto nel 1994, è riuscito a ristrutturare gli impianti di produzione

Seat e a rimpiazzare la vecchia forza lavoro militante con giovani impiegati adatti a nuove forme di organizzazione. Ma un decennio dopo la stessa nuova forza lavoro è stata messa in competizione diretta con la forza lavoro della fabbrica di Bratislava. La Francia è il paese in cui gli investitori giapponesi sono stati maggiormente influenti, con un'ondata di forme di partecipazione non-sindacale (soprattutto «cerchi di qualità») e tentativi di creare coalizioni «produttiviste» con i sindacati – tentativi che sono in gran parte falliti. Le aziende multinazionali fanno strada nell'introduzione della paga variabile, mentre le aziende americane anche nell'introduzione del *diversity management*. L'impatto complessivo delle aziende multinazionali è pertanto proporzionato al permissivismo e all'apertura delle relazioni industriali nel paese ospitante: più elevati in Polonia, seguita da Spagna, Regno Unito e Francia – e più densi, dall'altra parte, in Germania e Italia.

Nel complesso, le aziende multinazionali tendono ad aderire alle strutture di contrattazione collettiva nazionali: la loro copertura della contrattazione collettiva è la stessa, se non maggiore (nel caso del Regno Unito), della media nazionale. Tuttavia le multinazionali influenzano l'equilibrio della contrattazione collettiva per il fatto di essere più attive nella contrattazione a livello aziendale, che sembra essere più pertinente ai loro mercati di prodotto e strutture organizzative. In Francia e Spagna, dove accordi collettivi settoriali si limitano per lo più a definire livelli salariali minimi, relativamente bassi, le multinazionali possono spesso facilmente permettersi di offrire livelli salariali più elevati, quindi trovano gli accordi settoriali, per quanto vincolanti, di scarsa rilevanza – un punto che indebolisce l'argomento politico che la struttura di contrattazione collettiva di tali paesi intralcerrebbe investimenti stranieri.

Il caso più dirompente dell'impatto di una multinazionale sulle relazioni industriali nazionali si è verificato in Italia, con l'uscita della Fiat dalla contrattazione collettiva nazionale e dall'associazione italiana dei datori di lavoro nel 2010-2011. La Fiat è la più grande azienda industriale italiana, ma ha recentemente accelerato la propria industrializzazione attraverso la selezione di un amministratore delegato italo-americano e tramite la presa di controllo della Chrysler e piani di fusione con quest'ultima. Poiché l'Italia aveva vissuto sotto la tradizione (benché senza obbligo legale) di accordi collettivi vincolanti *erga omnes*, la mossa della Fiat mina l'intera struttura della contrattazione collettiva italiana e persi-

no della rappresentanza sindacale, essa stessa regolata da un accordo nazionale firmato nel 1993. La mossa della Fiat (che continua a essere contestata dal maggiore sindacato dei lavoratori metalmeccanici, la Fiom-Cgil, ora escluso dagli impianti di produzione) ha costretto i sindacati, le associazioni dei datori di lavoro e il governo a reagire con un accordo tripartito che ha riformato il sistema nel 2011.

L'influenza indiretta del capitale straniero attraverso la competizione per progetti di investimento è sempre più pervasiva. È più forte in Polonia, paese con scarso capitale domestico, pertanto dipendente da fonti straniere per investimenti e avanzamento tecnologico. Nel Centro-Est Europa le grandi multinazionali spesso organizzano una sorta di «concorso di bellezza» fra varie località, esercitando un'enorme pressione sui potenziali paesi ospitanti per usare le relazioni di lavoro come strumento di competitività. Quando la Polonia ha perso l'atteso investimento della Hyundai contro la Slovacchia nel 2004, il motivo è stato apertamente legato a presunti salari più alti e alla più forte rappresentanza sindacale in Polonia, anche se ciò è in realtà discutibile. Sia in Polonia sia nel Regno Unito gli investimenti stranieri sono talvolta condizionati dall'accettazione di accordi anti-sciopero. La concorrenza degli impianti di produzione è divenuta sempre più endemica nelle grandi aziende manifatturiere, coinvolgendo in alcuni casi, come per la General Motors, non solo la forza lavoro, ma persino i governi nazionali. In Italia, il nuovo accordo della Fiat, che include le concessioni sugli orari di lavoro e una clausola anti-sciopero (molto insolita in Italia), è stato approvato tramite votazioni in fabbrica dopo che l'azienda aveva minacciato di rilocalarsi in Polonia e in Serbia.

In alcuni momenti critici la competizione per gli investimenti stranieri diretti diventa oggetto di politiche nazionali. Ciò è accaduto con lo *standortdebatte* (dibattito sull'ubicazione) tedesco, iniziato negli anni ottanta e divenuto particolarmente pressante nei primi anni duemila, preparando il terreno per concessioni sindacali e riforme politiche. La scarsa attrattiva di investitori stranieri è stato uno dei principali argomenti per la riforma della contrattazione collettiva del 2011-2012 in Italia. Nelle elezioni presidenziali francesi del 2012, le rilocalizzazioni sono state uno dei temi principali. Tuttavia, c'è ancora sorprendentemente poca evidenza sistematica del peso delle relazioni industriali sulle scelte di ubicazione delle multinazionali.

La pratica del lobbying varia profondamente da paese a paese. In tutti e sei le associazioni di investitori americane sono attive, ma la loro attività di lobbying è intensa in Germania, moderata in Polonia, Italia e Spagna, di scarsa rilevanza in Francia e Regno Unito. La più importate Camera di commercio americana è ora senza dubbio il Consiglio europeo delle Camere di commercio americane a Bruxelles, che si occupa degli affari nell'Unione Europea. Laddove sono attivi, gli investitori americani rappresentano generalmente l'ala radicale degli interessi dei datori di lavoro contro i regolamenti nazionali, soprattutto per quanto riguarda le relazioni industriali. In Germania questo ruolo è particolarmente visibile, ma è per lo più a livello discorsivo. Nonostante posizioni di linea dura contro la codeterminazione, in pratica la maggior parte dell'attività della Camera di commercio americana si concentra nel supportare i propri membri nell'adattarsi alle normative tedesche (o nell'aggrarle), piuttosto che nel cercare di cambiarle: i suoi esperti non considerano realistico che il governo tedesco possa seguire le loro raccomandazioni, che sono state rifiutate, ad esempio, in occasione del cambiamento della legge per la riforma dei Consigli di fabbrica del 2001.

Sia in Italia sia in Spagna, nonostante i frequenti riferimenti agli investimenti stranieri nei dibattiti pubblici sulle riforme del mercato del lavoro, in base alle mie interviste posso dire che le multinazionali sono in realtà piuttosto taciturne su tali questioni, senza mai indicarle come priorità. Nel caso della Spagna, la Camera di commercio americana ha fatto riferimento invece a questioni lavorative non strategiche, quali la necessità di accorciare le lunghe pause pranzo. In Polonia, secondo un sondaggio recente condotto dalla Camera di commercio americana e dalla Kpmg, gli investitori, da un lato, si lamentano del diritto del lavoro polacco, dall'altro, lo presentano come l'elemento meno rilevante per quanto riguarda le risorse umane nella loro decisione di investimento. In Francia, la Camera di commercio americana non compare nei dibattiti pubblici, anche in considerazione della forte tradizione anti-americana della cultura politica francese.

L'influenza delle multinazionali è visibile nelle confederazioni nazionali dei datori di lavoro. La Confindustria italiana è stata duramente colpita dall'uscita della Fiat ed è alla ricerca di una nuova linea. In Francia, società straniere come Basf e Ibm sono particolarmente influenti nelle associazioni dei datori di lavoro sia di settore sia nazionali. La confedera-

zione nazionale Medef, nel suo processo di ristrutturazione nel 1998, ha intenzionalmente scelto il nome di «Movimento delle imprese di Francia» piuttosto che «Movimento delle imprese francesi». In Polonia, le aziende straniere hanno preso l'iniziativa nel creare la nuova confederazione dei datori di lavoro privati, la Pkpp, nel 1998, e le aziende automobilistiche straniere sono state in prima linea nel richiedere al governo un pacchetto anti-crisi, disegnato per lo più sul modello delle soluzioni tedesche: la flessibilizzazione dell'orario di lavoro, infatti, è stata esplicitamente ispirata al cosiddetto modello Volkswagen.

4. Immigrazione

La mobilità della forza lavoro nell'economia moderna è inerentemente inferiore alla mobilità di capitale, ed è stata a lungo trascurata negli studi sulle relazioni industriali. Nella vecchia Unione Europea meno del 2 per cento dei cittadini lavorava in un paese diverso dal proprio, i cittadini stranieri rappresentano non più del 10 per cento dell'occupazione complessiva nell'Unione. I lavoratori possono raramente minacciare di lasciare il paese esercitando lo stesso potere di persuasione dei datori di lavoro. Tuttavia i lavoratori migranti hanno in realtà un impatto sociale e politico molto forte: lavorando spesso ai margini del sistema occupazionale, ed essendo meno familiari con le norme sociali esistenti, essi potenzialmente spingono i confini di tali sistemi occupazionali.

La mobilità della forza lavoro è cresciuta nell'Unione Europea negli ultimi venti anni, inclusa la mobilità a breve termine, soprattutto dopo l'ampliamento dell'Unione nel 2004-2007. La crescita della forza lavoro attraverso l'immigrazione è spesso percepita come una crescita della competizione per i posti di lavoro, pertanto come un indebolimento dei lavoratori sul mercato del lavoro. Nella maggior parte dei casi, in realtà, l'immigrazione ha un ruolo complementare, producendo un positivo effetto *spillover* sul mercato del lavoro e aumentando la disponibilità di lavoro anche per i lavoratori interni: questo è quanto accaduto per la maggior parte degli ultimi due decenni nei cinque paesi occidentali considerati in questo studio. In Spagna, Germania e Regno Unito, i lavoratori stranieri sono anche (dal 2009) netti contributori del sistema sociale, anche se non in Francia (niente dati per Italia e Polonia); l'immigrazione

femminile, in particolare, ha compensato a carenze nel sistema di previdenza sociale nell'Unione. Le minacce dell'immigrazione ai diritti dei lavoratori non derivano dai migranti stessi, piuttosto dalle specifiche qualità del loro impiego.

In tutti i paesi presi in considerazione in quest'analisi i lavoratori stranieri sono sovrarappresentati nei lavori peggiori, in termini di salario e di competenza. Gli immigrati recenti, in particolare, sono caratterizzati da un'elevata instabilità dell'impiego, sebbene le forme specifiche della loro instabilità cambino secondo le diverse norme nazionali (ad esempio, nel Regno Unito prende la forma dell'impiego tramite agenzia, in Spagna del lavoro temporaneo). Tale instabilità è divenuta particolarmente evidente nel corso dell'ultima crisi, quando la disoccupazione fra i lavoratori stranieri è cresciuta più rapidamente di quella fra i lavoratori nazionali (anche se ciò è avvenuto in misura minore nel Regno Unito). È oggetto di discussione quanto questa mancanza di stabilità coincida con l'effettiva preferenza della forza lavoro mobile, ma in tutti i paesi la percezione dominante fra le associazioni e le reti di lavoratori stranieri è che la segregazione in lavori non stabili viene tollerata più che scelta.

La segregazione dei lavoratori migranti può essere vista come vantaggiosa per i lavoratori nativi, i quali possono mantenere i lavori più stabili. In realtà, in alcune occasioni i sindacati sono forse, in una certa misura, co-responsabili nell'accettarla. In Germania, i lavoratori temporanei, fra i quali gli stranieri sono sovrarappresentati, hanno subito il maggior numero di perdite di lavoro nel 2009, e nel nuovo contratto metalmeccanico del 2012 i sindacati non sono riusciti a migliorare le loro condizioni. Tuttavia in tutti i paesi i sindacati non hanno agito come difensori della forza lavoro interna contro i nuovi arrivati. Persino in rari casi di apparente mobilitazione ostile, come sul cantiere delle raffinerie Lindsey nel 2009, la posta era il rispetto della contrattazione collettiva piuttosto che la presenza di lavoratori stranieri. I sindacati tedeschi hanno tacitamente sostenuto accordi transitori per limitare l'impiego di lavoratori provenienti dai nuovi paesi membri dell'Unione fra il 2004 e il 2011, che hanno avuto un certo impatto negativo nel canalizzare la forza lavoro estera in forme di impiego ancora più vulnerabili (come finto lavoratore autonomo), ma persino loro sono riusciti a mettere in rilievo l'aspetto della parità dei diritti, che col tempo è stato compreso e accettato pure dai sindacalisti polacchi.

In tutti e cinque i paesi, i sindacati hanno aumentato il loro impegno nell'organizzare e difendere i lavoratori stranieri, e la sindacalizzazione degli immigrati è relativamente alta, talvolta più alta che per i lavoratori nazionali (come nel caso dell'Italia). Le modalità specifiche di tale impegno variano profondamente da paese a paese, in base sia alle forme di sindacalizzazione sia alle norme sull'immigrazione. In Francia, la Cgt e, in misura minore, gli altri sindacati, hanno organizzato scioperi per l'occupazione nell'area di Parigi per ottenere permessi di soggiorno e di lavoro per questi lavoratori. Anche in Spagna e in Italia i sindacati hanno agito in favore dei lavoratori non regolari, ma in modi diversi: attraverso dimostrazioni e pressioni politiche per la regolamentazione, e attraverso l'assistenzialismo pubblico. In Germania, Regno Unito e Polonia i sindacati non sono intervenuti apertamente a favore della regolamentazione, sebbene abbiano avviato una serie di altre campagne, come quella per l'organizzazione comunitaria e per il «salario di sussistenza» a Londra.

Mentre il problema strutturale, in generale, è simile per tutti i paesi, le opportunità per i sindacati variano. In Francia, la protezione costituzionale del diritto allo sciopero, l'importanza del permesso di soggiorno, lo spazio politico (ad esempio, il sostegno dei mezzi di comunicazione) e la dipendenza dei sindacati da risorse istituzionali piuttosto che associative, rendono gli scioperi per l'occupazione dei lavoratori irregolari possibili e utili, anche se è difficile generalizzare il loro successo. Nessun altro paese ha le stesse condizioni: nel Regno Unito, in particolare, i sindacati devono sostenersi con le iscrizioni, quindi con associativismo, molto più che sul continente. Nonostante la crescente europeizzazione delle politiche migratorie, le forme di regolamentazione variano ancora considerevolmente, con un elemento corporativo in Germania (ad esempio, la Commissione Süssmuth nel 2000-2002), un carattere più politico in Francia, un orientamento agli affari nel Regno Unito e un atteggiamento misto in Italia e Spagna. L'associazione fra politiche migratorie e specifici sistemi d'affari nazionali spiega come l'immigrazione tenda a contribuire agli stessi sistemi d'affari nazionali, piuttosto che a smantellarli, ad esempio sostenendo l'economia dei servizi nel Regno Unito, o il settore delle costruzioni e dell'agricoltura in Spagna e nel Sud Italia.

La varietà di reazioni al fenomeno migratorio riflette chiaramente tradizioni costituzionali, culture politiche e concetti di cittadinanza, con un particolare contrasto fra Regno Unito, Francia e Germania. Sebbene una

certa tendenza al multiculturalismo sia visibile in tutti i paesi, i dibattiti sull'immigrazione sono ancora molto diversi. I sindacati giocano un ruolo in tutto ciò, anche in relazione alla propria identità (Hyman, 2001), un aspetto che si riflette ancora nelle loro risposte al *diversity management*, all'immigrazione non regolare e all'organizzazione comunitaria.

Un caso particolarmente critico è quello del movimento dei servizi all'interno dell'Unione, che ha portato a conflitti nel settore delle costruzioni e dei trasporti, e a sentenze della Corte di giustizia europea (i casi Laval, Viking, Ruffert e Luxembourg) che mettono a repentaglio norme nazionali quali la contrattazione collettiva e il diritto allo sciopero. Casi di severo abuso dei diritti dei lavoratori distaccati sono riportati in Germania, Regno Unito, Spagna e Francia, più raramente (ad esempio, nei cantieri navali) in Italia. In Polonia, i sindacati delle costruzioni riportano estesi abusi da parte degli appaltatori polacchi, soprattutto in relazione ai salari. Di nuovo, le risposte sono state abbastanza diverse da paese a paese, con la negoziazione di salari minimi settoriali in Germania, e più severe regolamentazioni legali e ispezioni in Spagna (abbandonate però dal nuovo governo).

5. Politiche del lavoro dell'Unione Europea e riforme strutturali

Studiosi istituzionali hanno da tempo messo in evidenza che le organizzazioni internazionali possono avere un impatto «negativo» e *market-making* sulle relazioni industriali, ma non certo «positivo» e *market-correcting*. Nel caso dell'Unione, la conferma viene dal modesto trasferimento di norme sociali ai nuovi Stati membri dopo il 2004. Secondo i critici, le organizzazioni economiche intergovernative sono essenzialmente modi per rimuovere l'autorità economica dalla sfera democratica nazionale e vincolarla a trattati internazionali e governi tecnocratici, in linea con il pensiero di Hayek.

Gli ultimi 15 anni offrono due esempi interessanti di impatto dell'Unione sulle relazioni di lavoro. Il primo è la cosiddetta «politica morbida» della Strategia europea per l'occupazione, lanciata nel 1997, che ha avuto il suo maggiore risalto con la promozione, nella metà degli anni duemila, della *flexicurity*. Il secondo è la recente imposizione di riforme strutturali per i paesi che necessitano sostegno economico.

Sebbene la Commissione europea abbia accettato di recente che ci possono essere diversi percorsi verso la *flexicurity*, secondo i diversi casi nazionali, lo scopo generale della sua promozione risale a un unico obiettivo, cioè una combinazione di flessibilità del rapporto di lavoro, politiche attive di mercato del lavoro e generosa, ma condizionata, indennità di disoccupazione, tutte misure ispirate all'esperienza danese. L'idea della *flexicurity* ha perso slancio dopo il 2008, a seguito della deludente performance del modello danese e, in generale, della maggiore flessibilità dei mercati del lavoro durante la crisi. Ciò nonostante è stata consistentemente promossa nel corso di diversi anni attraverso linee direttrici e raccomandazioni del Consiglio europeo. È stata particolarmente influente in Francia fra il 2005 e il 2008 (la riforma del mercato del lavoro del gennaio 2008 è stata definita dal governo e dalla federazione dei datori di lavoro come *flexicurité à la française*) e in Italia dal 2004 fino a oggi. In Spagna, i datori di lavoro apprezzano il fatto che, grazie al dibattito sulla *flexicurity* a Bruxelles (in parte condiviso dai sindacati), i sindacati spagnoli abbiano finito per accettarne aspetti che non avrebbero mai accolto in un dibattito a livello nazionale. In Francia il termine è stato presto abbandonato a causa soprattutto dell'opposizione dei sindacati e rimpiazzato, come in Germania, dall'idea di «assicurazione (*sécurisation*) delle transizioni nel mercato del lavoro». In Polonia, la *flexicurity* è fortemente sostenuta dai datori di lavoro, ma con l'esplicita esclusione di più alti sussidi di disoccupazione, che sono considerati insostenibili.

Sebbene l'operazione della Strategia europea abbia coinciso con una lenta convergenza della regolazione del mercato del lavoro lungo tre assi, ciò è stato significativo solo in relazione alla dimensione della flessibilità (nell'Unione a 15, la media dell'indice della legislazione di tutela dell'occupazione, politicamente influente anche se concettualmente ed empiricamente problematico, è scesa da 2,25 a 2,05 nei primi dieci anni della Strategia). Dal punto di vista della stabilità (spesa per politiche attive del mercato del lavoro e tasso di sostituzione dei sussidi di disoccupazione), non ci sono stati nel complesso cambiamenti significativi. Per quanto riguarda i paesi coinvolti, la tendenza più evidente è stata il cambiamento in Italia, dove la flessibilità è cresciuta enormemente in seguito alle riforme del 1997 e del 2003, mentre solo cambiamenti marginali sono stati apportati all'embrionico sistema di indennità di disoccupazione e alle politiche attive del mercato del lavoro. In tal modo l'Italia si è allineata,

piuttosto che alla flessibilità danese, al «peggiore dei casi» di una combinazione di instabilità e moderata flessibilità tipica del Centro-Est Europa.

La riforma maggiormente anticipata nel periodo Ees (European Employment Strategy) è stata la cosiddetta riforma Hartz in Germania. Il provvedimento ha avuto un certo indiscutibile successo, nel tempo, nell'aumentare l'occupazione, anche se al costo di un aumento dell'instabilità e dell'emergere di un settore basso-salariato che ha sostituito il lavoro non retribuito delle donne in un momento di rapido incremento dell'occupazione femminile. Sebbene influenzata da confronti internazionali, tale riforma è stata considerata da tutti gli addetti come «tipicamente tedesca» a causa della forma corporativa della sua elaborazione (ben rappresentata dalla figura dello stesso Peter Hartz). Le raccomandazioni europee hanno ricevuto un'attenzione solo marginale in Germania; per contrasto, il testo più influente è stato il Documento Blair-Schröder sull'attivazione della flessibilità nel 1999, che, a propria volta, ha influenzato dibattiti e politiche a livello europeo. La direzione dell'influenza è quindi dalle politiche nazionali a quelle dell'Unione, piuttosto che il contrario.

Mentre le tradizionali politiche europee nel settore dell'occupazione (siano esse «dure» nella forma di direttive, o «morbide» in termini di co-ordinamento) hanno scarso effetto, la recente crisi del debito sovrano ha enormemente aumentato l'interferenza delle istituzioni sovranazionali nelle relazioni industriali nazionali dei paesi che hanno avuto bisogno di iniezioni di liquidità o dell'intervento della Banca centrale europea (Bce) sui mercati secondari dei bond assoluti. Nel caso di Italia e Spagna la pressione è venuta dalla Commissione europea e dalla Bce, poiché questi paesi (al momento della pubblicazione) non sono oggetto di salvataggio da parte del Fondo monetario internazionale. Nel corso di pochi mesi entrambi i paesi hanno varato riforme più radicali che nei precedenti venti anni, con scarsissimi dibattito e negoziazione sociale. Se pienamente implementate (il che è ancora incerto), le riforme, che decentralizzano la contrattazione collettiva, liberalizzano la difesa dell'occupazione e innalzano l'età di pensionamento, causerebbero un cambiamento sistematico nel cosiddetto «modello mediterraneo» di occupazione e sociale.

Inoltre l'Unione Europea, più specificamente la zona-euro, ha introdotto strumenti di controllo economico, con implicazioni per quanto riguarda le relazioni industriali, dall'inizio della crisi: il «semestre europeo»

di scrutinio dei bilanci nazionali, il cosiddetto *six-pack* di regolamenti, che fa diretto riferimento al costo unitario del lavoro e alle riforme per la fissazione dei salari nel caso di «squilibri macroeconomici», e il Patto fiscale europeo. Sia le riforme strutturali sia il *six-pack* implicano un triplice distacco dalle tradizioni europee. Innanzitutto si allontanano dai Trattati dell'Unione, in quanto questi esplicitamente escludono la fissazione dei salari e la contrattazione collettiva dal regno delle politiche europee (art. 153 del Trattato di Lisbona). In secondo luogo, si distaccano dall'idea di «Europa sociale» in quanto attenzione a una soglia minima di diritti: la nuova ondata di riforme implica, piuttosto, la subordinazione dei diritti sociali alle priorità della competitività; secondo quanto riportato da *Der Spiegel*, il governo tedesco ha anche lavorato a piani per la creazione di «speciali zone economiche» nel Sud dell'Europa, esenti da alcune norme europee per i paesi in crisi, il che ricorda soluzioni asiatiche. Infine, mentre le regole generali europee sulla politica economica, e ancora più le regole generali europee sull'occupazione, possono essere considerate come forme di «legge morbida», il *six-pack* include la possibilità di sottoporre i paesi a «procedure di sorveglianza multilaterali» dell'Unione e infliggere penali, mentre le riforme strutturali richieste dai paesi con problemi di finanziamento del debito, anche se non legalmente vincolanti, non offrono alcuna alternativa se non la bancarotta nazionale.

Due proposte politiche sono state particolarmente importanti per la Commissione europea e la Bce dal 2010: avvicinare la contrattazione collettiva alle considerazioni aziendali e di produttività; liberalizzare la tutela dell'occupazione attraverso un «contratto unico aperto» che vincerebbe la segmentazione del mercato del lavoro. È interessante notare che c'è poca o nessuna prova che tali proposte possano aiutare l'economia, il bilancio pubblico o il mercato del lavoro, soprattutto in un momento di recessione (persino le riforme Hartz, nel breve periodo, hanno prodotto alti tassi di disoccupazione). In più, esse contraddicono molti degli argomenti precedentemente sostenuti dalla stessa direzione generale della Commissione Occupazione e affari sociali, che riconoscevano alcuni vantaggi della legislazione a tutela dell'occupazione e della contrattazione collettiva coordinata. Lo spostamento del potere decisionale dalla direzione generale della Commissione al Consiglio Ecofin e alla Bce ha coinciso con l'abbandono di pareri esperti sull'aspetto sociale del mercato del lavoro e con l'adozione di obiettivi semplicistici di flessibilità e decentramento.

Il 5 agosto 2011, nel mezzo della tempesta finanziaria, i governi dell'Italia e della Spagna hanno ricevuto una missiva dalla Bce contenente la richiesta di misure di bilancio di austerità, riforme strutturali e costituzionali quali condizioni implicite per l'intervento, dalla settimana successiva, sui mercati secondari e sull'acquisto di bond italiani e spagnoli. Le lettere sono state rese note alla stampa solo a fine settembre, e si specula sul fatto che il contenuto sia stato stabilito in accordo con una fazione del governo italiano. Le due richieste principali in relazione al mercato del lavoro erano la riforma della contrattazione collettiva «per adattare salari e condizioni di lavoro ai bisogni specifici delle aziende» e la rivisitazione della protezione contro il licenziamento. In realtà entrambi i paesi avevano già approvato riforme sulla contrattazione collettiva, e la fissazione dei salari si era dimostrata abbastanza ricettiva durante la crisi. Ciononostante entrambi i governi hanno varato alcune urgenti riforme durante l'estate, e all'inizio del 2012 i nuovi governi hanno introdotto misure aggiuntive (particolarmente radicali in Spagna) che erano state rifiutate dalla resistenza sindacale negli anni precedenti.

Entrambe le riforme principali promosse dalle istituzioni europee (decentramento della contrattazione collettiva e liberalizzazione del licenziamento) vanno, in un certo senso, oltre le richieste dei datori di lavoro. Confindustria ha raggiunto un accordo con i sindacati, nel settembre 2011, per la non applicazione di alcune deroghe introdotte dal governo. In Italia e in Spagna, oltre che in Francia, i datori di lavoro si sono opposti alla proposta di un «contratto unico» per ovviare alla dualizzazione fra contratti permanenti e temporanei. Entrambi i cambiamenti destabilizzano elementi del sistema di produzione italiano e spagnolo (in una certa misura, anche di quello francese). Il decentramento della contrattazione collettiva corre il rischio di aumentare i costi delle transazioni, soprattutto nel settore delle piccole e medie imprese, dove attualmente i datori di lavoro sono fortemente ostili alla contrattazione collettiva e preferiscono combinare il riferimento agli accordi sui salari settoriali con una gestione interna unilaterale e paternalistica: il presidente della confederazione spagnola dei datori di lavoro, Juan Rosell, ha dichiarato riguardo alla contrattazione a livello aziendale che i «sindacati volevano entrare nelle aziende, non potevamo permetterlo» (*El País*, 4 giugno 2011). In Francia, la legge Fillon del 2004, che permette agli accordi a livello aziendale di distanziarsi da quelli settoriali, ha trovato scarsa applicazio-

ne, e quando pochi anni dopo Sarkozy ha proposto ulteriori cambiamenti, è stato riportato che il presidente dell'associazione dei datori di lavoro metalmeccanici, Denis Gautier-Sauvagnac, aveva avviato le negoziazioni dicendo: «siamo almeno d'accordo che dovremmo cambiare le cose il meno possibile?» (Verhaeghe, 2011, p. 103).

L'idea di un contratto unico può essere popolare tra gli economisti del mercato del lavoro e influente a Bruxelles e a Francoforte, e in una delle mie interviste un dirigente della Commissione europea ha espresso disappunto per la mancanza di entusiasmo dell'Europa del Sud per la loro proposta. Tuttavia essa mina la tipica segmentazione dei mercati del lavoro e sconvolge una forma consolidata di gestione delle risorse umane, attraverso lealtà culturali per la forza lavoro centrale e minacce dispotiche per una fascia periferica flessibile. Come un funzionario dell'Asso-lombarda ha dichiarato, «i datori di lavoro italiani non impiegano persone non a causa della tutela contro il licenziamento, ma perché in Italia le piccole aziende sono individualistiche, molto “padroni”, non sono aperte, sono riluttanti a impiegare un lavoratore straniero». Un rifiuto simile a quello italiano e spagnolo si è verificato in Francia, quando il contratto unico è stato proposto dal presidente Sarkozy nel 2007-2008, con un negoziatore Medef che spiega: «ho sempre pensato che la teoria del contratto unico fosse stata inventata da un intellettuale stanco di un'ideologia neoliberale per marionette; l'idea che la disoccupazione esiste perché licenziare è complicato è pura speculazione» (Verhaeghe, 2011, p. 88). È interessante notare che simili teorie sono state avanzate dal governo britannico nella primavera del 2012, nonostante il fatto che il licenziamento sia già più semplice nel Regno Unito che nel continente.

6. Risposte transnazionali?

L'analisi degli sviluppi in sei paesi mette in evidenza il divario fra la similitudine e interconnessione dei problemi e la fragilità dell'azione transnazionale. C'è stato un rapido incremento nei contratti internazionali, informazioni e argomenti comparativi sono divenuti un luogo comune, ma i dibattiti seguono per lo più tradizioni politiche nazionali e le azioni transnazionali rimangono generalmente una «funzione» specializzata con non troppo *spillover*. Ciò è particolarmente evidente nel campo della mi-

grazione che, sebbene sia un fenomeno globale, è ancora incastonato nei diversi concetti nazionali di cittadinanza. Nel caso dell'occupazione, nonostante pressioni comuni, le differenze maggiori emergono in riferimento alla situazione delle piccole e medie imprese e del settore pubblico, che sono più radicati nei modelli nazionali, e dell'occupazione femminile, condizionata da tradizioni nazionali familiari e assistenziali. Il grado di sostegno verso l'autorità federale europea varia ampiamente, con adesioni più alte tra i sindacati spagnoli e italiani e i datori di lavoro francesi, e più basse fra i datori di lavoro polacchi e britannici e i sindacati nordici; in nessun paese dell'Unione, secondo quanto riportano i sondaggi Eurostat, esiste una maggioranza a favore di un governo economico europeo. Le organizzazioni più transnazionali sono aziende multinazionali, ma anche in quel caso le relazioni di lavoro seguono modelli piuttosto nazionali, e gli sviluppi transnazionali sono marcati da caratteristiche nazionali. I Comitati aziendali europei (Cae) sono stati creati per lo più sul modello dei *comités d'entreprise* francesi, sviluppandosi soprattutto nelle società francesi, anche se il management francese spesso preferisce rappresentanti di lavoratori stranieri e limita il numero di quelli francesi. È nelle multinazionali basate in Francia, inoltre, che gli accordi transnazionali con le federazioni sindacali europee sono stati firmati più frequentemente, una pratica alla quale le multinazionali tedesche e soprattutto britanniche generalmente si oppongono.

Se invece di una risposta transnazionale istituzionale organizzata cerchiamo forme più morbide di connessione transnazionale, capaci di effetti diretti e indiretti, allora il quadro cambia. I Cae non solo sono riusciti a firmare negli ultimi anni un numero crescente di accordi internazionali, ma spesso influenzano comportamenti periferici, aumentando l'informazione e limitando la competizione. Similmente, mentre le politiche della Confederazione sindacale europea sembrano inefficaci nell'implementare dall'alto un regolamento comune sulla migrazione, si stanno sviluppando connessioni nelle regioni più ampie, così come nel Regno Unito, che coinvolgono altri agenti sociali. Il grado di successo si differenzia tuttavia in base alla questione e al tipo di opportunità di connessione: gli effetti dei Cae variano in base alla grandezza, geografia e organizzazione della società, e la migrazione offre maggiori opportunità rispetto al movimento segregato di servizi e al distacco dei lavoratori.

La crisi ha esacerbato sia il bisogno sia la difficoltà di cooperazione trans-

nazionale. Nell'Europa del Sud, alcuni hanno interpretato le nuove tendenze come nuove forme di «dipendenza»: i paesi europei più ricchi imporrebbero misure di austerità e riforme del mercato del lavoro su quelli più periferici, nonostante la loro apparente inutilità e persino dannosità economica, al fine di scovare forza lavoro specializzata e ridurre potenziali competitori al ruolo subordinato di produttori con scarsa specializzazione e scarso valore aggiunto. Con i media che spesso adottano immaginari nazionali o persino nazionalisti per raffigurare la crisi, la cooperazione transnazionale incontra ancora più ostacoli – a meno che non si elabori un'analisi più dettagliata delle relazioni sociali fra agenti specifici (multinazionali, organizzazioni finanziarie internazionali ecc.) piuttosto che fra paesi.

7. Conclusione: vivere con la diversità

Il confronto delle risposte delle relazioni industriali all'internazionalizzazione nel corso degli ultimi venti anni indica che non esiste ancora un unico modello sociale europeo, tranne, almeno per l'Europa occidentale, nel senso ampio di un persistente compromesso sociale che assume forme diverse in diversi paesi (legislazione, contrattazione collettiva, stato sociale). Se mettiamo a confronto l'attuale situazione con quella analizzata da Crouch venti anni fa (1993), ci sono stati cambiamenti nella direzione di un indebolimento dei sindacati, ma meno nelle relazioni fra le associazioni, e fra queste e lo Stato (Tab. 2, 3) (Crouch, 2005). Persino in paesi dove la densità dei sindacati è stata relativamente stabile (Regno Unito e Italia), l'individualizzazione delle relazioni di lavoro e dei diritti e l'indebolimento dei legami partiti-sindacati hanno ridotto l'influenza delle organizzazioni dei lavoratori.

Le due assi identificate da Crouch (grado di corporativismo e grado di potere lavorativo) sono pertanto ancora più distinte. L'equilibrio di potere tra lavoratori e datori di lavoro cambia più facilmente nel tempo che nello spazio fra associazioni e Stato. In tal senso le tradizioni statali si confermano come importantissime, e ciò che persiste nelle relazioni industriali sono le forme, piuttosto che i risultati. Gli unici casi che hanno registrato un chiaro spostamento sull'asse del corporativismo sono quei sistemi che non erano ancora istituzionalizzati nel 1992: la recentemente democratizzata Polonia e l'ancora emergente sistema dell'Unione Europea – che, contra-

riamente alla speranzosa intuizione di Crouch, che si sarebbero sviluppate nel corporativismo con una forza lavoro debole, si sono infatti mosse verso modelli più liberali e decentralizzati. Sull'Italia c'è una particolare pressione per il cambiamento, ma è ancora troppo presto per dire se le strutture delle relazioni industriali saranno di fatto radicalmente ristrutturare.

Nonostante la continuità delle relazioni industriali, c'è stata una lentissima convergenza verso le posizioni dell'emergente sistema europeo: forza lavoro debole con strutture corporativiste molto fragili. Da un lato, la Francia ha articolato maggiormente la contrattazione collettiva e il dialogo sociale (leggi Aubry, leggi Fillon, legge sulla concertazione sociale e cambiamento dei criteri di rappresentanza), dall'altro, Germania e Italia hanno decentralizzato la contrattazione collettiva, e la Germania sta persino sperimentando salari minimi. Tuttavia non è una posizione che favorisce sicurezza sociale, stabilità, partecipazione democratica o elevata prestazione economica. Paradossalmente, il paese che è emerso come particolarmente competitivo negli ultimi anni, la Germania, è sempre più isolato.

Recentemente (ad esempio, nella campagna presidenziale francese e nelle riforme italiane e spagnole) la Germania è spesso indicata come un «modello» – l'ultimo in una lunga serie che, nel corso degli ultimi trenta anni, ha incluso il Giappone, gli Stati Uniti, i Paesi Bassi e la Danimarca. Tuttavia, ciò che la ricerca mostra nel tempo è che non ci sono modelli fissi e coerenti: ad esempio, nella situazione tedesca sono sempre più acute le profonde divisioni fra industria essenziale e industria periferica e servizi.

Il confronto recente delle relazioni industriali, istituzionalizzate dalle normative europee *six-pack*, si concentra sulla competitività e soprattutto sul costo unitario del lavoro, che causerebbe seri problemi ai paesi dell'Unione che non seguono il percorso della Germania (Fig. 1). Tuttavia tale focus nasconde pregiudizi normativi ed empirici, come rivelato da una ricerca storica comparativa più approfondita. Innanzitutto, in un regime di bassa inflazione, sostanziali cambiamenti del costo unitario del lavoro dipendono dalle tendenze economiche (inclusi domanda e investimenti) e non dalla fissazione dei salari. Ciò è particolarmente evidente nella recente crisi economica, come lo è stato quando la riduzione dell'orario di lavoro francese nel 1998-2000 non ha aumentato il costo dell'unità di lavoro, e quando la prestazione italiana è declinata nonostante la moderazione dei salari. Né offre una soluzione la decentralizzazione, come indicato dalla prestazione britannica. La ricerca sulle presta-

zioni delle relazioni industriali rivela sempre più che forti contrattazione collettiva e diritti del lavoro, se supportati da istituzioni stabili, non hanno alcun impatto sull'economia, mentre hanno un impatto positivo sulla società. In secondo luogo, l'idea che il costo dell'unità di lavoro debba diminuire è normativamente in contrasto con gli obiettivi sociali per l'aumento dei tassi di occupazione, soprattutto per nuovi gruppi di lavoratori che, come novizi, potrebbero mostrare una più bassa produttività: in base al costo unitario del lavoro, la Germania «dovrebbe» aver licenziato persone durante la crisi del 2009, il che è socialmente ed economicamente assurdo. Inoltre, la più rapida crescita del costo unitario del lavoro in Italia e Spagna si è verificata agli inizi degli anni duemila, in seguito alla regolarizzazione di un ampio numero di immigrati non regolari: aumentando all'improvviso il numero ufficiale dei lavoratori (molti lavoratori non regolari non erano registrati nei sondaggi sulla forza lavoro), ma tenendo costante il Pil, la diminuzione del costo unitario del lavoro è in parte un artefatto statistico. Infine, le medie nazionali del costo unitario del lavoro nascondono enormi differenze settoriali, che sono quelle che contano in termini di competitività economica internazionale.

Tab. 2 – Relazioni industriali europee, circa 1992

		Corporatismo	
		Basso	Alto
Forza sindacale	Alta		(Svezia)
	Bassa	Regno Unito Francia, Spagna	Italia (Nord) Germania Polonia? Unione Europea?

Tab. 3 – Relazioni industriali europee, circa 2012

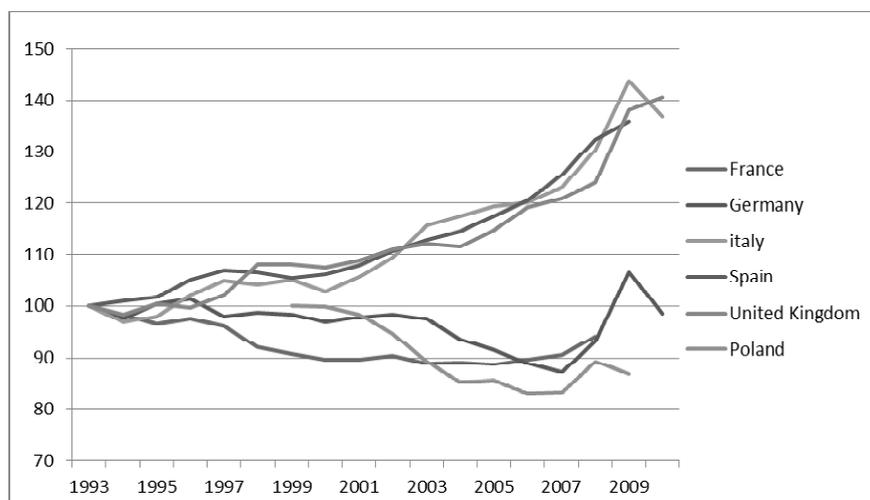
		Corporatismo	
		Basso	Alto
Forza sindacale	Alta		(Svezia)
	Bassa	Regno Unito Francia Polonia, Spagna, Unione Europea	Italia (Nord) Germania

La resistenza delle strutture delle relazioni industriali suggerisce due scenari principali per la difesa dei diritti dei lavoratori. Il primo, evidente nei recenti interventi in difesa della contrattazione collettiva organizzata in Germania e in Italia, ma in misura minore anche in tutti gli altri paesi, fa affidamento su alleanze con istituzioni locali che temono cambiamenti dirompenti: associazioni dei datori di lavoro, partiti moderati, distretti industriali e autorità locali, in alcuni casi istituzioni non-economiche come la Chiesa, che dove influente (Italia e Polonia) ha un ruolo prominente nel criticare la flessibilità. La crisi e la perdita di legittimità democratica rendono il recupero della coesione sociale una priorità politica e sociale, che richiede l'uso del collettivismo sociale: il caso tedesco è un esempio. Nei paesi maggiormente in tumulto, come Spagna e Italia, tale scenario potrebbe includere la tacita non-implementazione di riforme richieste da forze esterne, perseguendo una tradizionale dissociazione tra livelli formali e informali di relazioni industriali.

Un limite di questo primo scenario è che il collettivismo sociale può essere sempre più vincolato da pressioni internazionali e perdere legittimità democratica perché esclude gli esterni al mercato del lavoro. Il secondo scenario è quello di nuovi spazi per la resistenza. Al momento, tali spazi sono piuttosto piccoli ed eterogenei: dai movimenti sociali degli esterni al mercato del lavoro (cioè gli *indignados*) a forme informali come mancanza di lealtà organizzativa e *turn-over*, particolarmente visibili nei nuovi Stati membri dell'Unione. Essi tendono a essere nazionali, ma sono sempre più connessi oltre frontiera.

Qualsiasi sia lo scenario, l'esperimento degli ultimi venti anni di depoliticizzazione delle relazioni industriali (per dirlo con la Commissione europea e la Banca centrale europea, di «modellarle alle condizioni di mercato delle aziende») sta fallendo su due piani. Primo: le istituzioni, anche se indebolite e dislocate, resistono a soluzioni estreme di mercato come i «contratti unici»: le relazioni di lavoro rimangono troppo complesse per poter essere facilmente riformate e individualizzate. Secondo: nonostante venti anni di discorsi tecnocratici e manageriali, la natura politica delle relazioni industriali è tornata in primo piano. Governi e datori di lavoro potrebbero pentirsi di aver minato quelle istituzioni del cui supporto potrebbero aver bisogno.

Fig. 1 – Andamenti dei costi unitari del lavoro
(1992=100, tranne che per la Polonia: 1998=100) (dati: Eurostat)



Bibliografia

- Bechter B., Brandl B., Meardi G. (2012), *Sectors or Countries? Typologies and Levels of Analysis in Comparative Industrial Relations*, in *European Journal of Industrial Relations*, 18, 3.
- Burroni L., Keune M., Meardi G. (a cura di) (2012), *Economy and Society in Europe. A Relationship in Crisis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Crouch C. (2005), *Revised Diversity: From the Neo-liberal Decade to Beyond Maastricht*, in Visser J., Van Ruysseveldt J. (a cura di), *Industrial Relations in Europe: Traditions and Transitions*, Londra, Sage, pp. 358-375.
- Crouch C. (1993), *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford, Oxford University Press.
- Falkner G., Treib O., Holzleithner E. (2008), *Compliance in the Enlarged European Union*, Aldershot, Ashgate.
- Hyman R. (2001), *Understanding European Trade Unions*, Londra, Sage.
- Meardi G. (2013), *Comparative Employment Relations in Europe: Work and Democracy under Pressure*, Londra, Routledge (in via di pubblicazione).
- Meardi G. (2012), *Social Failures of EU Enlargement. A Case of Workers Voting with their Feet*, Londra, Routledge.

- Meardi G. (2012), *Union Immobility? Trade Unions and the Freedoms of Movement in the Enlarged EU*, in *British Journal of Industrial Relations*, 50, 1, pp. 99-120.
- Meardi G. (2011), *Flexicurity Meets State Traditions*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 27, 3, pp. 255-270.
- Meardi G., Martín A., Lozano Riera M. (2012), *Constructing Uncertainty: Unions and Migrant Labour in Construction in UK and Spain*, in *Journal of Industrial Relations*, 54, 1, pp. 5-21.
- Verhaeghe E. (2011), *Au Cœur du MEDEF*, Parigi, Jacob-Duvernoy, p. 103.

Ringraziamenti

La ricerca è stata finanziata da una Research Fellowship dell'Economic and Social Research Council e ha beneficiato dell'appoggio di Freie Universität Berlin, Universidad Complutense de Madrid, Universitat Autònoma de Barcelona, Szkoła Główna Handlowa, Ecole Normale Supérieure de Cachan e Università di Milano.

TEMA

Futuro e rilancio del lavoro pubblico



Presentazione
Cambiamenti ragionevoli
*Mario Ricciardi **

La legislatura che sta per concludersi è stata caratterizzata – nel contesto di un gran numero di eventi e provvedimenti, per quanto riguarda in generale il lavoro, in larga parte negativi – da una serie di interventi mirati a colpire in particolare il lavoro pubblico, attraverso la demolizione delle riforme faticosamente costruite negli anni novanta, la costrizione e poi il congelamento della contrattazione collettiva e dei salari, l'annullamento di aspetti molto rilevanti delle relazioni sindacali. La legislatura, apertasi all'insegna della campagna sui «fannulloni», si chiude con un assetto delle relazioni di lavoro sostanzialmente destrutturato e una grande incertezza sulle prospettive.

In tale contesto è naturalmente molto difficile costruire una riflessione che non si limiti alla – pur importante – osservazione dell'esistente, ma ambisca a interrogarsi e a gettare lo sguardo anche sul domani. Le incertezze sul futuro dell'economia e sul quadro politico prossimo venturo sono tali, infatti, dal dissuadere dall'avventurarsi in previsioni troppo spericolate. Ciò nondimeno, questa volta la rubrica *Il Tema* propone una serie di saggi che cercano di fornire elementi e riflessioni certo non esaustivi, ma plurali e sfaccettati, su vari aspetti delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico nella congiuntura odierna.

Occorre ricordare, innanzitutto (e chi potrebbe dimenticarsene?), che le difficoltà attraversate dal lavoro nelle pubbliche amministrazioni non sono un fatto esclusivamente italiano, ma attraversano tutta l'Europa, in uno scenario che potremmo definire di divergenza dei sistemi e (tendenziale) convergenza delle politiche. Come mette bene in luce il saggio di Della Rocca, i sistemi di regolazione del lavoro nell'Europa comunitaria utilizzano vari strumenti per disciplinare il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, variando tra gli estremi della contrattualizzazione esplicita

* Mario Ricciardi è docente di Relazioni industriali nell'Università di Bologna.

e della regolazione unilaterale, attraverso varie forme di negoziazione più o meno informale. Diversa è anche la struttura, più o meno centralizzata, della contrattazione.

Nell'ultimo decennio, inoltre, in tutti i paesi europei si è andati alla ricerca di metodi gestionali in grado di accrescere l'efficienza delle pubbliche amministrazioni attraverso un'umentata flessibilità dei rapporti di lavoro, e un maggiore aggancio delle retribuzioni alla fissazione di obiettivi, alla valutazione e al merito, individuale o di gruppo. I risultati ottenuti sono stati molto disuguali, per ragioni diverse, ma questo è comunque un trend trasversalmente presente un po' dappertutto. L'impatto della crisi finanziaria globale ha avuto effetti dirompenti sia sui sistemi nel loro complesso sia sulle politiche adottate fino ad allora: agli sforzi per ottenere, più o meno consensualmente, maggiore efficienza, si sono sostituite, con diversa intensità nei diversi paesi, politiche di tagli ai salari e all'occupazione, e in generale un rigurgito di unilateralità regolativa da parte dei governi e di ricentralizzazione delle decisioni. In questo contesto coesistono – è l'opinione conclusiva di Della Rocca – due vie: quella della chiusura a tempo indeterminato del metodo consensuale, e quella di una contrattazione bensì viva, ma sempre più incanalata entro le sponde della produttività e delle compatibilità economiche generali.

Il caso italiano si inserisce perfettamente in questo quadro, condividendo molte delle caratteristiche presenti a livello europeo. In questi anni vi sono stati, in Italia, sia corpose manifestazioni di unilateralità decisionale sia di amputazione e contenimento salariale e occupazionale, seppur nel mantenimento di un quadro formale di contrattazione collettiva «privatizzata». Ed è appunto sullo stato e le prospettive del caso italiano che si intrattengono gli autori dei saggi successivi.

Non v'è dubbio, innanzitutto, che il presente e il futuro del lavoro pubblico si intrecciano strettamente con il futuro del welfare e dello spazio pubblico nel nostro paese. Osserva Paolo Matteini che è questo un argomento sul quale da troppo tempo mancano, qui da noi, riflessioni e progetti complessivi, mentre abbondano gli interventi parziali, dettati dall'emergenza, in un contesto nel quale lo stato sociale «allargato» a funzioni come la giustizia o l'ordine pubblico viene considerato una spesa improduttiva, quindi da tagliare in nome delle molteplici emergenze economiche. Un discorso analogo si deve fare – secondo Matteini – riguardo al pubblico impiego, anche a proposito del quale si può affermare che

le politiche sono state in questi anni improntate a tagli lineari indifferenti rispetto all'effettiva ricerca di sprechi e inefficienze, ma anche strumenti necessari per rafforzare i servizi pubblici e per innalzare davvero il grado di efficienza e di responsabilità della pubblica amministrazione. Certo, la premessa di questo (e del dissenso tutto sommato debole rispetto alle più recenti contro-riforme) si può collocare anche nell'insuccesso di molti degli sforzi compiuti dalla contrattazione collettiva per orientare in senso virtuoso il funzionamento della pubblica amministrazione. Occorre, dunque, tenere ben stretto il nesso tra riforma dello stato sociale, in una fase di restrizione delle risorse disponibili, e gestione del pubblico impiego, per evitare che la crisi dello stato sociale venga imputata anche alle (presunte) resistenze corporative dei pubblici dipendenti.

La crisi sposta insomma l'ottica, almeno parzialmente, dalla dimensione prevalentemente «distributiva» che ha in buona parte caratterizzato gli anni tra la fine del secolo passato e i primi anni del nuovo, a una dimensione più politica e strutturale. E questo appare evidente anche negli altri scritti che compaiono in queste pagine.

Michele Gentile, nel suo saggio, afferma a chiare lettere la necessità che la nuova fase del lavoro pubblico sia caratterizzata da un «disegno strategico di riforma che non si limiti al mero ripristino di ciò che il Governo Berlusconi ha travolto, ma che ridefinisca i contenuti di una stagione di riforme che rimettano al centro il sistema pubblico, la sua modalità di funzionamento, la sua democraticità, la sua efficienza e, in questo quadro, ricollochì il tema del lavoro». Gentile ripercorre rapidamente i vari passaggi attraverso cui si è compiuta la demolizione del sistema di regole avvenuta durante questa legislatura, dalla legge 150 (ma, in fondo, fin dal primo intervento del Governo Berlusconi, quel d.l. 112/2008 approvato in «nove minuti e mezzo») al blocco dei contratti voluto da Tremonti, alla recente legge di stabilità e alla *spending review*, attraverso la stagione degli accordi separati.

La via d'uscita viene identificata nel percorso tracciato da due protocolli «politici»: uno meno recente, il «protocollo Nicolais» della scorsa legislatura, e il recente accordo sul lavoro pubblico del 2012. Del primo Gentile richiama soprattutto l'impegno a costruire forme di controllo sociale e partecipativo sul funzionamento della pubblica amministrazione e dei servizi offerti. Del protocollo più recente, invece, si sottolinea soprattutto la discontinuità con la politica del precedente governo, l'unita-

rietà dei sindacati nel sottoscriverlo, l'impegno alla ripresa del confronto tra governo e forze sociali di fronte alle sfide imponenti imposte dalla crisi. In realtà, entrambi questi protocolli hanno prodotto ben pochi risultati visibili, ma i temi in essi contenuti delineano comunque un necessario terreno di confronto tra governo e sindacati. Per quanto riguarda l'ambito più strettamente contrattuale, Gentile rilancia poi l'esigenza di una ripresa della contrattazione, sia nazionale sia di secondo livello, con quest'ultima posta a presidio della «gestione degli istituti che favoriscono l'offerta di servizi».

È proprio sulla contrattazione di secondo livello che si sofferma in particolare l'articolo di Carmine Russo. Il punto di partenza è – ancora una volta – la crisi, e lo sconvolgimento da essa determinato nel sistema contrattuale, che Russo considera, se non strutturale, certamente di lungo periodo, comunque tale da lasciare in stand by la contrattazione nazionale per un periodo assai lungo. Ciò pone in primo piano – secondo questo autore – la contrattazione di secondo livello, in particolare la possibilità, contenuta nell'art. 16 del d.l. 98/2011, di utilizzare parte delle economie realizzate in conseguenza di «piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa», a seguito di processi di razionalizzazione amministrativa, per la contrattazione integrativa. Naturalmente si tratta di capire se e quanto queste risorse siano effettivamente disponibili; ma l'aspetto forse più interessante dell'articolo di Russo è che anch'egli arriva, sia pure per altra via, alla conclusione che il futuro delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico è strettamente legato alla capacità a «entrare negli aspetti strutturali e, per così dire, pre-organizzativi dell'amministrazione, per riuscire con efficacia a tutelare e rappresentare il lavoro».

La tavola rotonda che conclude il tema riprende molti degli spunti fin qui descritti, lanciando uno sguardo sul futuro delle relazioni sindacali. Particolarmente importante appare l'insistito riferimento di Antonio Naddeo al tema della dirigenza, il cui ruolo fondamentale per l'innovazione e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni costituisce un altro dei nodi irrisolti, almeno parzialmente, delle stagioni che abbiamo alle spalle.



Tra passato e presente: un tentativo di lettura

Mario Ricciardi *

Sono trascorsi esattamente vent'anni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della legge delega (23 ottobre 1992, n. 421) che diede ufficialmente il via alla «contrattualizzazione» del lavoro pubblico, prevedendo che «i rapporti di lavoro e di impiego delle amministrazioni dello Stato e di altri enti [...] siano ricondotti sotto la disciplina del diritto civile e siano regolati mediante contratti individuali e collettivi» (art. 2). Ripercorrere questi vent'anni, ricordare gli obiettivi di allora e le vicende successive ha molto più che un significato semplicemente rituale o celebrativo. La sensazione, oggi, è che ci troviamo di fronte a un passaggio assai difficile, tra l'eredità che quelle scelte e quelle vicende ci hanno consegnato e la necessità di individuare strade e soluzioni nuove, e che cominciare a riflettere, sia pure brevemente, sul tracciato percorso, possa aiutare a dipanare l'intricata matassa che abbiamo davanti.

1. Vent'anni fa: il coraggio di cambiare

L'antefatto immediato della riforma che avrebbe cambiato il volto del lavoro pubblico nel nostro paese si colloca nel contesto degli ultimi anni ottanta, verso la fine, cioè, di quella che con un notevole grado di approssimazione si è soliti definire «prima repubblica». Rileggendo oggi, dopo avere ripescato nella propria biblioteca libri o riviste un po' ingialliti, i documenti e gli interventi di allora, non si incontra il clima entusiasta che si è soliti accostare al decollo delle grandi riforme. Occorre ricordare che proprio il sindacato, in particolare la Cgil, ebbe un ruolo rilevante nel sollecitare e costruire le basi della riforma. Alle spalle stava un'esperienza anch'essa ventennale, quella della «contrattazione non re-

* Mario Ricciardi è docente di Relazioni industriali nell'Università di Bologna.

golata», prima, e della legge quadro, poi. Ma era soprattutto su quest'ultima che si appuntavano le critiche, per non essere riuscita a produrre quel riordino del sistema che si sarebbe dovuto verificare. Negli anni ottanta, in particolar modo nell'ultimo scorcio di quel decennio, la prassi regolativa, guidata dalla politica non certo irreprensibile di quegli anni, aveva determinato l'emergere incontrollato di corporativismi alimentati e assecondati dai governi, mentre la pratica di leggi e leggine a favore di questa o quella categoria di pubblici dipendenti era spavalidamente continuata, mentre il confine tra leggi e contratti disegnato dalla legge quadro era stato calpestato tante volte da risultare irricognoscibile.

Il sindacalismo confederale non solo non aveva saputo o potuto opporsi efficacemente a questo andazzo, ma ne era stato, o ne era apparso, perfino complice, essendosi adattato a pratiche consociative di cui la presenza nei consigli d'amministrazione degli enti pubblici era la manifestazione più evidente.

La piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico era vista, nei dibattiti di quegli anni, non soltanto come la svolta necessaria per mettere fine all'intreccio perverso tra leggi e contratti, e all'assecondamento di tutti i corporativismi da parte della politica, ma anche come una sorta di palingenesi rigenerante per lo stesso sindacato. Con l'usuale schiettezza, Bruno Trentin rivendicava l'esigenza di una *glasnost* sindacale: «non sarei leale con me stesso se non dicessi che tutta la materia sulla quale vive la rappresentanza sindacale oggi nella pubblica amministrazione non va a onore né della pubblica amministrazione né del sindacato, e produce profonda iniquità». E proseguiva richiamando la necessità di «una liberazione di forze sindacali nuove» per contrastare l'esistenza di una «burocrazia deresponsabilizzata e un sindacato sovraresponsabilizzato nella gestione consociativa di un sistema di interessi».

Naturalmente si trattava di scelte non facili, anche nei rapporti con i rappresentati. Sottolineava Lettieri che quando si parlava di privatizzazione del pubblico impiego nelle assemblee sindacali non si suscitavano grandi entusiasmi, anzi: «la gente del pubblico impiego ci dice: sentite, con questo rapporto qui non ci si capisce quasi niente, però i soldi vengono fuori, una volta perché è il ministro, una volta perché è il gruppo di pressione in Parlamento, una volta perché fate anche i contratti».

Allo scetticismo un po' ruspante ma ben comprensibile della «base» si sommavano poi i dubbi e gli scetticismi di molti intellettuali chiamati a

riflettere sull'argomento. Nell'intervento a un convegno del 1989 Salvati squadernava davanti ai partecipanti una serie di perplessità sulla cosiddetta privatizzazione, con argomenti che sarebbero ritornati molto spesso nei dibattiti successivi. Che senso ha privatizzare in un contesto come quello della pubblica amministrazione in cui non esistono né il mercato né il «padrone», anzi, i «padroni» sono politici, e «non è chiaro se vogliono perseguire la massima efficienza nella gestione del servizio, anzi, talora è chiaro che non la vogliono affatto»? E in cui «la dirigenza è impacciata da una molteplicità di regole e controlli sconosciuti ai manager del settore privato»? In un contesto, insomma, nel quale a essere incentivati e premiati erano ovviamente i comportamenti sindacali opportunistici, pur attribuendone la principale responsabilità alla coppia politici-dirigenti, sostenendo che «un sindacato serio può essere prodotto soltanto da un padrone serio».

Anche chi guardava con favore alla svolta sostenuta dai sindacati spesso nascondeva il disincanto sotto qualche artificio retorico. «Se la contrattazione nel settore pubblico è un grande gioco simulato – scriveva Romagnoli – ebbene, noi abbiamo almeno il diritto di pretendere che la simulazione sia perfetta». E per fare ciò bisogna «inventarsi» un ceto professionale di manager pubblici «responsabilizzati e con obiettivi e dentro limiti prestabiliti», che «sono senz'altro preferibili a una dirigenza politica per lo più irresponsabile».

La riforma del 1992 sarebbe stata in parte figlia di quel dibattito, ma soprattutto figlia dell'emergenza politica, economica e finanziaria dei primi anni novanta. Il d.lgs. 29 del 3 febbraio 1993 ne riprendeva in buona misura le suggestioni, cui del resto aveva dato un notevole contributo il presidente del Consiglio pro tempore, inglobandole tuttavia in un prodotto normativo che risentiva fortemente soprattutto dell'esigenza di mettere le dinamiche salariali e normative del pubblico impiego al riparo dai sussulti del decennio precedente, sotto il controllo centralizzato del governo e delle confederazioni maggiormente rappresentative. Non per caso, il sistema contrattuale delineato aveva il baricentro saldamente collocato nella contrattazione nazionale di comparto, che vedeva, da un lato, il protagonismo delle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, dall'altro, il presidente del Consiglio, sia pure con la mediazione della neonata Aran. E non per caso la prima stagione contrattuale successiva alla riforma avrebbe prodotto accordi non privi di

contenuti innovativi, ma scritti, come disse qualcuno, «con la carta carbone» (allora il copia-e-incolla dei pc era appena agli inizi), rispetto al contratto dei ministeri.

2. Il mosaico e il progetto

Tutt'altra atmosfera si respirava, dopo circa un decennio, ai tempi della «seconda privatizzazione», nella seconda metà degli anni novanta. Il clima era quello prodotto dalle notevoli innovazioni normative verificatesi all'inizio del decennio e, ancor più, dalle riforme che il governo dell'Ulivo aveva messo in cantiere. Nei primi anni del decennio, intanto, la crisi degli storici equilibri che per quasi mezzo secolo avevano retto il sistema politico aveva prodotto profondi cambiamenti nel sistema elettorale, sia nazionale sia (soprattutto) locale, da cui ci si attendeva non solo un rinnovamento della politica, ma anche un riavvicinamento tra i cittadini e la politica stessa, e un controllo più diretto e intenso dei primi sulla seconda. Uno degli argomenti che venivano portati a sostegno di riforme come quella dell'elezione diretta dei «numeri uno» di Regioni, Province e Comuni era che, si riteneva, ciò avrebbe creato l'*humus* favorevole a un nuovo interesse della politica verso l'efficienza della macchina pubblica, perché proprio la qualità dei servizi ai cittadini, in particolar modo nelle istituzioni in cui più diretta era l'erogazione di tali servizi, sarebbe stato uno dei criteri in base ai quali i cittadini/elettori avrebbero giudicato i propri amministratori.

D'altra parte, il sistema contrattuale era uscito per la prima volta dallo stato di informalità nel quale era stato immerso fin dal dopoguerra. L'accordo del 23 luglio 1993 aveva dato regole, essenziali ma chiare, al funzionamento e al rapporto tra i livelli contrattuali, aveva posto l'accento sul tema dei tempi e delle procedure e, con l'accordo sulle Rsu, aveva non solo risposto all'annoso problema della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro, ma posto anche le basi per un'attendibile misurazione della rappresentatività sindacale rispetto all'insieme del lavoro dipendente.

Se questi erano alcuni dei presupposti, la «seconda privatizzazione» del lavoro pubblico si inseriva, poi, nell'ambito di una riforma complessiva dello Stato e della pubblica amministrazione che è poco definire ambiziosa. Per rendersene conto basta rileggere la relazione del ministro Bas-

sanini al Consiglio dei ministri del 15 maggio 1998 sull'attuazione della legge 59 del 1997. Si tratta di un documento che, ripercorrendo tutta l'azione legislativa, e non solo, seguita all'approvazione della legge 59, illustra in modo dettagliato l'ampiezza degli obiettivi che ci si proponeva di raggiungere: dal ridisegno dell'azione di governo, perseguita attraverso l'accorpamento dei ministeri e la pluralità dei modelli (amministrazione autonoma, agenzia, servizio nazionale) cui ispirarsi per la riforma dell'azione ministeriale, alla riforma degli enti pubblici, al profondo decentramento delle funzioni dello Stato, finalizzate a «cercare di realizzare il massimo di federalismo amministrativo compatibile con la Costituzione vigente, in modo da anticipare, per questa parte, le riforme costituzionali in atto».

Dentro questo quadro progettuale, e inscindibilmente da esso, si inseriva la riforma del lavoro pubblico, che questa volta, diversamente dai dibattiti precedenti la «prima privatizzazione», aveva toni meno incerti, ma anzi (forse anche perché la scelta «capitale» della contrattualizzazione era già alle spalle) assai più sicuri e decisi.

È questa la sensazione che si ricava rileggendo, ad esempio, i contributi dei diversi componenti del gruppo di esperti incaricati di predisporre quella parte dell'articolato normativo della legge delega 59 del 1997 riguardante, appunto, il lavoro pubblico. Il ruolo nuovo e centrale della dirigenza, le ragioni della sua riconduzione al sistema privatistico, la distinzione e i ruoli rispettivi della dirigenza stessa e dell'autorità politica sono disegnati con nettezza; soprattutto viene ricostruito lo stato del dibattito e sono spiegate le ragioni dei passaggi più controversi, dalla scelta di ricondurre in ambito contrattuale anche la dirigenza generale, al tema dell'autonomia della dirigenza rispetto al potere politico, all'istituzione, attraverso il «ruolo unico», di una figura dirigenziale votata alla mobilità e alla rotazione su più incarichi, anche in amministrazioni diverse.

Allo stesso modo, la relazione affidata a D'Antona sulla revisione del sistema contrattuale spiegava l'esigenza di andare oltre l'assetto delineato dal d.lgs. 29/93, con l'intento di «superare il condizionamento di una visione statalista e accentrata della pubblica amministrazione», a causa della quale nell'esperienza applicativa «sono risultate prevalenti le istanze di rigore finanziario, le quali non sono state ben coordinate con le istanze non meno rilevanti di decentramento, autonomia e flessibilità organizzativa delle pubbliche amministrazioni».

Il risultato di questo lavoro progettuale sarebbe stato contenuto – come è noto – in due decreti (il 396/97 e l'80/98) che, innestati poi nel «tronco» del d.l. 29/93, avrebbero portato alla redazione del testo unico nel d.lgs. 165 del 30 marzo 2001. Si tratta di un testo che, a rileggerlo oggi, senza le sovrapposizioni apportate non solo dalla legge 15/2009, ma anche dei cambiamenti indotti nel corso dei primi anni duemila, appare davvero esprimere un progetto lucido e coerente, forse troppo ambizioso, probabilmente con qualche ingenuità, certamente troppo fiducioso del fatto che i vari tasselli della riforma complessiva in cui andava a inserirsi sarebbero andati tutti al loro posto e avrebbero prodotto i frutti attesi. Rileggendolo, però, non si può non provare una certa attrazione per quello che avrebbe potuto esprimere, perfino un po' di rabbia per ciò che ne ha fin troppo precocemente distorto il cammino.

È un esercizio utile, anche oggi, rileggere quel testo. C'erano alcuni punti cruciali. Il primo riguardava la dirigenza, che veniva giustamente considerata l'epicentro della riforma. La legge delineava un modello nel quale il dirigente, reclutato con un meccanismo selettivo concorsuale/formativo che avrebbe dovuto lasciare spazio sia a soggetti già dipendenti dalla pubblica amministrazione sia a immissioni esterne, sarebbe poi stato inserito in un ruolo unico, creando quindi un bacino di offerta al quale le amministrazioni avrebbero potuto attingere con la flessibilità consentita dall'assegnazione dell'incarico a termine, la cui durata poteva variare da due a sette anni. Il disegno era quello di creare un «corpo» di dirigenti stabile, coeso e flessibile allo stesso tempo, in grado di acquisire e sviluppare capacità manageriali spendibili in tutte le amministrazioni pubbliche. A questo avrebbe dovuto aggiungersi la possibilità di reclutare un piccolo numero (al massimo il cinque per cento) di esperienze dirigenziali esterne ad altissima qualificazione.

Il secondo punto riguardava il sistema contrattuale. L'obiettivo era quello di un sistema estremamente semplificato, compatibilmente con le caratteristiche proprie del sistema pubblico, ma l'intenzione evidente era di renderlo il più possibile simile a quello esistente nel privato. A ciò serviva l'adesione completa, per quanto riguarda tempi e modi della negoziazione, al protocollo del 1993. Il rapporto tra l'agenzia negoziale e i comitati di settore intendeva replicare, in un contesto ovviamente più formalizzato, il rapporto tra datori di lavoro e delegazioni negoziali al tavolo delle trattative. L'elemento più nuovo, e per certi aspetti sconvol-

gente, stava proprio nel compimento del percorso di «liberazione» del processo negoziale dai vincoli di natura pubblicistica. A essere decisivo per il compimento del processo contrattuale non era il controllo sulla compatibilità degli oneri contrattuali con il bilancio pubblico, ma la volontà delle parti negoziali. Il presidente dell'Aran poteva infatti firmare il contratto collettivo anche in presenza di un parere non positivo della Corte dei conti, a condizione di avere il via libera dai comitati di settore, cioè dal datore di lavoro.

Il terzo punto riguardava naturalmente il passaggio di giurisdizione, dal pubblico al privato, e l'importante snodo della procedura di accertamento pregiudiziale sull'efficacia, validità e interpretazione dei contratti collettivi.

3. L'esperienza applicativa

Cosa è accaduto dopo di allora? Cosa si può dire per abbozzare un bilancio, sia pure molto parziale, di quanto accaduto? Bisogna preliminarmente sottolineare un dato. L'idea che sottostava alla riforma, che cioè da quel momento in poi sarebbe stata sostanzialmente la contrattazione collettiva a dettare l'agenda e a governare l'evolversi del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, non si è realizzata affatto. In realtà, praticamente lungo tutto il decennio che separa la riforma del 1997-1998-2001 dal decreto 150, si è dipanata una processione di provvedimenti legislativi di varia natura che hanno profondamente influenzato e deviato il cammino della riforma, così che è arbitrario tentare di abbozzare un bilancio attribuendo alla riforma stessa e alla contrattazione meriti o colpe che prescindano appunto dalla produzione legislativa che ha camminato sullo stesso terreno, o ha fortemente influenzato il percorso del lavoro pubblico, anche prima dell'arrivo della legge Brunetta. Il fatto è non solo che il centro-destra, che ha governato quasi tutto il primo decennio di questo secolo, aveva in uggia sindacati, contrattazione e, in definitiva, anche i pubblici dipendenti, ma anche che la politica aveva bisogno sia di re-impossessarsi degli spazi gestionali che la riforma avrebbe voluto sottrarle sia di una fedeltà/subalternità della dirigenza più accentuata di quella che la legge le riservava. Di tutto questo occorre tener conto, come invece quasi sempre non fanno le analisi e i bilanci a volte un po'

troppo sbrigativi che si tracciano a proposito della riforma, in particolare modo della contrattualizzazione.

In realtà, per rendersi conto di quello che la contrattualizzazione ha rappresentato negli ultimi 15 anni (non un periodo lungo, quindi, soprattutto se si considera che stiamo parlando di pubblica amministrazione, cioè di un «corpo» di tre milioni di persone, abituato da sempre all'immobilismo assoluto), bisognerebbe riferirsi al punto di partenza. Quando si rimprovera, ad esempio, di aver dato troppo peso all'anzianità nelle progressioni professionali bisognerebbe ricordare che prima della riforma si progrediva *soltanto* per anzianità o per merito (non individuale, ma) di qualche «leggina». Chi non ha vissuto direttamente la stagione negoziale che determinò quella che può essere considerata la maggiore trasformazione introdotta dalla contrattazione, ossia la radicale modifica dei sistemi di classificazione professionale, fa probabilmente fatica a immaginare l'incredibile sforzo delle parti per transitare da un sistema di inquadramento nel quale non veniva dato alcun rilievo alla qualità della prestazione lavorativa, individuale e collettiva, e ciascuno era legittimato a rinchiudersi nel recinto delle sue mansioni, consapevole che uscirne sarebbe stato, nel migliore dei casi, un atto di gratuita buona volontà, a un sistema nel quale si intendeva dare un'importanza centrale alla qualità della prestazione e all'obbligo di una maggiore polifunzionalità.

È proprio in occasione di quelle faticose trattative, svoltesi sul finire degli anni novanta, a pochi mesi di distanza dall'approvazione dei decreti di riforma, che sarebbe emersa in tutta evidenza l'esistenza ormai non *della* pubblica amministrazione ma *delle* pubbliche amministrazioni. Ciò non soltanto perché i sistemi di classificazione professionale cominciavano a differenziarsi in maniera significativa, coerentemente con le diverse forme di organizzazione del lavoro esistenti nei vari comparti, tra amministrazioni centrali, decentrate, più rivolte alla programmazione o alla prestazione di servizi, chiudendo la stagione degli anni novanta e dei contratti nazionali fatti con la «carta carbone», ma anche e soprattutto perché appariva evidente anche la differenziazione tra le pubbliche amministrazioni, e tra i sindacati stessi dei vari comparti, in tema di spinte conservatrici e di capacità innovativa. Tanto da spingere Massimo D'Antona che, dopo il grande contributo dato alla riforma, si era trovato a essere *malgré lui* anche protagonista di alcuni tribolati passaggi di quella primissima stagione contrattuale, a intitolare uno dei suoi ultimi contri-

buti di studioso *Contratti nuovi e contraenti vecchi*, per sottolineare, nel confronto tra alcuni contratti appena stipulati, la tensione ancora evidente tra spinte innovatrici e riflessi conservatori.

Ciò nonostante, in un certo numero di pubbliche amministrazioni proprio gli stimoli indotti dalla contrattazione di comparto in quell'occasione e in qualcuna delle successive hanno indotto a interrogarsi su temi come quelli del merito, della produttività e dell'efficienza, a spremersi le meningi per elaborare più o meno raffinati ed efficaci strumenti di valutazione e valorizzazione del personale, a chiedere l'aiuto di esperti, a valorizzare professionalità e responsabilità attraverso lo strumento delle posizioni organizzative. Una situazione assolutamente a macchia di leopardo, ma comunque una realtà che non avrebbe fatto nemmeno un passo avanti se non fosse stato grazie alla contrattazione.

La riforma del sistema di inquadramento è stata forse la maggiore novità introdotta dalla contrattazione nel lavoro pubblico, ma non è stata la sola. Nei primi anni duemila, durante quella che rappresenta un po' la «fase eroica» del cambiamento, accordi quadro hanno regolamentato strumenti che intendevano dare maggiore efficienza e flessibilità al lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Basti qui ricordare l'accordo sul lavoro temporaneo, quello sul telelavoro, l'intesa su conciliazione e arbitrato. Si tratta di accordi che solo in parte sono stati poi utilizzati, ma che collocavano il lavoro pubblico assai più avanti di quello privato, in una pluralità di materie. In effetti, ancora oggi nel lavoro privato il tema della misurazione della rappresentatività sindacale è stato solo abbozzato, precisamente nell'accordo del 28 giugno 2011, ripercorrendo in gran parte la strada già aperta da più di un decennio nel pubblico, mentre il problema dei sistemi di inquadramento è in molti contratti ancora fermo agli anni settanta e l'arbitrato nelle controversie di lavoro è ancora un oggetto misterioso.

Man mano che procedevano le stagioni contrattuali (tre quadrienni, prima del blocco imposto dal d.l. 98/2011) venivano a galla anche i problemi e i difetti del sistema, in parte attribuibili alle particolarità di un gioco negoziale immerso in un contesto particolare come quello del settore pubblico, in parte a comportamenti dei giocatori. Le due cose si sono in realtà intrecciate e sommate, fino a rendere difficile spiegare dove finiscano le une e comincino le altre.

Si pensi, ad esempio, ai meccanismi che consentono l'apertura e la prosecuzione delle trattative. Lì c'è un meccanismo per cui tutto il siste-

ma dipende dalla quantità di risorse messe a disposizione dalla legge finanziaria (o di stabilità), salvo quella parte che le amministrazioni dotate di autonomia possono introdurre per integrarle con risorse proprie destinate alla contrattazione di secondo livello. Il meccanismo viene ulteriormente complicato dal fatto che le trattative non sono condotte direttamente dalle amministrazioni, ma vengono (per dir così) sdoppiate: una prima fase si svolge di fatto tra sindacati e datori di lavoro «veri», per cercare di aumentare le risorse disponibili, mentre una seconda fase si svolge in una sorta di trattativa a tre tra sindacati, datori di lavoro e Aran, in cui quest'ultima viene «tirata» da un parte e dall'altra, tra l'esigenza di osservare il mandato ricevuto dai comitati di settore e la voglia di «aiutare» i sindacati a ottenere le risorse desiderate per chiudere la partita; dopotutto il compito dell'Aran è fare i contratti, e le critiche che riceve dopo averli conclusi non sono inferiori a quelle che riceve (sovente più dai suoi «danti causa» che dalle controparti) se non riesce a farli.

Per tutto lo scorso decennio, cioè fino all'arrivo del decreto 150, questa situazione è stata ulteriormente complicata dal fatto che la pratica irrilevanza del tasso d'inflazione programmata come elemento guida della contrattazione ha comportato sia che le trattative sulla determinazione preventiva delle risorse da mettere a disposizione della contrattazione siano state lunghe e complesse, sia che entrambe le parti, per ragioni diverse, abbiano avuto interesse a prolungare i tempi delle trattative, incrinando pesantemente l'efficacia e la credibilità del meccanismo contrattuale. Quando un contratto nazionale viene chiuso addirittura dopo la fine del quadriennio di riferimento, come è capitato in non pochi casi, è evidente che i meccanismi di valorizzazione del merito e della professionalità rinviati alla contrattazione decentrata vanno in tilt.

Naturalmente a questo vanno aggiunti i problemi della contrattazione integrativa, emersi abbastanza precocemente nella prassi contrattuale, dapprima scambiati per transitori, poi di fatto estesi e consolidati. Stiamo parlando del basso livello di selettività e differenziazione nella distribuzione del salario accessorio, spesso distribuito a pioggia, e della difficoltà di dare effettività al nesso necessario tra valutazione, risultati, carriera e retribuzione. Le giustificazioni addotte sono numerose, per lo più non troppo convincenti. La più diffusa è che sarebbe stato il basso livello delle retribuzioni a determinare un uso poco selettivo della contrattazione integrativa, nel senso che questo indurrebbe a usare il salario accesso-

rio per accrescere la rincorsa della retribuzione al costo della vita. Si tratta di una giustificazione che può avere avuto in parte una sua plausibilità, ma non spiega tutto. Innanzitutto perché per buona parte del decennio gli aumenti salariali strappati dai sindacati al governo sono stati tutt'altro che irrilevanti, tali comunque da mantenere, come minimo, il potere d'acquisto delle retribuzioni. In secondo luogo, perché nella distribuzione tra salario base e salario accessorio i sindacati, con l'accordo delle controparti, hanno sempre cercato di trattenere una quota assolutamente prevalente all'aumento della retribuzione tabellare, lasciando all'accessorio poco più delle briciole, cercando semmai di aggiungere ulteriori risorse sui bilanci delle amministrazioni; e se questo fa parte del «mestiere» del sindacato, la capacità delle amministrazioni di avere in cambio maggiori prestazioni o maggiore efficienza è stata piuttosto debole, rivelando qui quello che è stato forse il principale problema della contrattualizzazione.

4. Gli ostacoli

Abbiamo enucleato all'inizio quali erano gli intenti della riforma. Svincolare la disciplina del pubblico impiego non solo dalla prevalenza legislativa, ma dal rapporto lassista tra la politica stessa e il personale, attraverso la mediazione sindacale. Ricordiamo quello che aveva scritto Romagnoli: se la contrattazione è un gioco, facciamo in modo che a giocarla siano partner seri. Ebbene, nel suo complesso non è stato così. La politica non si è ritirata dal gioco, ha avuto comunque voglia di non alimentare troppi conflitti (almeno fino agli ultimi anni, quando i conflitti sono stati provocati per spaccare il fronte sindacale e mostrare la scarsa presa degli scioperi) e di coltivare i propri «orti» elettorali tra i pubblici dipendenti, ma soprattutto la dirigenza non ha svolto il ruolo «imprenditoriale» che la legge le aveva affidato, tra l'altro retribuendola molto più profumatamente di quanto accadeva in precedenza.

Va detto che non è (soltanto) colpa della dirigenza, ma anche, e in misura rilevante, dello stravolgimento che rispetto al disegno iniziale è stato prodotto dalla «riforma della riforma» che il secondo Governo Berlusconi introdusse con la legge 145 del 2002; ed è significativo che, praticamente all'indomani del decreto 165/2001, si sia scelto di intervenire con modi-

fiche profonde proprio sul tema strategico della dirigenza. Quella legge stravolse alcuni punti fondamentali del disegno di riforma in uno dei suoi snodi cruciali, riportando il peso della politica sull'autonomia dirigenziale, lanciando in sostanza un segnale ai dirigenti: non illudetevi di comandare, è la politica che continua a comandare. Certo, si trattava anche di una risposta alla cattiva abitudine, iniziata proprio alla fine della legislatura dell'Ulivo, di nominare numerosi direttori generali alla fine della legislatura, ma ne traeva spunto per affermare in maniera fin troppo evidente il dominio della politica non soltanto sulle poche posizioni apicali nelle quali è importante l'elemento fiduciario, ma su tutta la dirigenza.

L'art. 3 comma 7 faceva decadere tutti gli incarichi di dirigente generale entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, mentre per gli incarichi di seconda fascia era stabilita la possibilità di farli ruotare entro 90 giorni. Tutto ciò senza obbligo di motivazione e senza alcun aggancio con i risultati raggiunti. La durata degli incarichi (art. 3 comma 2) venne non solo drasticamente abbassata nel limite superiore (tre anni per i dirigenti generali), ma addirittura azzerata per la durata minima. Il ruolo unico venne abolito. Venne aumentata in misura consistente la quota di dirigenti reclutabili dall'esterno (fino al dieci per cento per la prima fascia): alla fine della stessa legislatura (con la legge 168 del 2005) di questa quota avrebbero potuto far parte anche dipendenti interni, appartenenti cioè alle stesse amministrazioni che attribuiscono l'incarico. In pratica, il disegno della riforma degli anni novanta, che era quello di creare una dirigenza responsabilizzata, autonoma, polifunzionale, integrata da un piccolo numero di competenze esterne (un disegno molto difficile da realizzare comunque), veniva spento sul nascere da una serie di norme che precarizzavano i dirigenti in carica, mettevano in un angolo qualsiasi criterio di merito, moltiplicavano gli incarichi attribuiti per ragioni di fedeltà e affinità di vario genere.

A questo dato (e in direzione solo apparentemente opposta) bisogna aggiungere un altro fenomeno, che non è stato nemmeno sfiorato dalle riforme di questi anni, ed è l'esistenza di un ceto sostanzialmente inamovibile, benché ruotante, di *grand commis*, stabilmente insediati negli incarichi di gabinetto, con saltuarie incursioni nella politica vera e propria, la cui esperienza (e il patrimonio di informazioni) è certamente grande, ma il cui insediamento costante in posizioni di vertice finisce con il determinare un inevitabile riflesso conservatore.

La legge 145/2002 è peraltro solo la prima degli interventi legislativi che hanno condizionato il procedere del lavoro pubblico durante lo scorso decennio. A partire dalla prima metà degli anni duemila non vi è stata praticamente legge finanziaria che non si sia occupata del pubblico impiego, per lo più apportando tagli alle disponibilità finanziarie. Andando a sbirciare negli articoli delle leggi finanziarie del primo decennio di questo secolo dedicati al pubblico impiego si può notare l'evoluzione delle politiche governative.

I primi sono anni relativamente felici per i lavoratori pubblici. Finisce una legislatura e ne incomincia un'altra, i partiti che lasciano il governo introducono risorse significative per i lavoratori pubblici, contrattualizzati e non, in chiave preelettorale, ma i pubblici dipendenti trovano autorevoli protettori anche nel governo entrante, e di ciò vi è traccia nelle risorse a più riprese inserite nelle leggi finanziarie del 2000, 2001 e 2002. Poi il vento cambia, ma è ancora un venticello, e i primi tagli sono poco più che sbucciature. Nella finanziaria del 2002 c'è uno stop alla dilatazione degli organici e il blocco delle assunzioni, ma con rilevanti deroghe ed eccezioni. Il contenimento della spesa viene perseguito anche attraverso un modesto ridimensionamento delle consulenze e una riduzione del personale, per i due anni successivi, «non inferiore all'uno per cento» rispetto a quelli in servizio alla fine del 2003. Il divieto di assumere personale a tempo indeterminato è ripetuto nella finanziaria dell'anno successivo, ma anche qui con abbondanti possibilità di deroga, che devono peraltro essere approvate dai ministeri della Funzione pubblica e dell'Economia. Per le amministrazioni centrali si aggiunge l'obbligo di utilizzare personale a tempo determinato o con contratti di collaborazione entro i limiti di spesa dell'anno precedente. Un ulteriore taglio di personale non inferiore all'uno per cento è previsto per i due anni successivi.

Nel 2004 il clima comincia a irrigidirsi. Nella legge finanziaria di quell'anno (la 311 del 30 dicembre 2004), in mezzo a una congerie di norme di vario genere, si trova il limite all'incremento della spesa complessiva delle pubbliche amministrazioni entro il due per cento rispetto all'anno precedente, la riduzione delle dotazioni organiche in misura non inferiore al cinque per cento della spesa complessiva, ulteriori limiti alle spese per consulenze e contratti a termine, e il blocco delle assunzioni, derogabile in casi di particolare rilevanza e urgenza, previo effettivo espletamento delle procedure di mobilità. Nel 2005, alla ripetizione di queste

misure, ormai divenute usuali, vanno ad aggiungersene altre che incidono direttamente sulla contrattazione integrativa, stabilendo che a partire dall'anno 2006 l'ammontare complessivo dei fondi per la contrattazione integrativa non possa superare il livello del 2004 e che le risorse per retribuire il lavoro straordinario per il triennio 2006-2008 siano ridotte del dieci per cento. Le somme così risparmiate costituiranno economie di bilancio, e non potranno più essere utilizzate per incrementare i fondi negli anni successivi.

Quello appena menzionato è solo un piccolo florilegio del profluvio di norme che, durante tutto il decennio, hanno ridimensionato in maniera lineare lo spazio dell'amministrazione pubblica, mettendo argini sempre più stretti e rigidi alla contrattazione collettiva. Quello che arriverà alla fine del decennio con la «legge Brunetta», i provvedimenti di Tremonti e infine la *spending review*, non è dunque, come spesso si ritiene, un blitz, ma semplicemente l'ultima pagina, per ora, di una escalation progressiva.

5. Oggi, in breve

In effetti le vicende più recenti si collocano dentro un quadro complesso, nel quale si sommano e si mescolano dati di realtà, ideologia, politica ed esigenze di bilancio. Ci sono almeno tre aspetti che occorre probabilmente ricordare. Il primo è il fallimento di buona parte del «mosaico» di provvedimenti nei quali la riforma del lavoro pubblico doveva inserirsi, e di cui doveva costituire una parte importante ma, appunto, soltanto una parte. La riforma della politica, nel senso di una maggiore vicinanza ai cittadini, di un maggiore controllo sugli eletti, quindi di una maggiore attenzione verso l'efficienza della macchina pubblica, non soltanto come scelta, ma come elemento necessario per conquistare e mantenere il consenso, si è rivelata illusoria. Probabilmente c'era un po' troppa enfasi e una certa dose di ingenuità in questa idea, soprattutto in un sistema politico con la storia e le caratteristiche di quello italiano, ma il fatto è che una parte almeno delle caratteristiche che si riteneva fossero necessarie per dare forza e trasparenza al sistema politico, ossia eliminare i consociativismi e rendere riconoscibili programmi e risultati dell'attività di governo a ogni livello, si sono spesso (ovviamente non sempre, e non a ogni livello) tradotti in personalizzazione e mediatizzazione esasperata,

ricerca del consenso a ogni costo, in sostanza nel contrario di ciò che si desiderava accadesse. Non bisogna dimenticare poi che la riforma elettorale del dicembre 2005 ha seppellito anche quel non molto di positivo che si era comunque salvato delle buone intenzioni iniziali.

Quanto al decentramento delle funzioni statali, e al processo di avvicinamento e quindi di controllo che ciò avrebbe dovuto determinare sulle decisioni politiche, si può dire ottimisticamente che si è rimasti in mezzo al guado. Senza poter entrare in un dibattito che richiederebbe ben altro approfondimento, si può dire innanzitutto che il completamento dei cambiamenti che i «provvedimenti Bassanini» di fine anni novanta intendevano anticipare non vi è stato, o è avvenuto in modo confuso. La riforma del Titolo V della Costituzione ha determinato rilevanti conflitti tra istituzioni. Le ulteriori riforme costituzionali che sarebbero state necessarie, a partire da quella del bicameralismo, sono rimaste nei cassetti del Parlamento. La cosiddetta «riforma federalista» di questa legislatura è un pasticcio di cui neppure gli autori rivendicano troppo apertamente la paternità. Infine, gli scandali scoperti negli ultimi mesi proiettano sulle istituzioni locali un'ombra così cupa da rilanciare perfino ipotesi ipercentraliste.

Il secondo aspetto che bisogna ricordare è il rilancio di ricette neo (o tardo) liberiste che, presenti nel dibattito e nelle politiche pubbliche italiane almeno dagli anni novanta, hanno trovato interpreti decisi e motivati soprattutto nell'azione di governo dell'ultima legislatura, avendo nel mirino la delimitazione dello spazio pubblico e le politiche del lavoro. Il pubblico impiego, collocandosi all'intersezione tra le due dimensioni, né è in qualche modo l'epicentro.

Il terzo aspetto, strettamente legato con il secondo, riguarda naturalmente la crisi economica e la drammatica riduzione della spesa pubblica che è diventata il *must* delle politiche economiche in tutta Europa, in particolare nei paesi maggiormente toccati dalla crisi. Riduzioni di salario, licenziamenti di massa, smantellamento di servizi e connessa riduzione dello stato sociale sembrano essere diventati i rimedi per uscire dalla crisi: l'Europa dei programmi decennali e delle buone parole continua a predicare l'importanza dell'istruzione, della sanità, della buona occupazione, mentre l'Europa dei debolissimi vertici istituzionali, dei decisivi vertici intergovernativi e della Bce mette in pratica giorno dopo giorno politiche di segno diametralmente opposto.

È in questo contesto che si inseriscono anche gli avvenimenti più recenti riguardanti il lavoro pubblico, vale a dire il d.lgs 150/2009, i provvedimenti contenuti nella «manovra» del 6 luglio 2011 e, infine, la cosiddetta *spending review*. Sul decreto 150 si è svolto, e continua a svolgersi, un dibattito intenso, soprattutto (ma non solo) in ambito scientifico, al quale si rinvia, naturalmente, essendo impossibile in questa sede entrare nei dettagli. In sintesi, si può dire che la «riforma Brunetta», cogliendo indubbiamente con abilità molte delle difficoltà e dei punti di crisi del sistema esistente, abbia scelto di rispondervi con soluzioni che hanno alla base una radicale sfiducia nell'apparato pubblico esistente, un'irriducibile ostilità nei confronti dei sindacati e degli strumenti delle relazioni industriali e, come conseguenza di tutto ciò, la scelta di mettere in campo, anziché una regia illuminata e capace di stimolare il tasso di responsabilità esistente nel sistema, un commissariamento di fatto del sistema stesso.

La sfiducia appare evidente innanzitutto nei confronti della dirigenza, la cui disciplina può apparire a uno sguardo superficiale appena sfiorata dal decreto, ma che invece ne viene profondamente toccata. In realtà, il decreto tocca solo marginalmente alcuni aspetti assai controversi della legge 145/2002, come il sistema degli incarichi e gli incarichi esterni, cioè quella parte che già garantiva in certa misura la subordinazione della dirigenza alla politica, mentre riduce ulteriormente e fortemente l'autonomia della dirigenza stessa nelle parti che riguardano le sue prerogative. Il tema cruciale della valutazione le viene di fatto sottratto attraverso l'attribuzione dei poteri più rilevanti in materia, da un lato, a una struttura centrale creata ad hoc, la Civit, dall'altro, agli organi di valutazione decentrati. La fedeltà dei dirigenti ai precetti della riforma viene poi rafforzata da una serie di penalizzazioni, in particolare sulla retribuzione di risultato, per i dirigenti che non ne applicano puntualmente i meccanismi. Quella che ne risulta non è una dirigenza più forte e autonoma, ma complessivamente più debole, rafforzata, si fa per dire, soltanto dal fatto che la legge le toglie il fastidio di misurarsi con i sindacati e il personale applicando minuziosamente le norme in essa contenute. In sostanza, una dirigenza ritenuta incapace perfino di gestire correttamente le relazioni con i sindacati, viene messa nella condizione di poter decidere in maniera apparentemente unilaterale, in realtà entro gli angusti limiti (si pensi al sistema delle tre fasce di merito) concessi dalla legge.

Naturalmente è proprio il fronte dei rapporti con i sindacati e della contrattazione collettiva a subire le mutazioni più profonde. Nella contrattazione nazionale: la possibilità di erogare unilateralmente gli aumenti previsti dalla legge di stabilità, la definizione tassativa del numero dei comparti, la «dicensa di uccidere» i contratti o loro singole parti concessa alla Corte dei conti. Nella contrattazione integrativa: il rigido collegamento con le procedure di valutazione definite centralmente, la stravagante definizione delle tre fasce di merito stabilite per legge come presupposto per le progressioni di carriera, il controllo della magistratura contabile anche sugli aspetti qualitativi della contrattazione, la possibilità per le amministrazioni di procedere comunque unilateralmente anche in pendenza di trattativa quando lo ritengono opportuno.

A ciò va aggiunto, peraltro, che anche per quanto riguarda questi aspetti la riforma rivela evidenti incertezze. La distinzione, ad esempio, tra materie «direttamente pertinenti al rapporto di lavoro», quindi negoziabili, e materie «attinenti all'organizzazione degli uffici», quindi precluse alla contrattazione, è un bel rompicapo se si pensa di tracciare confini invalicabili, e non a caso ha determinato un contenzioso giudiziario che ha dato, ovviamente, risposte tra loro contraddittorie. Allo stesso modo appare incongrua la pretesa di far adeguare la contrattazione integrativa ai precetti della legge, senza la mediazione della contrattazione di categoria.

L'idea di governare unilateralmente, e dal centro, l'intera pubblica amministrazione appare insomma una sfida molto, troppo ambiziosa, e comunque giocata utilizzando strumenti che anche tecnicamente hanno poche possibilità di successo in una pubblica amministrazione molto diversificata al suo interno e ormai abituata da almeno trent'anni, sotto varie forme, alla dialettica con i rappresentanti del personale.

A evitare, o comunque a ritardare, lo *showdown*, è stata la crisi. Le vicende che hanno portato al congelamento della tornata contrattuale che avrebbe dovuto aprirsi nel 2010 e di buona parte di quella successiva sono troppo note e recenti per doverle ricostruire qui. Il blocco dei salari pubblici ai livelli del 2010 e il congelamento delle progressioni di carriera costituiscono il periodo più prolungato di fermo e relativo logoramento salariale dal secondo dopoguerra a oggi. Di fatto si sta puntualmente adempiendo, per quanto riguarda i salari, al precetto della lettera della Bce al governo italiano del 5 agosto 2012, in cui si legge che «il governo dovrebbe valutare una riduzione significativa dei costi del pubblico im-

piego, rafforzando le regole per il *turn-over* e, se necessario, riducendo gli stipendi». Gli stipendi si stanno fortemente riducendo per effetto dell'inflazione e dell'aumento delle tasse. Quanto al *turn-over*, la prosa della Bce è piuttosto sibillina. Il contenimento dei costi lo si è perseguito finora bloccando il ricambio, ed è questa la linea su cui si è attestato ogni governo almeno a partire dall'inizio dello scorso decennio. La strada imboccata adesso sembra essere in perfetta continuità, puntando cioè sui tagli lineari, sia pure ribattezzati (suona meglio?) *spending review*.

6. Ricostruire?

A questo punto, come in ogni saggio che si rispetti, bisognerebbe dare qualche indicazione per il futuro, suggerire qualche soluzione. L'impresa, ammesso che ci si voglia cimentare, è particolarmente difficile. Sono tante le variabili in gioco, le incertezze e i possibili condizionamenti. È scontato richiamare per primi la congiuntura economica e gli avvenimenti che le scelte compiute dal nostro paese possono determinare. Vari anni di politiche pesantemente recessive, l'accettazione dell'obbligo al pareggio di bilancio, l'intenzione di abbassare il peso del debito pubblico, sono tutte scelte, obbligate o no, destinate a riverberarsi per lungo tempo sulla spesa pubblica, dunque anche sul futuro del pubblico impiego. Accanto a questo bisogna aggiungere l'ampia e trasversale condivisione che incontra ormai, nel sistema politico, l'idea di un ridimensionamento dello spazio pubblico e della pubblica amministrazione. Appare insomma poco realistica l'idea che una volta trascorsa «a nuttata» tutto possa ritornare come prima. Del resto, l'esperienza insegna: dopo la precedente «grande crisi», quella dei primi anni novanta, una crisi che, fatte le debite proporzioni e distinzioni, anticipa alcune caratteristiche di quella presente, le relazioni di lavoro nel pubblico (come nel privato) ripresero dopo alcuni anni di black out a prezzo di una profonda riforma delle regole e dei contenuti.

Oggi va detto, peraltro, che anche il sistema di relazioni industriali manifesta uno stato di profonda sofferenza. Dopo la fine delle regole del 1993 i soggetti contrattuali si sono messi con impegno alla ricerca di regole nuove. Sarebbe troppo ottimistico dire che ce l'abbiano fatta. Da quattro anni si succedono accordi e trattative per definire un quadro suf-

ficientemente stabile, e la loro stessa iterazione dimostra che si è lontani dal raggiungere quell'equilibrio che l'intesa del 1993 aveva, bene o male, consentito di mettere all'attivo per più di un decennio. In fondo, è lo stesso sistema di relazioni industriali novecentesco a mostrare falle sempre più evidenti, nel momento in cui alcune delle sue colonne portanti, come la concertazione, ma anche il conflitto, annaspano o addirittura finiscono fuori quadro: si potrebbe aggiungere che, oltre a sottolineare giustamente i problemi e le divisioni del mondo sindacale, sarebbe ora di cominciare a esaminare i sintomi disgregativi e i problemi di rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali.

Fare proposte è dunque come sempre difficile, ma oggi ancora di più. Ci si può probabilmente limitare a enumerare, a mo' di promemoria, alcune «lezioni» che l'esperienza più o meno recente ci ha consegnato. Si può affermare, innanzitutto, che la pubblica amministrazione non si migliora avendo a disposizione e usando soltanto la «leva» della riforma del lavoro. Può sembrare un'affermazione scontata o banale ma non lo è, se si pensa che la maggior parte delle critiche più radicali alla contrattualizzazione e all'azione dei sindacati sembrano concentrarsi proprio sulla contrattualizzazione come principale responsabile del cattivo funzionamento della nostra pubblica amministrazione.

In realtà, l'esperienza di questi anni insegna che la riforma del lavoro può ben poco, o addirittura funziona male, se non è contornata da una serie di trasformazioni che devono assecondarne il cammino e renderne efficace l'azione. Non è molto consolante constatare che si tratta più o meno esattamente del «mosaico» di misure che erano state pensate e messe in cantiere 15 anni fa, che non si è riusciti evidentemente a portare a buon fine. Il decentramento istituzionale, la riforma della politica e delle istituzioni, che rappresentano il «quadro» strategico e sinergico entro cui può trovare efficacia anche la riforma della pubblica amministrazione e del lavoro pubblico sono, non per caso, di nuovo all'ordine del giorno, anche se in un contesto *quantum mutatus ab illo*, se non altro dal punto di vista del logoramento delle speranze e delle motivazioni di quella non lontana stagione. Ma questo aspetto del compimento del «mosaico» rimane *hic Rhodus hic salta* anche della riforma del lavoro pubblico.

Una seconda considerazione, anch'essa estraibile dall'esperienza passata, è che la pubblica amministrazione, in particolare il lavoro nella pubblica amministrazione, non si riforma con un sovraccarico di norme

sempre più minuziose, puntigliose e centraliste come si è fatto in questi anni, cambiando più e più volte il quadro normativo, fino alla pretesa di rivendicare una «continuità» tra una riforma come la legge 165/2001 e la cosiddetta «riforma Brunetta», che ne ha totalmente stravolto i connotati. La pubblica amministrazione come entità unica e governabile in maniera uniforme non esiste più, esistono sempre più evidentemente «le pubbliche amministrazioni». Ciò porta a ritenere che una nuova riforma «globale», sia pur fatta con le migliori intenzioni, non coglierebbe nel segno. Ciò induce a ritenere che, mentre sarebbe probabilmente opportuno sbarazzarsi delle norme più evidentemente centralistiche del d.lgs. 15/2009, a iniziare dalla parte riguardante la valutazione e dall'assurda intenzione di recintare con il filo spinato l'ambito delle relazioni sindacali, sarebbe forse necessario passare dalle costruzioni barocche allo stile dorico, cioè incamminarsi su una linea normativa che scelga come stelle polari la semplificazione e la diversificazione.

Per quanto riguarda il sistema contrattuale, ad esempio, ci si può chiedere se esso, con la quantità di sovrapposizioni e incrostazioni che si sono accumulate durante tre lustri, sia ancora adeguato al nuovo contesto attuale, a partire dalla complessità dei rimpalli tra comitati di settore, governo, Aran, descritti così minuziosamente nelle successive versioni dei testi legislativi, forse opportuno quando il sistema contrattuale pubblico era assai più complesso e centralizzato (e i margini di spesa delle pubbliche amministrazioni assai più elastici) di quanto sia oggi desiderabile e necessario. Ci si può chiedere, ad esempio, se la riforma dell'Aran, sempre evocata ma poi strumentalmente ridotta a qualche marginale *spoils system*, non debba tener conto che ormai l'agenzia è certamente sovradimensionata per stipulare «solo» quattro contratti, mentre è assolutamente sotto-dimensionata per svolgere quel compito di assistente/advisor delle pubbliche amministrazioni che è tra i suoi doveri e che, in prospettiva, costituisce un'esigenza prioritaria.

Ciò che vale per le regole del sistema dovrebbe valere anche per i contratti. La diminuzione del loro numero, realizzata nel peggiore dei modi, cioè attraverso un intervento legislativo, ma coerente con l'impegno tante volte ribadito dalle parti sociali a ridurre il numero dei contratti esistenti nelle nostre relazioni industriali, contiene un rischio e un'opportunità. Il rischio è quello di voler «ingozzare» i nuovi comparti di tutti i contenuti presenti nella contrattazione dei comparti preesistenti; l'op-

portunità è quella di alleggerire la minuziosa iper-regolazione presente in molti di essi, rivisitando la struttura contrattuale e rinviando ai livelli decentrati l'implementazione delle norme più generali contenute nel livello superiore. Accanto a ciò vi sono altri temi che andrebbero affrontati: si pensi, ad esempio, al completamento dei meccanismi della rappresentatività sindacale, efficaci a livello nazionale, ma assolutamente incerti e privi di regole a livello decentrato.

C'è infine un'ultima considerazione, tra le tante possibili: qualsiasi ipotesi di ulteriore riforma del lavoro pubblico è destinata a svolgersi dentro un quadro che, non è difficile prevedere, sarà caratterizzato da profonde tensioni e da intensi mutamenti. Vi è ormai una questione salariale, destinata prima o poi a esplodere, tanto più quanto più a lungo durerà il blocco delle retribuzioni previsto per un quinquennio: gli ultimi contratti sono scaduti alla fine del 2009. Ciò è destinato a porre un problema di notevole portata non solo circa il reperimento delle risorse necessarie a ristorare una perdita di potere d'acquisto che tocca ormai la sfera della dignità stessa del lavoro nelle amministrazioni pubbliche, ma, ovviamente, anche quello del loro impiego, e dello spazio che potranno avere, rispettivamente, il recupero dell'inflazione e la disponibilità di risorse finalizzate a operazioni più «qualitative», di fatto congelate in questi anni, con effetti certo non positivi sull'efficienza complessiva degli uffici.

Ma un secondo «fronte», che si è già aperto e che probabilmente è destinato a proseguire per tempi non brevi, è quello del ridisegno complessivo della pubblica amministrazione, di cui la *spending review* e il taglio delle Province sono un consistente segnale. Il modo in cui il tema è stato affrontato è peraltro ispirato a logiche meramente ragionieristiche e di tagli (ancora una volta) lineari, mentre è da tempo evidente che occorrerebbe fare un'ampia riflessione operativa su ciò che è cambiato o sta cambiando nelle priorità e nelle esigenze della domanda e dell'offerta di servizi pubblici, con le conseguenti ricadute anche nella distribuzione, nell'impiego e nella formazione degli uffici e del personale. Sarebbe insomma necessario rovesciare l'agenda dei tagli lineari, non per una rigida difesa dell'esistente, ma per passare da una logica ragionieristica a una funzionale. Quel sofferto coraggio di cambiare, di cui parlavamo all'inizio, forse serve ancora.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (1990), *Stato sociale, servizi, pubblico impiego*, Napoli, Iovene.
- Bordogna L. (a cura di) (2002), *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Franco Angeli.
- Borelli S., Magri M. (a cura di) (2011), *La riforma dell'impiego nelle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Iovene.
- Cammelli M. (2004), *La pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino.
- Carinci F. (2010), *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d.lgs 27 ottobre 2009, n. 150*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 6, pp. 1025-1090.
- Carrieri M., Nastasi V. (a cura di) (2009), *Spazio e ruolo delle autonomie nella riforma della contrattazione pubblica*, Bologna, Il Mulino.
- D'Alessio G. (2012), *La disciplina delle pubbliche amministrazioni tra pubblico e privato*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 1, pp. 1-30.
- D'Alessio G. (a cura di) (2008), *L'amministrazione come professione*, Bologna, Il Mulino.
- D'Antona M. (2000), *Il lavoro delle riforme, scritti 1996-1999*, Roma, Editori Riuniti.
- D'Antona M. (1999), *Contratti nuovi e contraenti vecchi. Riflessioni dopo il rinnovo dei contratti collettivi pubblici*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 3, pp. 493-498.
- D'Antona M., Matteini P., Talamo V. (a cura di) (2001), *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè.
- Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di) (2007), *Pubblici dipendenti: una nuova riforma?*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Gasparrini S., Mastrogioseppe P.L. (2011), *I risultati delle riforme del lavoro pubblico*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 5, pp. 691-710.
- Gentile M. (a cura di) (2010), *Lavoro pubblico: il passato ritorna*, Roma, Ediesse.
- Lettieri A. (a cura di) (1989), *Ripensare il sindacato*, Milano, Franco Angeli.
- Ricciardi M. (2008-2009-2010-2011), *La contrattazione nel pubblico impiego*, in *Annuario del Lavoro*, Roma, Il Diario del Lavoro.
- Russo C. (1996), *Poteri, responsabilità e partecipazione nel lavoro pubblico*, Torino, Giappichelli.
- Talamo V. (2010), *Gli assetti della contrattazione integrativa dopo il d.lgs 159 del 2009 e la finanziaria d'estate: ratio di una riforma*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 5, pp. 757-804.



Le stagioni del lavoro pubblico

*Michele Gentile**

1. Premessa

Per riprendere una felice affermazione di Massimo D'Antona, si potrebbe dire che con il 2012 si è concluso il «secolo breve» del pubblico impiego, tornando ora in una situazione che si fa fatica a definire. Quando Massimo D'Antona (1998) ne scriveva, dopo l'approvazione della seconda privatizzazione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego, affermava che «se si considera che soltanto con le riforme Stefani del 1923 [...] il pubblico impiego ha assunto definitivamente i caratteri di un ordinamento speciale, interamente separato dal diritto comune, si può dire che – secondo la felice immagine dello storico Hobsbawm – la vicenda del pubblico impiego si è consumata in un “secolo breve” aperto e chiuso nel Novecento».

La tragica scomparsa di Massimo D'Antona ci priva oggi di un attento osservatore di ciò che da allora, e soprattutto dal 2008 a oggi, è maturato nel lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Provare a ripercorrere quanto è successo è sicuramente necessario e utile non solo per «fare il punto», ma anche per porre alcuni riferimenti necessari allo scopo di riconquistare uno spazio di riforma.

2. A che punto siamo?

È successo di tutto. Oggi siamo in presenza di macerie dal punto di vista della disciplina normativa basata sulla contrattualizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, del sistema di contrattazione e della titolarità dell'istituto contrattuale, dell'assetto del

* Michele Gentile è coordinatore Settori pubblici Area contrattuale della Cgil nazionale.

sistema di relazioni sindacali, della collocazione «nel sentire» dell'opinione pubblica dell'intervento delle pubbliche amministrazioni, della stessa dignità delle condizioni di lavoro dei lavoratori.

In sostanza, da allora è radicalmente cambiato tutto. Si può dire che, dopo i colpi di maglio inferti dal Governo Berlusconi dietro la spinta del *fannullonismo*, utilizzando la crisi economica, ma muovendosi con un accanimento politico e ideologico contro lo stesso concetto di pubblico, oggi il pubblico impiego è un settore strategico per il paese, ma «senza identità» e senza «relazioni sindacali». La pervicace deregolazione ha sì contribuito a produrre i fenomeni di corruzione che riguardano la politica e le istituzioni, ma non ha generato alcun avanzamento sul piano dell'efficienza. La riduzione del perimetro dell'intervento pubblico ha fatto esplodere una nuova questione morale nella politica che gestisce le amministrazioni pubbliche.

3. Le riforme del lavoro pubblico

Il lavoro pubblico, al tempo delle riforme istituzionali e delle pubbliche amministrazioni, fu interessato da un vasto processo di riforma delle relazioni sindacali e della stessa natura del rapporto di lavoro, fino a diventare, unico caso in Europa, fonte di nuove teorie che sconvolgevano il quadro precedente, con una nuova identità che oggi non ha più. È bene infatti ricordare come la cosiddetta «privatizzazione» del rapporto di lavoro fu il portato non solo di un vasto processo di riforma che partiva dalla situazione economica del paese, ma anche di un vasto processo di riforma «a Costituzione vigente», che anticipò il federalismo «solidale» e la riforma dell'assetto delle amministrazioni centrali e locali.

La cosiddetta riforma Bassanini era la cornice positiva nella quale si collocava questa riforma strategica. La partecipazione sindacale e delle parti sociali ne era elemento costitutivo: la democrazia nei posti di lavoro, con l'elezione delle Rsu come soggetti della contrattazione di secondo livello, rappresentò una grande innovazione, rimasta a oggi ancora isolata. La riforma della pubblica amministrazione era, allora come oggi, uno strumento fondamentale per la crescita e lo sviluppo dell'Italia.

Una riforma, però, non indifferente rispetto alle prospettive del paese. Non può essere, come ha recentemente affermato il presidente di Con-

industria, «una rivoluzione che non è né di destra né di sinistra». I contenuti politici di una riforma ne segnano la sua qualità, il suo carattere distintivo, la sua finalità.

Oggi, come allora, il paese ha bisogno di amministrazioni pubbliche che rappresentino lo strumento fondamentale per l'esercizio e la garanzia di diritti universali, nello stesso tempo lo strumento attraverso il quale si determinano le condizioni e le regole per l'intervento pubblico. Un sistema pubblico basato sulla qualità del suo intervento e che, sulla base della sua qualità, produca semplificazioni e regole per lo sviluppo. In questo quadro il lavoro diviene un elemento centrale; diviene centrale la sua qualità, la sua partecipazione all'organizzazione del lavoro, la sua responsabilità verso i cittadini utenti.

4. Un nuovo disegno strategico (similitudini e diversità)

Dopo i tanti interventi governativi demolitori, oggi lo stato del lavoro pubblico consegna alle organizzazioni sindacali, ma anche alla politica, la necessità di un nuovo disegno strategico di riforma che non si limiti al mero ripristino di ciò che il Governo Berlusconi ha travolto, ma che ridefinisca i contenuti di una stagione di riforme che rimetta al centro il sistema pubblico, la sua modalità di funzionamento, la sua democraticità, la sua efficienza e, in questo quadro, ricollochi il tema del lavoro.

Tra la fase di oggi e quella di allora esistono punti di similitudine. Eravamo negli anni novanta, dopo *tangentopoli*, e nell'opinione di molti proprio la distinzione tra politica e amministrazione era il tema cruciale della riforma della politica nel campo dell'amministrazione pubblica. Eravamo anche nel pieno di una grave crisi finanziaria, affrontata dal Governo Amato con misure drastiche (pensioni, sanità, decentramento fiscale, innovazione nella disciplina contrattuale del lavoro pubblico). Tutte misure accompagnate anche dal blocco di una stagione contrattuale.

La *prima privatizzazione* (d.lgs 29/1993) risentiva molto di quel clima. Le stesse organizzazioni sindacali e lo strumento contrattuale allora vigente (la legge quadro del pubblico impiego n. 93/1983) erano considerati organici a un sistema in cui la spesa pubblica diviene strumento di ricerca del consenso da parte della politica nelle amministrazioni pubbliche. Un modello contrattuale sostanzialmente accentrato, senza poteri

reali al sistema delle autonomie locali, una prima distinzione tra la politica e la «gestione concreta» anche della componente lavoro, ma anche la mancanza di una reale democratizzazione nei posti di lavoro: questo caratterizzò quella prima riforma.

Si trattava ancora di una riforma che non coglieva gli aspetti di innovazione della politica che si stavano facendo largo nel paese come risposta intelligente a quella crisi di sistema così profonda. Si pensi alla riforma dell'ordinamento delle autonomie locali con l'elezione diretta del sindaco e del presidente della Provincia, nonché all'autonomia statutaria degli enti locali. Si trattava, insomma, di una riforma parziale, con molti elementi di ambiguità. Tra questi sicuramente la non consonanza del termine «privatizzazione del rapporto di lavoro» con quello di «piena contrattualizzazione».

Con la *seconda privatizzazione* del 1996 del rapporto di lavoro si posero le basi per una trasformazione radicale del mondo del lavoro pubblico, costruendo una sorta di percorso comune tra riforma del lavoro pubblico e intervento sugli assetti delle amministrazioni pubbliche, sanando la contraddizione del d.lgs 29/1993 con le nuove regole della contrattualizzazione, il ruolo della contrattazione di secondo livello, il sistema della rappresentanza del lavoro pubblico. Il risultato fu reso possibile dalla nuova politica e dall'incontro delle culture riformatrici del movimento sindacale italiano. Queste regole sono state fino al 2008 alla base delle relazioni nella pubblica amministrazione, consentendo la crescita della responsabilità sindacale nel complesso e variegato mondo del sindacalismo autonomo, ma anche la forte tenuta unitaria del movimento sindacale confederale nei settori pubblici.

5. Le demolizioni del Governo Berlusconi

Dopo di allora un insieme vasto di misure varate dal nuovo Governo Berlusconi, con il suo furore ideologico contro il sistema pubblico, ha prodotto macerie. Macerie dal punto di vista della regolamentazione, che hanno riguardato la stessa tenuta unitaria delle organizzazioni sindacali. Non a caso, solo quando si è provati a uscire dal quadro normativo e delle relazioni sindacali instaurato dal Governo Berlusconi e si sono prodotti atti in discontinuità con quelle politiche, come nel caso del nuovo

Protocollo sul lavoro pubblico del maggio 2012, le grandi confederazioni sindacali hanno ricominciato a parlare la stessa lingua. Quando il Governo Monti non ha avuto il coraggio di impegnarsi con atti concreti nell'attuazione di quel Protocollo, anzi, è ripresa una politica in continuità con quella del precedente governo, è ripresa, sia pure in condizioni nuove, la rottura sindacale.

6. La situazione del lavoro pubblico è oggi «sconvolgente»

Se la crisi economica e la crisi della politica sono i punti di similitudine tra la fase attuale e quella degli anni novanta, le soluzioni che riguardano il lavoro pubblico segnano differenze profonde. Qui sta la risposta alle affermazioni «terziste interessate» del presidente di Confindustria. I provvedimenti adottati dal Governo Berlusconi, solo parzialmente modificati dal Governo Monti, consegnano una situazione che manomette irrimediabilmente il quadro normativo costruito negli anni novanta, in particolare con la *seconda privatizzazione* del rapporto di lavoro del pubblico impiego.

L'insieme di tali sconvolgimenti non è solo il frutto del modo attraverso il quale si è tagliata la spesa pubblica nella crisi economica, ma testimonia anche il furore ideologico che ha caratterizzato il precedente governo nella sua attività contro il sistema e il lavoro pubblico. Tale furore ha coperto l'opera demolitoria portata avanti nelle manovre finanziarie e, con lo stesso federalismo fiscale, contro il sistema delle pubbliche amministrazioni. Fino a che punto?

Oggi si è nella totale incertezza sulla natura del rapporto di lavoro, in particolare relativamente alla relazione tra la titolarità del contratto collettivo nella regolazione degli istituti del rapporto di lavoro e il primato della legificazione. In nome del principio di convergenza tra lavoro pubblico e lavoro privato, che pomposamente segnava la legge 15/2009¹, si è proceduto al massimo della divergenza a partire proprio dalla funzione

¹ Delega al governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti.

del contratto anche come autorità salariale e nelle relazioni sindacali, ben oltre le posizioni dello stesso ministro Sacconi, riportando il lavoro pubblico alla subordinazione dalla politica, facendo divenire sistema lo *spoils system* come regola generale sulla dirigenza. Il grave è che in tal modo si rischia di far riaprire una stagione di proliferazione della spesa, proprio in relazione al potere anche «salariale» affidato a tutte le amministrazioni pubbliche dal d.lgs 150/2009².

In relazione a questo punto il Governo Monti ha varato un disegno di legge sulla riforma del Titolo V della Costituzione, che nell'art. 117 riconduce alla competenza esclusiva dello Stato «la disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni», collocandolo al secondo comma punto g) «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali». Si abbandona in tal modo l'area di precedente appartenenza, quella dell'«ordinamento civile», cui veniva fatta risalire la titolarità del contratto nazionale anche in regime di revisione del Titolo V.

Il blocco del rinnovo dei contratti nazionali, sicuramente dal 2011 al 2014, forse fino al 2017, e il blocco economico delle carriere e delle progressioni orizzontali, oltre a segnare un'inaccettabile perdita del potere di acquisto delle retribuzioni, avviene proprio in una fase nella quale le regole contrattuali nazionali perdono validità, i contratti aziendali vengono disapplicati e sostituiti dalla totale discrezionalità delle amministrazioni anche in tema salariale e dallo stravolgimento dell'assetto regolatorio del sistema di relazioni sindacali e della partecipazione di lavoratori e sindacati ai processi di organizzazione del lavoro.

Si è arrivati a demandare a un Dpr la possibilità di valutare «b) la proroga fino al 31.12.2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori al personale delle pubbliche amministrazioni prevista dalle disposizioni medesime»³. Quindi, le retribuzioni dei dipendenti e i contratti di lavoro vengono demandati alla discrezionalità della politica.

La recente legge di stabilità 2013 ha utilizzato questa incredibile norma. La discrezionalità non mette al riparo dalla ripresa di iniziative sala-

² Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

³ Vedi decreto legge 98/2011 art. 16 comma 1 lettera b.

riali che sfuggono alla contrattazione nazionale e di secondo livello. La stessa valutazione del lavoro, dopo il sostanziale blocco delle misure contenute nell'art. 19 del d.lgs 150 (le tre fasce di valutazione cui collegare voci retributive), sancito dal d.lgs 141/2011⁴, rischia di rendere il lavoro subalterno alla politica. Quanto si legge in questi mesi sugli organi di stampa relativamente ai guasti della politica e alla crisi delle istituzioni rende assolutamente chiara la portata della critica radicale della Cgil alle misure varate dal Governo Berlusconi.

7. Ma non è tutto: la stagione degli accordi separati

La politica degli accordi separati portata avanti dal governo e accettata da alcune organizzazioni sindacali ha portato alla scomparsa nel sistema pubblico di un modello contrattuale condiviso tra i sindacati e tra le associazioni datoriali. Ciò è avvenuto con la definizione del nuovo modello contrattuale del 22 gennaio 2009 e il conseguente Accordo applicativo nel settore delle pubbliche amministrazioni del 30 aprile 2009. La Cgil, le Regioni e il sistema delle autonomie locali sono state programmaticamente escluse dalla definizione di un nuovo modello contrattuale nei settori pubblici. Il risultato vede la riduzione del peso e della titolarità della contrattazione (lo scenario nel quale si colloca il nuovo modello è quello segnato pesantemente dalla legge 15 del 2009). Nello stesso tempo vede – per la prima volta – la rottura dell'unitarietà del sistema delle pubbliche amministrazioni, con una pretesa definitoria degli istituti contrattuali centralistica. Tutto ciò mentre lo stesso governo parlava allora di federalismo in salsa leghista.

Se si aprisse oggi la nuova stagione contrattuale non vi sarebbe un solo modello contrattuale, ma si correrebbe il rischio dei tanti contratti, o meglio delle tante definizioni unilaterali degli istituti contrattuali, con il ritorno a un passato lontano: quello caratterizzato dal centralismo, da un lato, e dalla frammentazione, dall'altro.

Un solo grande aspetto della felicissima stagione riformatrice rappre-

⁴ Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, a norma dell'art. 2 comma 3 della legge 4 marzo 2009, n. 15.

sentata dalla *seconda privatizzazione* del rapporto di lavoro e dalle riforme istituzionali ha resistito alla furia demolitoria del Governo Berlusconi: il tema della rappresentanza sindacale e della democrazia nei posti di lavoro. Hanno provato a far dimenticare questo tema attraverso misure di rinvio dell'elezione delle Rsu, assecondate da chi riteneva che i lavoratori non dovessero esprimersi. Alla fine non l'hanno spuntata. I lavoratori pubblici nel 2012 hanno votato in massa le loro rappresentanze nei posti di lavoro, dando fiducia alla Cgil e alle sue categorie del lavoro pubblico e della conoscenza.

Un risultato importante. Perché il tentativo di rinviare le elezioni ha dimostrato la giustezza del momento elettorale; perché le Rsu agiscono in una contrattazione di secondo livello che si vorrebbe bloccare definitivamente; perché i lavoratori hanno espresso con il loro voto la valutazione sulle politiche sindacali, punendo quelle organizzazioni che hanno sposato la linea demolitoria dell'identità e dell'orgoglio del lavoratore pubblico.

8. Occorre ripartire

È evidente come il programma di governo della coalizione alternativa alla destra non possa che partire dalla cancellazione di quella stagione e dei suoi prodotti legislativi, che rappresentano il paradigma del trionfo della politica nella gestione del pubblico. Rimettere al centro la necessità di una riforma della politica nella gestione della cosa pubblica significa rompere quel nesso diabolico in base al quale l'inefficienza delle pubbliche amministrazioni deriva dalla contrattualizzazione del lavoro pubblico, che va rimossa per riportare a efficienza un sistema pubblico di cui, in ogni caso, vanno ristretti i confini e ridotte le risorse impegnate.

Provare a rompere questo nesso non significa certo ignorare la necessità che l'uscita dalla crisi economica sarà possibile anche lavorando per un'amministrazione della cosa pubblica trasparente, efficiente, riqualificata anche nel sistema delle risorse e nella responsabilità del lavoro. Nella stagione delle riforme il risultato fu reso possibile coinvolgendo tutti gli attori interessati a una riforma del soggetto pubblico: il lavoro pubblico, i portatori di domande sociali e della crescita del paese, la politica e le istituzioni. Allora entrarono in assonanza, allora fu possibile e proficuo parlare di riforma. Quando la politica ha scelto una strada diversa il ri-

sultato è stato quello che oggi conosciamo, e le iniziative non hanno certo fatto bene al paese.

Il primo tema, quindi, è mettere in assonanza i soggetti interessati. Hanno interesse ad amministrazioni pubbliche trasparenti ed efficaci il sistema delle imprese, che fa delle regole e dell'intervento pubblico una priorità. Ha interesse il cittadino, che ogni giorno s'imbatte in pubbliche amministrazioni che sembrano respingerlo, piuttosto che rispondere alle domande di servizi di qualità. Ha interesse il lavoro pubblico, che ha la necessità che il proprio lavoro abbia un'identità, una valorizzazione e una funzione sociale, e abbia anche un valore nel paese. Il valore del lavoro pubblico si identifica con servizi e funzioni che il cittadino-utente riconosce utili ed efficaci. Ha interesse, infine, una politica che si caratterizzi per visioni strategiche e politiche di riforme, e non per la gestione della cosa pubblica.

9. Ripartire da dove?

Nel 2008 e nel 2012 sono stati firmati due importanti protocolli di accordo tra le organizzazioni sindacali e il governo, il primo, e insieme al sistema delle autonomie locali, il secondo: il «Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico e la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche» del 2008 e il recente «Protocollo sul lavoro pubblico» del 2012. Scopo di questi due atti il rilancio del tema della riforma del lavoro pubblico.

Con il Memorandum il sistema delle fonti regolative del lavoro pubblico si è arricchito di contenuti relativi alla contrattazione, in particolare a quella di secondo livello, con la quale costruire le condizioni innovative per la partecipazione al processo di riforma delle rappresentanze degli utenti. «La contrattazione integrativa – si legge – si deve svolgere sulle materie e nelle modalità definite dai contratti nazionali. Le parti concordano nei prossimi rinnovi contrattuali di finalizzare l'utilizzo dei fondi anche per conseguire nella contrattazione integrativa risultati mirati alla qualità e la quantità dei servizi; ad esempio, l'ampliamento degli orari di apertura dei servizi, la riduzione dei tempi di attesa, le misure integrative di stabilizzazione del precariato, le innovazioni di processo»⁵.

⁵ Vedi Memorandum sopra citato.

Viene introdotto un originale sistema con il quale le rappresentanze dei fruitori dei servizi pubblici entrano a pieno titolo nel processo di definizione delle modalità concrete con le quali le amministrazioni «offrono» servizi nei territori. La contrattazione diviene lo strumento che garantisce tale partecipazione. «Sui risultati vanno altresì introdotti controlli concertati tra le amministrazioni, le confederazioni sindacali e i cittadini utenti, predisponendo appositi strumenti di rilevazione del loro grado di soddisfazione dei servizi erogati, al fine di verificare l'effettiva efficacia delle politiche di gestione dell'incentivazione»⁶.

Il Memorandum impegnava il governo, il sistema delle autonomie locali e le organizzazioni sindacali al massimo livello, ricostruendo in tal modo il livello di coinvolgimento che aveva caratterizzato la *seconda privatizzazione*. Si trattava di una risposta voluta dalle organizzazioni sindacali, condivisa dalle parti pubbliche, a una critica forte che l'opinione pubblica rivolgeva al sistema di funzionamento delle pubbliche amministrazioni e alla sua efficacia (iniziava in quell'epoca la definizione dei «nullafacenti»).

Lo scopo che si prefiggeva quell'intesa era di costruire nuove forme di controllo sociale e di partecipazione originale dei cittadini e del sistema delle imprese, che fosse alla base di una relazione tra domanda e offerta di servizi che andava sottratta all'autoreferenzialità. Si trattava, nello stesso tempo, di rendere trasparenti gli obiettivi che la contrattazione, in particolare quella aziendale, si poneva proprio in funzione di rendere protagonisti i fruitori dei servizi pubblici costruendo nuove qualità. Quell'intesa è rimasta «lettera morta», travolta dalla repentina caduta del governo che se ne era reso protagonista. Il Governo Berlusconi aveva poi abbandonato quell'intesa, dando vita alla legge 15 del 2009.

Il Protocollo sul lavoro pubblico firmato da sindacati, governo e autonomie locali e regionali nel 2012, dopo quella stagione, aveva segnato alcune novità di rilievo. Innanzitutto la «ricomposizione» di una visione unitaria del governo delle amministrazioni pubbliche, dopo la fase della separazione sindacale e della divisione istituzionale e del neo-centralismo, portata avanti mentre si parlava di «federalismo».

Il Protocollo segnava la ripresa di un confronto positivo sul tema delle regole contrattuali, delle relazioni sindacali e del sistema di partecipazione delle organizzazioni sindacali agli imminenti interventi sul piano della

⁶ Vedi Memorandum sopra citato.

spending review, nonché sull'affermazione di una nuova centralità del lavoro a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni, mettendo fine alla sbornia del lavoro «precario» ancora più irresponsabile in settori che debbono garantire la continuità, oltre che la qualità, dei servizi alle persone e alle imprese. Segnava anche, inoltre, la ripresa «temporanea» dell'azione sindacale unitaria, una volta liberi dai condizionamenti del precedente governo.

Chiaramente la discontinuità di tale Protocollo doveva essere affermata con le necessarie modifiche legislative. L'intesa, cioè, doveva portare a una modifica della legislazione vigente; tale era l'impegno delle parti firmatarie, in primis del governo. Ciò non è ancora avvenuto. Anzi, i provvedimenti varati successivamente dal governo in tema di *spending review* recepiscono solo parzialmente alcuni dei contenuti dell'intesa, ad esempio in tema di relazioni sindacali.

Proprio quei provvedimenti che si accompagnano a un vasto processo di riforma dell'assetto delle amministrazioni pubbliche in tema di riordino della amministrazione centrale dello Stato, di riordino e riduzione delle Province, di nuovo assetto delle realtà dei piccoli Comuni e della sanità, nonché dello stesso sistema delle dotazioni organiche, rendono sempre più necessaria una stagione nella quale si torni a parlare di regole, di diritti e doveri, di valutazione del lavoro nell'ambito di performance organizzative, nonché di come garantire l'occupazione in amministrazioni pubbliche che riducono il proprio perimetro e si allontanano dai territori. Questa è la nuova dimensione politica: la nuova stagione del lavoro pubblico.

10. Occorre riconquistare un'identità e un progetto

Occorre riconquistare una nuova prospettiva contrattuale, occorre riconquistare nuove politiche e nuovi strumenti. Riconquistare una prospettiva è possibile se si mettono al centro dell'iniziativa i servizi pubblici e il lavoro. Il tema, cioè, diventa quale lavoro pubblico per servizi di qualità. Il tema della riconquista di una prospettiva contrattuale va accompagnato da contenuti innovativi che modifichino il giudizio del paese. Ma il giudizio dei cittadini è sull'operato delle amministrazioni pubbliche, che è frutto di scelte della politica, di scelte finanziarie e di investimento nell'innovazione, di qualità strategica dell'intervento pubblico a difesa del

welfare state e come strumento di crescita del paese, e anche di nuova qualità del lavoro pubblico.

Anche se il tema del lavoro pubblico è innanzitutto tema dell'unità del mondo del lavoro, di rivendicazione di diritti del lavoro, e non si identifica, né può farlo, con il tema della riforma delle amministrazioni pubbliche (Garofalo, 1990), senza dubbio l'autonomia del lavoro dalla politica reclama anche un diverso assetto delle amministrazioni pubbliche, oltre che una diversa etica e responsabilità della politica, che produca autonomia del lavoro, sua riconoscibilità, trasparenza delle scelte. Intorno a tali temi è possibile ricostruire un nuovo tessuto di riforme.

Abbiamo bisogno, in sostanza, di un nuovo piano complessivo di riforma, che riguardi il disegno generale, non di «piani industriali» delle singole amministrazioni. Un piano di riforma che affronti con un disegno organico il tema della semplificazione delle strutture, che metta al centro i cittadini e i territori in una nuova dimensione di certezza di funzioni e responsabilità della politica. Un piano che ridefinisca un tessuto di autonomia tra politica e amministrazione, che non deve significare duplice autoreferenzialità, che solleci le forme di controllo sociale. Le riforme che non si confrontano con le domande reali rischiano di essere lettera morta. Un piano per il lavoro di qualità e a tempo indeterminato, dopo la sbornia del lavoro precario senza futuro. Un piano che colleghi il nuovo lavoro all'offerta dei servizi di welfare, concretizzando i processi di innovazione del lavoro nelle amministrazioni.

Dal punto di vista sindacale, occorre ripartire dal Protocollo del maggio 2012 e dalla necessità di definire un nuovo modello contrattuale condiviso, che veda come protagonisti con il loro portato di autonomie, ma anche della necessità di un quadro unitario, il sistema delle istituzioni locali e regionali. Perché ciò avvenga occorre fare i necessari avanzamenti, cambiando le regole attuali, in tema di riconoscimento dell'autonomia della contrattazione e del sistema istituzionale locale; in tema di piena titolarità della contrattazione nazionale in materia di salario e di difesa del potere di acquisto delle retribuzioni, gravemente manomesso dopo quattro anni di blocco della contrattazione; in tema di regole per la contrattazione di secondo livello, di nuove relazioni sindacali e di diritti del lavoro che debbono unire il mondo del lavoro.

Il Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti compilato dall'Aran (1/2012), ci parla di retribuzioni che nel 2011 si riducono

dello 0,2 per cento. Ma la contrattazione deve avere un suo baricentro. Se il tema è lavoro di qualità per servizi di qualità, allora non si può che ripartire dai servizi e dal pieno riconoscimento del territorio, laddove domanda e offerta di servizi si incontrano, laddove vi è la necessità di amministrazioni che sappiano rispondere alle domande dei cittadini, e lì il sindacato deve poter avere una strumentazione tale da affrontare con una piena contrattualizzazione gli elementi che riguardano le condizioni di lavoro.

Significa definire un nuovo equilibrio tra un riconquistato pieno contratto nazionale a garanzia primaria di universalità delle prestazioni (e garanzia anche della qualità del lavoro), e un livello della contrattazione integrativa aziendale e/o territoriale nella quale poter utilizzare pienamente, contrattualmente e flessibilmente gli istituti che regolano l'offerta dei servizi. La contrattazione integrativa deve divenire il «ponte» tra domanda e offerta. In sostanza, riconquistare il contratto nazionale per demandare alla contrattazione integrativa la gestione degli istituti che favoriscono l'offerta di servizi.

Dare nuovo slancio e una nuova dimensione alla contrattazione aziendale significa dare nuovo protagonismo alle Rsu elette democraticamente e, tramite loro, ai lavoratori pubblici. Dare nuovo slancio alla contrattazione significa formazione e valorizzazione del lavoro pubblico a garanzia di servizi di qualità. Strumento contrattuale nuovo e contenuti nuovi sono parti costituenti della battaglia del lavoro pubblico per ricostruire una sua identità, per servizi di qualità in assoluta coerenza con la grande conquista della contrattualizzazione del lavoro pubblico. Si tratta di un'ipotesi politica che va fatta divenire portato programmatico della coalizione che si presenta per governare il paese, la cui alternatività rispetto alle politiche sin qui seguite diviene punto cruciale di iniziativa politica. La pubblica amministrazione è «bene comune»: la sua qualità, la sua efficacia, l'uso delle risorse, la qualità del lavoro è interesse del paese.

Riferimenti bibliografici

- D'Antona M. (1998), *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle leggi Bassanini*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 1.
- Garofalo M.G. (1990), *Verso l'unificazione del mondo del lavoro*, in Isam, *La riforma del rapporto di pubblico impiego*, Milano, Franco Angeli.



**La contrattazione collettiva
nel pubblico impiego in Europa**
Opportunità e limiti
*Giuseppe Della Rocca**

1. Tra bilateralità e unilaterali nelle relazioni di lavoro

La recente crisi nei paesi dell'Unione Europea, crisi finanziaria, produttiva e sociale, ha messo in discussione quella che sembrava una prassi ormai acquisita in molti paesi europei, la contrattazione collettiva nel settore pubblico. La seconda parte del secolo scorso ha visto, infatti, una crescita dei sindacati del pubblico impiego e una diffusione della regolazione bilaterale delle condizioni di lavoro. Il principale obiettivo dei sindacati è stato quello di stabilire diritti di contrattazione collettiva in un contesto in cui lo Stato determinava in modo unilaterale retribuzioni, orari e le stesse relazioni tra sindacati e datori di lavoro. Lo scenario è stato positivo per i sindacati, in controtendenza con quanto avveniva nel settore privato, in particolare in Italia, con l'estensione nel pubblico della contrattazione anche a livello aziendale e con la crescita della sindacalizzazione.

Di recente la discussione si è riaperta su ciò che veniva considerato un risultato, la completa affermazione di rapporti contrattuali bilaterali nel settore pubblico. La crisi economico-finanziaria e le recenti decisioni di molti Stati europei su come contenere gli effetti della crisi, dal 2008 a oggi, hanno invece esteso l'area delle scelte unilaterali nelle relazioni con i sindacati. La priorità è stata quella di utilizzare procedure legislative e decreti del governo, che lasciano poco spazio (se non in alcuni casi nullo) alla partecipazione dei sindacati, con la finalità di ridurre la spesa pubblica e determinare politiche di austerità rivolte innanzitutto a contenere i salari.

Qui di seguito si vuole riprendere questo tema, tra bilateralità e unilaterali nei rapporti sindacali, che evoca un tema più generale, tra con-

* Giuseppe Della Rocca è docente di Sociologia dell'organizzazione e del lavoro nell'Università della Calabria.

tratto e gerarchia nel riformare il sistema della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici. Due sono gli aspetti importanti che è utile ricordare. Il primo è che la crisi da spesa pubblica, considerata eccessiva dai governi, si era già presentata, e che le soluzioni adottate dai governi hanno privilegiato il contratto e non la gerarchia come metodo per rendere più efficiente e produttivo il sistema. Il secondo è che l'ipotesi di un effettivo conseguimento delle procedure di contrattazione collettiva non sono affatto scontate se si guarda all'insieme dell'Europa. La ripresa oggi di rapporti unilaterali ha condotto, indipendentemente dalle decisioni contingenti legate alla attuale crisi, a una attenta disamina dell'effettiva diffusione della prassi del contratto conseguito solo ed esclusivamente in modo autonomo attraverso le relazioni tra parti sociali (il governo, o chi rappresenta il potere pubblico come datore di lavoro, e i sindacati). Disamina che consente di individuare, al di fuori dello scenario italiano, quanto ancora limitata sia la diffusione della contrattazione collettiva in Europa.

2. La pressione economica e sociale e il nuovo management pubblico

Già a partire dagli anni ottanta la letteratura (Flora, 1986) si soffermava sulla «crescita ai limiti». Paradosso diverso da «i limiti della crescita» ambientali e di risorse naturali. Sono riprese da questa letteratura le difficoltà per i paesi Ocse a mantenere lo stesso programma di politiche e di spesa pubblica nel corso del «lungo boom» del trentennio 1945-1975. Sviluppo economico e aumento della spesa pubblica che hanno offerto un reale vantaggio per la gran parte della popolazione, sostituiti a partire dagli anni ottanta da condizioni economiche più difficili, con la crescita del deficit e del debito pubblico. Situazione che, con altre importanti trasformazioni, come l'invecchiamento della popolazione e la progressiva globalizzazione dell'economia, ha negli anni successivi creato nei paesi europei un clima di austerità, definito da alcuni autori «permanente» (Pierson, 2001).

I governi sono stati obbligati, specialmente in quest'ultimo decennio, a cercare, da un lato, di ridurre la spesa pubblica, dall'altro, di mantenere o aumentare la dimensione e la qualità sociale dei servizi collettivi. Aspetto, quest'ultimo, in risposta a un dibattito pubblico contrassegnato da una

domanda di qualità e di efficacia dei servizi pubblici. Fenomeno indotto dallo stesso benessere economico e sociale sino ad allora conseguito, dalla cura crescente per il benessere della persona e dalla progressiva attenzione al processo decisionale in materia di beni pubblici, oltre che dall'insoddisfazione per il carico fiscale in continuo aumento.

Le riforme condotte dai governi europei si sono orientate a rivedere la strategia dell'organizzazione pubblica, dalla gerarchia, come strumento di governo, al contratto (Oecd, 1995). Nonostante la natura eterogenea nei contenuti e dottrinale di queste scelte, vi è, seppure con diversa enfasi tra governi, l'intenzione di ridurre le differenze tra settore pubblico e privato e di sottolineare non solo la responsabilità legale e amministrativa, ma anche la responsabilità per risultati. I fenomeni più importanti sono stati la privatizzazione e l'esternalizzazione dei servizi pubblici; la riorganizzazione della struttura burocratica troppo centralizzata; le relazioni di quasi-mercato tra amministrazioni e tra queste e i servizi privati; l'attivazione di una politica di bilancio efficace e di procedure di valutazione dei risultati; il rafforzamento delle responsabilità della dirigenza pubblica e di nuove misure volte a riformare la regolamentazione dei rapporti di lavoro.

L'aspetto forse più rilevante, per quanto riguarda questo intervento, è stata l'idea di conseguire un nuovo management pubblico (*New public management*, Npm), soprattutto finalizzato a regolare nuove relazioni con il personale attraverso chiari obiettivi di performance, la loro valutazione e la politica di incentivazione individuale o collettiva. Processo di gestione dello Stato e del bene pubblico che, esplicitamente in alcuni casi e più implicitamente in altri, sosteneva come conseguenza logica il decentramento della contrattazione collettiva.

Questo tipo di strategia molto generale non ha portato, nella sua implementazione, a un modello inclusivo di riforma della burocrazia pubblica. In primo luogo, molti paesi in Europa hanno adottato una politica di selezione dei temi e degli strumenti, preferendo in modo pragmatico uno *shopping selettivo*, che ha portato più a una modernizzazione che a un cambiamento radicale di tipo neoliberale, orientato alla completa assimilazione tra pubblico e privato (Ibsen, Larsen, Mardsen, Due, 2011).

In secondo luogo, questa modernizzazione si è in parte orientata verso forme di coordinamento orizzontale e non verticale tra enti pubblici e anche tra pubblici e privati. *Governance* e non *government* è la definizione di Mayntz (1999). Privatizzazione, in questi casi, ha anche significato una

progressiva estensione (e non riduzione) dell'intervento dello Stato nella società, non come fornitore diretto, ma attraverso l'uso normativo delle politiche sociali con incentivi (come i *voucher*) o attraverso l'*outsourcing* ad associazioni no profit. Sono cambiamenti riconducibili non solo a una politica di restrizione della spesa, ma anche a una crisi organizzativa del pubblico, all'incapacità di rispondere da solo alle crescenti disuguaglianze e alla progressiva emarginazione di una parte della popolazione (Ascoli, Ranci, 2003).

In terzo luogo, tali programmi di innovazione non hanno avuto lo scopo di eliminare la contrattazione collettiva, ma di cambiare le procedure nei rapporti tra sindacati e datori di lavoro. In effetti, di per sé il modello del Npm può aver facilitato la contrattazione collettiva, come in Italia, sia in sostituzione di forme di regolamentazione unilaterale delle condizioni di lavoro sia per aver esteso la contrattazione a livello decentrato con la negoziazione, tra sindacato e singolo datore di lavoro, dei premi di produttività e di risultato. In generale, il decentramento della contrattazione collettiva nel pubblico può avere significati ed effetti ambivalenti. In alcuni paesi, come nel Regno Unito, il decentramento della contrattazione ha lo scopo di ridurre, se non annullare, il peso del contratto nazionale, rafforzando il ruolo del singolo datore di lavoro e delle prerogative manageriali. In altri paesi, come l'Italia o i paesi scandinavi, in un contesto di alta densità sindacale e con forti diritti sindacali e protezioni di tipo amministrativo e giuridico, il decentramento è stato, per i sindacati, non necessariamente una minaccia, ma un'opportunità per stabilire un controllo più costante delle condizioni di lavoro e di organizzazione del lavoro, come Clegg (1976) e Batstone, Boraston e Frenkel (1977) sottolineano nella loro discussione sulla negoziazione sindacale a livello locale nel settore privato.

3. Limiti della contrattazione collettiva in Europa

La ripresa oggi di rapporti unilaterali ha condotto, indipendentemente dalle decisioni contingenti legate alla crisi, a un'analisi puntuale dell'effettiva diffusione in Europa della prassi del contratto conseguito in modo autonomo attraverso le relazioni tra parti sociali (il governo, o chi rappresenta il potere pubblico come datore di lavoro, e i sindacati).

In un rapporto del 2007 la Fondazione di Dublino sosteneva che solo nel 50 per cento dei paesi membri esisteva una prassi di contrattazione collettiva (Eurofound, 2007). Questi paesi erano Cipro, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Italia, Malta, Olanda, Norvegia, Slovacchia, Slovenia e Regno Unito. Alle stesse conclusioni arrivavano rapporti più recenti dell'European federation for public service union (Epsu) e dell'European trade union institute (Etui), che hanno identificato importanti restrizioni nei servizi pubblici per quanto riguarda i diritti di associazione, informazione, consultazione e contrattazione collettiva (Clauwaert, Warneck, 2008, 2009).

Secondo questi rapporti, se si prendono ad esempio in considerazione le Convenzioni Ilo sulle relazioni di lavoro e sulla contrattazione collettiva, non sono molti i paesi che riconoscono uno spazio formale ad accordi collettivi. Questo non significa che in altri non siano presenti pratiche informali di contrattazione e riconoscimento implicito di diritti sindacali: tuttavia, il sottoscrivere tali convenzioni dà il grado di estensione formale di un riconosciuto sviluppo della contrattazione nella pubblica amministrazione.

La libertà di associazione nella pubblica amministrazione è riconosciuta in tutta Europa (con l'eccezione del Liechtenstein), mentre riguardo la completa estensione della contrattazione collettiva, ad aver siglato la Convenzione 154 del 1981 (in forza dal 1983) concernente la promozione della negoziazione collettiva sono stati, fino al 2008, solo 13 paesi: Belgio, Cipro, Finlandia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Romania, Spagna, Slovenia, Svezia e Norvegia (quest'ultimo paese non nell'Unione Europea). Altri paesi che hanno firmato e ratificato la Convenzione 151 del 1978 (in forza dal 1981), che stabilisce che le uniche categorie che possono essere escluse dal diritto di contrattazione collettiva sono forze armate e di polizia, funzionari pubblici e impiegati in ministeri, sono (oltre al gruppo di cui sopra) Danimarca, Italia, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Regno Unito e Turchia (non membro dell'Unione Europea). Austria, Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Francia, Germania, Irlanda, Malta, Slovacchia, oltre a Croazia e Islanda (non membri dell'Unione Europea), hanno firmato la Convenzione Ilo 98; in questa Convenzione diversi articoli sono rivolti a garantire un'adeguata protezione contro la discriminazione antisindacale, e affermano, in modo piuttosto generico, la preferenza per misure in grado di incoraggiare e

promuovere il pieno sviluppo e l'utilizzo di procedure di negoziazione, senza un riconoscimento esplicito della contrattazione.

Non ci sono differenze importanti tra il rapporto della Fondazione di Dublino e le relazioni di Epsu ed Etui: le uniche eccezioni significative sono la Romania e l'Ungheria (che hanno firmato la Convenzione Ilo 154 sul riconoscimento della contrattazione, ma per la Fondazione di Dublino non la rispettano), e l'Irlanda, che non ha firmato la Convenzione ma, per la Fondazione, è un paese in cui la contrattazione collettiva nel settore pubblico è in vigore. Ciò che è importante in ogni caso sottolineare è che i paesi con una lunga tradizione nel campo delle relazioni industriali nel settore privato, come Germania e Francia, hanno firmato solo una disponibilità generale a promuovere negoziati bilaterali nei servizi pubblici.

Le ragioni delle differenze tra i due Stati sono dovute all'impianto diverso con cui si sono configurate le relazioni sindacali nel pubblico. Nel caso della Germania i dipendenti si dividono in due gruppi principali: *beamte* (funzionari), che non hanno il diritto formale di contrattazione collettiva; *angestellte-arbeiter* (impiegati e operai), che hanno questo diritto. Distinzione che si può trovare anche in altri paesi, ma ciò che è peculiare della Germania è che l'area dei *beamte* è piuttosto ampia, circa il 40 per cento dei dipendenti sul totale della forza lavoro nel pubblico impiego, e non riguarda solo i funzionari del governo centrale e locale, ma anche un ampio gruppo di professioni come gli insegnanti (Derlien, 2008; Keller, 2011).

Nel caso della Francia la linea di demarcazione non è tra professioni, ma riguarda il potere ultimo del governo nel determinare unilateralmente la retribuzione e le condizioni di lavoro della maggior parte dei dipendenti pubblici. In questo paese i sindacati hanno il diritto di condurre negoziati, ma l'accordo non è legalmente vincolante per il governo stesso. Quest'ultimo è libero di decidere se avviare i negoziati e, cosa più importante, se osservare un accordo trasformandolo in norma legislativa o in decreto e regolamento pubblico. In Francia viene riconosciuto quindi un sistema di libera contrattazione collettiva, ma i suoi risultati sono soggetti ad approvazione o al veto unilaterale da parte del governo. Questo tipo di procedura esiste, seppure in alcuni casi in forma non così generalizzata, anche in paesi come Austria, Danimarca, Grecia, Spagna e nella maggior parte dell'Europa centrale e orientale. Procedura che include non solo le forze armate e la pubblica sicurezza, ma importanti quote di dipendenti del servizio pubblico nazionale.

La contrattazione collettiva è quindi riconosciuta, ma vincolata nel processo e nei suoi esiti. Da questo punto di vista la Gran Bretagna è anche un'eccezione di rilievo, nonostante sia considerato il classico caso di relazioni industriali pluralistiche di pratiche di contrattazione collettiva decentrata e di una prassi contrattuale non vincolata da norme legislative. Infatti, la determinazione della retribuzione per più del 25 per cento dei dipendenti pubblici si basa sulle raccomandazioni degli organismi indipendenti di revisione salariale (*Pay review body*, Prb), piuttosto che sulla contrattazione collettiva. Il Prb è stato introdotto per la prima volta nel 1971 per gli alti funzionari del servizio di stato civile, per i militari e i magistrati, successivamente esteso a medici e infermieri nel 1983 e agli insegnanti nel 1991. Sono paradossalmente gli anni in cui il governo del partito conservatore si faceva promotore della privatizzazione dei servizi pubblici, della libertà di azione delle amministrazioni e di tecniche di gestione manageriali e rapporti sindacali importate dal settore privato.

L'esclusione formale di questi gruppi dalla contrattazione collettiva non significa che le retribuzioni siano oggetto di decisione unilaterale da parte del governo. Gli organismi indipendenti di settore ricevono analisi e proposte da sindacati, datori di lavoro e ministri, pubblicano i risultati di eventuali analisi e fanno raccomandazioni dettagliate sugli aumenti salariali da conseguire. Il governo ha il potere di rifiutare queste raccomandazioni, ma in pratica non lo utilizza. Se quindi questo sistema non dà luogo a una procedura unilaterale, non è tuttavia da considerare come un processo di contrattazione collettiva in cui le parti agiscono in modo autonomo. Anche se il governo non utilizza un proprio diritto di veto, la strada con cui il datore di lavoro pubblico e i sindacati influenzano l'organismo indipendente è differente da una prassi di confronto negoziale diretto (Bordogna, Winchester, 2001).

Sembrano quindi essere tre le procedure di base dei rapporti sindacali nel settore pubblico in Europa:

- stabilire le condizioni di lavoro e dei salari in modo bilaterale come nel settore privato, con contrattazione collettiva libera da eccessivi vincoli normativi per una parte significativa di dipendenti;
- stabilire le condizioni di lavoro sempre attraverso la contrattazione collettiva, ma la decisione finale dell'accordo è unilaterale, spetta formalmente al governo o ad altre agenzie pubbliche;

- stabilire le condizioni di lavoro e i salari con decisione unilaterale dello Stato, mentre il ruolo dei sindacati è limitato a un'attività di consultazione con la formulazione di raccomandazioni, senza ricorrere a negoziati riconosciuti formalmente e all'azione collettiva (Traxler, Blaschke, Kittel, 2001). In molti paesi queste procedure, tra loro molto diverse, coesistono, mentre in alcuni prevale solo una di queste per la totalità o una parte significativa dei dipendenti pubblici.

4. I cambiamenti nella contrattazione collettiva in Europa prima del 2008

Decentramento della contrattazione e introduzione di forme di retribuzione variabile, attraverso istituti come il *Performance related pay* (Prp), sono stati i principali meccanismi di governo per realizzare una maggiore flessibilità nel pubblico impiego in molti paesi Ocse e in Europa. Per i governi europei, centrale in questo cambiamento è stato l'accento posto su il nuovo management pubblico (Npm) e la creazione di un'influente funzione del personale.

L'Ocse, in una ricerca del 2007, individua la natura multiforme del termine decentramento:

- come unico o principale livello negoziale, non regolamentato per legge e/o da altre norme come i contratti nazionali;
- come parte di una struttura contrattuale a due livelli, in cui però l'autorità centrale ha la responsabilità ultima e quindi anche la decisione finale;
- come parte di una struttura contrattuale a due livelli, nazionale e locale, con un trasferimento di competenze e responsabilità al solo livello di singola amministrazione (Rexed, Moll, Manning, Allain, 2007).

Inoltre la natura multiforme della contrattazione decentrata la si evince anche dal suo carattere volontario (si negozia quando entrambe le parti sociali sono d'accordo) od obbligatorio per le parti sociali, annuale o pluriennale.

Il Regno Unito è il paese in Europa in cui si è avuta la maggiore diffusione di un unico livello di contrattazione per singola amministrazione. La contrattazione collettiva è per tradizione volontaria, non soggiace ad alcuna obbligazione. Fino al 1979 i negoziati nazionali erano il livello premi-

nente, poi il governo conservatore ha privilegiato e ritenuto esclusiva, dal 1980, la contrattazione locale di amministrazione o addirittura di singola unità amministrativa. È questo il caso delle agenzie centrali e dei ministeri, mentre nel caso dell'istruzione e della sanità le retribuzioni e le condizioni di lavoro sono regolamentate a livello nazionale. Per gli enti locali il sistema nazionale di classificazione salariale è diventato facoltativo e non obbligatorio: a ogni singola amministrazione è concessa la facoltà di derogare, rispetto alla soluzione adottata centralmente, modificando la classificazione attraverso negoziati locali (Bach, Winchester, 1999).

Altri esempi significativi in cui è privilegiata la contrattazione locale sono la Spagna, per i lavoratori poco o mediamente qualificati dei servizi (*laboral*), e la Svezia, un caso sicuramente più significativo. In Svezia, le associazioni dei datori di lavoro e i sindacati centrali nazionali restano la spina dorsale del sistema, anche se vi è stato un certo grado di decentramento della contrattazione collettiva dal 1990. Il contratto nazionale prevede, a partire da quella data, la possibilità di avere due livelli (nazionale e locale) dei negoziati. In seguito, negli ultimi dieci anni, l'area della contrattazione locale si è estesa, con la possibilità di avere solo intese locali se le parti sociali sono d'accordo (Ibsen, Larsen, Mardsen, Due, 2011). Che la negoziazione avvenga a livello sia nazionale sia locale, gli incrementi salariali devono essere dipendenti dall'indice medio di crescita dei salari nel settore privato.

In Svezia, nel 2007, circa il 32 per cento di dipendenti delle agenzie del governo centrale è coperto solo da accordi locali, mentre il restante 68 rientra in un sistema a due livelli, in cui il contratto nazionale stabilisce un salario minimo e l'altra parte del salario è oggetto di accordi decentrati. Nelle amministrazioni locali, circa il 28 per cento dei dipendenti è coperto solo da accordi locali, mentre il restante 72 rientra in un sistema a due livelli, con accordi nazionali che definiscono minimi retributivi e un monte salari da utilizzare a livello locale, con una sorta di delega alla contrattazione decentrata (Aurilio, 2007).

Ciò che distingue la Svezia dal Regno Unito è l'intento comune delle parti nel dare maggiore autonomia a livello locale, in modo da consentire una copertura contrattuale a tutti i lavoratori dell'amministrazione pubblica. Il sindacato riconosce al governo e alle amministrazioni la possibilità di adattare i salari e altre condizioni di lavoro (come gli orari) al contesto locale, in una logica di maggiore efficacia dei servizi e, non da ulti-

mo, di competere con le organizzazioni private sul mercato del lavoro nel reclutare personale qualificato e professionale.

Mentre in Svezia vi sono tracce di una devoluzione (decentramento completo di competenze e responsabilità), in Danimarca, Norvegia e Finlandia esiste una semplice delega a negoziare a livello locale; sono decentrate le competenze negoziali e le responsabilità, con la clausola di un ritorno alla centralizzazione se le parti a livello locale non trovano un accordo (Rexed, Moll, Manning, Allain, 2007). In Danimarca e in Norvegia, inoltre, il decentramento copre una parte ritenuta modesta del salario, non oltre il 20 per cento della retribuzione complessiva (Stokke, Seip, 2008; Ibsen, Larsen, Mardsen, Due, 2011).

La struttura della contrattazione collettiva a due livelli è presente in altri contesti nazionali europei. La devoluzione della contrattazione a soggetti locali è la caratteristica del sistema italiano, anche se non è possibile sostenere che esiste una convergenza con il settore privato. Infatti la contrattazione decentrata è definita come integrativa al contratto nazionale, di fatto quindi obbligatoria e non volontaria. Il datore di lavoro pubblico non può esimersi dal negoziare e coinvolge tutte le amministrazioni, mentre nel settore privato il secondo livello di contrattazione è conseguito solo in circa il 30 per cento delle imprese. Nella maggior parte delle aziende, soprattutto di piccole dimensioni, esiste solo la copertura dei minimi contrattuali nazionali che coesistono con incrementi salariali di tipo unilaterale, spesso individuali, da parte del datore di lavoro (Dell'Aringa, Della Rocca, 2007).

Ci sono segni di contrattazione decentrata anche in Germania, con un sistema formalmente centralizzato. In questo paese vi è stato infatti un parziale processo di decentramento a causa della diffusione della negoziazione delle retribuzioni per risultato e della diversificazione dei salari, dovuta alle diverse condizioni economiche tra le regioni dell'Est e dell'Ovest (Keller, 2011). Lo stesso dicasi per la Francia: bonus salariali o retribuzioni per risultato sono stati introdotti nel 1990 solo per gli alti funzionari a livello di governo centrale, ma di recente hanno coinvolto gran parte del resto della forza lavoro.

La flessibilità delle retribuzioni è un altro aspetto importante del cambiamento, almeno dal punto di vista formale, con due modifiche tra loro interdipendenti. La prima è il *Broad banding system* (Bbs), adottato in paesi come Regno Unito, Svezia, Italia e Francia. In questo caso il sistema Bbs

raggruppa livelli salariali all'interno di fasce o aree retributive corrispondenti ad ampi raggruppamenti occupazionali. La flessibilità salariale è conseguita grazie a una politica di aumenti di merito, ottenuti attraverso procedure di valutazione individuali delle prestazioni. La seconda modifica è data dall'introduzione della retribuzione individuale dei risultati con i *Performance related pay* (Prp), in sostituzione di una dinamica salariale dipendente quasi esclusivamente dall'anzianità. Nel 1990 tale diffusione risultava ancora contenuta in Francia, Germania e Danimarca, più diffusa in Svezia, Italia, Spagna, Finlandia, Irlanda, Paesi Bassi e, in particolare, nel Regno Unito (Dell'Aringa, Lanfranchi, 1999). Più di recente, in uno studio dell'Unione Europea, il Prp si è molto più diffuso, che non nel periodo precedente, in Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Paesi Bassi, Slovenia, Regno Unito e Malta (Eurofound, 2007).

Tuttavia gli effetti di Bbs e Prp sulla differenziazione e flessibilità salariale sembrano piuttosto modesti. In molti casi, grazie alla debolezza dei datori di lavoro pubblico e all'influenza dei sindacati, da un lato, e all'inconsistenza delle quote di monte salari e di risorse economiche disponibili, dall'altro, si sono avuti incrementi salariali generalizzati a tutti i dipendenti. Solo nel caso di elevata cooperazione tra sindacati e datori di lavoro (come nei paesi scandinavi), la differenziazione salariale in base al merito e ai risultati è stata raggiunta in modo efficace.

Contratti di impiego a tempo determinato e flessibilità degli orari sembrano anch'essi essere strumenti per conseguire maggiore flessibilità del lavoro e delle retribuzioni. Iniziative locali di contrattazione sull'orario di lavoro, nei primi anni novanta, in particolare su turni, part-time e contratti a tempo, sono risultate essere molto più efficaci della retribuzione per risultato nel Regno Unito (Arrowsmith, Sisson, 2002). Così come la diffusione del lavoro a tempo parziale e di rapporti di lavoro a tempo determinato è stata di recente documentata in diversi paesi in Europa da una ricerca effettuata su Npm e sullo stato dell'occupazione nella pubblica amministrazione (Derlien, Peters, 2008).

In sintesi, dopo oltre due decenni di riforme la questione della gestione del lavoro pubblico, in base alle prestazioni, è ancora aperta, e non ha conseguito le aspettative di molti governi. In particolare, la misurazione dei risultati, utilizzata per la valutazione delle performance di amministrazione e individuali, ha dimostrato di sollevare polemiche e dubbi cir-

ca l'affidabilità e l'utilizzo dei dati e dei sistemi di valutazione (De Bruijn, 2002). La gestione e il controllo economico e qualitativo della prestazione pubblica è ovunque un concetto in espansione, ma ha acquisito multidimensionalità, incorporando significati molto diversi. La misura degli aspetti qualitativi non finanziari risulta essere ancora non preminente, mentre indicatori di prestazione, quando esistono, sono utilizzati principalmente da manager e alcuni politici con un certo interesse, e solo di tanto in tanto da parte dei cittadini (Pollitt, 2006).

Per alcuni autori vi è stata una distorsione nella definizione degli obiettivi dei servizi pubblici. La loro gestione si è concentrata sul soddisfare le esigenze di governo e la riduzione del costo del lavoro, piuttosto che soddisfare le esigenze della qualità e la stessa estensione quantitativa del servizio pubblico (Crouch, 2003). Nei servizi professionali (come sanità e istruzione) la misurazione della performance individuale è intrinsecamente complessa e problematica, e gli sforzi per limitare l'autonomia e l'indipendenza di queste professioni attraverso sistemi di gestione delle prestazioni hanno finito per dare risultati contraddittori, se non perversi in alcuni casi, rispetto alle finalità del servizio pubblico (Ackroyd, Kirkpatrick, Walker, 2007; De Bruijn, 2002). La mancanza di dati affidabili indebolisce il nuovo management pubblico e, allo stesso tempo, scoraggia i sindacati ad accettare le nuove prassi e a internalizzare, come consuetudine, le proposte di incentivazione del lavoro.

5. Dal 2008 a oggi, gli anni della crisi finanziaria

Sono gli anni del ritorno alle decisioni unilaterali nella regolazione dei rapporti di lavoro. Le considerazioni sul *New public management* (Npm) e sulla contrattazione riflettono una realtà conosciuta fino ad anni recenti; tuttavia nella storia, come dice Braudel (1966), nel breve periodo non vi è solo una congiuntura, ma più di una, e insieme danno origine a fluttuazioni diverse dal passato nel comportamento degli attori istituzionali e individuali.

La crisi finanziaria nel settore bancario, che ha avuto inizio negli Stati Uniti a metà del 2008, ha messo a dura prova i bilanci pubblici, in modo da far sì che per il prossimo futuro vi sarà la necessità di risolvere in tutto o in parte i problemi del deficit e del debito pubblico (Commissio-

ne europea, 2010). Al tema dell'efficienza della spesa e dell'efficacia dei servizi si è aggiunto il problema della tenuta finanziaria degli Stati nazionali europei e della moneta unica. Di qui il clima politico profondamente cambiato e, con esso, i sistemi di contrattazione nel pubblico impiego. In alcuni paesi vi sono stati licenziamenti, con un taglio pesante dell'occupazione e dei salari nel settore pubblico, in particolare tra insegnanti e operatori sanitari in Grecia, Romania, Lituania e Lettonia (Classner, 2010); in altri casi vi è un consenso più o meno vasto sulla necessità di mantenere l'occupazione ed evitare licenziamenti, in cambio di un contenimento dei salari e un congelamento della contrattazione. Solo nei paesi meno colpiti dalla crisi, come la Germania e i paesi scandinavi, la contrattazione ha mantenuto in questi anni un proprio ruolo centrale nella regolamentazione dei rapporti di lavoro e nello stabilire, come da prassi istituzionale, incrementi retributivi.

Se si escludono questi ultimi paesi, il cambiamento non segue più quelle che sono state le principali linee guida del Npm sul modo in cui interpretare e gestire l'organizzazione e le relazioni di personale. Dal 2008 a oggi i processi di razionalizzazione e di revisione del budget pubblico sono stati condotti, in buona parte dei paesi europei, con un pesante intervento amministrativo dello Stato. Le decisioni sulle risorse e sul come impegnarle sono centralizzate, con un rilancio della tradizionale organizzazione burocratica, rivolta, questa volta, contro i tradizionali privilegi del settore pubblico.

La priorità è quella di utilizzare procedure unilaterali con il fine di ridurre la spesa, piuttosto che utilizzare strumenti simili al Npm orientati al mercato, che prevedevano il ricorso anche al contratto nelle relazioni tra amministrazioni, al decentramento della contrattazione collettiva e ad accordi salariali flessibili. Con le politiche di maggiore rigore di bilancio le modalità di determinazione della retribuzione cambiano. Tagli salariali o congelamento della contrattazione sono di attualità anche in paesi, come Irlanda, Portogallo, Spagna, Italia e Regno Unito, in cui la contrattazione collettiva era ormai consolidata da più di un ventennio.

Gli interventi dei governi e gli stessi processi di revisione sono in costante evoluzione, per cui è oggi difficile dare un quadro aggiornato dei principali cambiamenti. Secondo il rapporto dell'European public service union (Epsu), alla fine del 2010 i tagli sulle retribuzioni, in più di due anni (2008-2010), sono stati dal 5,2 per cento in Lituania e del 37,1 in Ro-

mania. In Estonia, ma solo per il governo locale, la riduzione è stata del 6 per cento, mentre in Ungheria del 7,1. Solo per un anno è stata stimata una riduzione del 15 per cento in Grecia, e del 13 in Irlanda e Spagna. Per quattro Stati (Lettonia, Ungheria, Romania e Grecia) il taglio degli stipendi è stata la condizione per conseguire il sostegno finanziario da parte delle istituzioni internazionali. In Bulgaria e Repubblica Ceca, nonostante un basso debito pubblico, i governi hanno adottato programmi di austerità, inclusi un contenimento e una riduzione dei salari. Il governo bulgaro ha chiesto una riduzione del 10 per cento del costo del lavoro per il 2009-2011, accompagnata da tagli dei posti di lavoro e dal congelamento dei salari; il governo ceco ha deciso nel 2010 un taglio degli stipendi del 4 per cento per i funzionari appartenenti ai gradi più alti della gerarchia, e per il 2011 ulteriori tagli ai salari di circa il 10 per cento (Labour Research Department, 2010).

L'approccio al taglio dei salari varia da paese a paese: dalle riduzioni alla cancellazione di incentivi e bonus, al taglio delle liquidazioni. Tagli e condizioni restrittive si sono ripetute nel tempo e ancora si ripetono, anche se vi sono stati risultati nel proteggere i salari più bassi in Grecia, Lettonia, Irlanda, Ungheria, Lituania e Spagna (Labour Research Department, 2010). In altri paesi, quando non vi sono state esplicite richieste di riduzione dei salari, si è adottata la politica di congelamento della contrattazione: in Portogallo per i dipendenti pubblici (fino al 2011), in Italia per un periodo di tre anni; nel Regno Unito, l'associazione dei governi locali nel 2010-2011 ha imposto unilateralmente il blocco delle retribuzioni per un anno (Classner, 2010).

Solo in Lituania, Ungheria e Slovenia vi sono stati entro il 2011 negoziati sulle proposte del governo. In Lituania sulla riduzione per tutti i dipendenti, in Ungheria sul taglio delle tredicesime, mentre in Slovenia governo e sindacati del settore pubblico hanno concordato un pacchetto di austerità dall'inizio del 2009, al fine di evitare di andare oltre l'obiettivo di deficit del governo (3 per cento del Pil). Sempre in questo paese, il patto di stabilità e crescita include la riduzione dei posti di lavoro e il congelamento delle retribuzioni nel 2010-2011 al fine di ridurre la spesa pubblica sui salari.

Questi interventi sono stati spesso accompagnati da riforme dei sistemi retributivi, come ad esempio l'introduzione di nuove regole per la remunerazione dei dipendenti del governo centrale in Bulgaria e Lituania.

nia, o per gli insegnanti in Lettonia. Un elemento significativo di tali riforme è stato quello di limitare e ridurre i gradi più alti della scala retributiva e, in alcuni casi, di aumentare e differenziare verso il basso i livelli salariali inferiori, tendenza che, come è stato osservato, è presente in tutto il settore pubblico nel suo complesso (Glassner, 2010).

6. Osservazioni conclusive

Non è facile rispondere alla domanda di quanto le relazioni sindacali siano cambiate negli ultimi decenni. I paragrafi precedenti sottolineano che non vi è convergenza tra pubblico e privato sia nelle politiche del personale sia nella contrattazione, nonostante la diffusione, in molti paesi, delle tecniche importate dal settore privato del *New public management* (Npm).

L'utilizzo del termine *trasformazione*, nel senso di un tentativo mirato a modificare i principi fondamentali di organizzazione e dei rapporti di lavoro nel settore pubblico, risulta essere un'etichetta troppo forte per descrivere la natura frammentaria e fluttuante dei cambiamenti in Europa. Il termine *modernizzazione* della struttura organizzativa e delle relazioni di lavoro sembra essere più adeguato. Processo di modernizzazione della stessa contrattazione collettiva, anche se l'area di pratiche unilaterali è ancora assai ampia e, oggi, in espansione in seguito alla grave crisi economica iniziata nel 2008.

Il ricorso al contratto rispetto alla gerarchia ha avuto una diffusione parziale per quanto riguarda sia l'organizzazione sia la contrattazione collettiva. Vi è stata anche una parziale, quanto differenziata, diffusione dei principi del Npm nella contrattazione collettiva, dal decentramento agli istituti di incentivazione del lavoro. Con il decentramento, seppure con significati diversi e con un diverso ruolo dei governi, si è avuto il riconoscimento della contrattazione locale. Le politiche del personale sul merito e sugli incentivi monetari sono state attuate in molti paesi, anche se la loro efficacia non sempre è stata conseguita a causa, in molti contesti nazionali, delle limitate risorse finanziarie fornite dal governo e delle difficoltà nel definire indicatori e procedure equi e attendibili nella valutazione di obiettivi e prestazioni. Le stesse indicazioni sono da ritenersi valide per i contratti di lavoro a tempo determinato, part-time, orari di

lavoro flessibili, anche se in quest'ultimo caso la letteratura propende per una loro maggiore incisività.

La filosofia del *nuovo management pubblico* e le sue realizzazioni sulla contrattazione hanno avuto modalità di implementazione diverse nei vari paesi. In generale, tale filosofia non voleva escludere la contrattazione collettiva dalla regolazione dei rapporti di lavoro. Il decentramento e l'autonomia contrattuale hanno costituito l'aspetto più importante della filosofia del Npm nella contrattazione per ridurre, se non annullare, il peso del contratto nazionale, consentendo così maggiore flessibilità e differenziazione delle retribuzioni e del sistema di relazioni industriali.

Tuttavia, come si è cercato di illustrare, il decentramento contrattuale ha avuto esiti diversi:

- come esclusione o forte ridimensionamento della contrattazione collettiva nazionale in favore della contrattazione decentrata (è questo il caso di alcuni settori nel Regno Unito);
- come opportunità per estendere la contrattazione, conseguendo il pieno riconoscimento della contrattazione locale accanto a quella nazionale (vedi, ad esempio, il caso dell'Italia e l'inusitata convergenza tra legislatore e sindacato nello stendere la riforma del 1993);
- come modalità per conseguire, con il decentramento e gli altri istituti proposti dalle nuove filosofie del management, migliore adattabilità e flessibilità delle retribuzioni rispetto alla produttività e al mercato del lavoro locale, in un contesto di forte concertazione tra parti sociali, di partecipazione del sindacato, di monitoraggio e controllo delle dinamiche retributive (vedi, in questo caso, l'esempio dei paesi scandinavi).

Negli ultimi quattro anni questo scenario è cambiato rapidamente. L'attenzione dei governi, come datore di lavoro, è stata quella di contenere e/o di fare a meno della contrattazione collettiva in molti paesi europei. Tali decisioni danno luogo, nei paesi più colpiti dalla riduzione dei salari e dell'occupazione, a forti manifestazioni di protesta e al ripetersi di conflitti e scioperi. In molti paesi si assiste al ritorno a decisioni unilaterali, alla centralizzazione a scapito del decentramento, all'eliminazione delle parti incentivanti del salario, alla riduzione di fatto dell'area di intervento della contrattazione collettiva, sostituita da politiche unilaterali di congelamento dei salari. Sono politiche di gestione unilaterale che non rinunciano, allo stesso tempo, alla flessibilità della forza lavoro promossa dalle

politiche precedenti, quali l'utilizzo di contratti a tempo determinato, orari di lavoro flessibile o a tempo parziale, maggiore articolazione dei turni. Lo stesso si può dire per la mobilità tra uffici, dipartimenti, agenzie, ministeri e comuni. Mobilità resasi necessaria, a volte, con la chiusura o l'accorpamento di più amministrazioni.

Pratiche unilaterali coesistono con quelle bilaterali. In condizioni di crisi permanente sul medio periodo si intravedono tuttavia, dall'esperienza degli ultimi anni, modelli futuri di regolamentazione del lavoro pubblico. Il primo è quello delle decisioni unilaterali. Le esperienze di questo tipo sono già a portata di mano. Al di là, infatti, delle decisioni contingenti dei governi, in condizioni di estrema difficoltà dei bilanci, altre soluzioni di tipo unilaterale, che guardano al medio periodo e a una maggiore stabilità del sistema, si affacciano all'orizzonte. Sono quelle già presenti nell'esperienza europea, ad esempio quella di estendere ad alcune occupazioni, ritenute indispensabili per il servizio pubblico, il divieto di esercitare a pieno titolo le procedure della contrattazione collettiva, oppure di avvalersi del diritto di veto del governo sugli esiti degli accordi. In questo ultimo caso la contrattazione è riconosciuta, ma il governo si riserva il diritto di quando e come iniziare il rinnovo dei contratti, stabilendo precise procedure di controllo sui risultati degli accordi sia nazionali sia decentrati.

Il secondo modello è suggerito dai sistemi contrattuali di quei paesi che sono, per ora, ai margini della crisi. Sono quelli in cui la contrattazione collettiva non si è interrotta, noti per possedere una o più delle seguenti caratteristiche: indicizzazione della crescita dei salari pubblici sulla base della dinamica salariale del privato (in modo particolare, i settori soggetti alla competizione internazionale); presenza di sistemi di valutazione delle amministrazioni e della dirigenza riconosciuti e concordati con le parti sociali; presenza di una concertazione forte, a livello sia nazionale sia locale.

Tutte caratteristiche richieste in un contesto in cui la contrattazione collettiva è efficace per uscire dalla crisi solo se finalizzata non solo alla tutela dei salari e delle condizioni di lavoro, ma anche alla produttività e alla crescita del sistema nazionale ed europeo. Per molti paesi, tra cui l'Italia, lo sviluppo della contrattazione si accompagna con l'individuazione di criteri che la disciplinino meglio che nel passato. I dilemmi sono di conseguenza: se la crescita salariale nel pubblico debba essere indiciz-

zata solo sulla base del tasso di inflazione o anche su quella dei salari del privato; se i fondi destinati alla contrattazione decentrata debbano essere considerati stabili nel tempo, come oggi sono, o debbano essere variabili annualmente rispetto alla valutazione delle prestazioni e delle risorse disponibili per ciascuna amministrazione; se la contrattazione, in particolare quella decentrata, debba essere separata dalla partecipazione o debba tener conto ed essere coinvolta, in modo non fittizio, nella crescita dell'efficienza e dell'efficacia del sistema amministrativo.

Riferimenti bibliografici

- Ackroyd S., Kirkpatrick I., Walker R. (2007), *Public Management Reform in the UK and its Consequences for Professional Organization: a Comparative Analysis*, in *Public Administrations*, 85, 1.
- Arrowsmith J., Sisson K. (2002), *Decentralization in the Public Sector, the Case of the U.K. National Health Service*, in *Industrial Relations*, 57, 2.
- Ascoli U., Ranci C. (2003), *Il welfare mix in Europa*, Roma, Carocci.
- Aurilio A. (2007), *Svezia*, in *Quaderni Formez. Le relazioni sindacali nel pubblico impiego in Europa*, 58.
- Bach S., Della Rocca G. (2001), *The New Public Management in Europe*, in Dell'Aringa C., Della Rocca G., Keller B. (a cura di), *Strategic Choice in Reforming Public Service Employment an International Handbook*, Londra, Palgrave.
- Bach S., Winchester D. (1999), *Britain, the Transformation of Public Services Employment Relations*, in Bach S., Bordogna L., Della Rocca G., Winchester D. (a cura di), *Public Service Employment Relation in Europe. Transformation, Modernization or Inertia?*, Londra-New York, Routledge.
- Batstone E., Boraston J., Frenkel S. (1977), *Shop Stewards in Action*, Oxford, Blackwell.
- Bordogna L., Winchester D. (2001), *Collective Bargaining in Western Europe*, in Dell'Aringa C., Della Rocca G., Keller B. (a cura di), *Strategic Choice in Reforming Public Service Employment an International Handbook*, Londra, Palgrave Publisher.
- Braudel F. (1966), *Le mediterrannée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Parigi, Librairie Armand Colin.
- Classner V. (2010), *The Public Sector in the Crisis*, working paper, Bruxelles, European Trade Union Institute.
- Clauwaert S., Warneck W. (2009) *Better Defending and Promoting Trade Unions Right in the Public Sector*, parte 2: *Countries report*, Bruxelles, European Federation of Public Services Union, European Trade Union Institute.

- Clauwaert S., Warneck W. (2008), *Better Defending and Promoting Trade Unions Right in the Public Sector*, parte 1: *Summary of available tools and action points*, Bruxelles, European Federation of Public Services Union, European Trade Union Institute, Research Education Health Safety.
- Clegg H. (1976), *Trade Unions under Collective Bargaining*, Oxford, Blackwell.
- Commissione europea (2010), *European Economic Forecast*, Bruxelles, European Commission Directorate General for Economic and Financial Affairs.
- Commissione europea (2006), *Industrial Relation in Europe 2006*, Bruxelles, European Commission Directorate General for Employment and Social Affairs.
- Crouch C. (2003), *Postdemocrazia*, Bari-Roma, Laterza.
- De Bruijn H. (2001), *Managing Performance in the Public Sector*, Londra-New York, Routledge.
- Dell'Aringa C. (2001), *Reforming Public Sector Labor Relations*, in Dell'Aringa C., Della Rocca G., Keller B. (a cura di), *Strategic Choice in Reforming Public Service Employment an International Handbook*, Londra, Palgrave Publisher.
- Dell'Aringa C., Della Rocca G. (2007), *Pubblici dipendenti, una nuova riforma?*, Soveria Mannelli, Rubettino.
- Dell'Aringa C., Lanfranchi N. (1999), *Pay Determination in the Public Service: an International Comparison*, in Elliott R., Lucifora C., Meurs D. (a cura di), *Public Sector Pay Determination in the European Union*, Londra, Macmillan.
- Derlien H.U. (2008), *Germany*, in Derlien H.U., Peters B.G. (a cura di), *op.cit.*
- Derlien H.U., Peters B.G. (a cura di) (2008), *The State at Work, Public Sector Employment in Ten Countries*, vol. 1, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Eurofound (2007), *Industrial Relations in the Public Sector*, Dublino, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- European Trade Union Confederation (2009), *Bashing Public Sector Wages and Public Sector Jobs*, Bruxelles, European Trade Union Confederation.
- Flora D. (1986), *Growth to Limit. The West European Welfare State since World War II*, Berlino-New York, de Gruyter.
- Keller B. (2011), *After the Stability: Recent Trends in the Public Sector of Germany*, in *International Journal of Human Resource Management*, 22, 11.
- Ibsen C.L., Larsen T.P., Mardsen J.S., Due J. (2011), *Challenging Scandinavian Employment Relations: the Effect of New Public Management Reforms*, in *International Journal of Human Resource Management*, 22, 11.
- Labour Research Department (2010), *The Wrong Target – how Government are Making Public Sector Workers Pay for the Crisis*, Bruxelles, European Public Service Unions.
- Mayntz R. (1999), *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1.
- Oecd (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in Oecd Countries*, Parigi, Oecd.

- Peters G. (2010), *The Politics of Bureaucracy, an Introduction to Comparative Public Administration*, Londra-New York, Routledge.
- Pierson P. (2001) *Coping with Permanent Austerity: the Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, in Pierson P. (a cura di), *New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt C. (2006), *Performance Management in Practice, a Comparative Study of Executive Agencies*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 1.
- Rexed K., Moll C., Manning N., Allain J. (2007), *Governance in Decentralise Pay Setting in Selected OECD Countries*, working paper, Parigi, Oecd.
- Stokke T.A., Seip A.A. (2008), *Collective Dispute Resolution in the Public Sector*, in *Journal of Industrial Relations*, 50, 4.
- Traxler F., Blaschke S., Kittel B. (2001), *National Labour Relations in International Market*, Oxford, Oxford University Press.



Quale futuro per le relazioni sindacali *

*Carmine Russo***

1. Presentazione del tema

Gli effetti della crisi finanziaria che ormai incombe da circa un lustro sulle economie di tutti i paesi hanno cominciato a mordere fin da subito anche sul settore del lavoro pubblico e sullo stesso modello di relazioni sindacali che lo caratterizza. In perfetta sintonia con quanto avvenuto in quasi tutti i paesi dell'Unione, il lavoro pubblico ha «pagato» la crisi prevalentemente sul piano retributivo (una sorta di «bancomat», disponibile per definizione) e, in alcuni casi, ma non (forse ancora) in Italia, su quello occupazionale, con ricorso a risoluzioni dei rapporti di lavoro accanto alle politiche di blocco del *turn-over* (Eurofound, 2011; Etui, 2011). Anche in questo caso, in modo diffuso sullo scenario comparato, l'adozione di soluzioni di risparmio della spesa, per perseguire e favorire la sostenibilità e l'equilibrio di bilancio dello Stato e delle amministrazioni, è stata attuata anche attraverso la parziale devitalizzazione delle prerogative contrattuali e partecipative del sindacato.

In Italia, paese che oramai da vent'anni vive la costante necessità di contemperare nel pubblico impiego una forte tradizione giuridica e amministrativa con una spiccata normativa di contrattualizzazione del rapporto di lavoro, le relazioni sindacali hanno ovviamente risentito della centralizzazione e rilegificazione delle misure finanziarie, che si sono accompagnate a un maggiore controllo degli esiti della contrattazione collettiva (nazionale e di secondo livello) e a un ridimensionamento degli spazi di agibilità negoziali.

* Questo lavoro è destinato agli scritti in onore di Mario Rusciano.

** Carmine Russo è direttore dell'Irsi (Istituto ricerche sui problemi dello Stato e delle Istituzioni) e docente di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi «Magna Græcia» di Catanzaro.

Pur facendo la tara, da un lato, dell'atteggiamento antagonista nei confronti del lavoro pubblico assunto sostanzialmente in modo trasversale dalle forze politiche e di governo di questi anni, dall'altro, dell'insoddisfacente performance d'innovazione esibita dalla contrattazione collettiva negli anni del suo massimo fulgore, è certo che dal 2008 a oggi, e soprattutto per il futuro, il modello di relazioni sindacali che serve al lavoro pubblico in tempo di *spending* non può essere quello sperimentato nel passato, non solo nei comportamenti, ma proprio nell'assetto stesso della struttura contrattuale e degli strumenti attivabili.

Forse Mario Rusciano aveva torto, nel 1996, quando affermò che la contrattazione collettiva nel lavoro pubblico doveva considerarsi ontologicamente funzionalizzata al perseguimento degli obiettivi di buon andamento e imparzialità sanciti dal primo comma dell'art. 97 Cost., e certo aveva ragione chi (D'Antona, 1997; Russo, 1996) criticò quell'impostazione, propugnando l'irriducibilità del fenomeno della rappresentanza collettiva a qualsiasi ipotesi di vincolo di scopo, soprattutto se, come aveva deciso il legislatore del 1993, il datore di lavoro pubblico agiva nell'organizzazione e nella gestione con i poteri del privato datore di lavoro.

Ma certo Mario Rusciano ha ragione oggi, e soprattutto l'avrà a partire dal 2013 quando, per effetto della legge costituzionale 1/2012, il nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. costituzionalizzerà l'obbligo di equilibrio e sostenibilità dei bilanci per ogni amministrazione.

Ma questo non significa che la contrattazione e la partecipazione sindacale saranno funzionalizzate per decisione eteronoma rispetto alla libertà sindacale, quanto piuttosto che, proprio a tutela di tale libertà, l'esperienza di rappresentanza dovrà cimentarsi in terreni che si collocano a monte e non più a valle delle decisioni finanziarie delle amministrazioni, con strumenti e alleanze che abbandonino la gestione domestica del confronto e che integrino la rappresentanza sindacale con quella sociale.

Nelle pagine che seguono cercherò di dar conto di questa mia convinzione, ipotizzando quali possano essere relazioni sindacali che, senza negare (e proprio per non negare) la natura privata dell'interesse rappresentato, agiscano a difesa della razionalizzazione della spesa e della sostenibilità dei bilanci pubblici.

2. Un modello senza futuro?

Il principale punto di partenza nella modifica strutturale del modello di relazioni sindacali nel settore pubblico può essere considerato il d.l. 78/2010 che, «in considerazione dell'eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea», blocca la contrattazione nazionale fino al 2013 e congela i fondi di salario accessorio al valore del 2009, non consentendo nemmeno l'avvio del modello negoziale definito nel Protocollo separato del 30 aprile 2009. Esperienza non nuova per il lavoro pubblico, che già aveva dovuto aspettare il 1995 per giovare del nuovo modello di contrattualizzazione instaurato con il d.lgs. 29/1993; questa volta, però, non solo il periodo di blocco è più lungo (essendo peraltro probabilmente prolungato fino al 2014 e potendosi prevedere gli effetti dei prossimi contratti al più presto per il 2016), ma anche gli automatismi sono inferiori ad allora, di conseguenza il congelamento della retribuzione è più incisivo.

Ma se è dal 2010 che il contratto nazionale non è più in grado di orientare il secondo livello, né di distribuire risorse o di suggerire come trovarne nelle singole amministrazioni, già nei due anni precedenti il legislatore era intervenuto ridimensionando il salario accessorio (almeno per i comparti delle amministrazioni centrali, con l'art. 67 del d.l. 112/2008) e cercando di ridimensionare (seppure con dettato confuso e contraddittorio, più volte censurato in controversie di contrasto a comportamenti antisindacali delle amministrazioni) il ruolo partecipativo e contrattuale del sindacato con il d.lgs. 150/2009.

Con questi provvedimenti si aprono due fronti nuovi per le relazioni sindacali del settore pubblico. Con il primo, quello dei tagli lineari alla retribuzione, che si aggiunge alla politica dei tagli lineari al personale già iniziata con la legge finanziaria del 2007 (la 296/2006) e periodicamente reiterata fino al d.l. 95/2012; questa politica dei tagli lineari, che si aggiunge a quella del blocco del *turn-over*, ha come effetto un riassetto professionale delle amministrazioni affidato esclusivamente alla casualità anagrafica delle cessazioni dal rapporto di lavoro, che la carenza di risorse (anche finalizzate alla formazione) non consente di riequilibrare né con incentivi né agendo sui profili.

Con il secondo, quello del tentativo di marginalizzazione del ruolo

sindacale attraverso la rilegificazione di alcuni istituti e la conversione del ruolo dirigenziale da responsabile dell'organizzazione a responsabile della disciplina, in una mistificata prospettiva scenografica che più che all'autonomia somiglia(va?) all'isolamento. Marginalizzazione accentuata con il d.lgs. 141/2011, confermata con la sola eccezione della gestione degli esuberanti dal d.lgs. 95/2012 e, sembra, in via di attenuazione anche di sistema, con un Contratto collettivo nazionale quadro (Ccnq) che rielabora il modello attualmente previsto dai contratti nazionali di comparto e di area che risultano, fino al nuovo contratto di revisione, però depotenziati alla sola modalità dell'informazione.

Cosa fare in questa situazione? Volendo affrontare il problema in prospettiva, devo necessariamente entrare sul terreno sensibile dei rapporti concorrenziali che hanno caratterizzato in questi anni l'azione delle principali confederazioni; non nascondendomi che qualsiasi posizione (compresa la mia) è influenzata da idealità politico/sindacali, ma anche convinto che la diversità di vedute sia utile al confronto di posizioni tutte per definizione legittime, soprattutto se dettate dalla volontà di favorire la collaborazione tra le culture sindacali che hanno fatto la storia dell'esperienza del sindacalismo italiano.

Come accennato, la vera svolta si realizza con l'approvazione dell'art. 9 del d.l. 78/2010. Fino a quel 31 maggio 2010, seppure in un'incertezza sempre maggiore, si poteva sperare che il rinnovo dei contratti nazionali validi per la vigenza triennale 2010-2012 avrebbe subito un rinvio breve, anche se avrebbe potuto contare su una disponibilità finanziaria irrisoria, e che comunque il dissidio, soprattutto tra Cgil e Cisl, sul nuovo modello contrattuale definito dall'intesa separata del 30 aprile 2009 si sarebbe giocato sul filo e sul punto della diversa rilevanza da attribuire all'uno o all'altro livello di contrattazione comunque riconosciuti, come è tradizione della struttura storica del nostro modello di relazioni industriali (anche nel settore pubblico). Invece, nella nuova situazione venutasi a determinare dopo l'approvazione del cosiddetto «decreto Tremonti», viene meno uno dei pilastri della struttura contrattuale, e per un periodo di tempo che ipotizza almeno il primo anno della tornata successiva.

Non è quindi di poco rilievo la volontà espressa dall'intesa separata del 4 febbraio 2011 che, prendendo atto del fatto di poter contare su un solo livello di contrattazione (caratterizzato peraltro da un fondo per il salario accessorio congelato), prevede che le parti «in attesa della stipula-

zione dei nuovi contratti collettivi nazionali di lavoro, convengono sulla necessità di realizzare un sistema di relazioni sindacali che persegua condizioni di produttività ed efficienza del pubblico impiego tali da consentire il rafforzamento del sistema produttivo, il miglioramento delle condizioni lavorative e della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché la crescita della competenza professionale». Un arrocco sul secondo livello di contrattazione che, proprio perché «unico», si intende rafforzare e riqualificare sia rispetto al modello precedente, che comunque poteva avvantaggiarsi della doppia sede, sia rispetto al nuovo quadro legislativo che ne depotenziava il ruolo, sia, infine, rispetto alla nuova esigenza di dover sperimentare la via dell'incremento delle risorse direttamente «dal basso», pur senza pregiudicare i vincoli di bilancio imposti dal *wage freezer* legislativo. In questa logica si spiega anche il punto 5 dell'intesa, quando prevede la «stipulazione di un accordo quadro che regoli il sistema di relazioni sindacali», seppur ovviamente nell'ambito del quadro di riferimento definito dalla normativa legislativa e concertativa del 2009.

3. Un modo per ricostruire

Non è questa la sede per confrontare e distinguere le scelte e le responsabilità di chi ha firmato quell'intesa, di chi non l'ha fatto o di chi l'ha fatto abbandonando poi proprio la fase della sua implementazione contrattuale. È comunque mia convinzione che si collochi lì il primo germe di un sistema di relazioni sindacali che imposta una sua nuova configurazione nel mutato quadro normativo ed economico-finanziario delle amministrazioni pubbliche.

Ma, e ciò è più importante, è con quell'intesa che nasce un sistema di relazioni sindacali che, seppur nel lessico in parte scontato e in parte oscuro del sindacalese, si impegna sul piano dell'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni non più e non solo per una scelta ideale, al riparo della quale operare scelte contrattuali non di rado con essa confliggenti; in questo caso la ricerca della produttività e dell'efficienza diventa indispensabile per la stessa e pura azione di tutela e rappresentanza, dal momento che solo attraverso risorse recuperate all'inefficienza e all'improduttività della spesa è possibile dotare di ulteriori strumenti finanziari

la contrattazione di amministrazione (non più e solo definibile di secondo livello).

In questo senso si persegue una funzionalizzazione di fatto della contrattazione collettiva, che però non nega né subordina la tutela dell'interesse rappresentato, ma ha anzi consapevolezza del fatto che, in tempo di crisi di risorse, è solo perseguendo un interesse sociale (e finanziario-organizzativo) che è ancora possibile ottenere vantaggi per l'interesse proprio della rappresentanza sindacale dei dipendenti di quell'amministrazione.

Ma se l'esito del blocco si fosse limitato a essere previsto solo in un'intesa politica priva di potere normativo, si potrebbe al massimo valutare l'evento sotto il profilo dell'opportunità e della coerenza politica di *parte pubblica*, magari soffermandosi non tanto sulla mutata prospettiva del sistema delle fonti, quanto piuttosto su aspetti di quell'intesa che, per quanto importanti, rappresentano in verità «la ragione di scambio» dell'apertura a una contrattazione di secondo livello che, autonoma dal Ccnl, provveda attraverso economie all'individuazione di nuove risorse (Ichino, 2011).

Il tema però acquista rilevanza giuridica nel momento in cui la *ratio* di quell'intesa viene a costituire il contenuto di una previsione legislativa, in particolare dei commi 4-6 dell'art. 16 del d.l. 98/2011, che prevede la possibilità di «piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento», oggetto di informazione alle organizzazioni sindacali rappresentative, in relazione ai quali «le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate, rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente, possano essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50 per cento, per la contrattazione integrativa», garantendo che di questa somma la metà finanzia le forme di premialità previste dal d.lgs. 150/2009.

È vero che con il d.lgs. 150/2009 si è realizzata un'inversione nel *favor* attribuito in precedenza alla contrattazione collettiva (anche se, secondo la Corte Costituzionale, 22 dicembre 2011, n. 339, non al punto tale da mettere in discussione il ruolo di fonte primaria della contrattazione collettiva in materia retributiva), con una discontinuità di impostazione, una rilegificazione di materie (anche rispetto al potere datoriale) e un incremento di controllo da parte della Corte dei conti su entrambi i livelli

(Zoppoli, 2011; Viscomi, 2011; Natullo, Saracini, 2011); ed è anche vero che con il Protocollo separato del 30 aprile 2009 la struttura della contrattazione si sarebbe maggiormente incardinata sul secondo livello.

Ma, di fatto, con l'approvazione del d.l. 78/2010 ogni precedente modello di relazioni sindacali è posto in *stand by*, è quindi necessario verificare adesso il sistema di fonti che scaturisce da norme nate non per regolare gli assetti negoziali ma gli assetti finanziari delle amministrazioni; in altri termini, si tratta di valutare le ricadute sul ruolo della rappresentanza collettiva che si realizzano per il combinato disposto dell'art. 9 (commi 1-2bis) del d.l. 78/2010 e dell'art. 16 (commi 4-6) del d.l. 98/2011, sotto il duplice profilo del rapporto tra legge e contrattazione collettiva e del rapporto tra contratti di diverso livello.

Rispetto al primo profilo, è indubbio che anche il citato art. 16 possa farsi rientrare tra le recenti norme di sovrapposizione della fonte eteronoma rispetto all'autonomia collettiva, ma va subito ricordato che nel settore del lavoro pubblico, soprattutto in materia retributiva, tale sovrapposizione non è nuova e ha agito nel corso degli anni in senso sia acquisitivo sia ablativo. Semmai si deve dire che i contratti nazionali hanno incorporato le risorse stanziare per legge, anche se talvolta solo in senso formale, dal momento che sono stati comunque obbligati a rispettarne anche la destinazione di scopo. È questo il modo in cui i contratti nazionali hanno interpretato e applicato la previsione del terzo comma dell'art. 2 del d.lgs.165/2001, trasformando un divieto in un'opportunità.

Proprio per questa constatazione, a mio parere, la sentenza della Corte Costituzionale 339/2011 va interpretata nel limitato ambito del conflitto di competenza tra legge statale e legge regionale, senza poterne ricavare ulteriori indicazioni per quanto riguarda la riserva di competenza a favore della contrattazione in materia salariale.

4. Tra legge e contratto

Ma il blocco predisposto dal d.l. 78/2010 obbliga a porre il problema non tanto in termini di deroga al contratto nazionale (come normalmente si fa nel settore privato, con riferimento all'art. 8 del d.l. 138/2011), visto che un contratto nazionale in questi anni non può operare in materia

economica, quanto piuttosto per valutare gli effetti e la legittimità di una legge che integri le risorse del secondo (meglio, del *residuo*) livello di contrattazione senza passare per il percorso autorizzativo previsto dall'art. 40 del d.lgs. 165/2001, che si sostanzia in un vincolo di fonte costitutiva e di scopo (contratto nazionale o bilancio dell'amministrazione) e in uno di fonte di regolamentazione (contrattazione integrativa).

In questa logica, l'art. 16 del d.l. 98/2011 ha le carte in regola per disciplinare modalità di finanziamento e di scopo di quote di salario accessorio; esso è infatti: a) norma statale di organizzazione; b) norma non invasiva della competenza regionale e comunque delle amministrazioni in genere, vista la formulazione ipotetica del suo dettato; c) norma che garantisce la copertura finanziaria (derivata dalle economie conseguite e solo parzialmente affidate a retribuzione di produttività e merito); d) norma rispettosa della competenza contrattuale.

Di conseguenza, l'art. 16 non va letto in relazione al rapporto tra legge e contratto collettivo, ma in quello tutto di natura pubblicistica tra leggi successive nel tempo, in quanto si collega direttamente all'art. 9, comma 2bis del d.l. 78/2010, per attenuarne la portata di congelamento del fondo a precise condizioni di sostenibilità organizzativa e finanziaria. In questo senso, l'art. 16 riattiva la possibilità riconosciuta alle amministrazioni dal comma 3bis dell'art. 40 del d.lgs. 165/2001.

Resta in effetti il problema del mancato passaggio della norma attraverso il canale del Ccnl, come sembrerebbe disporre il terzo capoverso del citato comma 3bis. Ma a questa difficoltà soccorre il quarto capoverso del comma 3 dell'art. 2 del d.lgs. 165/2001, che regola la concorrenza in materia salariale tra legge e contratto in termini di vigenza temporanea della prima in attesa della seconda, affidando a quest'ultima la valutazione in merito all'operatività ulteriore della norma legislativa. Ciò significa che potranno essere i prossimi contratti nazionali a decidere della sorte dell'art. 16, senza tralasciare alcuna ipotesi, compresa quella della sua ultraoperatività, come già avvenuto in passato.

Del resto, il problema si pone solo per la quota destinata a finanziare le «fasce di merito» (di cui all'art. 19 del d.lgs.150/2009), visto che per la parte destinata a finanziare la produttività non potranno che seguirsi i criteri e le discipline previste dai Ccnl di comparto vigenti. Per le «fasce di merito», invece, il problema si pone dal momento che il d.lgs. 141/2011 prevede che la relativa disciplina si applichi «a partire dalla

tornata di contrattazione collettiva successiva a quella relativa al quadriennio 2006-2009».

Questa incongruenza è stata prontamente segnalata da Rusciano (2011), ma in verità non appare di difficile soluzione. Il raccordo tra norme poteva essere salvaguardato fino al d.l. 95/2012, ipotizzando che la quota destinata a finanziare valutazione e performance (25 per cento delle economie conseguite) dovesse essere accantonata fino ai prossimi rinnovi contrattuali, ottenendo così la garanzia del finanziamento e anche quella del vincolo di destinazione; dopo il d.l. 95/2012 – che ai commi 11-11sexies dell’art. 2 modifica i criteri di distribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance individuale, «nelle more dei rinnovi contrattuali previsti dall’art. 6 del d.lgs. 141/2011» – anche quella quota si svincola, ma nel rispetto dei nuovi criteri di distribuzione.

Dell’opportunità offerta dall’art. 16, sia in termini di vantaggio organizzativo-finanziario sia in termini di coinvolgimento partecipativo-contrattuale, sembra essere consapevole la Corte dei Conti più delle stesse amministrazioni e di molte componenti sindacali.

Un’interessante chiave interpretativa che caratterizza recenti deliberazioni delle sezioni regionali (Lombardia e Veneto) della Corte è rinvenibile nella delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 51/contr/11 del 4 ottobre 2011, nella quale, dovendo individuare un discrimine tra risorse rientranti nel congelamento ex art. 9, comma 2bis del d.l. 78/2010, e risorse «libere», la Corte afferma che tali ultime sono «solo quelle destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili, e che peraltro potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all’esterno dell’amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti. Pertanto in tali ipotesi dette risorse alimentano il fondo in senso solo figurativo, dato che esse non sono poi destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale dell’amministrazione pubblica».

La *ratio* selettiva della retribuzione e un vantaggio finanziario diretto per l’amministrazione diventano pertanto parametri di ammissibilità di quote aggiuntive al fondo. Si può dire, quindi, che laddove nella delibera citata il vantaggio si sostanzia nei mancati costi aggiuntivi per non dover ricorrere a incarichi esterni, con l’art. 16 il vantaggio si sostanzia nel fatto che la risorsa che integra il fondo è solo quota/parte e conseguenza di un’economia di gestione progettata, realizzata, verificata e certificata.

Le sezioni regionali del Veneto (deliberazioni 513/2012/par, 531/2012/par e 532/2012/par) e dell'Emilia-Romagna (deliberazione 398/2012/par) compiono questo percorso di sdoganamento della contrattazione di secondo livello su fondi integrati, individuando quali paletti di sostenibilità:

- la preventiva (e facoltativa) adozione da parte dell'ente del piano di razionalizzazione e riqualificazione della spesa nel quale devono essere individuati gli obiettivi;
- il conseguimento effettivo delle economie per ciascuna voce di spesa inserita nel piano;
- l'utilizzabilità di tali risorse solo a seguito della verifica, certificata dagli organi di controllo interno, dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi previsti nel piano.

A questi criteri andrebbero aggiunte raccomandazioni utili a evitare «cadute di stile» nelle quali le relazioni sindacali sono incorse nel passato, quali la decorrenza della retribuzione, anticipata rispetto alla data di adozione del piano; la genericità o generalità degli obiettivi e dei criteri di verifica; la mancata selettività nell'erogazione dei compensi; l'utilizzo dell'intero ammontare disponibile senza riservarne una quota (50 per cento) alla valutazione della performance.

5. Con più trasparenza e maggiori alleanze

Se è probabile che siano queste le relazioni sindacali dei prossimi anni, bisogna chiedersi allora se l'attuale modello previsto dai Ccnl di comparto e di area sia in grado di accompagnare il mutamento di prospettiva; soprattutto se si considera che – ne sono convinto – tracce (anche consistenti) di «logica da *spending*» rimarranno nella nostra economia e nelle nostre relazioni sindacali anche quando riprenderà l'alternarsi fisiologico delle vigenze dei contratti nazionali.

Per rispondere a questa domanda, occorre interrogarci su quale sia la fase decisionale cui collegare il sistema di relazioni sindacali. Nell'esperienza finora vissuta, esso si è collocato a valle delle scelte finanziarie delle amministrazioni, cercando di intercettare, attraverso la partecipazione, il processo decisionale organizzativo e governando, con la contrattazione, una fase a cavallo tra questo e la gestione del personale. Non rientrano in

questa sintetica rappresentazione del passato le prassi di slittamento di materie tra le diverse modalità di confronto che hanno cercato di riguadagnare all'*organizzazione del lavoro* anche fasi di *organizzazione degli uffici*.

Ma ora è fondamentale che la situazione finanziaria dell'amministrazione e le relative scelte di allocazione delle risorse diventino il presupposto dell'azione sindacale; basti considerare che l'art. 33 del d.lgs. 165/2001 nella formulazione vigente prevede che tra le cause per dichiarare gli esuberi e le eccedenze di personale rientri, oltre alle «esigenze funzionali», anche la «*situazione finanziaria*». Ecco quindi verificata, per la seconda volta, l'ipotesi da cui siamo partiti: le nuove relazioni sindacali hanno la necessità di entrare negli aspetti strutturali e, per così dire, pre-organizzativi dell'amministrazione, per riuscire con efficacia a tutelare e rappresentare il lavoro.

Se non è la contrattazione collettiva a risulturne *funzionalizzata*, comunque attivata allo scopo di rappresentare un interesse proprio dei lavoratori e/o dello stesso sindacato, almeno lo deve essere l'azione sindacale, optando per una prospettiva meno domestica nei confronti sia delle amministrazioni sia dei suoi utenti. In quanto appena detto è contenuta la consapevolezza che anche le forme partecipative finora praticate – quand'anche si superi l'asfittico monolitismo di confronto rappresentato dalla sola *informazione*, quand'anche la *concertazione* recuperi la sua originaria matrice di *esame congiunto*, quand'anche si provveda a un riequilibrio meno consociativo delle previsioni contrattuali (tutti aspetti importanti e da perseguire con rapidità allo scopo di ridare un clima di serene regole di relazioni) – debbano essere accompagnate da altro.

Oculatamente non dico che devono essere incrementate da materie o da altre modalità relazionali: la dimensione finanziaria, che occorre tenere sotto controllo, nella migliore delle prospettive per evitare esuberi (art. 33 d.lgs. 165/2001) e per incrementare il fondo del salario accessorio (art. 16 d.l. 98/2011), in presenza del vecchio e del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost., si colloca inesorabilmente in una sfera pubblicistica dell'organizzazione alla quale le relazioni sindacali possono accedere, al massimo, per il tramite delle modalità interlocutorie dell'informazione e della consultazione.

Se, come si espressero i ministri finanziari nell'incontro del Consiglio dell'Unione Europea del 5 giugno 2007, la necessità di rendere più produttivo l'utilizzo della spesa pubblica passa per un incremento della tra-

sparenza nella definizione dei bilanci, è questa una frontiera di impegno per tutte le forme di rappresentanza sindacale e sociale.

Le leggi finanziarie che si sono succedute nell'ultimo anno sono ricche di indicazioni sui luoghi ove possono annidarsi incongruenze e improduttività finanziarie (struttura delle funzioni, acquisti di beni e servizi, società collegate, canoni e noleggi, consulenze ed esternalizzazioni, integrazioni tra amministrazioni, unificazione dei servizi di supporto), ma sono ancora tiepide nel definire i vincoli di contenuto e di metodologia di trasparenza che le amministrazioni devono assicurare nella determinazione della struttura dei bilanci, delle fonti di entrata e delle destinazioni; una trasparenza finora eccessivamente racchiusa nella dimensione gestionale e non in quella finanziaria.

Si tratta in questo senso di riprendere, sviluppare e armonizzare ipotesi di trasparenza finora previste con carattere di sperimentazione (come nel caso della definizione di schemi di bilanci semplificati, di cui agli artt. 11 e 36 del d.lgs. 118/2011) o in modo ancora generale in materia di organizzazione e gestione (come nelle ipotesi dell'art. 11 del d.lgs. 150/2009 e dell'art. 54 del d.lgs. 82/2005), non solo per definire veri e propri impegni per le amministrazioni, ma anche per prevedere meccanismi sanzionatori in caso di inerzia; tutto ciò in armonia con le esperienze internazionali che consentano l'accesso anche a prescindere da un diretto interesse in gioco¹. Ma anche in ambito europeo si tratta di un percorso impervio, se si considera che ancora non sono state raggiunte le dieci ratifiche richieste per l'entrata in vigore della Convenzione del Consiglio d'Europa sull'«Accesso ai documenti ufficiali» siglata a Tromsø nel giugno del 2009².

Appare invece questa l'unica base credibile per impostare concretamente priorità territoriali da condividere con le rappresentanze sociali ed economiche, rispetto alle quali le relazioni sindacali possano mettere in campo le professionalità e la conoscenza organizzativa dei dipendenti pubblici, prefigurare percorsi di riqualificazione e mobilità del personale, individuare e modificare in loco profili professionali che ricompongano le competenze che la mera logica anagrafica delle cessazioni abbia alterato, articolare e selezionare le tipologie di rapporto di lavoro, rimodulare

¹ Per un'analisi comparata in materia, vedi Mendel (2008).

² In www.wobbing.eu/news/european-convention-access-official-documents.

orari e procedure di lavoro, prevedere modalità e risorse per riconoscere e valorizzare la performance organizzativa e quella individuale.

Possano, insomma, utilizzando gli strumenti classici dell'azione sindacale, migliorare le funzioni e tutelare il lavoro secondo uno schema di relazioni sindacali che potrebbe articolarsi in modalità di confronto e materie come nello schema riportato alla fine di questo scritto.

Lo scenario delle nuove relazioni sindacali nel settore pubblico è fatto insomma di *trasparenza* e *alleanze*³, prima ancora che di partecipazione e contrattazione; non perché le prime siano più importanti delle seconde, ma perché forniscono le informazioni (finanziarie e di politiche) per indirizzare e rafforzare il ruolo e le competenze professionali necessari e riempire di contenuto partecipativo e negoziale la rappresentanza degli addetti.

E stavolta i lavoratori pubblici sarebbero interessati non per condivisione ideale – e quindi indiretta – del bene sociale, ma perché, anche per loro, questa appare essere realisticamente l'unica strada per uscire dall'angolo della denigrazione mediatica e per ottenere rimodulazioni dei vantaggi economici e normativi che diversamente non avrebbero né spazi né risorse per realizzarsi.

³ La prospettiva di una partecipazione sociale che rompa gli schemi organizzativi di potere delle amministrazioni, trasformandoli in schemi di funzionalità, è presente nel dibattito giuridico, economico e sociologico ormai da anni; a essa è attribuita inoltre una rilevante funzione anticorruzione, con effetti di snellimento e di riduzione dei costi improduttivi. I modelli teorici di riferimento sono molteplici, ma non è questo il luogo per approfondimenti. In termini generali e per alcune interessanti considerazioni, vedi Oecd (2011).

Possibile schema di relazioni sindacali da integrare con le materie e le modalità di confronto previste per legge

Modalità di confronto (definizione)	Modalità di confronto (ambito di competenza)	Ambito di competenza della modalità di confronto (aggregazione tematica)	Temi
<p>Informazione: invio scritto di documentazione, organizzata in modo da essere utile all'acquisizione di consapevolezza delle soluzioni che saranno adottate; l'informazione deve essere completa e individuare le soluzioni prese in considerazione, nonché i motivi di ragionevolezza (non la motivazione) organizzativa di quella adottata.</p>	<p>Informazione: (preventiva e scritta, ma senza ulteriori obblighi) sulle materie di pertinenza dirigenziale (artt. 16 e 17 del d.lgs. 165) e su quelle relative alla «gestione del rapporto di lavoro».</p>	<p>Organizzazione degli uffici: <i>distribuzione di compiti e responsabilità tra le varie unità operative</i>. Essa comprende l'individuazione degli apparati amministrativi, delle dotazioni organiche e dei relativi processi, nonché le modalità d'integrazione tra strutture al fine del perseguimento di un obiettivo; l'organizzazione degli uffici comprende anche l'individuazione e l'attribuzione di responsabilità di processo o di struttura in capo a singoli dipendenti. A quest'ambito appartiene anche la <i>gestione del rapporto di lavoro</i>, intesa come ottimale allocazione del personale rispetto allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui si è adibiti.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Processi di dismissione, esternalizzazione e trasformazione dei servizi; • criteri per la mobilità individuale interna; • criteri per l'adibizione a mansioni diverse; • criteri per l'individuazione di nuovi profili professionali; • criteri per il conferimento di incarichi e responsabilità.
<p>Consultazione: modalità attraverso la quale si acquisisce senza ulteriori formalità il parere delle rappresentanze sindacali.</p>	<p>Consultazione: nei casi previsti dalle leggi e sulle materie di organizzazione degli uffici.</p>	<p>Organizzazione degli uffici: <i>distribuzione di compiti e responsabilità tra le varie unità operative</i>. Essa comprende l'individuazione degli apparati amministrativi, delle dotazioni organiche e dei relativi processi, nonché le modalità d'integrazione tra strutture al fine del perseguimento di un obiettivo; l'organizzazione degli uffici comprende anche l'individuazione e l'attribuzione di compiti e responsabilità.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Criteri generali delle metodologie di valutazione; • criteri per l'organizzazione degli uffici e dei servizi; • verifica periodica della produttività delle strutture; • consistenza e variazione delle dotazioni organiche.

Modalità di confronto (definizione)	Modalità di confronto (ambito di competenza)	Ambito di competenza della modalità di confronto (aggregazione tematica)	Temi
<p>Esame: (in sostituzione della concertazione) confronto sul merito dei problemi con lo scopo di individuare la soluzione ottimale.</p>	<p>Informazione e, a richiesta, esame: sulle materie di gestione delle risorse umane e dell'organizzazione del lavoro (orario, mobilità interna, incarichi).</p>	<p>buzione di responsabilità di processo o di struttura in capo a singoli dipendenti. A quest'ambito appartiene anche la <i>gestione del rapporto di lavoro</i>, intesa come ottimale allocazione del personale rispetto allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui si è adibiti.</p>	
		<p>Organizzazione del lavoro: <i>meccanismi per il funzionamento ottimale di strutture e risorse</i>. Essa comprende le decisioni operative e gestionali per il funzionamento della struttura amministrativa, nonché l'organizzazione delle risorse professionali in base agli obiettivi; l'organizzazione del lavoro comprende la programmazione d'istituti di valorizzazione del personale (rotazione, formazione, orario), ma esclude l'adozione puntuale e individuale di soluzioni gestionali (spostamenti transitori, mutamento di mansioni). Gestione delle risorse umane: da non confondere con la gestione del rapporto di lavoro (prerogativa dirigenziale), ma come predisposizione di misure e strumenti per consentire motivazione, impegno e partecipazione del personale rispetto agli obiettivi di performance dell'organizzazione.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemi di incentivazione del personale; • articolazione dell'orario di servizio; • mobilità collettiva interna all'amministrazione e/o tra sedi della stessa amministrazione; • iniziative di formazione, riqualificazione e aggiornamento per adeguamento ai processi di innovazione; • misure per il miglioramento dell'ambiente di lavoro e per il benessere organizzativo; • conseguenze sulla professionalità dei lavoratori dei processi di innovazione tecnologica e organizzativa; • verifica delle ipotesi di mutamento di mansioni a parità di profilo e compatibilmente con le competenze professionali, per particolari esigenze organizzative connesse agli obiettivi di performance;

Modalità di confronto (definizione)	Modalità di confronto (ambito di competenza)	Ambito di competenza della modalità di confronto (aggregazione tematica)	Temi
<p>Contrattazione: attività orientata a definire soluzioni vincolanti per la regolazione dei rapporti individuali e per le relazioni tra le parti firmatarie.</p>	<p>Contrattazione: per l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse umane a seguito di programmi e progetti dell'organizzazione del lavoro, per l'erogazione della retribuzione accessoria (programmi, deroghe al sistema premiante) e per il trattamento economico.</p>	<p>Distribuzione della retribuzione accessoria in rapporto alla gestione delle risorse umane; altre materie previste per legge.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • individuazione di specifici programmi e progetti per il miglioramento dei servizi. • Sistemi di incentivazione in base agli obiettivi; • costituzione e ripartizione delle risorse del fondo; • criteri per le politiche dell'orario di lavoro; • criteri e percentuali per tipologie di lavoro flessibile; • pari opportunità e misure contro il mobbing e le molestie; • criteri per l'attribuzione del lavoro straordinario e per la gestione della banca delle ore; • criteri per la definizione delle procedure delle progressioni orizzontali.

Riferimenti bibliografici

- D'Antona M. (1997), *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 4.
- Etui (2011), *The Public Sector in the Crisis*, in www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-public-sector-in-the-crisis.
- Eurofound (2011), *Industrial Relations and Working Conditions Developments in Europe 2010*, in www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/50/en/1/EF1150EN.pdf.
- Ichino P. (2011), *Lettera sul lavoro*, in *Corriere della Sera*, 7 febbraio.
- Mendel T. (2008), *Freedom of Information: a Comparative Legal Survey*, Parigi, Unesco.
- Natullo G., Saracini P. (2011), *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, in Zoppoli L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Oecd (2011), *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, Parigi, Oecd.
- Rusciano M. (2012), *A due anni dalla cd. riforma Brunetta*, in *Diritti, Lavori, Mercati*, 2.
- Rusciano M. (1997), *Le trasformazioni dei rapporti di lavoro pubblico e il sistema delle fonti*, relazione alle *Giornate di studio di diritto del lavoro*, L'Aquila, 31 maggio-1 giugno 1996, Milano, Giuffrè.
- Russo C. (1996), *Poteri, responsabilità e partecipazione nel lavoro pubblico*, Torino, Giappichelli.
- Viscomi A. (2011), *La contrattazione collettiva nazionale*, in Zoppoli L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Zoppoli L. (2011), *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico; La «riforma Brunetta» due anni dopo: relazioni sindacali, dirigenza e valutazione*, in Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica.



Dirigenti tra due fuochi: la politica a zig-zag distrugge l'amministrazione

*Pietro Barrera**

I dirigenti pubblici – scrivevamo due anni fa – non suscitano di solito grandi simpatie nell'opinione pubblica. Purtroppo per loro (e per me, che a lungo ho fatto parte della categoria) condividono tutti gli stereotipi più impopolari: ignavi, incompetenti e fannulloni come tutti i dipendenti pubblici; strapagati e attaccati ai loro privilegi di casta, come i manager privati e i mega-direttori di fantozziana memoria; potenti e intrallazzoni come i politici, e come loro dediti per lo più a gestire clientele e favori (se non peggio). Dalle parti più insospettabili muove, in modo appena celato da colte riflessioni sulla riforma amministrativa, la convinzione che dei dirigenti pubblici non ci si possa fidare. Pensiamo al dibattito che accompagnò, nel 2009, il varo della «riforma Brunetta».

Il pregiudizio verso i dirigenti sembrava essere l'unico terreno di convergenza tra le due parti che si contendevano il campo della polemica politica: da un lato il ministro, impegnato in campagne mediatiche con toni da crociata verso i burocrati fannulloni e assenteisti; dall'altro i sindacati (o almeno una parte di loro), tradizionalmente assai poco attenti ai «dipendenti pubblici di qualifica dirigenziale», privilegiati (rispetto agli altri dipendenti) e soprattutto incapaci di gestire le risorse umane (meglio: le persone) loro affidate con la necessaria imparzialità.

E così è accaduto che, senza particolari clamori, la manovra economico-finanziaria del 2010 decise di calare la scure proprio sui dirigenti pubblici: il bersaglio perfetto, la vittima da sacrificare. Per il sindacato non era una partita semplice da gestire, perché balza agli occhi che in linea generale non c'è nulla di male a tagliare gli stipendi che superano i 90 mila, o addirittura i 150 mila euro, quando si bloccano contratti e retri-

* Pietro Barrera è presidente della Fondazione Luoghi comuni, direttore del Centro Luigi PIANCIANI – Centro didattico permanente della Provincia di Roma, docente della Scuola superiore della pubblica amministrazione locale.

buzioni per chi porta a casa poco più di mille euro al mese. Per fortuna (c'è un giudice a Berlino!) dopo due anni è stata la Corte costituzionale a rimettere le cose in ordine: quella riduzione stipendiale, quel «taglio», aveva il sapore e tutte le caratteristiche di un prelievo fiscale. Un prelievo iniquo, non certo nel confronto con le retribuzioni pubbliche più basse, ma con tutti gli altri redditi alti, amorevolmente salvaguardati nel 2010.

L'illegittimità apparve ancora più chiara con la manovra del 2011, quando finalmente si pretese un «contributo di solidarietà» da quanti, al di fuori della pubblica amministrazione, avevano dichiarato un reddito di almeno 300 mila euro. Insomma, nella pubblica amministrazione si diventa ricchi a 90 mila euro; altrove – nel mondo delle imprese, del management privato, delle professioni, del lavoro autonomo – la soglia sale di oltre tre volte. Ingiusto e illegittimo, per palese violazione degli artt. 3 e 23 della Costituzione. Questo punto, almeno sul piano culturale, investe l'intero sistema del lavoro pubblico, interpellando direttamente le organizzazioni sindacali. Non è accettabile, per il principio di eguaglianza posto a fondamento della storia di tutto il movimento sindacale, che il peso della crisi, più in generale del prelievo fiscale, colpisca unilateralmente chi opera (bene o male è un altro problema, e ne parleremo tra un po') per lo Stato, in un Comune o una Regione, un ente previdenziale o un ospedale pubblico.

Se la Corte ha posto rimedio a un vulnus costituzionale così evidente, che tuttavia era apparso accettabile a molti (tranne ai diretti interessati), la crisi ha disseminato nell'ordinamento altre mine riguardanti lo status, le condizioni professionale e operative, dei dirigenti pubblici. Per capirne la portata è però necessario tornare agli intendimenti che tre anni or sono erano stati posti enfaticamente (e unanimemente) tra i principi direttivi della cosiddetta «delega Brunetta» (legge 4 marzo 2009, n. 15).

L'*incipit* dell'art. 6 (*Principi e criteri in materia di dirigenza pubblica*) era solenne: «modificare la disciplina della dirigenza pubblica, al fine di conseguire la migliore organizzazione del lavoro e di assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, utilizzando anche i criteri di gestione e di valutazione del settore privato, al fine di realizzare adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico e di favorire il riconoscimento di meriti e demeriti, e al fine di rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia,

regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo».

Seguivano importanti puntualizzazioni: «affermare la piena autonomia e responsabilità del dirigente, in qualità di soggetto che esercita i poteri del datore di lavoro pubblico» (comma 2, n. 1, lett. a); «ridefinire i criteri di conferimento, mutamento o revoca degli incarichi dirigenziali, adeguando la relativa disciplina ai principi di trasparenza e pubblicità e ai principi desumibili anche dalla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori, escludendo la conferma dell'incarico dirigenziale ricoperto in caso di mancato raggiungimento dei risultati valutati sulla base dei criteri e degli obiettivi indicati al momento del conferimento dell'incarico» (lett. h); «ridefinire, altresì, la disciplina relativa al conferimento degli incarichi ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli, prevedendo comunque la riduzione [...] delle quote percentuali di dotazione organica» (*ibidem*); «ridefinire e ampliare [...] le competenze e la struttura del Comitato dei garanti [...] con particolare riferimento alla verifica sul rispetto dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi, nonché sull'effettiva adozione e utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento o della mancata conferma degli incarichi» (lett. i); «rivedere la disciplina delle incompatibilità per i dirigenti pubblici e rafforzarne l'autonomia rispetto alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori e all'autorità politica».

Il legislatore, insomma, indicava senza esitazione l'obiettivo di una dirigenza pubblica più autorevole, titolare in via esclusiva di attribuzioni fondamentali per il buon funzionamento dell'amministrazione, per questo gravata di speciali responsabilità (affiancando, a una più nitida responsabilità dirigenziale, nuovi profili di responsabilità disciplinare e di responsabilità amministrativa) e tutelata, nella propria autonomia e indipendenza, da un sistema di regole che spaziava dalle procedure di reclutamento alle modalità di conferimento degli incarichi, dalle ipotesi di mancato rinnovo – o addirittura di revoca – dell'incarico alle nuove fattispecie di incompatibilità, fino alla delicatissima partita dello *spoils system strutturale* (il conferimento di incarichi dirigenziali a persone estranee alla struttura permanente della pubblica amministrazione).

Non è necessario, in questa sede, ripercorrere il quadro definito dal decreto legislativo delegato (d.lgs. n. 150/2009), con le sue luci (anzitutto

L'attenzione alla «responsabilità di risultato» posta in capo a ciascun dirigente), le sue ombre (ad esempio, la soluzione per il Comitato dei garanti, diametralmente opposta a quanto indicato dalla delega), le sue incertezze (in particolare, la non perfetta simmetria circa le conseguenze delle valutazioni – negative o positive – conseguite dai dirigenti: ci torneremo oltre). Non è tra gli obiettivi di queste brevi note soppesare pregi e difetti, oppure valutare il bicchiere mezzo pieno o mezzo vuoto. È sufficiente rammentare che il legislatore delegato aveva dinanzi a sé la bussola dei *principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori*, non a tutela dei dirigenti pubblici «in quanto tali», ma del ruolo istituzionale e delle funzioni loro assegnate a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione.

L'attenzione si deve invece concentrare sulla rapidità e nonchalance con cui il legislatore di emergenza – pressato dalla crisi (o, forse, approfittando della crisi) – ha capovolto quell'impostazione, con buona pace dei *principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale*. Il blitz si è svolto in due tempi: la «prima mossa» nel già citato decreto legge n. 78 del 2010. Qualcuno ricorderà che alla vigilia del decreto si diffuse il timore (o l'inconfessata speranza) che l'intera scommessa della «riforma Brunetta» sarebbe stata rinviata a tempi migliori, come conseguenza del blocco della contrattazione e delle retribuzioni. Così non fu, almeno esplicitamente, e solo una disposizione del d.lgs. 150/2009 venne formalmente abrogata. Proprio quella che avrebbe dovuto tutelare i dirigenti pubblici da immotivate revocche dei rispettivi incarichi. L'art. 19 del d.lgs. 165/2001, con la modifica apportata nel 2009, ribadiva infatti il principio secondo cui gli incarichi dirigenziali possono essere revocati esclusivamente nei casi e nei modi previsti dalla legge, per effetto della responsabilità dirigenziale, ma aggiungeva, con apprezzabile buon senso, che l'amministrazione avrebbe potuto comunque modificare anticipatamente gli incarichi nel quadro di un più ampio processo di riorganizzazione, e alla scadenza avrebbe potuto non confermare un incarico, pur in assenza di valutazioni negative sulla performance dell'interessato, solo con un procedimento trasparente e rispettoso della professionalità (vorrei dire, della dignità) del dirigente: idonea e motivata comunicazione, congruo preavviso, esplicita prospettiva dei posti disponibili per un nuovo incarico.

La manovra 2010 ha cancellato queste cautele, il rispetto comunque dovuto per il dirigente che non ha demeritato, dichiarando brutalmente

che le amministrazioni, se «alla scadenza di un incarico dirigenziale, anche in dipendenza dei processi di riorganizzazione, non intendono, anche in assenza di valutazione negativa, confermare l'incarico conferito al dirigente, conferiscono al medesimo dirigente un altro incarico, anche di valore economico inferiore. Non si applicano le eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli».

Che dire? Notiamo intanto la reiterazione della congiunzione *anche*: anche in dipendenza dei processi di riorganizzazione, anche in assenza di valutazione negativa, anche di valore economico inferiore. Non è un problema stilistico, è la (scivolosa) sostanza della norma. A essere oltre modo generosi, la sua *ratio* (e la sua collocazione nel contesto della manovra anti-crisi) poteva forse essere ricondotta alla necessità di facilitare i processi di «riorganizzazione» (*rectius*: di snellimento) delle amministrazioni più grandi. La conseguenza era però evidente. Il d.lgs. 150/2009 aveva tentato di costruire una simmetria, pur fragile e imperfetta, per le due opposte fattispecie conseguenti al procedimento di valutazione dei dirigenti: la valutazione negativa imponeva il divieto di rinnovare l'incarico, e – nei casi più gravi – consentiva di revocarlo anticipatamente; la valutazione positiva (la «assenza di valutazione negativa») non offriva al dirigente meritevole una simmetrica garanzia di stabilità nell'incarico, ma imponeva comunque all'amministrazione di serbare un certo «garbo» procedurale, che si sommava alle garanzie retributive stabilite dai contratti vigenti (le cosiddette «clausole di salvaguardia»). La disposizione del decreto legge 78/2010 spezza l'equilibrio: ogni dirigente pubblico può temere, alla scadenza dell'incarico, di essere destinato a una posizione di ripiego (l'incarico «anche di valore economico inferiore»), a prescindere da ogni apprezzamento sui risultati conseguiti. Se avrà demeritato, sarà (giustamente) rimosso; se avrà ben operato, potrà essere ugualmente rimosso. Si aggiunga il fatto – ciliegina sulla torta – che la norma riguarda tutte le pubbliche amministrazioni (art. 1, comma 2, d.lgs. 165/2001), e non si inserisce formalmente nel Titolo II, Capo II, del d.lgs. 165, così da sfuggire al procedimento di «adeguamento intelligente» cui sono chiamati gli ordinamenti territoriali a norma dell'art. 27 del medesimo d.lgs. 165.

La seconda novità – altro fulmine a ciel sereno – è intervenuta con la «manovra di ferragosto» 2011: il decreto legge 138/2011, convertito nella legge 148/2011. Come al solito, nessuna spiegazione ha accompagnato la norma, celata in un lunghissimo articolo multiforme: «al fine di assicurare

la massima funzionalità e flessibilità, in relazione a motivate esigenze organizzative, le pubbliche amministrazioni [...] possono disporre, nei confronti del personale appartenente alla carriera prefettizia ovvero avente qualifica dirigenziale, il passaggio ad altro incarico prima della data di scadenza dell'incarico ricoperto prevista dalla normativa o dal contratto. In tal caso il dipendente conserva, sino alla predetta data, il trattamento economico in godimento a condizione che, ove necessario, sia prevista la compensazione finanziaria, anche a carico del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato o di altri fondi analoghi».

Anche in questo caso si può ipotizzare (si deve sperare) che l'intendimento fosse di facilitare i processi di mobilità, per razionalizzare la distribuzione del personale di qualifica dirigenziale nelle grandi amministrazioni. Oppure («a pensar male si fa peccato, ma...») si può leggere tra le righe un caso concretissimo: un dirigente (o addirittura un prefetto: ma in tal caso, per quale motivo?) destinatario di una nuova norma *ad personam*, in grado addirittura di cancellare il contratto individuale di lavoro. È più utile, però, coglierne la valenza generale, gli effetti sull'ordinamento della dirigenza pubblica nel suo insieme. Di nuovo, si tratta di una norma immediatamente efficace per tutte le pubbliche amministrazioni, senza la mediazione della potestà normativa delle autonomie territoriali, come prevista dall'art. 27 del d.lgs. 165. Se poi la norma del 2010 si collocava nella fase di rinnovo/mancato rinnovo, a scadenza dell'incarico (salvo l'ipotesi di «processi di riorganizzazione»), questa volta ci si occupa esplicitamente ed esclusivamente dell'ipotesi di allontanamento di un dirigente dall'incarico, prima della sua scadenza (e, ovviamente, «in assenza di valutazione negativa»: diversi sarebbero, altrimenti, i rimedi disponibili). E così, con la foglia di fico delle «motivate esigenze organizzative», ogni dirigente potrà essere spostato *ex abrupto* dalle Alpi al Lilibeo, e non avrà ragione di dolersi perché – anche attraverso operazioni di «compensazione» – gli sarà mantenuto il trattamento economico fino alla scadenza dell'incarico originario (anche se per far ciò sarà necessario ridurre le già scarse risorse economiche destinate alla retribuzione di risultato, con buona pace della retorica meritocratica).

La sintesi di questi due colpi da *knock out* è semplice e brutale. Con la seconda disposizione, quella del 2011, tornerà di voga in tutte le pubbliche amministrazioni la minaccia che qualche decennio fa si sentiva ripetere sotto la naja ai militari riottosi: *ti spedisco in Friuli! ti mando in Sardegna!*

Non ce ne vogliano gli amici friulani o sardi: ci saranno sempre destinazioni remote, o comunque sgradite, da minacciare a chi non si allinea. Insomma, quale che sia la *ratio*, quali che siano i motivi reconditi, l'effetto della norma è un potente condizionamento sull'autonomia – dunque sull'imparzialità, sulla dignità professionale, sulla funzione istituzionale – di ciascun dirigente pubblico. E lo stesso può accadere, con effetti persino più brutali (sui livelli retributivi), con la disposizione del 2010: sappia, ciascun dirigente, che la buona (persino ottima) valutazione ottenuta non gli gioverà a nulla se, per altri motivi (più o meno nobili, più o meno confessabili), l'amministrazione vorrà emarginarlo.

Le due disposizioni – calate nello zibaldone dei due decreti anti-crisi, e approvate da Camere distratte e soffocate dai voti di fiducia – hanno alterato in modo rilevante l'ordinamento della dirigenza pubblica, compromettendo lo spirito innovativo che animava (in parte) la riforma del 2009. Anche perché si sono inserite in un clima già difficile: il blocco delle retribuzioni e della contrattazione, il prelievo (illegittimo, ora sappiamo) sulle retribuzioni più elevate, l'impossibilità di adeguare la quota di retribuzione legata agli esiti della valutazione, come pure aveva auspicato la «riforma Brunetta». È lecito sospettare che il filo rosso che unisce vicende tanto diverse sia, almeno negli effetti, un formidabile richiamo della dirigenza pubblica a doveri di «fedeltà» (piuttosto che di lealtà) verso il vertice politico *pro-tempore*, anche se confliggenti con il principio di imparzialità? Non importa neppure se le due disposizioni citate hanno già colpito qualcuno, perché – si sa – basta una spada di Damocle appesa sul capo a produrre, in molti casi, l'effetto desiderato.

Ci sono poi gli effetti indiretti (chissà se qualcuno ci ha pensato?). Le attese (con il corredo di eccessi retorici) per il nuovo «ciclo della performance», e le speranze di una nuova stagione «meritocratica», si erano già infrante, in larga parte, sugli scogli della manovra finanziaria 2010: bloccando le retribuzioni individuali e «congelando» le risorse per i trattamenti economici accessori (art. 9, commi 2 e 2-bis della «manovra» 2010), gli spazi concreti di incentivazione/premialità si erano ridotti al lumicino, e in qualche modo il «decreto correttivo» della riforma (d.lgs. 141/2011) ne ha preso mestamente atto. Il punto che però vogliamo evidenziare è più importante e «definitivo»: se infatti è comprensibile che, in una stagione di crisi drammatica, si chieda al mondo del lavoro pubblico di fare la propria parte, anche a costo di compromettere tempi e modalità del

suo rinnovamento, la politica del «guinzaglio corto» – evidenziata dalle due norme richiamate – ha ben altre conseguenze. La cultura della valutazione, del merito e dei risultati, si muove (si deve muovere) sulle gambe dei dirigenti; dai dirigenti deve partire l'esempio, i dirigenti ne sono i primi protagonisti, ai dirigenti (in forza delle loro speciali responsabilità e, sia permesso, dei loro livelli retributivi) viene chiesto di aderire alla scommessa di un clima nuovo, per poter coinvolgere, alla fine, anche i dipendenti che guadagnano poco più di mille euro al mese. Ma oggi ai dirigenti si dice: abbiamo scherzato! Non è la valutazione che deciderà sulle tue prospettive di carriera, sul tuo futuro professionale, persino sulle tue condizioni retributive e di vita quotidiana. Se i dirigenti capiranno l'antifona, come si può sperare di chiedere agli altri dipendenti di accettare le incognite del ciclo della performance?

Queste vicende – e altre su cui torneremo in seguito – ci chiedono di fare il punto, in modo sistematico, sul percorso riformatore avviato due decenni fa (all'indomani – non è un dettaglio – di un'altra stagione di formidabile delegittimazione della politica, incalzata dagli scandali di «tangentopoli»). La pubblica amministrazione era scossa dagli arresti, dai sospetti, da un degrado etico e organizzativo che trasformava in beffa amara il binomio «buon andamento (cioè efficienza, efficacia, economicità) e imparzialità», che i padri costituenti avevano fissato come bussola per un'amministrazione democratica, al servizio dei cittadini. La legge delega 421 apriva però uno spiraglio di speranza: seguì di lì a poco il decreto legislativo 29 del 1993, e poi il Governo Ciampi, con Sabino Cassese ministro della Funzione pubblica.

Provo a sintetizzare. Da un lato la cosiddetta «prima contrattualizzazione» del lavoro pubblico: i dipendenti non più considerati come «appendice servente» della politica, ma titolari di diritti individuali e collettivi, contrattualmente definiti. Dall'altro la netta distinzione tra politica e gestione amministrativa (per la verità già affermata, per gli enti locali, con la riforma del 1990): non per un pregiudizio antropologico («i politici sono tutti ladri, o tendono a esserlo, mentre i dirigenti sono immacolati, al di sopra di ogni sospetto»), ma perché non è giusto né realistico chiedere a qualcuno di fare due parti in commedia. Se, in una democrazia matura, vogliamo un'amministrazione sempre più politica (cioè capace di reagire con lealtà e tempestività alle scelte degli elettori) e sempre più imparziale (a tutela dell'uguaglianza dei cittadini e delle imprese), è bene dividere i

compiti: i politici – il ministro, il sindaco, l'assessore – si occupino di politica, cioè di fare le scelte, stabilire i programmi, fissare gli obiettivi (che sono, e saranno sempre, «di parte»); i tecnici – appunto: i dirigenti pubblici – si occupino di gare, contratti, appalti, concorsi. Insomma, traducano in buona amministrazione, cioè in amministrazione efficiente e trasparente, efficace e imparziale, le decisioni politiche. L'esempio più facile: la giunta comunale decida se è necessario assumere vigili urbani, assistenti sociali o geometri (è una scelta politica individuare le priorità tra esigenze sempre superiori alle risorse disponibili), i dirigenti si preoccupino di organizzare un concorso imparziale, in cui tutti possano giocarsi alla pari le proprie carte, e non debbano vincere per forza i soliti predestinati.

Corollario indispensabile era la trasformazione di ambedue i poli di questa difficile dialettica. Per i politici, dovevano bastare le riforme istituzionali ed elettorali (mai come oggi è meglio stendere un velo pietoso, fatta eccezione per gli enti locali). Per i dirigenti era necessario ancora più coraggio: vogliamo – si disse allora – dirigenti meno numerosi, più preparati e autorevoli, più responsabili e autonomi dai condizionamenti politici, e conseguentemente meglio pagati. Abbiamo bisogno di dirigenti di alto profilo, consapevoli della propria «missione costituzionale» (appunto: l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione quotidiana), leali verso gli indirizzi politici democraticamente approvati dagli elettori, capaci anzitutto di guidare le persone loro affidate con autorevolezza ed equità.

Sono passati vent'anni. Dire che non è cambiato nulla è sbagliato e ingeneroso. A metà degli anni novanta, il combinato disposto della riforma della pubblica amministrazione (il d.lgs. 29) e della riforma delle pensioni (la «riforma Dini») favorì un grande rinnovamento generazionale; nuovi strumenti – dal corso-concorso della Scuola superiore della pubblica amministrazione, all'immissione «chirurgica» di dirigenti esterni, provenienti dal mondo delle professioni, dell'impresa o dell'università – hanno favorito un clima nuovo. Più dinamismo, più coraggio, più orgoglio. Nuove competenze, specialistiche e «manageriali». Certamente maggiori compiti e responsabilità (e retribuzioni cresciute, occorre riconoscerlo, fino a essere davvero competitive con posti privati di pari livello). Intanto, a partire dalla legge 241 del 1990, è iniziata la lunga marcia della semplificazione e, soprattutto, l'amministrazione è stata costretta ad aprire porte e finestre al vento fresco della società.

Eppure l'insoddisfazione cova ancora: tra i dirigenti pubblici, tra i loro

dipendenti, tra i cittadini esasperati per le ingiustizie e le inefficienze della pubblica amministrazione. E il circuito sembra impazzire. Le risposte offerte dall'ordinamento sono infatti clamorosamente contraddittorie. Da un lato – l'abbiamo visto – lo smantellamento dei presidi posti a tutela dell'autonomia del dirigente, per offrirlo a petto nudo al condizionamento politico. Dall'altro, in singolare schizofrenia progettuale, il vagheggiare di un ritorno ai bei tempi andati, con una dirigenza immobile e autoreferenziale, fedele servitrice dello «Stato» (speriamol!) anche a scapito degli indirizzi politici democraticamente espressi a ciascun livello istituzionale. Valga per tutti l'esempio più paradossale (prontamente corretto, per fortuna, dalla Camera dei Deputati, nel decreto legge 174/2012), secondo cui il responsabile dei servizi finanziari degli enti locali – il ragioniere di ciascun Comune, Provincia, città metropolitana o unione di Comuni – sarebbe rimasto saldo al proprio posto, con relevantissimi poteri di controllo e condizionamento dell'amministrazione quotidiana, se la sua revoca «per gravi irregolarità nell'esercizio delle funzioni esercitate» non avesse avuto il placet del ministero dell'Interno e della Ragioneria generale dello Stato. La stessa cultura si legge, del resto, nelle disposizioni che riguardano i segretari comunali e provinciali, nel medesimo decreto legge 174/2012 e nella «legge anti corruzione» 190/2012 (ma ancor più nelle conclusioni della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, istituita dal ministro per la Pubblica amministrazione). Persino nella (doverosa, attesa, urgente) revisione dei controlli interni negli enti locali, la chiave interpretativa sembra quella di ridurre ambiti e prerogative degli Organismi indipendenti di valutazione (forse poco indipendenti? o, al contrario, troppo «esterni» agli apparati burocratici?) a vantaggio della struttura professionale di ruolo.

E ci sono estremizzazioni di segno opposto. Quando usciranno queste pagine, sarà conclusa da tempo la kermesse delle primarie del centrosinistra, per questo posso segnalare senza alcun «secondo fine» la sorprendente «tesi 33» nelle «100 idee della Leopolda» proposte da Matteo Renzi: «Nel pubblico – si legge – i dirigenti, anche se falliscono, rimangono lo stesso nell'amministrazione, al massimo sono spostati, e se falliscono ancora vengono spostati ancora e girano nell'amministrazione fino alla pensione. L'incarico dirigenziale nell'amministrazione pubblica è una sfida ancora più grande rispetto a quella privata, perciò l'ambizione rispetto

ai risultati deve essere maggiore. La proposta, quindi, è di avere contratti dirigenziali che durino cinque anni». Insomma, *spoil system* generalizzato.

Naturalmente non si può banalizzare la *vexata quaestio* degli incarichi «esterni». Quando la legge aprì la porta ai contratti di qualifica dirigenziale a tempo determinato (prima la legge 142/1990 per Comuni e Province, poi il d.lgs. 29/1993 per la generalità delle pubblica amministrazione), la novità fu colta e apprezzata per una molteplicità di ragioni: l'opportunità di inserire nel corpo della «macchina» culture professionali maturate in altri contesti operativi (l'impresa, le professioni, l'università), scommettendo su una felice «contaminazione» con la migliore tradizione amministrativa; la possibilità di reperire tempestivamente sul mercato la figura necessaria per colmare un vuoto, a fronte di attività nuove e compiti imprevisi, o semplicemente di un'oggettiva carenza di professionalità adeguate negli organici di ruolo; la possibilità, evidentemente, di individuare anche qualche figura di fiducia, da collocare in posizioni-chiave, per assicurare le rapide, incisive ed efficaci trasformazioni di cui l'amministrazione, squassata da «tangentopoli» e logorata da un decennale immobilismo burocratico, aveva senz'altro bisogno.

Ci sono state, e ci sono ancora, molte esperienze felici, in amministrazioni centrali e (soprattutto) territoriali, ma è indubbio che la straripante diffusione dei contratti a termine, a volte al di là di ogni razionale giustificazione, ha squadernato una realtà ben diversa da quella ipotizzata dal legislatore all'inizio degli anni novanta. Nel tempo è maturato un coro (quasi) unanime di forze politiche, rappresentanze sindacali e dottrina giuridica, per sollecitare una correzione di rotta (in direzione opposta rispetto a quella suggerita alla Leopolda). E la Corte costituzionale non ha mancato, con una giurisprudenza sempre più attenta e insistente, di richiamare il legislatore statale e i legislatori regionali a un minimo di coerenza con il modello di amministrazione prospettato dalla Costituzione. Apparati stabili, professionali, imparziali, «al servizio esclusivo della nazione» (della collettività, dei cittadini, delle istituzioni), piuttosto che del vincitore pro-tempore delle elezioni. Accesso agli impieghi pubblici (anche dirigenziali) mediante concorso, salvo i casi – cioè salvo le limitate eccezioni – stabilite dalla legge.

Per questo il Parlamento (la Commissione Affari costituzionali del Senato), in sede di parere sullo schema di decreto legislativo per la «riforma Brunetta», fu esplicito nel chiedere un argine allo *spoil system* strutturale.

Ridurre le percentuali, precisare i presupposti, distinguere nettamente tra incarichi (legittimamente) fiduciari e incarichi gestionali, presidiati dal principio di imparzialità anche se conferiti con contratto a termine. Ma non si deve dimenticare che il ricorso abnorme alla «dirigenza a termine», oltre i limiti e lo spirito delle norme già vigenti (l'art. 19 del 165, e l'art. 110 del Testo unico degli enti locali), e le stesse provocatorie «tesi della Leopolda» sono state giustificate dalla maturata sfiducia verso l'efficacia dei sistemi di valutazione. Poiché – poteva dire legittimamente il ministro, il presidente o il sindaco – non dispongo di regole e strumenti adeguati per valutare le performance dei dirigenti, promuovere i meritevoli ed emarginare gli altri, sono «costretto» a precarizzare le posizioni più rilevanti, per aver comunque in mano una leva efficace di governo dell'amministrazione, che mi garantisca la possibilità di realizzare il programma presentato agli elettori.

Era un ragionamento viziato da ipocrisia? Può darsi, in molti casi lo è stato senz'altro. Ma aveva una logica stringente. Per questo nell'equilibrio della riforma si «tenevano insieme» il contenimento dello *spoils system strutturale* e l'efficacia del ciclo programmazione-misurazione-valutazione-premialità. E ben si comprende che l'intesa sottoscritta nel maggio scorso dal ministro della Pubblica amministrazione, le rappresentanze delle amministrazioni territoriali e le organizzazioni sindacali abbia sollecitato una semplificazione dei procedimenti di valutazione delle performance: a nulla serve, almeno per i fini qui sottolineati, un procedimento perfetto e articolato, pignolo e «garantista», se poi giunge a conclusione dopo tre o quattro anni. Se, come è evidente nelle due disposizioni del 2010 e del 2011, anche il legislatore «post Brunetta» dimostra di non credere alla valutazione (e tanto meno all'indipendenza dei dirigenti), non sarà semplice, e neppure logico, opporsi a nuovi incarichi «esterni». Dovrebbero tenerne conto le rappresentanze sindacali dei dirigenti (di ruolo): forse un eccesso di prudenza, di cautela e di «resistenza», a fronte della sfida della valutazione e della premialità differenziata, li ha condotti in un *cul-de-sac*, al cui esito c'è, di nuovo, la tentazione della dirigenza fiduciaria.

Lo scenario che abbiamo dinanzi è così totalmente privo di bussola. La crisi sollecita due opposte derive retoriche. La «tecnica senza politica», che suggerisce di affidare solo agli apparati professionali permanenti la speranza in un futuro di maggiore trasparenza ed efficienza, legalità ed

efficacia. E l'enfasi «rinnovatrice», che propone la ricetta opposta: radicalizzare lo *spoil system* confidando piuttosto nella responsabilità politica (degli organi politici) nei confronti del corpo elettorale. Non si tratta solo di estremizzazioni teoriche, forse addirittura preziose per suscitare una riflessione ponderata, ma del background di concreti interventi normativi che, rispondendo a filosofie contrapposte e incompatibili, accentuano la confusione e il disorientamento.

Così, però, non ne usciremo mai. Avremo un'amministrazione sempre peggiore e, questo sì, è quello che serve alla destra, per legittimare un modello sociale diverso, intrinsecamente privatizzato, darwinista, ferocemente competitivo. Al contrario, servono nervi saldi, non gettare il bambino con l'acqua sporca, sognando nostalgicamente bei tempi andati che non sono mai esistiti, e capire perché la sfida lanciata nel 1992-1993, e poi rilanciata da Bassanini nel 1996, non ha mantenuto tutte le sue promesse. Probabilmente (certamente) il reclutamento dei dirigenti è ancora basato su forme stantie e inefficaci; poco e male si è fatto per la loro formazione; gli spazi di *spoil system* si sono trasformati da eccezioni opportune per dinamizzare la «macchina» in praterie per promuovere i fedelissimi; i sistemi di valutazione (aveva ragione Brunetta) sono stati spesso tanto barocchi quanto inaffidabili. C'è insomma da riprendere il cammino delle riforme, con coraggio e coerenza. Avanziamo un solo esempio, che potrebbe decollare dal riordino delle scuole di alta formazione pubblica prospettato dall'art. 11 della *spending review*: perché non ipotizzare – come già avviene per i professionisti (anche privati) iscritti in molti albi e ordini professionali – che la permanenza in ruolo di ogni dirigente pubblico sia condizionata, ogni anno, dall'acquisizione di crediti formativi «certificati» e magari, con cadenza maggiore, dal superamento di corsi intensivi di aggiornamento?

L'equilibrio che cerchiamo, del resto, non è nuovo, ed è inutile andare con la lanterna a indagare chissà quale soluzione innovativa. Dai dirigenti pubblici – preposti a funzioni essenziali, che toccano nel concreto la vita dei cittadini, delle famiglie, delle imprese – è giusto pretendere molto; non è accettabile che l'aver superato in gioventù un concorso più o meno rigoroso e trasparente (ne parleremo in altra occasione) sia di per sé sufficiente per esercitare un formidabile «potere amministrativo» per decenni. Occorre insistere sulla valutazione, su un percorso trasparente e rigoroso di programmazione, monitoraggio e «resa dei conti» sui risultati

conseguiti. Occorre pretendere un impegno continuo all'aggiornamento, alla crescita professionale, all'innovazione individuale e di sistema. Dall'altro, se ancora abbiamo a cuore l'imparzialità dell'amministrazione e l'uguaglianza dei cittadini, dobbiamo prendere sul serio i *principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale* e porre un argine vero all'arbitrio della politica, al condizionamento senza limiti e senza rete da parte del potere politico sulle autonome attribuzioni degli apparati professionali pubblici. L'oscillazione nevrotica tra due modelli estremisticamente contrapposti – lo *spoil system* generalizzato e la protezione castale dell'alta burocrazia – sono invece l'ennesimo esempio del disorientamento generale che sembra caratterizzare questi difficilissimi anni.



Welfare e settore pubblico

*Paolo Matteini**

1. In questa fase di tagli alla spesa pubblica, aumento delle tasse e restrizione dei servizi pubblici, si affaccia nel dibattito anche la domanda se la difesa del welfare passi necessariamente per la difesa dei lavoratori pubblici, in termini sia numerici (organico e retribuzioni) sia qualitativi. La risposta più comune, soprattutto da parte sindacale, ma anche proveniente da molti amministratori, è senz'altro sì: restringere, ad esempio, il numero di lavoratori pubblici (sia a tempo indeterminato sia precari), comporta restrizioni nel campo della quantità e qualità dei servizi offerti al cittadino. Risposta ovvia: ma è anche, almeno nella situazione italiana, la più articolata e corretta?

Prima di tutto ci si deve chiedere in che stato versa il nostro welfare. È questione complicata, su cui sembra essere iniziata una riflessione che dovrebbe comportare una chiara determinazione ed enumerazione delle tipologie di intervento, della loro ampiezza (soprattutto in termini di cittadini concretamente raggiunti¹), dei costi conseguenti e della sostenibilità degli stessi (anche in termini di consenso sociale).

La questione è evidentemente rilevante. La sostenibilità del welfare è messa in discussione dalla crisi, ma la critica sulle effettive capacità di tenuta del sistema partono da lontano, da molto prima della bancarotta Lehman Brothers. Ovviamente dietro molte critiche si nasconde una forte battaglia politica e ideologica tesa alla riduzione della spesa sociale, alla privatizzazione di molti settori, alla diminuzione della tassazione sui ceti medio-alti (tassazione ritenuta intollerabile già prima dei pesanti interventi del Governo Monti).

* Paolo Matteini è dirigente Aran, responsabile dell'Ufficio Affari giuridici e Osservatorio della contrattazione integrativa.

¹ Ovviamente in senso relativo, ossia in relazione ai cittadini astrattamente interessati dall'intervento.

È vero, però, che ormai da anni la sinistra non riesce a formulare una proposta articolata su un modello adeguato di stato sociale (e il fatto che Berlusconi abbia governato per svariati anni costituisce spesso un alibi per questa carenza di proposta). Le conseguenze sono sotto gli occhi di tutti. Prendiamo la questione del sistema pensionistico, modificato in maniera pesantissima dal Governo Monti. Da moltissimi anni il problema si trascina: con la riforma Dini del 1995 e le successive modifiche si erano avanzate alcune ipotesi su un «doppio passo», comprendente un primo necessario intervento per rientrare nei famosi «parametri di Maastricht», seguito da interventi successivi che dovevano essere invece utili per spostare un sistema, orientato in gran parte sul lato pensionistico, verso un welfare che guardasse anche ai giovani, alle famiglie, alle donne.

La discussione sul passo successivo si è trascinata per anni, sono stati operati alcuni interventi parziali ma comunque restrittivi, poi si è arrivati a Monti e alla sua cura da cavallo. In pochi giorni l'ordinamento pensionistico è cambiato radicalmente, con un innalzamento dell'età ai primi posti in Europa. E i soldi risparmiati? Sono stati quasi letteralmente bruciati sull'altare dello spread. Interventi a favore dei giovani? Per ora non se ne parla e quando se ne parlerà, con una congiuntura più favorevole, non saranno considerati come una traslazione della spesa sociale ma – ed è un paradosso – come un incremento di spesa. Probabilmente la crisi avrebbe preteso comunque le sue vittime, ma certamente una modifica così radicale poteva essere quantomeno più discussa e dibattuta. Se ora ancora se ne parla, è per il pasticcio degli esodati, non per altro. Si evoca qualche futuro «addolcimento» della normativa o poco più.

2. La lezione che si può ricavare è che solo un'adeguata discussione sullo stato sociale e sui suoi obiettivi (oltre a una riflessione sui compiti statali e istituzionali non riconducibili alla nozione più ampia di welfare, come giustizia, ordine pubblico ecc.) può permettere di rispondere a una tendenza che in questo periodo appare chiara, ossia il continuo prelevamento sul versante della spesa pubblica (di cui parte centrale è la spesa per il welfare) legato alle emergenze economiche². Si può trattare di un prelievo contingente o di una strutturale riduzione di alcune prestazioni

² Prelevamento anche ondivago e contraddittorio. Si pensi all'affannosa e paradossale, se non fosse tragica, ricerca di denaro per i malati di sclerosi laterale amiotrofica.

(magari anche preceduta da valutazioni politico-economiche sull'ingiustificatezza e l'insostenibilità di determinati costi). Le ipotesi possono essere quella della riduzione di un welfare ritenuto troppo oneroso per le performance dell'area euro, oppure una linea più soft, tesa a considerare alcune prestazioni erogabili solo in presenza di bilancia dei pagamenti positiva.

È certo però, per chi ritiene che lo sviluppo del welfare sia un valore e un fattore di crescita e sviluppo, che la ridefinizione complessiva dello stato sociale è necessaria per porre determinate scelte sotto gli occhi (e l'approvazione) di tutti, per rendere il sistema più saldo, più condiviso e meno dipendente da oscillazioni ed esigenze puramente economiche. A questo deve anche essere collegata una riflessione sulle attività istituzionali svolte dallo Stato e dagli enti territoriali che non sono catalogabili come welfare, ma che rappresentano comunque gran parte del *core business* dell'amministrazione pubblica. D'altronde è difficile non considerare le forti interrelazioni fra stato sociale e Stato tout court: una giustizia che funzioni ha effetto o no sui cittadini? e che dire dell'ordine pubblico o, tema caldo, della riscossione delle tasse e della lotta all'evasione, collegate strettamente alla sostenibilità dei costi del welfare? Come si intuisce, l'approccio deve essere complessivo.

Una ridefinizione di questo tipo va assolutamente legata a una riflessione sui costi della spesa sociale in Italia e sul suo grado di efficienza. In questo quadro, occorre considerare che nella gestione virtuosa del sistema la parte centrale è determinata dall'efficienza o meno del fattore umano, ossia dell'impiego pubblico in Italia. Negli ultimi anni, rispetto a una vulgata che ha avuto il suo culmine nella campagna di stampa originata dagli articoli di Ichino sui «nullafacenti» del pubblico impiego e poi dagli interventi di Brunetta, secondo cui i dipendenti pubblici sono troppi e iperpagati, tutte le rilevazioni (Ocse, Istat, Eurispes) concordano nell'affermare che la quantità dei dipendenti pubblici italiani e la relativa spesa è tutto sommato nella media europea (secondo i dati del Conto annuale del ministero dell'Economia i dipendenti pubblici, compresi i lavoratori con contratti di lavoro flessibile, ammontavano nel 2010 a 3.427.433, mentre la spesa per il personale a 165.877.607.806 euro, con un'incidenza sul Pil nominale dell'11,05 per cento e della spesa complessiva della pubblica amministrazione, al netto degli interessi, del 25,69 per cento). La spesa per il welfare, comprendendo anche scuola e sanità,

ammonta (dati Ocse) al 62 per cento della spesa pubblica complessiva (per fare un raffronto: la Germania è al 69 per cento, la Francia al 67, il Giappone al 65, gli Stati Uniti al 57³).

3. È quindi tutta una campagna di stampa orchestrata ad arte? C'è questo, ma non solo. La pubblica amministrazione in Italia, al di là dell'impegno di molti dipendenti e di attività anche ad alto livello, è complessivamente percepita come inefficiente. Se si respinge la similitudine con la Grecia, per cui i dipendenti pubblici sarebbero troppi, non può negarsi che essi siano distribuiti malissimo e, come dimostrano molte delle inchieste coeve o successive ai casi Lazio e Lombardia, ciò non è solo un male della macchina centrale statale, ma anche, e forse più, delle autonomie. D'altronde non si può parlare di sprechi, di ruberie, di iperfetazione di consigli di amministrazione e enti creati ad hoc, magari per riciclare i vari «trombati» della politica, non considerando che questo comporta segreterie, strutture e personale inserito in enti o uffici di dubbia utilità, se non – spesso – replicativi di funzioni già svolte in altre sedi.

Senza arrivare a certi livelli, nel settore pubblico, negli anni passati, è stato posto l'accento sull'eccessivo impiego di personale (rispetto al privato) per il funzionamento della macchina «interna», a scapito dell'attività *front line* verso l'esterno, il cittadino, le imprese, l'attività di controllo e di servizio. Ovviamente è anche colpa di procedure ipertrofiche e ancora estremamente parcellizzate, e questo comporta una revisione dei processi e delle strutture (e delle strutture dirigenziali), oltre che la redistribuzione (e formazione) del personale a favore di altre attività. Sul versante della spesa, i dipendenti pubblici non saranno certo iperpagati ma, nel tempo, le voci economiche tese a premiare il merito, l'effettivo disagio o l'impegno nei settori sottoposti a maggior lavoro, sono state erogate a pioggia, assumendo caratteri di stabilità che le rendono ormai un costo fisso inutilizzabile a fini di ammodernamento ed efficienza.

Insieme ai dati complessivi dei dipendenti pubblici (contrattualizzati e non), che ammontano a quasi tre milioni e mezzo di addetti, dobbiamo

³ È però vero – e questo deve essere motivo di riflessione non solo per l'Italia, ma anche per il complesso dell'area euro e Ocse – che la Germania, a fronte di investimenti elevatissimi nel welfare, spende per le retribuzioni pubbliche solo il 15,5 per cento, mostrando così forse la maggiore efficienza della spesa pubblica.

iniziare a calcolare, per una visione più d'insieme, anche i dati relativi alle imprese a controllo pubblico, quantificate dall'Istat (dati 2009) in 4.186, per 681.295 addetti. Molte di esse (il 44,2 per cento è controllato dai Comuni) offrono servizi di pubblica utilità (energia elettrica, gas, acqua, rifiuti, trasporti), finanziandosi sia con trasferimenti pubblici sia con le tariffe a carico dei cittadini.

Anche su questi è giusto chiedersi a cosa siano dovuti i costi e quale sia il livello di efficienza. Dopo tutto, gli ultimi scandali sulle assunzioni facili alle municipalizzate romane (le regole sono ben diverse da quelle dell'impiego pubblico in senso stretto) impongono un'attenzione maggiore su questo versante. Sarebbe interessante analizzare, a fronte di una diminuzione dei dipendenti pubblici negli ultimi anni, soprattutto a causa del mancato rimpiazzo del *turn-over*, se, almeno in alcune zone e per alcune attività, vi sia stato invece un tendenziale aumento in questo settore.

Peraltro deve anche essere considerato (ed è venuto prepotentemente alla luce in questo periodo a seguito delle proteste dei privati per i ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione) come sussista tutto un settore privato che dipende in tutto o in parte dalle commesse della pubblica amministrazione. In molti casi sono imprese di forniture di beni e servizi, in altri di appalto o subappalto esterno (si consideri, ad esempio, l'autentica piaga delle cooperative di infermieri nella sanità). È quindi complessivamente un ampio spezzone di enti, imprese e lavoratori a carico, direttamente o indirettamente, totalmente o parzialmente, della fiscalità pubblica.

Ora, in una situazione caratterizzata da una forte pressione fiscale non sostenibile a lungo, aumenterà la richiesta per una maggiore trasparenza delle spese e un maggiore rendimento virtuoso delle stesse. La crisi ha evidenziato in modo palese come non sia più possibile, almeno per un lungo periodo, puntare su incrementi della spesa pubblica, e neppure sia possibile ripetere come un mantra che la chiave di tutto è la lotta all'evasione. Se è importante che non sia più al governo chi legittimava l'evasione fiscale, è vero che la lotta a essa, in generale la regolare gestione dei flussi fiscali, presuppone un vasto consenso, e il consenso si basa sulla trasparenza e sulla corrispondenza tra prelevato ed erogato. Questa è una richiesta che la crisi ha avuto il merito di porre anche al borbotante ma, sinora, inerte cittadino italiano non evasore (e anche al dipen-

dente pubblico che, con il suo prelievo fiscale, contribuisce in parte al suo «mantenimento»).

È quindi necessario definire il nuovo welfare e le attività istituzionali ritenute ineludibili, vero e proprio comune denominatore della convivenza sociale, ponendo il tutto come un nocciolo duro non restringibile e non aggredibile, ma solo passibile di continui interventi di performance e ammodernamento. Insieme a questo occorre ridefinire le linee possibili di espansione, che la stessa cittadinanza è chiamata non solo a legittimare politicamente, ma anche cui contribuire fattivamente con la tassazione (quindi ad accettare, da un lato, e controllare, dall'altro). Nella convinzione che dalla crisi si esce forse con uno Stato meno ingombrante, ma certo più attivo e «promozionale», più «tessuto connettivo» del paese.

Però questo presuppone non solo risorse finanziarie, ma gambe, mani e teste umane, ossia i dipendenti, con una riaffermazione del loro ruolo, della loro centralità, del loro know how. La privatizzazione e la contrattualizzazione del rapporto di lavoro hanno significato (o volevano significare) dare ai dipendenti pubblici diritti soggettivi e non meri interessi legittimi, porre termine a una ormai superata separazione dal lavoro privato, consentire alla dirigenza e alle amministrazioni una maggiore flessibilità gestionale e operativa; ma non hanno inteso, né potevano pretendere, eliminare un dato di fatto, ossia che il lavoro nelle pubbliche amministrazioni in generale, e nel welfare in particolare, è attività «sociale» al più alto grado. Questo dato deve essere recuperato, ed è sotto gli occhi di tutti come questo appaia perso, lontano, e non si può darne la colpa solo alle campagne di stampa sui dipendenti nullafacenti o fannulloni. Su questo il sindacato deve riflettere.

4. Nelle riforme del lavoro pubblico degli anni novanta, in particolare nella «seconda riforma» Bassanini-D'Antona del 1997-1998, in cambio di un «bagno di democrazia» imposto al sindacato attraverso la misurazione della rappresentatività e l'indizione di elezioni generalizzate delle Rsu senza «terzi riservati» o altre garanzie, si era previsto un sistema fortissimo di contrattualizzazione piena e una rete sottostante di relazioni sindacali sostanzialmente sconosciute, a quel livello, nel settore privato. Era la richiesta esplicita del coinvolgimento sindacale nell'ammodernamento, nell'efficienza, nello «stare accanto ai cittadini» dell'amministrazione pubblica.

Come prima applicazione del sistema, nei contratti 1998-2001 fu introdotto un nuovo ordinamento professionale in grado di superare lo sterile e paralizzante «mansionismo», adottando il *Broad banding system* (Bbs), in grado di favorire una maggiore flessibilità e articolazione nell'utilizzo del personale, garantendo nel contempo sviluppo professionale ed economico.

La gestione di queste opportunità di legge e contrattuali è stata in seguito sempre meno orientata in senso virtuoso: per responsabilità della politica (a livello centrale e a quello decentrato), dei vari governi (di segno diverso, con orientamenti e responsabilità diverse, ma con molti punti negativi in comune), della dirigenza (una grande incompiuta, a voler essere buoni), ma anche del sindacato, che non ha saputo o voluto approfittare in senso innovativo del suo grande potere. Poi sono arrivati il ciclone delle campagne di stampa sui fannulloni, le inchieste sugli sprechi (tutte vere, anzi, si potrebbe fare di più), il super attivismo di Brunetta e la sua riforma, il blocco tremontiano della contrattazione collettiva confermato anche dal Governo Monti. Il sindacato tutto ha mostrato in questo frangente, al di là delle divisioni, come il consenso dei cittadini (ma anche di molti dipendenti pubblici) fosse bassissimo: il ciclone si è abbattuto con ben scarse resistenze di massa, dimostrando un forte deficit di proposta e uno scollamento, soprattutto culturale, con la realtà della pubblica amministrazione.

In questa fase, una ripresa di rapporto con il sindacato la si può osservare nella stessa normativa della *spending review*, con la previsione di relazioni sindacali «forti» nella gestione della «mobilità» del pubblico impiego⁴. È un'occasione per una collaborazione nella definizione dei nuovi assetti del pubblico impiego, per favorire una nuova visione delle funzioni, delle attività, dei compiti dello Stato (nella sua accezione più ampia, comprensivo delle realtà regionali e locali). Questa occasione, pur in una fase così difficile, deve essere colta per una complessiva ripresa di credibilità, altrimenti la deriva sarà quella attualmente presente in Italia e nel resto d'Europa, ossia una contrattazione collettiva e relazioni sindacali non piene, ma oggetto di sempre possibili interventi legislativi o co-

⁴ Mobilità non intesa solo come mobilità di ufficio o geografica, ma anche con qualche possibilità, per ora residuale, di «mobilità in uscita», come ipocritamente definita nel settore privato.

munque regolativi, esposte a *stop and go* dettati di volta in volta da scelte politiche o da emergenze finanziarie. Uno stato un po' limbico, con un riconoscimento dovuto (ma poco convinto, anche da parte dei governi di «sinistra») alla centralità del sindacato nel pubblico impiego, con concessioni magari anche significative, ma non più considerato fattore di crescita e di sviluppo.

In conclusione deve essere fatta una considerazione. Se è vero che uno stato sociale, più in generale uno Stato «connettivo» e «promozionale», non può espandersi, rafforzarsi, ammodernarsi e rendersi efficace ed efficiente senza un personale pubblico fortemente motivato, coinvolto, efficiente e flessibile⁵, può non essere vero il contrario. È cioè possibile che il sistema di welfare, in caso di forte crisi economica e di affermazione di linee liberiste spinte, sia posto in fase restrittiva, amputato in alcune componenti, comunque sottoposto a rimaneggiamenti e riduzioni. Più che eliminato, posto in una situazione di incertezza, privo di una sua coerenza, di un centro di gravità: un taglio qui, un finanziamento lì (e sappiamo che l'incertezza sull'effettiva consistenza e durata della rete di protezione può avere un effetto molto negativo sulla coesione sociale, molto più del taglio in sé). Nello stesso tempo, però, il personale pubblico potrebbe rimanere sostanzialmente immune dal processo. Certo, nelle fasi più gravi della crisi economica, sottoposto a (o minacciato di) blocchi retributivi o a uno stillicidio di piccoli e grandi prelievi (il taglio delle tredicesime, la non erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale o altro), ma, nei fatti, non molto di più. Ne farebbe le spese il personale precario, negli ultimi anni sottoposto a una forte restrizione sul versante delle garanzie (più simile ma non identico al precario del settore privato), ma il personale a tempo indeterminato probabilmente rimarrebbe stabile.

Come abbiamo visto, tra pubblico, parapubblico e privato gravitante sulla pubblica amministrazione, il personale interessato è un numero superiore ai quattro milioni. Sono persone, famiglie, sono «mercato», sono

⁵ Flessibile perché le stesse aspettative sociali, i bisogni dei cittadini, mutano con il mutare della società: i servizi sociali cambiano – o meglio il loro contenuto – non dopo un secolo, ma spesso dopo pochi anni. Il personale pubblico dovrebbe essere in grado di intercettare questo cambiamento, proponendo e operando modifiche anche organizzative in tempi brevi.

«Pil». Anche i liberisti più estremisti se ne rendono conto: anzi alcuni, al di là delle parole, non ne sono affatto preoccupati. Se si vuole, ritornando alla risposta iniziale, è vero che in molti casi i tagli alla spesa pubblica sono scaricati direttamente sul cittadino, ma non incidono sugli sprechi (che rimangono nascosti), sui costi della politica (che sono difesi accanitamente, a dispetto di una diffusa insofferenza sociale), ma anche sul personale (neanche chiedendo e proponendo, in alternativa e dove necessario, un cambio di passo nell'efficienza e nell'impegno). Il leitmotiv, in questi giorni e mesi di interventi sulla spesa, è sempre: «con questi tagli dovremo ridurre i servizi ai cittadini». Sarà pure vero, e quindi necessario opporsi, ma non è veramente possibile ridefinire, in modo più complessivo e articolato, i propri costi e le proprie performance?

È compito sia del sindacato sia della sinistra tutta evitare una scissione di questo tipo tra stato sociale e suoi addetti, culturalmente, politicamente e socialmente pericolosissima, ma il cambiamento di prospettiva deve essere profondo e senza tatticismi o opportunismi. Non si può assistere impotenti a uno stato sociale eroso dalla crisi e, meno che mai, «vittima della potentissima corporazione dei dipendenti dei servizi sociali, contraria a ogni ridiscussione del proprio spazio» (Pombeni, 1996).

Riferimenti bibliografici

Pombeni P. (1996), *Prefazione*, in Ritter G.A., *Storia dello stato sociale*, Roma-Bari, Laterza.

TAVOLA ROTONDA



La valorizzazione del lavoro pubblico

(con Paolo Bonomo, Federico Bozzanica, Daniele Ilari,
Antonio Naddeo, coordina Mario Ricciardi*)

Mario Ricciardi

Iniziamo con una prima considerazione retrospettiva. Sono passati esattamente vent'anni dalla legge delega dell'ottobre 1992, che segnò l'inizio della riforma del pubblico impiego: quali sono i risultati raggiunti, quali invece le questioni ancora aperte? Naturalmente questo implica una riflessione che tenga conto sia dei cambiamenti intervenuti nel contesto complessivo sia i successi e i problemi inerenti al meccanismo della riforma.

Antonio Naddeo (Ministero della Funzione pubblica)

La riforma del 1993 si situa in una stagione di rinnovamento complessivo del sistema. Si era inoltre in un contesto economico e politico complicato – la legge delega del 1992 venne fatta a valle di una situazione finanziaria molto difficile per il nostro paese – anche a seguito delle vicende conosciute come «mani pulite». Il sistema delineato dalla legge delega, e poi dal decreto legislativo del 20 novembre 1993, con la privatizzazione del rapporto di lavoro, era finalizzato a inserire nel pubblico impiego comportamenti, regolamenti, leggi, relazioni sindacali del sistema privato, dando grande importanza alla contrattazione, anche mediante l'istituzione di un organismo autonomo specifico, l'Aran. L'intenzione del legislatore era quella di dettare le regole del rapporto di lavoro, mentre poi – e questo ci serve a capire perché ci sono stati interventi legislativi anche nell'ultimo periodo – uno dei problemi scaturiti dal nuovo sistema è stato che la contrattazione è andata oltre questo compito: abbiamo trovato, cioè, contratti collettivi che non hanno soltanto disciplinato le regole del rapporto di lavoro, ma sono entrati nell'ambito dell'organizzazione del lavoro, in alcuni casi prevedendo norme che il legislatore aveva riservato esclusivamente alla legge.

* Mario Ricciardi è docente di Relazioni industriali nell'Università di Bologna.

Il nuovo sistema è stato importante, ha responsabilizzato datore di lavoro e organizzazioni sindacali, e rilevante è stato il contributo del sindacato alla riforma del 1993. I contratti collettivi di allora hanno portato tantissime novità nelle amministrazioni, soprattutto hanno inserito nella gestione dei rapporti di lavoro il sistema della valutazione, della misurazione dell'attività, segnando una cesura con i contratti precedenti, dove c'erano soltanto parvenze di misurazione della produttività, che erano in realtà solo degli strumenti per integrare il trattamento economico con componenti retributive erogate a pioggia. Il primo contratto dei ministeri (1995), ad esempio, conteneva qualcosa di simile a ciò che ha fatto più di recente il ministro Brunetta: quel contratto, condiviso anche dalle organizzazioni sindacali, aveva un premio che doveva essere dato solo al 15 per cento dei dipendenti. Questo vuol dire che già allora, a livello di contrattazione, ci si era posti il problema di come incentivare la produttività, in modo naturalmente differenziato, trovando una soluzione che poi, vent'anni dopo, ha riscoperto lo stesso nuovo legislatore.

Faccio un breve salto alle riforme del 1996-1997. In quell'occasione si è cercato, dopo la prima tornata contrattuale, di correggere alcuni difetti della prima riforma, nel senso di rendere più indipendente l'Aran, ma soprattutto di renderla un vero e proprio agente contrattuale in rappresentanza di tutti i datori di lavoro (Stato e autonomie locali). Nella stesura del decreto legislativo 29 del 1993, l'Aran dipendeva strettamente dalla presidenza del Consiglio, e le direttive per la contrattazione erano uguali per tutti i comparti: con la riforma del 1996 («riforma D'Antona»), in pratica, l'Aran diventava il rappresentante di tutti i datori di lavoro, in special modo delle Regioni e degli enti locali. Un aspetto fondamentale di quel periodo fu la riforma della contrattazione di secondo livello, che non si chiamò più contrattazione decentrata ma «contrattazione integrativa» (terminologia tipica del settore privato), che veniva vista come uno strumento di gestione del personale a livello aziendale, dando così alle amministrazioni un importante strumento di gestione anche della retribuzione a livello aziendale.

Un altro importante tassello fu la riforma della dirigenza, fondata sulla contrattualizzazione della dirigenza generale, di prima fascia, e sul rinnovamento generale delle norme al riguardo. Uno degli elementi che non ha funzionato nella riforma del 1993 è stato proprio il ruolo della dirigenza: nelle amministrazioni, infatti, non si è riusciti a creare quella figura

di dirigente che fosse soprattutto gestore di risorse umane e finanziarie. Della materia del rapporto di lavoro se ne è occupato esclusivamente il capo del personale: è lui l'addetto alle regole, agli stipendi, alla contrattazione integrativa, gli altri dirigenti sono stati esclusi (o hanno voluto escludersi) da questa impostazione. Il contratto integrativo, ad esempio, è diventato un momento in cui l'amministrazione, nel più breve tempo possibile e senza tanti fastidi, deve concludere la contrattazione, non entrando nel merito delle questioni. Prendiamo, ad esempio, il tema delle Regioni. Mi ricordo che quando dovevamo approvare i contratti della sanità, all'ultimo momento il comitato di settore metteva sul tavolo quella *fiche* in più proprio per far firmare il contratto, e quei contratti costavano molto di più di quanto dovevano costare (tanto è vero che non venivano mai approvati dalla Corte dei conti). In quel caso federalismo voleva dire autonomia delle Regioni, ma senza responsabilizzazione, e i risultati si vedono adesso.

Il problema non è la legge, che è stata più o meno applicata, ma gli esiti che ha prodotto quella legge, e cioè che nel rapporto di lavoro deve esserci qualcuno che fa gli interessi del datore di lavoro e qualcuno che fa gli interessi del lavoratore. Massimo D'Antona aveva parlato di «contratti nuovi e contraenti vecchi»: ecco, è stato proprio così, cioè che le pubbliche amministrazioni hanno affrontato quella riforma, che era molto più avanzata di quanto potessero fare, da «contraenti vecchi».

Io ho lavorato più o meno sempre nella contrattazione, e posso dire che il primo problema è che noi dirigenti non sappiamo contrattare: l'organizzazione sindacale lo sa fare benissimo, anche se è un po' più semplice, visto che devono semplicemente chiedere. Prendiamo, ad esempio, i contrasti che insorgono nei tavoli sindacali sulla valutazione: io dico sempre che è una responsabilità in primis dei dirigenti, perché non si può chiedere ai sindacati di condividere la responsabilità della valutazione, se tizio è più o meno efficiente di caio.

Tra l'altro, la differenza nella valutazione la prevedono gli stessi contratti: c'erano norme che parlavano di produttività collettiva e individuale, l'hanno scritta i contratti collettivi, non il ministro Brunetta. Poi si scendeva in contrattazione, si faceva la contrattazione integrativa, cercando di utilizzare tutte le risorse possibili, dandole a vario titolo, per far sì che il risultato fosse più o meno simile, dal punto di vista retributivo, per tutti. Ecco, questo sistema non ha funzionato.

Daniele Ilari (Uil Fpl)

La riforma del modello contrattuale del 1993 ha sostanzialmente ridisegnato il sistema all'interno di uno scenario nuovo, rappresentato dall'autonomia amministrativa delle Regioni, dal dibattito sul federalismo e il decentramento. Ha portato avanti un ragionamento del tutto nuovo, cioè l'equiparazione tra lavoro pubblico e lavoro privato. L'aspetto fondamentale della riforma era la separazione tra il ruolo della politica e il ruolo gestionale. Una delle questioni rimasta lacunosa è il fatto che la dirigenza non sia riuscita ad affermare il proprio ruolo; in pratica: il dirigente, pur avendo strumenti gestionali, non li poteva utilizzare.

In quel sistema la «politica» avrebbe dovuto individuare le linee programmatiche, di carattere generale, che il dirigente, nell'ambito della contrattazione con le organizzazioni sindacali, avrebbe dovuto applicare, portando a compimento quelle aspettative e quegli obiettivi. Ma la «politica» ha saltato completamente il ruolo della dirigenza: ad esempio, solitamente il mio interlocutore, nei tanti anni passati a fare contrattazione aziendale e integrativa, non era il direttore o il dirigente, bensì direttamente l'amministratore locale. Era proprio la «politica», che avrebbe invece dovuto svolgere un ruolo di regolazione del rapporto, a dettare direttamente le regole del gioco, anche al tavolo di contrattazione. Mi sento di dire, quindi, che la «politica» non è stata in grado di gestire quella trasformazione rappresentata dalla riforma contrattuale.

In questa mancanza di ruolo della dirigenza entra a pieno titolo la «politica», appunto, perché spesso la «politica» diventava il referente e l'interlocutore principale, e non ha mai voluto abbandonare questa sua facoltà di essere strumento regolatore anche all'interno delle dinamiche del rapporto di lavoro, soprattutto a livello di integrativi aziendali e amministratori locali. In questa fase il merito del sindacato è stato quello di affrontare una serie di questioni estremamente spinose, che hanno poi portato a un primo ragionamento serio sulle Rappresentanze sindacali unitarie, quindi sul coinvolgimento a livello aziendale e territoriale anche dello strumento di rappresentanza più diretto, cioè quello che coinvolgeva direttamente i lavoratori. L'interlocuzione fra parte datoriale e sindacale si è quindi arricchita di un nuovo elemento, che ha condotto poi al ragionamento successivo del referendum del 1995 sull'art. 19 dello Statuto, trovando un senso compiuto con l'accordo quadro del 1998.

Tutto questo nasce dall'individuazione dei due modelli contrattuali,

che è l'altra grande novità. Si riaffermava il valore del contratto nazionale come strumento di regolazione, contemporaneamente si affermava anche il valore del contratto decentrato. Nasceva così un nuovo concetto di rappresentanza e rappresentatività, perché le Rsu erano una novità in senso assoluto.

Certo, anche il sindacato ha le sue colpe. Questa fase di trasformazione non abbiamo saputo coglierla pienamente, quel ragionamento sulla responsabilizzazione degli amministratori locali e del sindacato non abbiamo saputo portarlo fino in fondo, e tante volte ha prevalso la logica di parte più che quella del senso di responsabilità collettivo.

Paolo Bonomo (Cisl Fp)

Con la riforma il sindacato si è messo in gioco, e non soltanto sul progetto. Il rinnovo delle Rsu ogni tre anni, ad esempio, ha significato cambiare tutto rispetto al precedente metodo di calcolo della rappresentatività. O ancora: con l'entrata in vigore della riforma siamo usciti dai consigli d'amministrazione, perdendo quella posizione di verifica e controllo dell'operato delle pubbliche amministrazioni che abbiamo poi riconquistato con la contrattazione. Sul progetto complessivo della riforma, insomma, il sindacato ha fatto un investimento.

Se guardo agli anni passati, ma anche fino a poco tempo fa e a volte anche oggi, fatico a trovare una pubblica amministrazione che ragiona per obiettivi, programmi, risultati. La mentalità prevalente nelle amministrazioni centrali è quella di esaurire gli stanziamenti a disposizione, altrimenti l'anno successivo non vengono riassegnati nella medesima quantità, e questo è antitetico a ogni discorso legato agli obiettivi. La stessa riforma Bassanini sul decentramento è fallita: gli uffici territoriali del governo, che dovevano essere il luogo dove concentrare tutte le amministrazioni dello Stato nel territorio, dal 2001 sono rimasti lettera morta, tanto è vero che il governo ha ripreso l'idea nell'ultima legge sulla *spending*. Così come è fallita l'idea che decentrare, quindi avvicinare il servizio al cittadino, comportava anche un migliore controllo: le cronache di questo periodo testimoniano che non è così, perché non c'è stato alcun controllo da parte di nessuno.

Ora, per paradosso, aleggia nel dibattito pubblico la tentazione di riaccentrare le competenze. Se è stato sbagliato decentrare senza responsabilità e senza controlli, è ugualmente sbagliato accentrare di nuovo

tutto a Roma. Credo che la soluzione sia un mix fra le due tendenze, individuando bene però competenze, responsabilità e controlli, evitando nel contempo le duplicazioni, ossia di assegnare funzioni a più enti o soggetti istituzionali.

Due parole sulla contrattazione. Per noi l'esperienza di questi anni è stata vincente, mentre dalle amministrazioni e dalla dirigenza è stata vista spesso come un ostacolo, non un fattore di sviluppo e partecipazione. Insisto sul concetto di «partecipazione» ai processi di riforma, di cambiamento, perché lì il contratto integrativo può avere un ruolo, che non significa co-gestire, bensì condividere un progetto. Su questo versante siamo molto in ritardo, i risultati non sono positivi, e proprio per un'incapacità delle pubbliche amministrazioni e della dirigenza a capire questo nuovo ruolo. In generale, mentre sullo strumento contrattuale la riforma ha dato buoni risultati, anche sul piano delle relazioni sindacali che poi si sono sviluppate, sulla fase applicativa della modernizzazione delle pubbliche amministrazioni c'è ancora molto da fare.

Federico Bozzanica (Cgil Fp)

Voglio partire dall'assoluta modernità di quell'intuizione, che metteva insieme tre idee che rimangono estremamente attuali. La prima è il decentramento, la centralità del territorio, l'idea che gli apparati dovessero essere costruiti in relazione al funzionamento del territorio; la seconda è la contrattazione, l'autonomia contrattuale, e di ciò che essa implica rispetto ai processi organizzativi degli enti; la terza è la rappresentanza, e l'attualità di quest'ultima è evidente in un'epoca di accordi separati, come accaduto in Fiat.

Quell'impianto normativo ha generato cose assolutamente positive: penso soprattutto al sistema delle autonomie locali e alla sanità, cioè ai livelli di flessibilità, anche organizzativa, che prima di quei contratti non esistevano. Pensare che un asilo si potesse chiudere un po' più tardi era un'utopia, mentre oggi, con tutte le resistenze anche del sindacato più corporativo del mondo, c'è ovunque la possibilità di introdurre elementi di flessibilità nell'organizzazione dei servizi. Il passaggio ha visto straordinarie innovazioni, che hanno investito il nostro ruolo, il livello contrattuale, la costruzione del sistema di inquadramento. Prima c'era un blocco rigido, in cui era assolutamente impensabile fare cambi di mansione: oggi c'è la possibilità di ragionare su ciò di cui gli enti hanno ve-

ramente bisogno, rispondendo alla necessità di attuare riqualificazioni del personale o superare determinate professionalità.

Si sono evidenziati anche dei limiti. Anzitutto occorre segnalare una serie di resistenze a questo tentativo riformatore provenienti non solo dalla dirigenza, ma anche dalla «politica», che si è via via riappropriata di un ruolo che, in una prima fase, vedeva messo in discussione. Un altro elemento è la leva finanziaria, usata spesso anche come pretesto per evitare di fare determinate cose.

Mario Ricciardi

Ovviamente già in questa prima parte del nostro dibattito i riferimenti all'attualità sono stati numerosi, dunque passiamo agli avvenimenti di questi ultimi anni, cercando poi di fare qualche ragionamento sulla prospettiva. Cosa è accaduto? È successo che, enfatizzando – io credo – i limiti della contrattazione e del sistema di relazioni sindacali, oltre che per ragioni di natura politico-ideologica, a un certo punto è arrivata la riforma Brunetta, la quale, partendo da oggettivi limiti dell'esperienza pregressa, ma dandone una lettura rivolta a colpevolizzare il sindacato e la contrattazione collettiva, ha inteso sostanzialmente rovesciare il sistema precedente. Poi, dopo che il *picador* Brunetta aveva infilato un bel po' di *banderillas* su sindacati e contrattazione, è arrivato il *toreador* Tremonti che ha dato la stoccata decisiva, mettendo in stand by non solo la contrattazione, ma anche la riforma appena varata. Infine è arrivata la *spending review*, che probabilmente è un modo un po' esotico per definire i tagli lineari. Tutto questo sollecita una serie di domande: come vivono i sindacati questi quattro anni di congelamento contrattuale? cosa si dovrebbe fare della riforma contenuta nel d.lgs. 15/2009? Ovviamente molto dipende dal quadro politico e dalla prospettiva economica: al netto di tutto questo, però, i sindacati pensano che bisognerebbe modificarla radicalmente, oppure che, tutto sommato, questa riforma abbia introdotto cambiamenti necessari, che probabilmente le parti sociali da sole non sarebbero riuscite a fare, quindi in fondo si potrebbe anche mantenere ciò che ha fatto la destra, magari correggendolo un po'? Infine: quando, prima o poi, questa lunga fase di blocco contrattuale finirà, quali saranno le priorità e i temi da portare al tavolo delle trattative? Perché dopo quattro, cinque anni di blocco, immagino che la pentola sia piuttosto ribollente, prima tra tutte per la questione salariale, ma ovviamente non solo per quella.

Paolo Bonomo (Cisl Fp)

Negli ultimi anni il lavoro pubblico italiano ha sofferto tanto, ma non ha visto riduzioni di posti o di retribuzione come accaduto negli altri paesi europei. Questo non toglie che il blocco del contratto dura da troppi anni, e i lavoratori ne risentono.

Lo spirito della legge Brunetta, che è arrivata all'inizio della crisi, poteva anche essere condivisibile: voleva dare una spinta a una maggiore efficienza, a lavorare per obiettivi, misurare i risultati, introdurre elementi di trasparenza, cosa – quest'ultima – che anche oggi le pubbliche amministrazioni tentennano ad applicare, cioè a rendere disponibili le informazioni sui servizi resi e su come vengono utilizzate le risorse disponibili. A fronte di un obiettivo in teoria condivisibile, si sono però utilizzati messaggi totalmente sbagliati, come quello della campagna sui fannulloni, che ha lasciato piaghe ancora aperte.

L'altra questione è quella della valutazione, le famose tre fasce. Si ricordava all'inizio che sin dal primo contratto dei ministeri c'era il cosiddetto «fondino», che era una piccola quota del fondo di produttività, messa a disposizione del dirigente per premiare colui o coloro che riteneva meritevoli. L'esperienza di questo fondino è stata che non si è premiato il merito, perché non si è avuto il coraggio di scegliere e stabilire dei criteri. Nonostante ciò, successivamente nei contratti di tutti i comparti l'elemento valutazione è stato introdotto, e se è vero che in molti contratti integrativi si sono distribuiti soldi a pioggia, è altrettanto vero che in molte parti non è stato così.

Proprio in riferimento alla legge Brunetta, perché predeterminare per legge, a prescindere, che un quarto degli addetti è incapace? Affidiamo tutto ciò alla contrattazione, invece. Ci sono amministrazioni che adottano un sistema di valutazione più o meno avanzato, ma i contratti si fanno sempre in due. Il problema, allora, è che bisogna stabilire criteri oggettivi, predeterminati, perché altrimenti facciamo il «fondino 2» degli anni novanta: i soldi già sono pochi, se poi vengono distribuiti male diventa un problema.

Riguardo alla *spending*, noi veniamo da una stagione di tagli lineari: adesso hanno cambiato denominazione, quella nuova è *spending review*, ma sempre di tagli lineari si tratta. Noi siamo strafavorevoli alla *spending review*, a patto che sia una vera revisione della spesa, che scaturisca da un'analisi delle funzioni, dei fabbisogni e dei risultati da raggiungere. Ad

esempio, io faccio fatica a capire di quale tipo di revisione della spesa si tratti l'accorpamento delle agenzie fiscali, Entrate e Territorio, Dogane e Monopoli. Noi siamo disponibili a un confronto, però bisogna chiamare le cose con il loro nome: su questa partita degli organici si sono fatti tagli lineari, trovando poi correttivi per cercare di evitare i sovrannumeri.

Vendo adesso alla domanda su quando si riaprirà la contrattazione. Per noi è già aperta: il tavolo avviato con il ministro Patroni Griffi, al di là della gestione della riduzione degli organici, dovrebbe portare alla definizione di un accordo quadro sulle relazioni sindacali, di cui siamo in attesa del perfezionamento dell'atto di indirizzo e della convocazione dell'Aran. Noi puntiamo molto su questo accordo, da subito, per incentivare, sviluppare e dare più importanza alla contrattazione integrativa, anche in assenza del rinnovo del contratto, perché vogliamo dare un ruolo più incisivo alle Rsu e alla contrattazione territoriale e aziendale. Ma con quali risorse? L'art. 16 della manovra del luglio 2011 pone un obbligo, e non una facoltà, a tutte le amministrazioni di presentare piani di riorganizzazione entro il mese di marzo di ogni anno. In alcune amministrazioni questo già è stato fatto, anche se purtroppo sono ancora poche: dove è stato fatto, però, sono state trovate risorse importanti per alimentare il fondo di amministrazione.

L'art. 16, quindi, è un ottimo strumento, perché non significa risparmi di gestione «vecchia maniera», bensì redigere piani di razionalizzazione, vedere dove si può risparmiare, ottimizzare, eliminare sprechi e spese improduttive, magari anche consulenze, insomma analizzare come vengono spesi i soldi in rapporto alle funzioni. Noi riteniamo che l'accordo sulle relazioni sindacali debba fornire strumenti a questo nuovo percorso, da subito, e queste risorse, come stabilisce l'art. 16, nel limite massimo del 50 per cento, possono essere destinate alla contrattazione integrativa. L'art. 16 è uno strumento importante che il legislatore già ha individuato, ma dobbiamo applicarlo: è un'opportunità importante per portare soldi in tasca ai lavoratori senza aggravare le casse dello Stato. Del resto, l'ultima azione del ministro Brunetta è stata proprio una direttiva a tutte le amministrazioni per dare attuazione all'art. 16.

Mario Ricciardi

Vorrei introdurre un ulteriore elemento, visto che si parla di contrattazione di secondo livello. Sul tema della produttività è in corso una tratta-

tiva con Confindustria, e una delle questioni in campo è quella della decontribuzione e detassazione: voi pensate che sia uno strumento utilizzabile anche nel pubblico?

Antonio Naddeo (Ministero della Funzione pubblica)

Vorrei dire una cosa subito su questo. Proprio con Brunetta avevamo riflettuto a lungo su come stimolare la contrattazione integrativa, perché il ministro aveva capito che senza la contrattazione tutta la sua riforma moriva, cosa che si sta adesso verificando. Noi abbiamo lavorato sulla decontribuzione, ma c'è un problema non tanto piccolo: io controllo tutti i contratti integrativi, dei ministeri, degli enti pubblici economici, in tutti i contratti si parla di valutazione, ma il risultato di quella valutazione è assolutamente nullo. Se valutazione vuol dire che tutti noi che siamo seduti intorno a questo tavolo meritiamo 10, la valutazione (che può anche essere scritta benissimo) non serve a niente, perché qui ci sarà qualcuno che è 10, qualcuno che è 8, qualcuno che è 7. Naturalmente ci sono eccezioni, forse in qualche ente locale, oppure alle agenzie fiscali, che però hanno retribuzioni più alte, e allora lì c'è un sistema avanzato. Questo dovrebbe valere anche per i Beni culturali e altri ministeri, dove si può misurare la produttività, e la misura dovrebbe dare risultati di differenziazione. Insomma, noi abbiamo riflettuto e lavorato sulla decontribuzione, ma alla fine abbiamo dovuto constatare che il solo elemento che dava una differenziazione era lo straordinario, perché le altre cose erano sempre stipendio: ovviamente io non posso fare la decontribuzione su un'in-dennità che prendono tutti, per me quella non è produttività. Poi Tremonti ha reso impraticabile pure quella possibilità.

Daniele Ilari (Uil Fpl)

In realtà Brunetta non ha immesso elementi di novità assoluta, perché già nella contrattazione nazionale a partire dalla seconda metà degli anni novanta si introducevano elementi legati alla valutazione, e con il Ccnl del 31 marzo 1999 si dava avvio al nuovo sistema di classificazione del personale, quindi a tutto il discorso legato alle progressioni di carriera. Queste ultime sono state una vera novità nella pubblica amministrazione e dovranno essere utilizzate meglio per il futuro, perché il tema della valorizzazione della professionalità è centrale per il funzionamento della pubblica amministrazione. Voglio anche ricordare che già nel 2007 si-

glammo un memorandum dove si ragionava di merito, efficienza, produttività, valutazione della performance, e il sindacato fu artefice anche di quell'accordo e di quel memorandum.

L'elemento assolutamente inaccettabile del decreto legislativo 150 è l'obiettivo evidente di ridimensionare il potere contrattuale del sindacato, visto solo come elemento di conflittualità e non come organismo di rappresentanza del lavoro pubblico, quindi come valore aggiunto. Quel provvedimento si è infatti tradotto in uno svilimento del lavoro pubblico: tutto quello che è seguito all'applicazione del decreto 150, anche in termini di campagna sui media, partiva sostanzialmente dall'idea di una pubblica amministrazione fatta di lavoratori e lavoratrici per lo più inefficienti, incapaci di garantire la qualità dei servizi, fannulloni che passano la maggior parte della propria attività lavorativa in altre faccende affaccendati.

Ma il nostro è uno strano paese, dove si passa da una situazione di totale mancanza di controlli, che ha prodotto ovviamente una serie di guasti, a una riforma che rischia di produrre l'effetto esattamente opposto, cioè di ingessare completamente i meccanismi della contrattazione, che così negativi non sono mai stati. Si è quindi passati da una situazione di totale mancanza di controlli a un meccanismo di totale ingessatura, che non produce gli effetti sperati e non ottiene nulla in termini di miglioramento della qualità e quantità dei servizi.

Il protocollo sul lavoro pubblico siglato con il ministro Patroni Griffi, di cui però con la *spending review* è rimasto ben poco, riafferma un principio: rimettere al centro la contrattazione nazionale, e questo è di per sé in esatta antitesi rispetto al decreto legislativo 150, che invece sosteneva il ridimensionamento della contrattazione in generale. C'è anche un secondo punto in antitesi: il protocollo intende costruire meccanismi di valutazione semplificati. La riforma Brunetta, infatti, nella capacità di tradurre i principi in fatti concreti ha prodotto poco, perché è farraginoso e complesso. Si pensi solo ai meccanismi delineati per la valutazione, basati su commissione per l'integrità e la trasparenza, organismo indipendente di valutazione, organismo politico, dirigenza: tanti passaggi per costruire un sistema che non produce risultati. Ad aggravare la situazione, infine, ci ha pensato Tremonti, perché bloccando la contrattazione ha creato ulteriori problemi.

Cosa fare adesso? Occorre rimettere al centro la contrattazione, con

strumenti anche un po' più cogenti, perché senza contrattazione non si va da nessuna parte. E poi riprendere il protocollo sul lavoro pubblico, che contiene alcuni elementi importanti, ad esempio sulla riorganizzazione e razionalizzazione amministrativa, superando la logica dei tagli lineari. Credo poi che vada proposto un ragionamento sulle vere fonti di spreco, sulla razionalizzazione della macchina amministrativa, sui famosi piani di relazione triennale, sul 50 per cento di risorse aggiuntive che potrebbero incentivare la produttività, tutte cose che stanno dentro anche al decreto correttivo emanato da Brunetta. Ma per farlo bisogna riaffermare il principio della contrattazione e rimettere al centro il ruolo del sindacato, che ha sempre e comunque gestito i conflitti sociali, rappresentando quelle lavoratrici e quei lavoratori che devono poi garantire i servizi pubblici. Pensare di mettere il sindacato in un angolo è un errore strategico, il sindacato va invece reso corresponsabile delle scelte.

Ma se il principio è la produttività, si pensi solo all'effetto che farebbe incentivarla nelle pubbliche amministrazioni detassando le componenti accessorie del salario, perché poi andrebbe chiarito come si farà negli enti locali, nella sanità, nelle strutture, ad assicurare qualità e quantità dei servizi con la riduzione delle dotazioni organiche, senza possibilità di fare contrattazione. Pensiamo allora a uno strumento semplice, elementare, che può produrre effetti importanti perché coinvolge direttamente i lavoratori, dandogli obiettivi chiari e progetti di produttività mirati, migliorando al tempo stesso la qualità e quantità dei servizi resi ai cittadini.

Federico Bozzanica (Cgil Fp)

La mia critica alla legge Brunetta è abbastanza radicale. Quel complesso di norme mette in discussione due principi fondamentali dell'impianto ereditato dal passato. Anzitutto, sostanzialmente si sconfessa l'idea della parità del rapporto di lavoro tra pubblico e privato. È una rivincita della legge sulla contrattazione, che di fatto toglie alla contrattazione determinate materie, individuando nel sistema di relazioni sindacali uno dei problemi relativi al funzionamento delle pubbliche amministrazioni. E se contiamo il numero di circolari che sono uscite sulle relazioni sindacali, possiamo tranquillamente dire che su questo tema c'è stato un vero e proprio accanimento.

La seconda violazione introdotta da Brunetta, rispetto all'impianto ereditato dal passato, è di carattere culturale. Con Brunetta si ritorna alla

pubblica amministrazione declinata al singolare. Mentre i processi di riforma di cui abbiamo finora parlato evidenziavano la molteplicità delle pubbliche amministrazioni (un ministero, una Asl, un Comune, sono cose completamente differenti), nell'impianto culturale della riforma Brunetta si ritorna all'idea che ci sia un'unica pubblica amministrazione, e che quindi si possa pensare anche a un unico sistema di valutazione, un unico sistema di performance individuali. Sistema di valutazione che noi da subito abbiamo contestato. Perché, da una parte, colpiva fortemente le relazioni sindacali, generando elementi di rigidità che non facilitavano qualsiasi possibile elemento di innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni, dall'altra, definiva meccanismi di valutazione individuale che non hanno funzionato.

Noi abbiamo fatto un tentativo col ministro Patroni Griffi, con l'intesa dell'11 maggio, di recuperare il sistema di relazioni sindacali. Nella stessa intesa abbiamo fatto anche un tentativo di rilancio delle performance organizzative, un tema cui noi teniamo molto. E non per una contrarietà ideologica alle performance individuali, ma sia perché pensiamo che la valutazione delle performance organizzative possa anzitutto essere agevolmente rilevabile, visto che il funzionamento di un ufficio o di un servizio è più facilmente misurabile della singola prestazione dell'individuo, sia perché crediamo che la sfida vera per i prossimi anni, ritornando al citato memorandum del 2007, è il rapporto tra servizi, pubblica amministrazione e cittadini.

In questo senso, ciò che è mancato in questi anni è stato il coinvolgimento dei cittadini nella valutazione dell'efficacia dei servizi pubblici. Credo sia necessario dare la possibilità ai cittadini di esprimersi sull'efficienza ed efficacia dei servizi, attraverso un'idea della valutazione che non sia esclusivamente legata all'incentivo salariale, come invece siamo sempre portati a pensare. Noi dobbiamo porci il problema di come valutare i servizi che garantiamo ai cittadini: non soltanto per monitorare l'effettivo funzionamento di determinati servizi, ma anche per superare la questione dell'estrema eterogeneità della garanzia dei servizi nel nostro paese (per essere chiari: un consultorio a Roma funziona in un modo diverso da uno di Milano o di Reggio Calabria).

Tornando all'intesa dell'11 maggio, bisogna ricordare che poi arriva la *spending review*, che la mette fortemente in discussione. Perché, per dirla in maniera semplice, si ritorna a Tremonti. Quando si stabilisce che tutti i

ministeri devono ridurre gli organici del 10 per cento, io non trovo nulla di differente rispetto a quanto si faceva in passato, oppure quando si dice che entro il 31 dicembre dovrà essere individuato il rapporto standard tra cittadini e dipendenti comunali, senza andare minimamente a vedere cosa fanno quei dipendenti (anche qui, per essere chiari: un'amministrazione comunale che ha gli asili nido aperti fino alle 18, forse ha un peso maggiore del personale educativo sul complesso dei dipendenti di amministrazioni che gli asili nido non li hanno o li hanno esternalizzati).

Tutto questo mette fortemente in discussione l'impianto di quell'intesa. Bisognerebbe, invece, analizzare anzitutto quali professionalità ci sono negli uffici, nei servizi, e quali sono davvero necessarie; poi, sulla base di quest'analisi, capire la distribuzione del personale e generare, semmai, i processi di mobilità o gli eventuali esuberi. Invece, ci ritroveremo a discutere le modalità con cui avviare gli esuberi senza intervenire minimamente sul funzionamento della macchina amministrativa. Esuberi, aggiungo, che andranno ricollocati all'interno del sistema delle pubbliche amministrazioni. Bisogna tenere presente che siamo il paese europeo che spende meno in formazione per i dipendenti degli enti pubblici. Allora mi chiedo: stiamo ridisegnando il sistema istituzionale delle autonomie locali, ma come possiamo farlo, come possiamo dar vita a questi processi di mobilità e riorganizzazione del personale in ciascun ente, senza avviare un processo di riqualificazione straordinario dello stesso personale? Questo è un grande problema del prossimo futuro.

Un'altra questione da affrontare è il superamento della permanente impossibilità di *turn-over* nel settore pubblico. I nostri dipendenti pubblici sono i più anziani d'Europa, ed è ovvio che questo incida anche sull'organizzazione delle amministrazioni. Certamente la legge sulle pensioni non aiuta, e neanche questo livello salariale aiuta ad assumere persone altamente qualificate. I possessori di master, le pluri-laureate, non sono particolarmente incentivati a entrare nella pubblica amministrazione: questo è un tema strategico, perché se pensiamo all'innovazione nelle pubbliche amministrazioni, dobbiamo anche pensare a come farvi entrare dentro persone giovani con professionalità molto elevate.

Ultimo elemento è la questione economica. Vi è la necessità di riprendere la contrattazione nazionale, ma soprattutto di liberare risorse sulla contrattazione integrativa. Oggi viviamo nel paradosso dei vincoli introdotti sulla spesa del personale, in virtù dei quali anche l'ente che potreb-

be investire non può farlo perché non può superare il tetto delle spese dell'anno precedente, considerato il vincolo della spesa del personale sul patto di stabilità. Questo sistema di rigidità mortifica qualsiasi tipo di contrattazione innovativa, tanto è vero che nella stragrande maggioranza degli enti la contrattazione integrativa è fortemente messa in discussione dagli attuali parametri.

Antonio Naddeo (Ministero della Funzione pubblica)

Io leggo la legge 150 del 2009 come una sorta di commissariamento del sistema, soprattutto della dirigenza. In realtà molti non si sono accorti che la legge Brunetta richiama l'attenzione sui responsabili, tanto è vero che è piena di sanzioni proprio per i dirigenti, mentre non ce ne sono per il personale. Credo si debba agire, almeno per quanto riguarda le amministrazioni, proprio sul ruolo della dirigenza, non mettendo sanzioni per l'incapacità di gestire, ma formando dirigenti capaci a gestire. C'è poi il problema delle progressioni di carriera: nelle amministrazioni non si capisce più chi fa cosa, chi è il funzionario, chi è che fa un tipo di lavoro, c'è solo un ammasso verso l'alto, solo perché a un certo punto c'è un imbuto che è il concorso per arrivare a essere dirigente.

La distinzione tra un funzionario e un dirigente è che quest'ultimo deve essere capace di gestire risorse umane e risorse finanziarie, dando per scontato che quando ha fatto il concorso per entrare nella pubblica amministrazione qualcuno gli abbia chiesto se conosceva il diritto amministrativo o la contabilità di Stato. L'attuale concorso per dirigente è più o meno lo stesso che si fa per entrare nella pubblica amministrazione, si fa il diritto amministrativo, e nessuno chiede a quel dirigente se è capace a gestire risorse umane e risorse finanziarie, a prendere decisioni. Noi dimentichiamo che nel nostro sistema, quando un dirigente fa un acquisto, deve in qualche modo agire secondo procedure trasparenti, pubbliche. Il funzionario deve fare carriera, e la carriera si fa facendo un concorso, anche per diventare dirigente. Un elemento fondamentale è far ritornare la carriera all'interno dell'amministrazione, ma la carriera deve essere piramidale, non ad anfora come è adesso. Noi abbiamo confuso la contrattazione integrativa con le scelte organizzative dell'amministrazione, soprattutto per la parte delle progressioni economiche orizzontali e verticali: io ricordo che le progressioni verticali non erano devolute alla contrattazione, mentre la contrattazione ha disciplinato anche queste, e

non erano un elemento della contrattazione, bensì una scelta organizzativa dell'amministrazione.

La contrattazione integrativa è stata vista come uno strumento che suppliva alla mancanza di risorse finanziarie della contrattazione nazionale. E per lungo tempo le retribuzioni sono cresciute molto più velocemente del settore privato. Il problema è che oggi nel pubblico impiego questa cosa si sta scontando in maniera esagerata, con un blocco della contrattazione che va avanti da anni.

I contratti nel privato si fanno lo stesso, mentre nel pubblico siamo completamente fermi, e condivido la critica delle organizzazioni sindacali anche dopo l'accordo che abbiamo fatto in maggio. Alcune cose in relazione a quel protocollo sono state fatte, poi bisogna vedere cosa ci si attendeva dal protocollo. Una norma che privilegia la performance organizzativa è entrata in vigore, l'attuale ministro l'ha fatta proprio in relazione a quell'applicazione.

I tagli delle dotazioni organiche finora non hanno avuto un effetto dirompente perché noi avevamo un vestito di almeno due taglie più largo, pure che tagliavi una taglia, ci si stava dentro. Le attuali dotazioni organiche sono state costituite almeno 30 anni fa in base a una procedura dei carichi di lavoro: 30 anni fa avevamo una Jaguar, 4000 di cilindrata, poi piano piano abbiamo cominciato a levare pezzi a questa macchina, adesso la macchina consuma tantissimo e non cammina più tanto. Una macchina un pochino più piccola andrebbe sicuramente meglio, consumerebbe meno e sarebbe più efficiente.

40 ANNI DOPO



I cambiamenti del lavoro in Italia negli ultimi decenni*

Enrico Pugliese**

1. Premessa

Quarant'anni dopo, anzi quaranta e qualcosa in più. Credo che a chiunque si occupi di lavoro, pensando all'oggi e a quarant'anni addietro, vengano in mente lo Statuto dei lavoratori e le vicende che lo riguardano ora. Ma c'è di più. Quarant'anni addietro vigeva in Italia un clima generale radicalmente diverso da quello attuale: un clima frutto di cambiamenti politici e sociali progressisti, che avevano portato a un rafforzamento della capacità contrattuale e a un significativo miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della classe operaia (e dei lavoratori in generale). La promulgazione dello Statuto dei lavoratori fu uno dei prodotti più significativi di quel nuovo quadro di relazioni sociali. Da quegli anni intendo partire per analizzare i cambiamenti nel lavoro degli ultimi decenni.

Ma quei quarant'anni (anzi qualcuno in più) per me sono importanti anche dal punto di vista personale, perché rappresentano il lasso di tempo trascorso da quando mi venne affidato, quale professore incaricato, l'insegnamento di una sociologia – per la precisione della sociologia rurale nella Facoltà di Agraria di Portici (Università di Napoli). E anche la mia vicenda di studioso è fortemente influenzata dal clima di quegli anni a cavallo tra i sessanta e i settanta. Devo precisare, però, che il clima cui mi riferisco è quello del paese e quello che si avvertiva nel mio ambiente di lavoro, non quello che dominava nella disciplina che avevo studiato e che insegnavo.

* Testo dell'*ultima lezione*, corso di Sociologia del lavoro (Dipartimento Diss, Facoltà di Scienze politiche, sociologia, comunicazione).

** Enrico Pugliese, già docente di Sociologia del lavoro nella Facoltà di Sociologia (oggi Facoltà di Scienze politiche, Sociologia, Comunicazione) della Sapienza Università di Roma.

I sociologi rurali in Europa e in America all'epoca studiavano la diffusione delle innovazioni tecniche in agricoltura, il *rural-urban continuum*, la famiglia agricola. L'unico attore preso in considerazione era l'agricoltore, il *farmer* (come lavoratore autonomo) o il contadino, the *paesant* (per il Terzo Mondo e l'Europa del Sud): i braccianti – i lavoratori agricoli, i *farm workers* –, che pure erano stati oggetto di studio negli anni trenta e quaranta, e ancora prima da Max Weber (con riferimento alle migrazioni dei lavoratori dell'Est dell'Elba), erano scomparsi. Questo distacco in America aveva un'interessante spiegazione illustrata da William H. Friedland (2010) in *Who Killed Rural Sociology*: si era passati, all'epoca del maccartismo, a temi di ricerca meno controversi e pericolosi che le condizioni e le relazioni di lavoro e i rapporti di classe. Per l'Europa non sono chiari i fattori che spingono in direzione analoga: forse l'egemonia culturale americana o forse la minore rilevanza che i braccianti agricoli avevano sulla scena politica e sociale dei più importanti paesi. L'occupazione agricola declinava fortemente e più o meno bruscamente, ma in Europa si parlava solo della *fin des paysans* (Mendras, 1967). Cosa succedesse ai lavoratori dipendenti e ai rapporti di lavoro in agricoltura, sembrava di scarso interesse per quella disciplina, così come in generale nella società: Rita Di Leo (1960) aveva pubblicato all'inizio degli anni sessanta un libro dal titolo *I braccianti non servono* che sottolineava e interpretava questo disinteresse.

Anche dei braccianti e dei contadini poveri ci si occupava talvolta – soprattutto in inchieste politiche e sindacali, e nel lavoro degli storici contemporanei – ma non più in quanto tali, bensì in quanto partecipi di un nuovo colossale processo sociale di massa: il grande esodo agricolo e rurale e la grande emigrazione degli anni del dopoguerra. Cacciati dalle campagne per le insostenibili condizioni di miseria, come dicevano le inchieste sui contadini meridionali, o partecipi della fuga dalle campagne – come Guido Crainz (1994) tiene a sottolineare in *Padania* – per l'attrazione da parte dell'industria in pieno sviluppo, le mondine e i bergamini della Bassa Padana, così come i braccianti e i contadini del Sud, potevano trovare occupazioni e condizioni di vita ben più decenti e certamente meglio retribuite di quelle che avevano nelle loro terre.

In quegli anni di grandi cambiamenti il lavoro, in particolare il lavoro operaio, come tematica andava assumendo in Italia centralità nella società, nel discorso politico e nella giovane ricerca sociale (e in quella dei

giovani economisti). E il tipo di lavoro oggetto di attenzione sia negli studi sul mercato del lavoro sia in quelli sul processo lavorativo era ormai il lavoro industriale: quello degli operai e di coloro che sarebbero presto divenuti operai.

2. La formazione della nuova classe operaia e le conquiste sindacali

Negli anni settanta – dopo i difficili e a volte dolorosi anni del primo insediamento, dell'inurbamento – quegli ex contadini, ex braccianti e artigiani rurali e i loro figli(e) e fratelli(sorelle) minori diventano il cuore della nuova classe operaia, partecipe dei grandi processi politici e sindacali del decennio. Non è una storia semplice e lineare o sempre felice (Fofi, 1964). E, come sempre, tutto è attraversato da difficoltà e incidenti: c'è chi si perde, e solo alla fine si può registrare la realtà nuova, quella della classe operaia immigrata, della nuova classe operaia italiana protagonista delle mobilitazioni operaie dei due decenni (Paci, 1973).

Dal 1960 al 1970 c'era stato il consolidarsi di una nuova realtà sociale del paese: l'industrializzazione era proseguita con lo slancio degli anni cinquanta, nonostante la crisi congiunturale del 1963-1964 che andrà appunto sotto il nome di *congiuntura*. C'è una grande trasformazione della struttura occupazionale italiana, solo in parte recepita dalle statistiche: l'occupazione nell'industria manifatturiera nel suo complesso (che pure aumenta in termini assoluti solo di un milione di unità) vede una modificazione radicale, con l'aumento dell'occupazione nella grande e nella media impresa e il travolgimento – per altro non definitivo, come risulterà chiaro qualche decennio dopo – della piccola impresa artigianale o del semplice artigianato tradizionale di produzione e di servizio.

Le condizioni di lavoro negli anni cinquanta erano state dure e la «repressione padronale», come si usava dire, era stata pesante. Basti pensare a tutta la documentata storia delle discriminazioni e delle vere e proprie persecuzioni alla Fiat di Vittorio Valletta (che comunque manteneva uno stile meno provocatorio dell'amministratore delegato attuale). Era la Fiat del «reparto confino» (dell'Osr: l'«Officina sussidiaria ricambi», detta «Officina stella rossa»), nel quale venivano inviati per punizione gli operai della Fiom o del Pci più coraggiosi e sindacalmente impegnati, come

ben illustrò l'inchiesta di *Nuovi Argomenti* (Carocci, 1958). Ciò molti decenni prima che si dipanasse in tutta la sua forza disgregatrice il modello Pomigliano in quelle fabbriche dell'hinterland napoletano diventate Fiat. Sembrava – quarant'anni addietro, con le grandi mobilitazioni operaie e sindacali – che tutto fosse cambiato. Invece all'Officina stella rossa corrisponde già da tempo a Pomigliano un altro «reparto confino» (Rcl) per le persone cui è imposta la condizione di operai con «ridotte capacità lavorative», resa celebre da un film di Paolo Rossi.

Ma tra gli anni sessanta e settanta la classe operaia si rafforza comunque numericamente e soprattutto politicamente. Cresce e si consolida il sindacato. E qui emerge una specificità italiana, che poi darà adito a un dibattito di vasta portata, rappresentata dalla scarsa capacità di estensione dell'occupazione da parte del settore portante dell'economia, a partire dall'industria metalmeccanica, a modello organizzativo fordista-taylorista. Sul rapporto non diretto tra crescita politica e crescita numerica della classe operaia (e sulle implicazioni del processo) c'è un celebre articolo di Giorgio Amendola (1966) della seconda metà degli anni sessanta, *La classe operaia nel ventennio repubblicano*, apparso sulla rivista *Critica Marxista* (all'epoca i politici studiavano la società), che sottolinea la relativa esilità numerica della classe operaia italiana rispetto ad altri paesi sviluppati.

E qui è interessante passare all'analisi del mercato del lavoro, giacché cominciano a evidenziarsi alcuni paradossi tipicamente italiani. Alla fine degli anni sessanta si nota come nel corso del decennio in Italia siano andate diminuendo contemporaneamente occupazione e disoccupazione o, quantomeno, che alla riduzione dell'occupazione non aveva corrisposto un aumento della disoccupazione. C'era poco da svelare un arcano: semplicemente era andata aumentando significativamente l'incidenza della popolazione non attiva, la popolazione cioè fuori dal mercato del lavoro.

Si tratta della questione della riduzione del tasso di attività della popolazione, in particolare di quella femminile, che diventerà tema centrale di dibattito soprattutto tra giovani sociologi e giovani economisti. Qualcosa era cambiato nella società italiana per effetto della scolarizzazione di massa, dei colossali processi di inurbamento (in generale delle migrazioni interne), soprattutto nell'organizzazione della produzione, in particolare della produzione industriale. La grande industria, che diventa in quegli anni il cuore della realtà produttiva italiana, vede al proprio interno consolidarsi un modello occupazionale e di organizzazione del lavoro fon-

dato su impieghi ristretti di forza lavoro, non solo in quanto consentiti dallo sviluppo tecnologico, ma anche perché agli occupati (appartenenti a fasce di età ben precise) si richiedevano elevati ritmi ed elevati carichi di lavoro. Sono questi lavoratori a costituire la nuova classe operaia, in larga parte di estrazione meridionale o comunque frutto dell'immigrazione, la quale si somma alle altre fasce forti del mercato del lavoro (i tradizionali operai, spesso qualificati, locali), rappresentando così l'ossatura di un sindacato che cresce contemporaneamente in popolarità, radicalità e capacità propositiva.

È l'autunno caldo del 1969, al quale i settori della società più retrivi rispondono con la strage di Stato e le bombe di Piazza Fontana del 12 dicembre. È da ricordare che quel tragico evento ebbe come immediata implicazione la chiusura del contratto dei metalmeccanici (21 dicembre per le industrie a partecipazioni pubbliche, inizio di gennaio per l'industria privata). Ma la provocazione, la cui dinamica e le cui coperture non sono mai state chiarite, non riuscì ad arrestare il trend di rafforzamento della classe operaia e dei sindacati. Così, ad esempio, il contratto dei metalmeccanici successivo, del 1972, si chiuse con alcuni punti altamente qualificanti che a quarant'anni di distanza sembrano ormai quasi incredibili. Si tratta del diritto all'informazione sui piani aziendali, che in quegli anni sono piani di sviluppo e di localizzazione degli impianti, non di delocalizzazione all'estero. Si tratta ovviamente di significativi aumenti nelle retribuzioni. Si tratta del riconoscimento delle rappresentanze attraverso i consigli di fabbrica, ma soprattutto di innovazioni riguardanti il diritto alla formazione e alla crescita culturale dei lavoratori attraverso quella soluzione che è andata sotto il nome di «150 ore» (Inchiesta, 1973). Questa consisteva – come è noto – nella possibilità dei lavoratori metalmeccanici, possibilità poi estesa ad altri componenti della classe operaia e dei lavoratori dipendenti in generale, di godere di corsi a carattere culturale, generale o professionale tenuti presso le università, le scuole, il territorio (sedi dei consigli di zona e del sindacato, sale comunali) e perfino le fabbriche.

Sono anni di grande attrazione di giovani studiosi, economisti e sociologi, soprattutto da parte del sindacato. È soprattutto il sindacato dei metalmeccanici, che nel frattempo spinge verso l'unità sindacale, a svolgere questa funzione di traino. Si studia l'organizzazione del lavoro, si studiano le condizioni di vita in fabbrica, si studiano – in rapporto a ciò – le lotte operaie. Un po' per convinzione, un po' per moda, alcuni di lo-

ro (magari diventati successivamente «uomini d'ordine») sono attratti dai settori più radicali del movimento operaio. Sono anni in cui la classe operaia e il sindacato sono davvero al centro della scena politica, anche se con notevoli opposizioni e resistenze nella società, come dimostrerà la vittoria elettorale della destra proprio alle elezioni del 1972. Comunque sono anni in cui l'interesse per il lavoro, in primis per il lavoro in fabbrica, è notevole tra gli intellettuali. Nei suoi beffardi quanto paradossali corsivi sull'*Unità*, Fortebraccio si può permettere di scrivere: «siamo snob: frequentiamo i metalmeccanici».

Naturalmente non si tratta affatto di snobismo: giovani medici e ingegneri collaborano strettamente con il sindacato nello studio delle condizioni di lavoro. Le tematiche ergonomiche non sono più viste semplicemente come strumenti per l'incremento della produttività, bensì come questioni attinenti alla salute e all'integrità dei lavoratori. Nascono comitati e associazioni che operano in questo ambito. Riviste come *Sapere*, alla quale collaborano scienziati di diverse discipline, fanno delle condizioni di lavoro in fabbrica tematica privilegiata. Altre associazioni nate in quegli anni, come Medicina democratica o Magistratura democratica, si occuperanno dei diritti dei lavoratori sul posto di lavoro e nella società.

3. La questione del «calo del tasso di attività»

Ma torniamo alla questione del paradosso. La tematica del calo del tasso di attività aveva attratto giovani sociologi e giovani economisti, e la rivista *Inchiesta* era diventata il punto centrale del dibattito in materia. L'aspetto più interessante di questo dibattito è il profondo interscambio che lo caratterizza: a esso non prendono parte solo giovani accademici, ma anche militanti, spesso studenti, e soprattutto sindacalisti.

L'esito del processo di riduzione dell'occupazione, senza un corrispondente incremento della disoccupazione, si traduceva ovviamente in un incremento della popolazione non attiva. E nella misura in cui la riduzione riguarda soprattutto le componenti femminili delle forze di lavoro, e nell'aumento del numero delle casalinghe. Ex artigiane e soprattutto mogli di artigiani, sarti, nel trasferirsi al Nord diventano casalinghe, così come lo diventano ex contadine (o più precisamente ex massaie rurali) e donne braccianti. Forse il fenomeno è stato sopravvalutato, giacché al-

cune di queste donne hanno comunque continuato a lavorare fuori casa, spesso, ma non sempre, al nero. Ma si è trattato di un fenomeno di massa riguardante centinaia di migliaia di persone.

Per quel che riguarda le cause il dibattito parte da due celebri articoli, rispettivamente di Giorgio La Malfa e Salvatore Vinci (1970), allora ricercatori del Centro di Portici, e di Marcello De Cecco (1972). In entrambi i casi si sottolinea la tendenza del sistema produttivo italiano a un utilizzo più intensivo della forza lavoro, selezionando quelle quote più forti (nel senso di più competitive e resistenti a elevati ritmi di lavoro) soprattutto all'interno della componente più moderna del settore industriale. Le spiegazioni specifiche sono piuttosto complesse, così come diversa è la metodologia di analisi (nel primo caso si tratta dell'applicazione di un modello econometrico): in entrambi i casi, la spiegazione della mancata espansione dell'occupazione – anzi, più specificatamente della sua espansione solo in momenti di congiuntura più favorevole – è attribuita alle caratteristiche della domanda di lavoro, in sostanza al comportamento delle imprese. Che alla base del problema ci fosse un problema di scarsa domanda di lavoro, da collegare anche alla povertà delle strutture produttive, risultava evidente dal fatto che le regioni con il più basso tasso di attività della popolazione erano quelle meridionali.

Insomma, si può dire che in entrambi i casi – pur tenendo conto delle condizioni dei comportamenti dell'offerta del lavoro – si trattava di tesi (per così dire) «domandiste». A esse si contrapponeva implicitamente un'autorevole presa di posizione dell'allora presidente dell'Istat, Giuseppe De Meo (1970), il quale attribuiva il calo del tasso di attività a fattori di ordine sociale, in particolare alle migliori condizioni di vita nel paese determinate dall'aumento del reddito e da politiche sociali progressiste, quali l'espansione del sistema pensionistico e i processi di scolarizzazione di massa: entrambi i fenomeni riducevano infatti l'offerta di lavoro, mantenendo all'interno della popolazione non attiva i più giovani e i più anziani. Anche il processo di «casalinghizzazione» della componente femminile delle forze di lavoro veniva interpretato negli stessi termini.

Il dibattito vide una partecipazione molto intensa e un suo punto nodale fu il convegno di Portici del 1973, che tracciava il quadro delle ricerche e delle acquisizioni realizzate in Italia e – penso all'intervento del compianto Ezio Tarantelli – all'estero. Se di nuovo posso introdurre un elemento autobiografico, ricordo le continue discussioni informali che

tenevamo a Portici in un salottino collocato in un vasto corridoio nei locali del Centro di ricerche, con Adriano Giannola, Giovanni Mottura, Salvatore Vinci, come me ricercatori, e molti borsisti che in quegli anni si susseguivano a Portici. Il dibattito proseguì anche negli anni successivi, avendo – come si è detto – quale principale arena la rivista *Inchiesta*. Molti studenti di economia, sociologia, statistica e demografia si appassionarono al tema. E tesi sull'argomento si potevano trovare anche a Storia, a Lettere e in altri corsi di laurea in tutta Italia. Sull'argomento si produsse una montagna di tesi che mi fa venire alla mente quello che scriveva Thomas Bernard (1992) in *Antichi maestri* a proposito delle due distinte montagne, sempre più alte, di tesi di filosofia su Martin Heidegger: la prima montagna fatta dalle tesi che tendevano a dimostrare quanto grande fosse la filosofia di questo autore creativo e originale, la seconda volta a dimostrare quanto confusa e reazionaria fosse la produzione di questo figlio di un sacrestano, entusiasta nazista e persecutore dei suoi ben più grandi maestri, a cominciare da Edmund Husserl.

Le tesi di laurea sul calo del tasso di attività tendevano però, salvo rare eccezioni, a sposare la spiegazione economica (quella relativa alla scarsa capacità espansiva della domanda di lavoro), bocciando e criticando severamente il punto di vista di De Meo, ritenuto propugnatore di una tesi «di destra»: una sorta di apologia dei risultati sociali del ventennio di potere democristiano. Il dibattito tra gli studiosi era naturalmente meno ingenuo, anche perché spesso basato su un lavoro di inchiesta, ma anche in questo caso non mancavano le contraddizioni tra «domandisti» e «offertisti» che, non a caso, provenivano da ambienti economici e territoriali diversi. Così, ad esempio, a un articolo di Massimo Paci sul rafforzamento strutturale della classe operaia, comparso su un numero di *Inchiesta*, corrispondevano articoli di segno e implicazioni diverse di autori che lavoravano nel Mezzogiorno, come io stesso, con Giovanni Mottura, Adriano Giannola, Enrico Mantovani, che sottolineavano gli elementi di debolezza della classe operaia, proprio perché si partiva dall'osservazione dei lavoratori e delle giovani lavoratrici occupati nella piccola impresa del sottosalario e del decentramento produttivo, le cui condizioni dimostravano – nonostante un certo impegno sindacale e molte mobilitazioni di base – indubbi elementi di fragilità. Questo tipo di confronto aiutò molto a leggere la complessità della situazione del mercato del lavoro in Italia e la sua articolazione territoriale, ma di questo si parlerà nel paragrafo che segue.

4. La svolta di metà anni settanta

Nel frattempo, mentre le montagne di tesi crescevano e gli articoli di molti autori, sociologi ed economisti, continuavano a discettare sul calo del tasso di attività, già emergeva una significativa e rilevante inversione di tendenza con l'incremento – a partire da metà degli anni settanta – continuo e sistematico dell'occupazione e della disoccupazione femminile: cioè di un'aumentata presenza delle donne italiane nel mercato del lavoro. Al paradosso del decennio precedente, che aveva visto il calo dell'occupazione senza un parallelo incremento della disoccupazione, corrisponde dunque, soprattutto per la componente femminile dell'offerta di lavoro, un incremento contemporaneo dell'occupazione e della disoccupazione. Che le cose stessero cambiando, e che nel dibattito sul calo del tasso di attività si fossero tralasciati dati significativi, era già emerso da qualche tempo grazie a coloro i quali avevano cominciato a studiare il lavoro a domicilio che, come accade frequentemente, sfuggiva alle statistiche. Un significativo elemento di chiarimento viene fornito proprio sulla rivista *Inchiesta* da un articolo di Luciano Bergonzini dal titolo *Casalinghe o lavoranti a domicilio?*. Proprio secondo un criterio di inchiesta approfondita, che parte dal dato statistico ufficiale confrontandolo con l'osservazione diretta della realtà, Bergonzini riproduce per un paese dell'Emilia Romagna l'intera indagine censuaria per quel che riguarda l'occupazione, controllando sull'intero universo della popolazione femminile quante persone che si erano definite casalinghe non svolgesse lavoro a domicilio. I dati della rilevazione diretta portarono a risultati davvero interessanti e sorprendenti, giacché un'elevata percentuale delle donne che risultavano censite come casalinghe in effetti erano occupate «al nero» come lavoranti a domicilio.

D'altronde sono quelli gli anni in cui si comincia a parlare di «occupazione occulta», «occupazione informale», «occupazione non registrata», «economia parallela» e quant'altro. Quindi l'occupazione aumenta sia a livello formale sia a livello informale. Così come aumenta la disoccupazione delle donne. Ed è proprio quest'ultimo punto che esprime con maggior chiarezza la grande trasformazione sociale e culturale che è avvenuta in Italia in quegli anni. La scolarizzazione di massa ha riguardato le giovani generazioni al Nord come al Sud, coinvolgendo in maniera significativa anche la componente femminile. Le ragazze terminano gli

studi più tardi e non si ritirano in casa in un ruolo di casalinga ma insistono nel cercare un lavoro, giacché la loro identità è quella di lavoratrici-occupate, se ci riescono, oppure disoccupate. E questo riguarda sia il Nord sia il Mezzogiorno, solo che nel primo caso domina l'occupazione, mentre nel secondo, dove le possibilità di lavoro sono più modeste per la maggiore povertà del contesto economico, la disoccupazione femminile raggiunge veri e propri livelli di esclusione.

Non solo in Italia, ma in tutta Europa in quegli anni si entra nell'epoca della disoccupazione di massa. Importanti autori internazionali, da Fitoussi a Malinvaud, scrivono sulla disoccupazione di massa come problema economico. In Italia le caratteristiche della disoccupazione e la sua concentrazione nel Mezzogiorno portano a una sottovalutazione del problema, mentre dominano interpretazioni antropologiche d'accatto (mi riferisco, ad esempio, al «familismo amorale», che proteggendo i giovani all'interno della famiglia ne riduce la mobilità e la flessibilità). I livelli di disoccupazione italiana si collocano comunque nella media europea (come anche oggi), ma c'è un elemento particolare, presente anch'esso oggi, che è espressione del dualismo nel mercato del lavoro italiano tra Nord e Sud, ma anche dei valori patriarcali della società italiana, per cui gli svantaggi maggiori del mercato del lavoro si registrano tra i giovani, in particolare le giovani donne (oltre che nel Mezzogiorno).

Il lavoratore maschio adulto, capo famiglia (il *breadwinner*, come si usa dire nel lessico provinciale di molti sociologi), in questi anni rimane piuttosto protetto: si pensi che finanche nel Mezzogiorno i tassi di attività della componente maschile adulta delle forze di lavoro sono molto alti (anzi, in qualche caso più alti che nel Centro-Nord). Questa contraddizione tra maschi adulti e donne giovani, e l'evidente svantaggio di queste ultime, è tutt'altro che la dimostrazione del teorema dell'*insider-outsider*, che finisce per attribuire all'eccessivo potere e agli alti salari dei primi (di quelli «che stanno dentro», dei «garantiti», secondo la terminologia dell'epoca) la condizione degli altri e perfino il mancato sviluppo occupazionale del paese. Si tratta invece di una semplice osservazione empirica riguardante il fatto che i giovani a lungo restavano fuori dell'occupazione, cioè che i tempi di attesa erano per loro lunghi, e che questi, per la componente delle giovani donne del Mezzogiorno, finivano per concludersi ancora con lo scoraggiamento e l'uscita dal mercato del lavoro.

Il modello italiano della disoccupazione in quegli anni mostra dunque

tre caratteristiche fondamentali, la cui comprensione implica un richiamo ai valori della società italiana, al sistema di relazioni industriali e all'evoluzione dell'economia e della politica economica: essa è prevalentemente meridionale, prevalentemente giovanile, in larga misura femminile. Sull'incidenza elevata della componente femminile si è già detto. Per quel che riguarda i giovani maschi, a livello nazionale il problema è rappresentato soprattutto dagli elevati tempi di attesa. Ma nel Mezzogiorno si tratta di un serio problema di mancanza di sbocchi, legato a carenze di domanda di lavoro, connesso a propria volta anche all'assenza di una politica economica espansiva qual era stata quella dei decenni precedenti.

A metà degli anni settanta, ai primi segni di difficoltà dell'industria nel Nord-Ovest si accompagna la precoce crisi delle industrie nazionali e multinazionali impiantate nel Mezzogiorno. Nel contempo emerge, lambendo in maniera assolutamente marginale queste regioni, la piccola impresa localizzata nelle zone del Centro e del Nord-Est. La nuova articolazione territoriale dello sviluppo diventa di particolare rilievo nella letteratura, quando si cominciano ad approfondire gli studi sul tema delle aree a economia diffusa del Centro Italia per opera di Massimo Paci, Arnaldo Bagnasco, Paolo Calza Bini e Carlo Trigilia. In questo contesto è ancora la rivista *Inchiesta* – che si colloca fuori dagli ambiti della sociologia convenzionale – a ospitare diversi di questi interventi, ma la tematica acquista un tale rilievo da coinvolgere vasti ambienti scientifici italiani, in particolare quelli economici. Arnaldo Bagnasco (1977) codifica l'espressione le *Tre Italie*, tema che divenne poi di particolare rilievo quando si cominciarono ad approfondire gli studi sulle aree a economia diffusa. La tematica acquisterà un peso crescente, collocandosi anche in altre aree scientifiche e culturali nel decennio successivo con la teoria (e l'ideologia) dei distretti industriali e dell'alternativa alla produzione di massa celebrata a livello internazionale dal libro di Piore e Sabel (1984), *The Second Industrial Divide*.

5. Dalla disoccupazione di massa alla disoccupazione di massa: occupazione, disoccupazione e sottoccupazione dagli anni ottanta a oggi

Ulteriori cambiamenti si registrano nella struttura e nella composizione del mercato del lavoro a partire dagli anni ottanta, cioè nel trentennio a

noi più vicino. Tra di essi forse il più significativo riguarda il rapporto tra occupazione, disoccupazione e crescita. Negli anni ottanta, quando il tema all'ordine del giorno – in Italia come in Europa – era la disoccupazione di massa, si osservava paradossalmente (un ulteriore paradosso del mercato del lavoro italiano) che il fenomeno aveva luogo nonostante tassi di crescita economica forse modesti, ma tuttavia evidenti. Si parlò in quegli anni anche di *jobless growth* (crescita senza occupazione), a significare che la selettività della domanda di lavoro aveva determinato una concentrazione dell'occupazione verso i settori più produttivi, lasciando le componenti della forza lavoro meno competitive in condizione di disoccupazione. Ma le cose erano molto più complicate, come risultò evidente con la recessione degli inizi degli anni novanta, che nel nostro paese vede comparire a livello di massa, per la prima volta dopo decenni, la disoccupazione operaia in senso stretto. Se ne era avuta un'avvisaglia agli inizi degli anni ottanta con i licenziamenti alla Fiat e, in generale, con il calo dell'occupazione nelle grandi imprese. In quei primi anni novanta si vedono i prodromi del mutare del rapporto tra disoccupazione giovanile e disoccupazione adulta: la prima continua a essere dominante, la seconda aumenta invertendo il trend più che ventennale. Quegli anni sono importanti dal punto di vista della comprensione della disoccupazione, perché per la prima volta ci si rese conto che la disoccupazione non è solo una questione meridionale, ma un limite strutturale del sistema produttivo italiano. Insomma, si cominciò a prendere atto che la disoccupazione esisteva e che non stava nella mente di qualche militante politico all'antica del Mezzogiorno.

Ritornando per un momento al dibattito e all'attenzione degli studiosi, va notato che già da tempo era tramontato quell'interesse che negli anni settanta ricercatori e tecnici avevano dedicato alla condizione operaia. Questioni quali la salute in fabbrica, la «nocività», la stessa organizzazione del lavoro, non sono più all'ordine del giorno: la grave disoccupazione e il calo sistematico dell'occupazione nella grande fabbrica spostano l'attenzione sulle questioni dell'occupazione. La perdita di potere e dell'evidente indebolimento strutturale della classe operaia (a partire dalla sua riduzione numerica) ne riducono la «voce» e la capacità egemonica. Sul clima di quegli anni e della perdita di solidarietà che non riguarda semplicemente la classe operaia, è particolarmente utile la lettura del libro di Guido Crainz (2012), *Il paese reale*.

Con la fase congiunturale recessiva degli inizi degli anni novanta emerge

la figura del disoccupato industriale, già parte del gruppo dei garantiti, operai spesso già avanti nell'età, ma ancora non pronti psicologicamente per la pensione e spesso costretti al pre-pensionamento forzato: gli *older workers* della letteratura anglosassone. Siamo ancora in una situazione di consolidamento del sistema di welfare: ben lontani dalla tragica vicenda del 2012 relativa agli *esodati* (lavoratori anziani senza lavoro e senza pensione) di oggi, con i grotteschi risvolti connessi agli errori di calcolo e alle azzardate dichiarazioni del ministro in carica.

Dal momento in cui si conclude quella fase recessiva, cioè a partire dal 1994, in Italia i livelli occupazionali cominciano a salire. Da metà degli anni novanta fino alla devastante crisi finanziaria attuale l'occupazione aumenta per tutti: maschi e femmine, giovani e anziani. Ed è interessante notare come questa occupazione aumenti nonostante tassi di crescita piuttosto modesti. Insomma, se prima c'era la crescita senza occupazione, a partire dalla metà degli anni novanta ha luogo la fase dell'occupazione senza crescita, giacché si espande il numero dei lavoratori nei servizi e, in generale, nelle attività a bassa produttività. Inoltre, le nuove normative che regolano il mercato del lavoro in direzione della flessibilità si traducono in una effettiva precarizzazione della forza lavoro, con un incremento della «cattiva occupazione» (quella mal retribuita e senza stabilità del posto di lavoro). Questa seconda fase può essere definita come quella della «sottoccupazione di massa». Non si tratta di una fase virtuosa, ma ciò che seguirà a partire dalla seconda metà del decennio successivo – e che oggi abbiamo sotto gli occhi – sarà peggio.

Vale a questo proposito ricordare ancora una volta il contrasto tra tesi prevalenti a livello di opinione pubblica colta, spesso anche a livello scientifico, e realtà concreta, anche documentata da dati incontrovertibili. Per un certo periodo tra gli anni ottanta e gli anni novanta, ad esempio, la crisi del modello occupazionale fordista, insieme alla disoccupazione di massa e alla diffusione della precarietà occupazionale, aveva dato origine a un filone di pensiero, anzi a un orientamento ideologico, che è quello della «fine del lavoro»: l'inevitabile accorciamento della vita lavorativa e la riduzione dell'importanza del lavoro nella vita per gli individui proprio per il minor tempo dedicato a esso. Secondo Jeremy Rifkin (1996, p. 457), «occorre riconoscere che ci attende un futuro in cui il ruolo tradizionale dei posti di lavoro nel settore privato, in quanto fulcro della nostra vita economica e sociale, sarà definitivamente tramontato».

Considerazioni del genere rientrano all'interno di una larga corrente di pensiero sul superamento della «società del lavoro», caratterizzata da un ottimismo convincente sulle prospettive aperte dalla riduzione del lavoro necessario – già agli inizi degli anni ottanta, nel pieno della disoccupazione di massa, inopinatamente decantata da André Gorz (1982) in *Addio al proletariato*. Gli eventi più recenti hanno invece mostrato che quello che cambia sono le caratteristiche del lavoro e la sua «qualità». Inoltre, come sottolineato da molti autori, se il tempo dedicato al lavoro nel corso della vita degli individui è andato progressivamente riducendosi, questa riduzione non significa una pari riduzione della rilevanza del lavoro sul piano sociale. Tra l'altro, la documentazione incontrovertibile sulla secolare riduzione del tempo di vita dedicato al lavoro riguarda periodi storici lunghissimi, talché il lasso di tempo trascorso tra quarant'anni addietro – momento di massima centralità ed egemonia della classe operaia e delle sue organizzazioni in Italia – e vent'anni addietro (quando si decretava la fine del lavoro) è troppo breve per giustificare un'interpretazione «strutturale» del cambiamento.

La terza e ultima fase di questa continua trasformazione del mercato del lavoro e delle caratteristiche dell'occupazione (e disoccupazione) è quella attuale iniziata con la crisi. Essa vede di nuovo comparire la disoccupazione a tutti i livelli. Intendiamoci: i tassi di disoccupazione a due cifre degli anni ottanta sono stati appena raggiunti. Ma alla disoccupazione si salda la «cattiva occupazione». I disastri determinati dall'esplosione della bolla finanziaria e dalla globalizzazione in clima neoliberista manterranno i livelli di disoccupazione elevati, ma per converso non cancellano, anzi rafforzano, l'attuale modello di diffusa sottoccupazione creato dalle politiche di flessibilità. Disoccupazione, sottoccupazione e precarietà occupazionale si sommano, spiegando il carattere di precarietà esistenziale vissuto e avvertito soprattutto dai giovani in questo periodo.

6. *Choosy?* I giovani meridionali tra disoccupazione, lavoro nero e ripresa dell'emigrazione

Detto questo, si può introdurre il discorso sul Mezzogiorno. Anche la ripresa dell'occupazione nel periodo compreso tra la seconda metà degli anni novanta e il 2007 aveva riguardato solo in misura piuttosto modesta

il Mezzogiorno. Anche in quel periodo, per così dire virtuoso, dal punto di vista della crescita occupazionale, avevano continuato a restare gravi e significativi nel Mezzogiorno fenomeni tradizionali quali la disoccupazione in senso stretto (di giovani e di adulti), non ridotta da occupazioni al nero o dall'uscita dal mercato del lavoro di quote «deboli», in particolare delle componenti femminili della forza lavoro. Quello si verifica ora in tutta l'Italia è il riesplodere dalla disoccupazione giovanile, che trova una delle sue espressioni più evidenti nel Mezzogiorno. Disoccupazione e sottoccupazione – gravi in tutto il paese – tornano a essere innanzitutto una questione meridionale. I tassi di occupazione femminile, che nelle aree più ricche del Nord spesso raggiungono e superano il livello degli altri paesi europei sviluppati, nel Mezzogiorno continuano a essere particolarmente modesti. La crisi in corso ha esacerbato tutti questi fenomeni: nel Mezzogiorno abbiamo meno persone presenti sul mercato del lavoro – e tra queste meno occupati e più disoccupati – e più persone ritirate per scoraggiamento.

Con la crisi i giovani precari occupati nei lavori atipici sono stati i primi a perdere il lavoro in tutto il paese. Per i giovani del Mezzogiorno scarse erano state anche le possibilità di occupazione nel precariato ufficiale e regolato. E ora si sono perse anche quelle, per quanto modeste e poco garantite. Ciò che resta per molti di loro è la possibilità di qualche occupazione «al nero» (che è una condizione specifica del precariato), con grande spreco di risorse e di capitale umano. Ma anche a questo riguardo la situazione è difficile. La specificità principale del lavoro nero nel Mezzogiorno è che esso non riguarda tanto e solo quote marginali della forza lavoro (casalinghe o lavoratori stranieri recentemente immigrati e irregolari), ma anche lavoratori maschi giovani e soprattutto adulti che, in altri contesti, sono in genere impiegati nelle occupazioni stabili. Anzi, in una città come Napoli sono proprio questi ultimi che riescono, per necessità e capacità, ad accaparrarsi le occasioni di lavoro al nero disponibili e comunque quelle più pagate e più continuative, ancorché sempre al nero. Per i giovani, soprattutto se poco scolarizzati, restano le poche possibilità nel piccolo commercio e nei servizi (come ragazzo del bar o commesso). I salari sono spesso pari a un terzo o a un quarto di quello previsto dai contratti nazionali. Di nuovo c'è solo una maggior concorrenza anche in questo ambito.

Il lavoro nero nelle aree del Mezzogiorno è diffusissimo soprattutto in

agricoltura, dove riguarda molte decine di migliaia di persone nel solo lavoro agricolo migrante: attività gestita in larga misura da caporali. In questo caso la presenza di lavoratori italiana è molto minoritaria. Si tratta di una delle condizioni di peggior sfruttamento di mano d'opera, in condizioni di totale illegalità, che per altro non esclude affatto la presenza di lavoro giovanile. Ma da queste condizioni di sfruttamento estremo i giovani meridionali sono riusciti a sottrarsi. Mentre è noto che nell'altro «mestiere da immigrati», quello di badanti, nel Mezzogiorno sta aumentando la quota di lavoratrici locali.

Un ultimo punto da chiarire riguarda il nesso tra disoccupazione e lavoro nero. Si dice solitamente – anche se meno frequentemente che in passato – che la disoccupazione nel Mezzogiorno in fondo non è così grave perché la gente lavora al nero o, per converso, perché i giovani non hanno disponibilità a offrirsi sul mercato del lavoro avendo un «salario di riserva» troppo elevato, perché mantenuti dai genitori. Le ricerche di campo in materia suggeriscono invece che la grande maggioranza dei disoccupati ufficiali del Mezzogiorno sono disoccupati per davvero. Una indagine del Dipartimento di Sociologia dell'Università «Federico II» di Napoli, coordinata da me e volta a investigare la realtà dell'universo dei giovani disoccupati iscritti presso speciali liste di collocamento, suggerì di suddividere i «disoccupati» in: disoccupati studenti, disoccupati casalinghe, disoccupati-occupati (precariamente e al nero) e disoccupati-disoccupati. Questi ultimi erano la maggior parte e il loro numero corrispondeva al numero registrato dall'Istat, ma la retorica sui «falsi disoccupati» e sulla rigidità dell'offerta di lavoro nel Mezzogiorno continuò a dominare imperterrita.

Fino a tempi molto recenti la questione del Mezzogiorno non è stata all'ordine del giorno in Italia. Le interpretazioni correnti relative alla disoccupazione in quelle regioni, soprattutto giovanile, la attribuivano alla scarsa mobilità territoriale dei giovani. Certo, la tenuta della famiglia e un – sempre più ridotto – flusso di reddito previdenziale permettevano ai giovani di sopravvivere nelle aree di residenza, mentre le condizioni dell'emigrazione si mostravano molto meno invitanti che nei decenni passati. Ma proprio mentre si discettava sui motivi di questa indisponibilità a muoversi e, in generale, nelle analisi degli economisti del lavoro, su un loro salario di riserva ritenuto troppo elevato, si comincia a registrare inequivocabilmente una ripresa dell'emigrazione sia di tipo tradizionale

(intellettuale e proletaria) sia soprattutto temporanea e semi-pendolare. Fino a qualche anno addietro pochi si erano accorti del nuovo fenomeno, per altro registrato dalle statistiche solo per la punta dell'iceberg.

A commento del Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno del 2008, tutti gli osservatori sottolinearono la «novità» rappresentata dalla partenza di oltre 700 mila persone dal Mezzogiorno in un decennio. La cifra era stata calcolata come differenza tra il numero delle persone partite ogni anno con quello di coloro che erano ritornati. È abbastanza presumibile, anche sulla base dell'esperienza del passato, che a partire siano stati soprattutto giovani. Insomma, per ora l'unico sbocco per i giovani meridionali è rappresentato dall'emigrazione all'estero, e soprattutto all'interno, con una modalità aggiuntiva: quella del pendolarismo a lunga distanza. I giovani meridionali si muovono in modo nuovo, magari stando fuori quattro giorni e passando un paio di notti in treno nel nuovo pendolarismo a lunga distanza. La documentazione sociologica ed economica è molto scarsa, con qualche rara eccezione, come il numero speciale della rivista *Sociologia del Lavoro* dedicato lo scorso anno appunto alle migrazioni interne. Tuttavia c'è una certa disponibilità di inchieste e documentari, soprattutto da piccoli gruppi locali. E anche questo la dice lunga sulla distanza tra la conoscenza prodotta da gruppi di impegno civile e l'accademia. Il punto che ho inteso portare avanti è che quarant'anni addietro questa distanza si era andata fortemente riducendo.

7. Il mito della flessibilità e i suoi effetti

La crisi in corso mostra anche la fallacia delle ricette finora seguite per affrontare i problemi del lavoro e dell'occupazione. Le politiche di intervento hanno agito solo sull'offerta di lavoro e sulle relazioni di lavoro, nella convinzione che con la flessibilità, e magari con un po' di formazione, si potessero affrontare problemi che invece nascono da carenze sul piano della politica economica. Gli ultimi decenni sono stati infatti caratterizzati dalla totale mancanza di interventi significativi per il Mezzogiorno, quasi che la questione fosse stata del tutto risolta, mentre i problemi sono cresciuti, come espresso dal crescente dualismo ulteriormente esacerbato dalla crisi in corso. Ma già prima dell'inizio della crisi, dopo l'ubriacatura «offertista» (volta a spiegare la disoccupazione in base

al comportamento della gente, dei disoccupati), molti economisti avevano cominciato a sostenere che bisogna prestare attenzione alla domanda di lavoro, cioè alle politiche di sviluppo e agli investimenti, rimanendo sostanzialmente inascoltati.

In una relazione a un convegno dell'Associazione Malatesta – che amo ricordare perché ne curai gli atti insieme a Marina Colonna – Paola Villa ripercorre le origini istituzionali della strategia della flessibilità. Tale soluzione, avanzata inizialmente dall'Oecd nel *Job Study* del 1994, fu poi largamente assorbita nella Strategia europea per l'occupazione (Seo) promossa in quegli anni e fatta propria dagli Stati nazionali. Essa insiste sulla riforma – il termine più opportuno sarebbe «controriforma» – della legislazione protettiva degli occupati, sull'allargamento delle tipologie contrattuali, sulla flessibilità degli orari e, in generale, sull'introduzione di contratti non standard. In termini teorici – nota Villa – la Seo si caratterizza anche per l'obiettivo di preservare nelle sue linee di fondo, pur riformandolo, il sistema sociale europeo; il che implica modelli di partecipazione, oltre che obiettivi di garanzia delle politiche di welfare. L'obiettivo ambizioso della Strategia europea – come è evidente non dai dati attuali, ma già da quelli degli anni immediatamente precedenti la crisi – è ben lungi dall'essere stato realizzato per quel che riguarda questi aspetti. «Le molteplici riformulazioni che hanno avuto luogo nel corso degli anni hanno introdotto obiettivi e strumenti specifici utili (dall'istituzione di nuovi servizi per l'impiego alla promozione dell'invecchiamento attivo, alla conciliazione tra lavoro e famiglia), ma non sono riuscite a prendere atto dei modesti vantaggi economici e dei seri svantaggi sociali della flessibilità, così come introdotta» (Villa, 2007).

Eppure dopo un quindicennio si continua ancora a insistere su questa linea, nonostante i risultati devastanti che queste politiche hanno finito per avere per tutte le componenti dell'offerta di lavoro, sia rispetto alle condizioni di lavoro sia, soprattutto a partire dalla crisi in corso, per i livelli occupazionali. C'è da aggiungere che fin dall'inizio non sono mancate critiche autorevoli, fra cui quelle di Robert Solow, divenute sempre più popolari tra gli economisti non convenzionali nel corso del decennio, secondo le quali all'origine dei modesti risultati occupazionali dell'Europa non stanno tanto le rigidità del mercato del lavoro quanto questioni di politica macroeconomica, di conseguenza la flessibilità del lavoro non può rappresentare la principale via di uscita. Ciò senza considerare le im-

plicazioni sociali e umane della flessibilità bene evidenziate già da oltre un decennio a livello nazionale (Gallino, 2001) e internazionale (Sennet, 2001).

Vale la pena di riprendere il discorso relativo alla contraddizione tra *insider* e *outsider*, considerando l'evoluzione della situazione reale e la teorizzazione in materia. L'indebolimento strutturale dei lavoratori del settore centrale dell'economia fa venire a mancare uno dei pilastri di essa: la forza dei garantiti. Non a caso nella letteratura in materia si usa spesso il termine inglese *midsiders* (persone che non stanno né dentro né fuori dal sistema delle garanzie, ma a metà). L'assunto che per incrementare l'occupazione sia necessario ridurre le garanzie degli occupati soprattutto attraverso una facile licenziabilità (detta eufemisticamente «flessibilità in uscita») non riesce a trovare alcuna giustificazione empiricamente fondata. Il ragionamento alla base delle attuali scelte italiane (e non solo italiane) in materia sembra essere fondato sull'assunto del *post hoc propter hoc*: siccome i lavoratori adulti che già sono stabilmente occupati godono di un livello di garanzie elevato (ancora non si osa dire eccessivo), e i giovani che entrano nel mercato del lavoro non riescono a occuparsi, allora la causa della mancata occupazione giovanile sta nelle garanzie di cui godono i primi: questioni di politica economica, di interventi per l'occupazione, di scelte dirette a vantaggio dei giovani (sostegno all'occupazione, contributi alle imprese, piani straordinari di lavori socialmente utili), non sono neanche presi in considerazione. La convinzione adamantina è che solo riducendo i diritti acquisiti quarant'anni addietro dai lavoratori – esemplare il caso dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori – si apriranno buone prospettive per le «giovani generazioni», che potranno uscire dalla disoccupazione.

Forse è per questo che i dati sulla disoccupazione giovanile e sulla sua concentrazione nel Mezzogiorno vengono citati con crescente insistenza da parte governativa e da istituzioni autonome. A fornire i numeri su entità, gravità e caratteristiche della disoccupazione sono tutti. A ogni emissione di bollettino dell'Istat sul tema, a ogni diffusione di dati Eurostat o di studi sul mercato dell'Unione Europea che illustra la gravità della disoccupazione giovanile, abbiamo preoccupate dichiarazioni governative e severi moniti, mentre i giornali riempiono intere pagine sull'argomento. E il quadro è sempre lo stesso, solo di volta in volta un po' più scuro. Così ci sentiamo dire che la disoccupazione è principalmente

giovanile, che la disoccupazione giovanile nel Mezzogiorno ha raggiunto livelli ormai molto più alti che in qualunque momento nel passato, che la disoccupazione colpisce le giovani donne, soprattutto meridionali. Non è una grande novità: si registra solo una concentrazione ulteriore nei gruppi sociali delle aree dove già la disoccupazione era concentrata. Veniamo infine informati del fatto che ne sono colpiti i giovani meno scolarizzati. E soprattutto si insiste sulla esistenza dei Neet (*Not in employment education or training*), come provincialmente sono chiamati i giovani disoccupati a basso livello di scolarizzazione che non sono inseriti in attività di formazione professionale, quasi questo fosse responsabilità loro.

8. Aspetti e cause generali del processo di cambiamento: prima e dopo la crisi

Il livello di analisi relativo al mercato del lavoro non basta per comprendere i cambiamenti in atto e le loro cause. Bisogna pertanto allargare l'approccio, prendendo in considerazione le trasformazioni delle economie e le politiche economiche con le loro conseguenze per il lavoro. A questo fine è utile richiamare il quadro di riferimento proposto da Henri Nadel (2007), pubblicato nel citato volume a cura di Colonna e Pugliese, che analizza i cambiamenti nel lavoro conseguenti ai meccanismi di regolazione all'interno di un nuovo quadro economico caratterizzato da processi di finanziarizzazione. Seguendo gli orientamenti della *Ecole de la Regulation*, Nadel scrive: «lo sviluppo della finanza globalizzata ha determinato una governance dei mercati finanziari sulle decisioni d'investimento e un'imposizione dei loro criteri in materia di rendimento. Questo mutamento corrisponde alla crescente dominazione dei creditori sulle imprese. Le drastiche ristrutturazioni operate sotto questo nuovo vincolo del rendimento a breve termine hanno spinto e accompagnato i nuovi regimi di produzione e hanno determinato [...] un'accelerazione della flessibilizzazione del lavoro e dell'occupazione».

La spinta alla flessibilizzazione, di conseguenza alla precarietà e all'insicurezza lavorativa, vanno dunque visti anche nel quadro della più ridotta autonomia dell'impresa rispetto alla finanza e alla necessità delle imprese stesse di adeguarsi continuamente alle scelte del capitale finanziario, la cui velocità di movimento è aumentata anche grazie alla diffu-

sione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. «Il continuo e mutevole spostamento dei capitali non permette la persistenza di strutture produttive stabili, con capacità di programmazione a lungo termine, come era stato durante il periodo dello sviluppo fordista» (Nadel, 2007). L'aspetto più interessante e originale, nell'analisi di Nadel, sta proprio nella capacità di legare la nuova realtà del lavoro ai nuovi rapporti di potere all'interno del capitalismo, soprattutto tra finanza e industria.

Ma nel determinare le condizioni di maggior difficoltà dei lavoratori non ci sono solo i grandi processi che hanno luogo a livello internazionale nell'epoca della globalizzazione. La ridotta autonomia delle imprese in questo nuovo contesto non solo non implica scelte aziendali univoche, ma a volte determina – o è presa a pretesto per – scelte organizzative di tipo nuovo che agiscono in maniera drastica sulla condizione dei lavoratori, soprattutto dal punto di vista dell'unità e della possibilità di azione sindacale. Ancora più che dai sociologi, gli aspetti di queste scelte e di queste nuove tendenze organizzative sono state osservate dai giuristi del lavoro con molta attenzione, proprio per le implicazioni che tali cambiamenti hanno rispetto alla collocazione dei lavoratori, ai loro rapporti con le controparti e, soprattutto, al carattere sempre più mutevole e sfuggente di queste ultime. Il fenomeno in questione è quel colossale processo di trasformazione-destrutturazione aziendale che va sotto il nome di *outsourcing*. Con questo termine si designa il processo attraverso il quale una serie di operazioni – svolte all'interno dell'azienda e con lavoratori che un tempo erano dipendenti dall'azienda stessa – ora sono sempre più frequentemente gestite da altre imprese, spesso collocate fisicamente nello stesso luogo dell'azienda «madre».

Ci si chiederà cosa c'è di diverso rispetto ai processi di decentramento produttivo di una volta. La novità consiste proprio nel fatto che i lavoratori che contribuiscono alla produzione di una merce con un determinato marchio spesso lavorano all'interno delle mura della fabbrica pur essendo alle dipendenze di un altro datore di lavoro (che a volte, ma solo indirettamente, è lo stesso). Così Raffaele De Luca Tamajo (2007) in un interessante saggio compreso nel volume citato, partendo dalle considerazioni relative al decentramento e alla de-verticalizzazione, come la definiscono alcuni autori (ad esempio Mingione), illustra un processo che egli esplicita come «salto di qualità» verso una terziarizzazione di seconda generazione, che non comporta alcuna delocalizzazione fisica della pro-

duzione. «L'attività dei terzi – scrive De Luca Tamajo – viene svolta entro le mura dello stabilimento e comporta la presenza quotidiana, dentro lo stabilimento o l'ufficio di una data impresa, di soggetti estranei che compiono lavori complementari e talora essenziali al processo produttivo e gestionale primario». Insomma, una «esternalizzazione intramoenia», secondo la sua stessa definizione. Come è evidente, i processi di decentramento non implicano affatto l'assenza di fenomeni di concentrazione: essi ora hanno luogo con modalità diverse, senza che alla concentrazione finanziaria delle imprese corrisponda un pari fenomeno di concentrazione a livello gestionale: «alla sommità del sistema imprenditoriale, lì dove si giocano gli assetti societari, finanziari e manageriali, si delineano incalzanti processi di concentrazione [...] volti a promuovere la costituzione di soggetti adeguatamente forti e attrezzati per la competizione globale. Alla base della piramide, viceversa, si intensificano [...] i programmi di frammentazione organizzativa e societaria secondo moduli di esternalizzazione, di terziarizzazione, di *outsourcing*». Questo tipo di analisi si riferivano a un periodo precedente alla crisi in corso. Ma da questo punto di vista nulla è cambiato se non per un aggravamento delle tendenze.

9. What's left?

«Cosa rimane?» si chiedeva una rivista inglese qualche anno addietro, giocando sul significato del termine *left*, perché la domanda può significare cosa rimane, ma anche cos'è ora la sinistra, essendo la sinistra l'area politica più decisamente colpita dalle trasformazioni in atto nella struttura produttiva, nella situazione del mercato del lavoro e nei cambiamenti nelle condizioni di lavoro. Veniamo così all'oggi e ai cambiamenti di rilievo che ora, «quarant'anni dopo», possiamo registrare, e all'attenzione di cui essi godono.

Per quel che riguarda i dati strutturali mi sono già soffermato a sufficienza sui temi della disoccupazione e delle forme dell'occupazione, tralasciando però una tematica che riguarda le condizioni dei lavoratori (soprattutto degli operai) sul posto di lavoro. Queste – ben si sa – sono peggiorate nell'ultimo ventennio in rapporto a un generale processo di indebolimento numerico e strutturale della classe operaia. Si può dire che, come negli anni del grande sviluppo l'influenza politica della classe

operaia era cresciuta in maniera più che proporzionale alla sua crescita numerica, così nell'ultimo trentennio il ridimensionamento del peso politico della classe operaia è risultato più che proporzionale alla sua riduzione numerica. E parimente proporzionale è stata la perdita di interesse da parte del mondo della cultura. L'attenzione dei sociologi al lavoro è scemata significativamente in questi ultimi decenni, questa mancanza di interesse ha riguardato anche e soprattutto la condizione degli operai sul posto di lavoro. Sempre meno sappiamo ora di come si lavora, della vita in fabbrica, ma anche della vita in altre situazioni lavorative, a meno che ce lo ricordi qualche film che racconta della vita in un call center. La letteratura – come abbiamo visto – è densa di teorie sulla riduzione dell'importanza del lavoro nella vita degli individui e nella società. In concreto, però, si vede invece solo una riduzione del peso dei lavoratori nelle decisioni che li riguardano sia nella società in generale sia sul posto di lavoro.

Questa nuova situazione, questo disinteresse per il lavoro e la condizione operaia, è stato di recente sottolineato da Franco Ferrarotti in un'intervista da me condotta per *La Critica Sociologica* (Pugliese, 2009). L'episodio specifico che aveva portato a questa intervista era stato proprio il ritrovamento di un'altra intervista, inedita, allo stesso Franco Ferrarotti condotta da Alessandro Fantoli (2009), allora dirigente dell'Iri negli anni settanta. Nel corso di quest'ultima, Ferrarotti sottolineava la valenza positiva del conflitto operaio come elemento di spinta al cambiamento e allo sviluppo economico e sociale generale. Non si tratta di una novità: paradossalmente a volte sono state proprio le lotte operaie a spingere implicitamente verso uno sviluppo tecnologico capace di ridurre i costi di produzione e a realizzare più alti livelli produttivi.

La qualità di questa intervista, sulla quale mi voglio soffermare, è duplice: da una parte, si possono mettere a confronto i problemi emergenti all'epoca con quelli di oggi; dall'altra, e questo è l'aspetto più importante, si possono individuare tematiche che restano urgenti e fondamentali, nonostante non siano ora «in agenda». Pensiamo alla questione della difesa dell'integrità del lavoratore, della lotta alla nocività, della difesa della salute: questioni che nel dibattito sindacale dell'epoca venivano definite «non monetizzabili». «Oso ritenere – affermava Ferrarotti – che la questione della salute nelle fabbriche, gli infortuni per esempio, tutte le rivendicazioni che toccano le condizioni di lavoro e non solo [...] sono

estremamente importanti». Di questa importanza all'epoca si aveva coscienza non solo nel sindacato, ma anche a livello di massa. Né essa è diminuita nella realtà: solo che – ancor più di quelle riguardanti i livelli salariali e stipendiali – «le rivendicazioni che toccano le condizioni di lavoro» sono ora ben più difficili da praticare nel mutato quadro dei rapporti di forza e con l'indebolimento dei lavoratori.

Di questi cambiamenti e delle questioni aperte si è inteso parlare nella seconda intervista a Ferrarotti sull'oggi. Quarant'anni addietro la letteratura scientifica sul tema del lavoro, sia convenzionale e di orientamento aziendale sia quella critica, aveva una chiara visione del contesto specifico lavorativo dell'operaio soprattutto sul posto di lavoro (*on the work place*, con l'accortezza di cui sopra). E se i critici più moderati del taylorismo proponevano il *job enrichment* che, come nota Ferrarotti, non ne modificava in alcun modo l'impianto, essi comunque partivano da un'immagine della fabbrica basata su una conoscenza empirica. Ora, invece, ho l'impressione che gli studiosi non sanno più come si lavori in fabbrica. La vita sul posto di lavoro arriva al grande pubblico – sociologi compresi, solo se attenti – attraverso i fatti di cronaca che riportano gli incidenti sul lavoro.

E qui, per concludere, ritorno a un punto centrale delle differenze tra oggi e quarant'anni addietro: il declino della forza, ma anche della capacità strategica del sindacato. Mi rendo conto di come in questo saggio la questione della rappresentanza e delle relazioni industriali avrebbe dovuto avere un maggior spazio, perché anche in quest'ambito si è avuta una parabola con una breve fase di ascesa e una lunga di declino: un declino che, come aveva individuato Bruno Manghi (1982) alcuni decenni addietro, poteva avvenire anche nella fase di espansione, secondo il titolo del suo libro, *Declinare crescendo*. Ma per il sindacato i tempi di oggi – con tutti gli sforzi di adeguamento, ma anche con l'incapacità di raccordarsi alle nuove realtà e alle nuove esigenze – sono di perdita di potere e rilevanza. E questo riguarda l'intera area dei rappresentati, sia quelli occupati stabilmente sia i precari, i disoccupati, soprattutto i giovani.

Di questi aspetti ci siamo occupati di recente all'interno del nostro progetto «Prin», dedicato proprio all'analisi delle forme di rappresentanza dei soggetti «sotto-rappresentati». E tra questi, per quel che riguarda l'Italia, ci sono soprattutto i giovani. Abbiamo chiesto la collaborazione di studiosi del sindacato e della rappresentanza: in un recente seminario sul tema presso il nostro Dipartimento, Mimmo Carrieri ha proposto un

quadro molto convincente e, al contempo, preoccupante della situazione. Carrieri nota anzitutto la nascita di strutture specializzate nell'aggregazione dei lavoratori temporanei in tutte e tre le principali confederazioni sindacali, sottolineando come esse offrano servizi, orientamento, possibili protezioni contrattuali, a tutti. Tuttavia egli nota anche l'insuccesso, o comunque il modestissimo successo ottenuto finora da queste strutture, attribuendolo anche al fatto che le richieste dei lavoratori precari divergono da quelli che ormai vengono definiti lavoratori standard. Dall'altra parte Carrieri nota come ancora all'interno dell'organizzazione sindacale, nonostante i richiami retorici, ci sia una scarsa apertura nei confronti del problema. Ci sono naturalmente anche iniziali ed embrionali forme organizzative che nascono all'esterno del sindacato, ma neanche queste sembrano avere particolare rilevanza.

Insomma manca ancora in Italia, come nella maggior parte degli altri paesi, la capacità delle tradizionali forze sindacali di rappresentare questo grande e crescente settore di lavoratori. Il sindacato ha più proclamato impegni o fatto dichiarazioni che non sforzi organizzativi. Intendiamoci: le proposte di politica economica antirecessive, soprattutto per il Mezzogiorno, vanno in direzione dell'incremento occupazionale per i giovani. Ma ciò non basta: ci sarebbe necessità di iniziative ben più vaste che, da una parte, comprendano e rappresentino gli interessi dei giovani disoccupati e precari, dall'altra, li vedano protagonisti come quarant'anni fa erano stati protagonisti i giovani operai. Ma siamo lontani da tutto ciò. Ha avuto ragione Pasolini con la sua celebre poesia, che stampammo in copertina su un numero della rivista *Inchiesta* dedicato alla condizione operaia: gli operai hanno solo pochi anni di tempo.

È andata così. Domenica scorsa, nel supplemento letterario del *Corriere della Sera*, un'inchiesta su Bagnoli, con una bellissima fotografia presa dal terrazzo del Circolo Ilva, riportava l'esperienza di vita e di lavoro di Aldo Velo, uno degli ultimi segretari del mitico consiglio di fabbrica dell'Italsider. L'autore dell'articolo riferiva due versi della canzone di Gaber che dicevano rispettivamente «qualcuno era comunista perché era operaio» e «qualcuno era comunista perché non era più operaio» (intendendosi che era stato licenziato). Grande sociologo Giorgio Gaber – pensai – peccato averlo scoperto così tardi.

Poi ho controllato in internet il testo della canzone – per quarant'anni ho spiegato ai miei studenti la necessità di ricorrere, ove possibile, sem-

pre alle fonti originali – e i due versi sono risultati parzialmente apocrifi. I versi originali effettivamente suonavano così: «qualcuno era talmente innamorato della classe operaia che sognava di essere operaio anche lui» (e qualcuno dei sociologi di quarant'anni fa rientrava nella categoria) e «qualcuno era comunista perché non ne poteva più di fare l'operaio». In realtà il lapsus del giornalista non era casuale: aveva correttamente riferito all'oggi la condizione operaia e l'atteggiamento nei confronti del lavoro.

Riferimenti bibliografici

- Amendola G. (1966), *La classe operaia nel ventennio repubblicano*, in *Critica Marxista*, 6-7.
- Bagnasco A. (1977), *Le tre Italie*, Bologna, Il Mulino.
- Bagnasco A. (1975), *Tendenze dell'economia periferica*, Torino, Valentino.
- Bei F. (2012), *Sognavo di fare l'operaio*, in *Il Corriere della Sera*, 7 ottobre.
- Bergonzini L. (1973), *Casalinghe o lavoranti a domicilio?*, in *Inchiesta*, 10.
- Bernhard T. (1992), *Antichi maestri. Commedia*, Milano, Adelphi.
- Calza Bini P. (1976), *Economia periferica e classi sociali*, Napoli, Liguori.
- Carocci G. (1958), *Inchiesta alla Fiat. Indagine su taluni aspetti della lotta di classe nel complesso Fiat*, in *Nuovi Argomenti*, 58-59.
- Carrieri M. (2012), *La rappresentanza dei lavori non standard*, seminario presso il Dipartimento di Scienze sociali, Università «La Sapienza» di Roma.
- Crainz G. (2012), *Il paese reale. dall'assassinio di Moro all'Italia di oggi*, Roma, Donzelli.
- Crainz G. (1994), *Padania: il mondo dei braccianti dall'Ottocento alla fuga dalle campagne*, Roma, Donzelli.
- De Cecco M. (1972), *Una interpretazione ricardiana della dinamica della forza lavoro in Italia nel decennio 1959-69*, in *Note Economiche*, n. 1.
- De Luca Tamajo R. (2007), *I processi di esternalizzazione intra moenia*, in Colonna M., Pugliese E. (a cura di), *Il futuro del lavoro in Europa*, Napoli, Esi.
- De Meo G. (1970), *Evoluzione e prospettive delle forze di lavoro in Italia*, Roma, Istat.
- Di Leo R. (1960), *I braccianti non servono*, Torino, Einaudi.
- Fantoli A. (2009), *Sviluppo tecnologico e spinte sociali come fattori di cambiamento. Conversazione con Ferrarotti*, in *La Critica Sociologica*, 171.
- Fofi G. (1964), *L'immigrazione meridionale a Torino*, Milano, Feltrinelli.
- Friedland W.H. (2010), *Who Killed Rural Sociology*, in *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, XVII, 1.
- Gallino L. (2001), *Il costo umano della flessibilità*, Roma-Bari, Laterza.
- Gorz A. (1982), *Addio al proletariato*, Roma, Edizioni Lavoro.

- Inchiesta (1973), *Le 150 ore: una suonata per i padroni*, numero unico, 7-8.
- La Malfa G., Vinci S. (1970), *Il saggio di partecipazione della forza lavoro in Italia*, in *L'Industria*, 4.
- Manghi B. (1982), *Declinare crescendo. Note critiche dall'interno del sindacato*, Bologna, Il Mulino.
- Mendras H. (1967), *La fin des paysans*, Parigi, Sedeis.
- Mingione E., Pugliese E. (2010), *Il lavoro*, Roma, Carocci.
- Mottura G., Pugliese E. (1975), *Agricoltura, Mezzogiorno e mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- Nadel H. (2007), *Flessibilità del lavoro e dell'occupazione. Prospettive di regolazione del rapporto salariale*, in Colonna M., Pugliese E. (a cura di), *Il futuro del lavoro in Europa*, Napoli, Esi.
- Paci M. (1980), *Famiglia e mercato del lavoro in una economia periferica*, Milano, Franco Angeli.
- Paci M. (1973), *Mercato del lavoro e classi sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Piore M., Sabel C. (1984), *The Second Industrial Divide*, New York, Basic Books.
- Pugliese E., Rebeggiani E. (2004), *Occupazione e disoccupazione in Italia*, Roma, Edizioni Lavoro.
- Pugliese E. (2009), *Intervista a Franco Ferrarotti*, in *La Critica Sociologica*, 171.
- Raitano M. (2012), *I primi anni di carriera: lavoro atipico, povero e a bassa accumulazione contributiva. L'evidenza di un panel di lavoratori italiani*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2.
- Rifkin J. (1996), *La fine del lavoro*, Milano, Feltrinelli.
- Sennet R. (2001), *L'uomo flessibile*, Milano, Feltrinelli.
- Svimez (2008), *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Roma, Svimez.
- Sylos Labini P. (1974), *Saggio sulle classi sociali*, Bari, Laterza.
- Villa P. (2007), *La strategia europea per l'occupazione (Seo): molte riformulazioni con scarsi risultati*, in Colonna M., Pugliese E. (cura di), *Il futuro del lavoro in Europa*, Napoli, Esi.
- Vinci S. (1975), *Il mercato del lavoro in Italia*, Milano, Franco Angeli.

CONFRONTO

La Rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie e welfare

di Gøsta Esping Andersen

[Il Mulino, 2011]



Emancipazione femminile e nuove diseguaglianze

Domenica La Banca*

1. Introduzione

Se si considera, da un lato, il ritardo della storiografia italiana sullo studio delle origini, dello sviluppo e dell'affermazione dello stato sociale (Conti, Silei, 2005), che solo negli ultimi anni pare aver cominciato a colmare grandi lacune, dall'altro, la difficoltà di dialogo che la storia di genere e la storia delle donne hanno avuto con la sociologia, come pure la storia del movimento operaio con i *gender studies* (Vezzosi, 2000), la pubblicazione nel 2011 dell'ultimo lavoro di Gøsta Esping-Andersen (*La rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie, welfare*) risulta più che mai utile e corroborante anche per la ricerca storica italiana che intenda cimentarsi su questi temi, consentendole di ridefinire nuove domande e nuovi strumenti di indagine. Del resto, l'incontro e la proficua contaminazione delle scienze storiche con quelle sociali, queste ultime con una tradizione di studi ben più robusta sui temi del welfare, hanno prodotto risultati innovativi e di più ampio respiro dal punto di vista sia metodologico sia contenutistico. Non si è lontani dal vero quando si afferma che gli storici spesso si sono lasciati suggestionare dagli studi sociali, attingendo informazioni e metodo dalla loro «cassetta degli attrezzi».

Un approccio interdisciplinare, del resto, non può che offrire maggiore robustezza argomentativa allo studio di questi temi. Si pensi alla pubblicazione del pionieristico lavoro di Tilly e Scott (1978), *Women, Work, and Family*, che dell'interdisciplinarietà fa uno dei suoi principali punti di forza, condizionando molto il successivo sviluppo di questi studi. Il volume, comparando l'esperienza del lavoro femminile operaio in Francia e

* Domenica La Banca è dottore di ricerca in Scienza politica e Istituzioni in Europa, borsista della Scuola di alta formazione in Storia contemporanea dell'Insmli, docente a contratto di Storia moderna e contemporanea.

in Inghilterra tra la metà dell'Ottocento e la metà del Novecento, sposta per la prima volta il baricentro dell'indagine dall'analisi delle determinanti della fabbrica (i livelli salariali, le qualifiche, le mansioni) a quelle familiari: «il lavoro extradomestico, nei suoi mutamenti secolari, nel suo intreccio con il lavoro di cura, attraverso i ruoli che nelle famiglie le donne assumevano o erano loro imposti» (Musso, 2007, p. 512), così realizzando un incontro tra storia della famiglia e storia del lavoro, fino ad allora discipline ben distinte. Come ha scritto Barbara Curli (2007, p. 518) «tale incontro, che ne ha portato con sé vari e conseguenti altri (con la storia economica e la demografia in primo luogo), ha costituito un'indicazione strutturale di metodo, dunque "adattabile" a diverse fasi cronologiche e a diverse tipologie geografiche del cambiamento economico» ancor oggi valide. Ma se la storia, la sociologia, l'antropologia, l'economia, sono discipline che ben si prestano, intersecandosi e perfezionandosi l'un l'altra, a indagare questioni che attengono al welfare e alle sue trasversali dinamiche, sul piano metodologico altrettanto utile si rivela il tratto comparativo e transnazionale (Vezzosi, 2000, p. 146).

2. La rivoluzione incompiuta. Un sguardo sull'Italia

È opinione largamente condivisa che tra i numerosi processi innescatisi nei paesi occidentali nel corso del Novecento la *quiet revolution* delle donne (Goldin, 2006) risulta essere tra i più rilevanti e travolgenti, tanto per la centralità assunta quanto per le trasformazioni sociali, culturali ed economiche da essa innescate. Attraverso questo graduale e inarrestabile processo le donne hanno visto cadere l'una dopo l'altra, a seguito di un loro grande impegno, restrizioni e veti che per secoli le hanno tenute ai margini della vita sociale, perpetrando ataviche disuguaglianze di genere sia nella sfera pubblica sia in quella privata (Thébaud, 1992; Boch, 2003). Tuttavia rimangono contesti, come la disponibilità del corpo, la salute e la gestione della sfera pubblica, in cui «la differenza femminile risulta allo stesso tempo invisibile o viene confinata in un'alterità socialmente inespriabile» (Bimbi, 2003). Questo dato di fatto rende la rivoluzione femminile incompiuta e, a propria volta, proprio tale incompiutezza risulta portatrice di numerosi squilibri che ben si evidenziano passando in rassegna temi e questioni quali il lavoro, la fecondità e la famiglia.

Questo è l'assunto metodologico da cui prende origine l'analisi di Esping-Andersen (2011), proponendosi di verificare se e in che termini la rivoluzione femminile «a metà» non possa essere presagio di nuove disuguaglianze e di ancor più drammatiche polarizzazioni sociali. I risultati non lasciano dubbi: tale rivoluzione si evolve in modo palesemente stratificato, a trascinarla sono le donne istruite di classe media. Il caso italiano rientra chiaramente in questo quadro. È il ceto medio, infatti, che in Italia ha fatto registrare nel corso del XXI secolo un salto di qualità notevole nei livelli di istruzione femminile (Dei, 1998), e sono state ancora le donne del ceto medio a popolare le fila dei movimenti femministi (Passerini, 1987). Il grado di affermazione della rivoluzione femminile sembra, dunque, dipendere in gran parte da quante donne meno istruite (o sposate con uomini meno istruiti) hanno potuto seguire l'esempio di questo gruppo trainante, e come la vita di uomini e donne ne sia stata condizionata (Esping-Andersen, 2011, p. 67). Poche, e non molto, in realtà. Se nelle società più avanzate, nel caso dell'istruzione, si può parlare di «rivoluzione compiuta», e nel caso dell'accesso delle donne al mondo del lavoro di «rivoluzione incompiuta», di fronte al privato e alla famiglia rimane ben visibile il limite dell'uscio domestico: la ripartizione dei tempi di vita e dei compiti familiari svela, infatti, una profonda e radicata asimmetria di genere, ponendoci di fronte a una «rivoluzione bloccata» (Mencarini, Tanturri, 2012). Circostanza, quest'ultima, di cui anche Esping-Andersen tiene conto nella sua analisi, e che lo porta ad affermare come «la maschilizzazione delle biografie femminili è molto più marcata nel mondo del lavoro che nella vita familiare» (2011, p. 70).

Le suggestioni che l'ultimo lavoro del sociologo danese sollecita sono dunque molte, quella relativa alla «rivoluzione incompiuta» appare da più parti la più pacifica e condivisa. Tale è certamente se si analizza il contesto italiano, sebbene le dinamiche emancipazioniste in Italia abbiano manifestato numerose peculiarità che spaziano dalle modalità di sviluppo e affermazione ai tempi e alle non poche specificità. La storiografia ne ha palesemente messo in luce il suo essere stretta in modo contrastante tra vecchio e nuovo, tra tradizione e modernità.

Si consideri, da ultimo, il recente libro di Perry Willson (2011), che scorrendo la storia delle donne italiane nel corso del XX secolo rintraccia tali peculiarità in alcune caratteristiche proprie del tessuto socio-economico italiano. La crescita economica cominciata più tardi rispetto ad altri

paesi europei, i due decenni di dittatura fascista in cui la donna è stata sottoposta a una campagna martellante sui ruoli di sposa e madre esemplare – il cui condizionamento è andato ben oltre il fascismo stesso – e la presenza ingombrante della Chiesa cattolica, sono tra gli elementi che più hanno influenzato le dinamiche di emancipazione delle donne italiane, strette ancor oggi tra vincoli e contraddizioni, tra vecchio e nuovo e, solo fino a qualche decennio fa, condizionate da un «maschilismo implicito – antiquato o rinnovato, velato o palese» che ha perpetuato le vecchie tradizioni o ne ha inventate di nuove (Passerini, 1996).

Per usare le parole di Willson (2011, p. 341): «l'Italia alla fine del millennio era una nazione che amava i bambini ma ne produceva pochissimi, nella quale molti praticavano sia il cattolicesimo sia il controllo delle nascite, un paese in cui molto spesso il peso dei lavori domestici gravava ancora sulle sole spalle femminili e, di fatto, in cui tali lavori domestici continuavano a essere svolti secondo criteri di qualità molto esigenti. Era un paese in cui vigeva la parità giuridica formale, ma persistevano disuguaglianze, un paese in cui la maggior parte delle famiglie era nucleare, eppure le reti parentali continuavano ad avere un'importanza vitale e in cui le nonne – non gli asili nido per i quali si erano battute le femministe – costituivano la principale fonte di assistenza per i bambini a disposizione delle madri» (Willson, p. 341). Sul piano fattuale questo intreccio si è tradotto in un tasso di crescita demografica molto basso.

Il quadro che ne affiora è ricco di contraddizioni e di squilibri, che diventano ancora più marcati quando si passano in rassegna gli studi sul mondo del lavoro femminile, dove a prevalere è l'immagine ancor più serrata di un'Italia profondamente «conservatrice», in cui lo spreco di «risorse umane femminili» e le carenze di normazione (dalle «quote rosa» alle misure di welfare a favore delle lavoratrici madri) sono indizi che continuano a farci ragionare su scelte di modernizzazione che hanno radici profonde nella nostra storia di paese industriale (Curli, 2011). Inoltre, il rapporto tra donne e mondo del lavoro in Italia si caratterizza, da un lato, per la mancanza di una riflessione sul vantaggio economico che deriva all'intero paese dal lavoro femminile, come dimostrano tutti i dati a livello europeo (Del Boca, Mencarini, Pasqua, 2012), dall'altro, per la scarsa presenza delle donne nei ruoli direttivi e di vertice. Ha scritto al riguardo Anna Rossi-Doria (2007, p. 57): «il problema non è più quello dell'accesso alle professioni, ma della piramide e del “soffitto di vetro”»:

le donne sono numerose ai livelli bassi, ma diminuiscono via via che si sale, andando a sbattere contro un'invisibile ma precisa barriera» (vedi anche Salmieri, 2008).

Le cause di questa situazione sono varie e complesse. Si possono certamente invocare i pregiudizi e le sovrastrutture maschili, ma un grande peso è derivato dall'impossibilità di molte donne di riuscire ad armonizzare lavoro e famiglia, in assenza di buone politiche di *conciliazione*, e questo tanto più quanto maggiori sono le responsabilità lavorative.

3. Il ruolo del welfare.

Politiche per l'infanzia e «questione delle nascite»

Le politiche di *welfare mother-sensitive*, più in generale quelle attente ai bisogni delle famiglie, fungono da sprone al processo di emancipazione femminile ancor più se si muove dall'assunto secondo cui le donne «sono il welfare state» sia perché fonte prevalente dei servizi sociali – i servizi di welfare per le donne sono in gran parte forniti da donne – sia in quanto beneficiarie degli aiuti stessi. Tale rapporto, però, non consente alle donne occidentali, impiegate o clienti che siano, di derivare dal welfare il medesimo grado di autonomia o di protezione (Lafaucheur, 1992, p. 474). Esso, infatti, può variare secondo il luogo in cui si vive o la fascia sociale cui si appartiene.

In linea di massima, tuttavia, ed è questo un ulteriore argomento centrale dell'analisi di Esping-Andersen, nelle società, anche in quelle più avanzate, si registrano forti tensioni sociali perché alla rivoluzione femminile non sono seguite riforme appropriate nelle politiche di sostegno alla famiglia, dando vita a «un paradosso dei nostri tempi, per cui le politiche sociali di stampo familista finiscono per rappresentare un anatema per chi voglia formare una famiglia. La caduta dei tassi di fertilità e la crescita del numero delle persone senza figli, soprattutto tra le donne maggiormente istruite in gran parte dell'Europa, sono legate all'assenza di servizi di assistenza all'infanzia. Parallelamente, la mancanza di servizi alle famiglie impedisce l'occupazione femminile, soprattutto nelle fasce meno istruite» (Esping-Andersen, 2011, p. 103). La presenza di una lungimirante e adeguata rete di politiche sociali finalizzate al sostegno dell'infanzia, o meglio, della prima infanzia, quella in età prescolare, appare

dunque più che mai necessaria per correggere gli squilibri sociali in corso, frenare un non improbabile conflitto intergenerazionale, consentire alla rivoluzione incompiuta delle donne di fare un ulteriore passo in avanti verso una realizzazione piena, allargandosi anche al quotidiano delle donne e degli uomini meno abbienti.

Il nostro paese come si inserisce in questo quadro? La politica italiana ha investito poco sui suoi cittadini più piccoli e, dunque, sul suo futuro. Parlare di politiche per i minori in Italia è alquanto controverso. Quello che affiora più nitidamente è il notevole scarto tra progetti e realizzazioni, tra utopie e realtà. I primi anni del Novecento avevano favorito la nascita di numerose politiche e organismi pubblici per i minori, poi irrobustiti per far fronte ai disagi provocati dalla prima guerra mondiale, ma problemi come l'insufficienza di mezzi, l'irregolare distribuzione territoriale e gli scarsi controlli ne vanificarono gli effetti (Minesso, 2011).

Con l'avvento del fascismo, e ben oltre, parlare di politiche per l'infanzia ha significato per lo più fare riferimento alle vicende dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia (Onmi). Un ente che ha operato tra il 1925 e il 1975, nel fascismo e nella Repubblica, dai compiti molteplici e dai progetti ambiziosi, pieno di slanci programmatici ma dalle scarse realizzazioni, in gran parte causate da perenni questioni di finanziamento inadeguato (Minesso, 2007; Bettini, 2008), costretto a operare in un modello di struttura sociale nazionale che ha scartato l'ipotesi universalistica a favore di una via tutta italiana di welfare «incrementale», basato sul sistema parcellizzato delle categorie professionali (Mattera, 2012). Tuttavia, già all'alba della Repubblica si era ben consapevoli della necessità di investire sui minori: «è nell'infanzia che l'uomo deve essere accolto dalle provvidenze sociali e contrarre un legame di solidarietà con una società benevola e non matrigna; d'altra parte, ogni provvidenza elargita all'infanzia finisce per eliminare la necessità di futuri interventi assistenziali in età più adulta» (Selmi, 1953). In altri termini, non era – e non è – solo una questione di sensibilità, ma piuttosto di costi/opportunità.

Le politiche in favore della prima infanzia in Italia non sono state, dunque, sostenute da un adeguato finanziamento. Come emerge dal volume curato da Roberta Nunin ed Elisabetta Vezzosi (*Donne e famiglie nei sistemi di welfare. Esperienze nazionali e regionali a confronto*), che ha analizzato le politiche di welfare in favore di donne e famiglie, e le risposte statuni-

tensi, europee, italiane e regionali alle *nuove* realtà familiari, l'Italia è il paese europeo con la spesa sociale più bassa, pari soltanto al 26,4 per cento del Pil nel 2006, rispetto al 31 di Francia e Germania. Inoltre, solo una risibile percentuale di tale somma è destinata alle famiglie, alla maternità, mentre quasi tutto serve a finanziare la previdenza. Tanto che è ancora la rete familiare a svolgere il ruolo centrale di sostegno alla famiglia e ai suoi bisogni, a fronte di sussidi pubblici marginali, scarsa diffusione di *flex-time* e di congedi genitoriali (Nunin, Vezzosi, 2007). Questi dati appaiono confermati dall'analisi 2011 svolta dall'Istat, che evidenzia come, in una situazione di crisi economica, il modello di welfare italiano, con un'elevata spesa pensionistica e una quota residuale a favore del lavoro, delle famiglie e delle misure di contrasto alla povertà, non è adeguato a rispondere ai bisogni della nuova famiglia, che continua a rappresentare il più efficace, e spesso esclusivo, ammortizzatore sociale.

Un ulteriore punto su cui induce a riflettere Esping-Andersen è la difficile correlazione tra rivoluzione femminile e processi demografici, nei termini in cui essa diventa fonte di ulteriori disuguaglianze sociali. Tale relazione ha dato prova del suo aspetto più negativo particolarmente in Italia, dove se, da una parte, il modello di welfare applicato si fonda sul *patto generazionale*, dall'altra, la *questione delle nascite* è rimasta lontana dalle agende di governo fino ai tardi anni novanta dello scorso secolo¹. Per converso, tracce robuste di politiche demografiche si rinvergono in Italia e nella gran parte dei paesi europei negli anni tra le due guerre, quando furono promossi sia interventi a favore delle madri e dei bambini sia la «politica degli incentivi», ossia premi di natalità, di buon allevamento, medaglie, riconoscimenti per le famiglie numerose (Quine, 1996; Treves, 2001).

Superata l'esperienza fascista, il nostro paese ha rinunciato non solo a *politiche demografiche* in senso stretto, circostanza in qualche modo giustificabile con la sovrappopolazione registrata negli anni del boom economico, ma anche a un esplicito interesse per le *politiche per la popolazione*, finalizzate a interventi di promozione economico-sociale (in un quadro di welfare, quindi di benessere collettivo), da cui si attende la produzione indiretta di effetti demografici certi o possibili (Treves, 2001). Politiche

¹ Nel complesso questo argomento si inserisce nel filone di studi sul welfare che, dagli anni ottanta del Novecento, ha iniziato ad analizzare con maggiore insistenza il rapporto tra la crisi dei sistemi di stato sociale e la «questione delle nascite» (Rosanvallon, 1997).

così concettualmente strutturate sono state promosse in molti paesi europei, dando luogo a sistemi di assistenza e organismi (asili nido, mense, flessibilità lavorativa, sgravi fiscali), finalizzate a rendere meno onerosa e difficoltosa per una coppia la decisione di mettere al mondo dei figli (Bock, Thane, 1991).

Anche per questo motivo, la proposta di Esping-Andersen di investire sull'infanzia per riportare in equilibrio i sistemi di sicurezza sociale, compreso quello pensionistico, sembra quanto mai opportuna per l'Italia e l'intera area mediterranea², dove l'auspicio *beveridgiano* di una protezione che puntasse ad accompagnare il cittadino «dalla culla alla bara» si è realizzato in termini sbilanciati, favorendo ampiamente la seconda polarità a discapito della prima.

Bibliografia

- Bettini M. (2008), *Stato e assistenza sociale in Italia. L'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia, 1925-1974*, Livorno, Erasmo.
- Bimbi F. (a cura di) (2003), *Differenza e disuguaglianze. Prospettive per gli studi di genere in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Bock G. (2003), *Le donne nella storia europea: dal Medioevo ai nostri giorni*, Roma-Bari, Laterza.
- Bock G., Thane P. (a cura di) (1991), *Maternity and Gender Policy. Women and the Rise of the European Welfare State, 1880-1950*, Londra-New York, Routledge.
- Conti F., Silei G. (2005) *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci.
- Curli B. (2011) *Introduzione*, in Del Prete R. (a cura di), *Tabacchine. Luoghi, archivi e memoria del lavoro delle donne*, Crace, Narni.
- Curli B. (2007), *Pensare il lavoro delle donne nella società industriale (e postindustriale)*, in Curli B. (a cura di), *Donne, lavoro e famiglia nell'evoluzione della società capitalistica*, di Joan W. Scott e Louise A. Tilly, in *Contemporanea*, X, 3.
- Dei M. (1998), *Donne e istruzione: verso una parità apparente? Recenti tendenze della componente femminile dell'istruzione in Italia*, in *Polis*, XII, 3, pp. 459-479.
- Del Boca D., Mencarini L., Pasqua S. (2012), *Valorizzare le donne conviene*, Bologna, Il Mulino.
- Esping-Andersen G., (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Policy Press, Cambridge.

² Area caratterizzata da un sistema di welfare misto, con picchi di protezione per alcune categorie e vere e proprie lacune per altre (Esping-Andersen, 1990).

- Esping-Andersen G. (2011), *La rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie e welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Goldin C. (2006), *The Quiet Revolution that Transformed Women's Employment, Education and Family*, in *American Economic Review*, XCVI, 2, pp. 1-21.
- Istat (2011) *Rapporto annuale*, in www.istat.it.
- Lafaucheur N. (1992), *Famiglia: un nuovo regime della riproduzione*, in Thébaud F. (a cura di), *op. cit.*, pp. 457-483.
- Mattera P. (2012), *All'alba della Repubblica: i progetti di riforma sociale degli anni Quaranta e la «Commissione D'Aragona»*, in Mattera P. (a cura di), *Momenti del welfare in Italia. Storiografia e percorsi di ricerca*, Roma, Viella.
- Mencarini L., Tanturri M.L. (2012), *Uso del tempo tra lavoro e famiglia nel ciclo di vita: le peculiarità dell'Italia*, in Istat, *Uso del tempo e ruoli di genere. Tra lavoro e famiglia nel ciclo di vita*, Roma, Istat.
- Minesso M. (a cura di) (2011), *Welfare e minori. L'Italia nel contesto europeo del Novecento*, Milano, Franco Angeli.
- Minesso M. (a cura di) (2007), *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea. Origine, sviluppo e fine dell'Onmi, 1925-75*, Bologna, Il Mulino.
- Musso S. (2007), *Donne, strategie familiari, contesti economici*, in Curli B. (a cura di), *Donne, lavoro e famiglia nell'evoluzione della società capitalistica*, di Joan W. Scott e Louise A. Tilly, in *Contemporanea*, X, 3, pp. 511-516.
- Nunin R., Vezzosi E. (a cura di) (2007), *Donne e famiglie nei sistemi di welfare. Esperienze nazionali e regionali a confronto*, Roma, Carocci.
- Passerini L. (1996), *Gender Relations*, in Forgacs D., Lumley R. (a cura di), *Italian Cultural Studies. An Introduction*, Oxford, Oxford University Press.
- Passerini L. (1987), *Storie di donne femministe*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Quine M.S. (1996), *Population Politics in the Twentieth Century Europe: Fascist Dictatorship and Liberal Democracy*, New York-Londra, Routledge.
- Rosanvallon P. (1997), *La nuova questione sociale. Ripensare lo stato sociale*, Roma, Edizione Lavoro.
- Rossi Doria A. (2007), *Le donne nella modernità*, Rimini, Pazzini.
- Salmieri L. (2008), *Dentro, ma in basso. Le donne nel mercato del lavoro post-fordista*, in *Genesis*, 7, pp. 63-85.
- Selmi S. (1953), *La sicurezza sociale comincia dall'infanzia*, in *Maternità e Infanzia*, 10.
- Thébaud F. (a cura di) (1992), *Storia delle donne. Il Novecento*, Roma-Bari, Laterza.
- Tilly L., Scott J.W. (1978), *Women, Work, and Family*, New York-Londra, Routledge.
- Treves A. (2001), *Le nascite e la politica nell'Italia del Novecento*, Milano, Led.
- Vezzosi E. (a cura di) (2000), *Modelli di welfare state e interpretazioni di genere*, in *Contemporanea*, III, 1, pp. 123-151.
- Willson P. (2011), *Italiane. Biografia del Novecento*, Roma-Bari, Laterza.

Q

Un ordine normativo futuro per equilibri instabili

Elena Persano*

La rivoluzione incompiuta. Donne, famiglia e welfare è un libro che nasce da una promessa non mantenuta, ovvero quella fatta dell'autore a se stesso di non occuparsi più di welfare state, una promessa difficile da mantenere se l'autore in questione è Gøsta Esping-Andersen, il sociologo danese i cui contributi sullo stato sociale e sulle economie capitalistiche costituiscono punti di riferimento per tutti gli studiosi della disciplina.

Contributi frutto di una lunga e proficua attività di ricerca, iniziata con gli studi in demografia, economia e sociologia all'Università di Copenhagen, proseguita poi all'Università del Wisconsin-Madison dove ha conseguito il dottorato di ricerca. Durante gli anni di insegnamento trascorsi nell'Università di Harvard, quella di Trento e nella sede italiana dell'Università Europea, la sua attività scientifica si è incentrata soprattutto sullo studio della stratificazione sociale e delle politiche sociali in chiave comparativa. Attualmente è professore all'Università Pompeu Fabra di Barcellona e collaboratore di diverse organizzazioni internazionali come l'Unione Europea, l'Ocse, le Nazioni Unite, l'Issa. Tra le sue pubblicazioni più significative citiamo *The Three Worlds of Welfare Capitalism* del 1990 e *Social Foundations of Postindustrial Economies* del 1999, mentre il ben più recente *Trois Lecons sur l'Etat Providence*, del 2008, è il saggio che ha costituito il pretesto per rompere, fortunatamente, la sua promessa.

Questa raccolta di lezioni tenutesi al Collège de France nel 2006, unitamente agli studi sull'ereditarietà delle condizioni sociali e l'impatto dei primi anni dell'infanzia sulle opportunità di vita degli individui, non potevano che tracciare un sentiero che conduceva alle politiche sociali in una trattazione vivace dalle numerose suggestioni.

* Elena Persano è dottore di ricerca di Analisi delle politiche di sviluppo e Promozione del territorio.

Una prima riflessione preliminare è sul titolo stesso del libro, anzi sarebbe più corretto dire sui titoli. Il titolo originale riesce sempre a esprimere meglio quel *quid* che l'autore ha voluto dare alla propria opera, e in questo caso forse è evidente un cambiamento in itinere. Raffrontando la versione originale *The Incomplete Revolution. Adapting Welfare States to Women's New Role* con quella italiana si notano due importanti differenze. La prima, se vogliamo un po' perniciosa, è che «incompleta» e «incompiuta» non raffigurano la medesima immagine. Entrambi gli aggettivi evocano un cerchio che deve ancora chiudersi, ma il primo termine è connotato positivamente al contrario del secondo. Altra lampante differenza è nel sottotitolo. Nell'originale, nella sua estrema ma efficace sintesi, appare evidente di cosa si occuperà il testo, ovvero il ruolo della donna nella società e l'incapacità – finora – della società di adattarsi a esso. Mentre *Donne, famiglia e welfare* è senza dubbio un richiamo agli argomenti trattati in via generale, senza però attribuirne un «peso». All'apparenza dettagli, nulla che non possa essere chiarito da una lettura attenta del testo o, forse, considerando il tempo intercorso tra una versione e l'altra, rappresentano un modo per rispondere idealmente quanto semanticamente proprio alle critiche mosse al testo dalla componente «femminista» dei lettori. Ed è proprio questa curiosità che ha guidato la lettura di queste interessanti pagine, per capire se e perché la rivoluzione del ruolo delle donne possa considerarsi incompleta o piuttosto incompiuta, per avere un quadro chiaro su quali siano gli equilibri entro cui l'universo femminile deve muoversi e quali sono gli interventi auspicabili per migliorare il benessere e le opportunità delle generazioni future.

1. Definizione degli equilibri

Seppur nato come una raccolta di scritti, il volume ha il pregio di sostenere una trattazione diversificata con un filo conduttore sempre ben presente. È composto da due parti: la prima (*Le sfide*) dedicata al cambiamento dei ruoli delle donne nella società (capitolo 1), le implicazioni della mascolinizzazione dei percorsi di vita delle donne nella società, in particolare nei modelli di stratificazione sociale (capitolo 2); la seconda (*L'adattamento del welfare state*) incentrata su come lo stato sociale debba essere ristrutturato in virtù della risposta alle sfide (i capitoli dal 3 al 5

sono incentrati sulla progettazione di politiche per la famiglia, l'educazione nella prima infanzia e la riforma delle pensioni).

Perché Esping-Andersen parla di rivoluzione incompleta? In primis, perché «storicamente ci stiamo muovendo da un equilibrio a un altro, e quindi ci ritroviamo con un equilibrio instabile che produce risultati sub-ottimali» (p. 23). Come altri autori hanno già osservato, la rivoluzione dei ruoli delle donne ha cambiato il modo in cui le persone si comportano in materia di istruzione, matrimonio, genitorialità e occupazione. Tutti questi cambiamenti, come emerge sin dalla lettura delle prime pagine, se non accompagnati da una riforma dello stato sociale, porteranno a un aumento della disuguaglianza tra le generazioni attuali e quelle future e a una maggiore polarizzazione sociale.

In via preliminare, più che di cambiamenti sarebbe opportuno parlare di equilibri mutati. Un equilibrio tra due poli idealtipici opposti: il primo basato sulla «specializzazione di genere» (in senso beckeriano, con le donne confinate nei ruoli di casalinghe e badanti) e un altro basato sulla «parità di genere» (riferendosi in realtà al «modello del lavoratore nordico», che si fonda su un forte coinvolgimento dello Stato e sulla de-famizzazione delle cure, che favorisce l'occupazione continua di tutti gli adulti, quindi la partecipazione paritaria di donne e uomini nel mercato del lavoro). Ed è tra questi due poli che, attraverso gli elementi empirici raccolti dall'autore, è possibile collocare i diversi paesi connotati da un equilibrio instabile. Si tratta di una rivoluzione incompleta, quindi, non solo nel rapporto tra uomini e donne, ma all'interno della sfera femminile stessa, con cambiamenti tutt'altro che omogenei: se per le donne di strato sociale più elevato si può parlare di un cambiamento radicale, le donne meno istruite, che tendono a sposare uomini con un reddito basso, rivestono ancora un ruolo molto tradizionale, generando una conseguente polarizzazione tra coppie a doppio reddito e famiglie a basso reddito (ad esempio, famiglie monoreddito, famiglie monogenitoriali, famiglie con disoccupati), aggravando le disuguaglianze di classe sociale, in particolare in termini di investimenti che genitori meglio istruiti e più pagati possono fare per i loro figli rispetto a coppie con basso capitale sociale.

Non è un testo incentrato unicamente sul ruolo della donna, ma descrive tutte le ramificazioni in cui la disuguaglianza sociale può manifestarsi, in una discussione che copre l'intero arco della vita. Il quarto ca-

pitolo, ad esempio, si occupa di politiche sulle pari opportunità ed evidenza come la crescente polarizzazione tra le famiglie, derivante da un aumento della «omogamia educativa», ostacoli la realizzazione di pari opportunità di vita per i bambini provenienti da ambienti sociali più bassi. Il divario viene dunque creato dall'«investimento» che i genitori più o meno istruiti compiono e che sembra destinato a crescere ulteriormente (p. 150), a meno che non si riesca a uniformare l'ambiente di apprendimento tra le famiglie provenienti da diverse classi sociali. Per promuovere programmi di intervento precoce («ciò che avviene nelle età prescolare è fondamentale», p. 143), Esping-Andersen presenta evidenze empiriche che suggeriscono come l'assistenza all'infanzia sia in grado di compensare le opportunità di vita ineguali per i bambini di classe sociale inferiore, causa del più basso capitale sociale (p. 153). Politiche per la prima infanzia basate sul modello danese del *full-day care* non possono che produrre giochi a somma positiva (p. 157), in quanto promuovrebbero l'occupazione femminile, e gli utili così generati garantirebbero i risultati migliori (migliori livello di istruzione, migliori capacità cognitive) e un maggior numero di figli.

L'ultimo capitolo, il quinto, collega le argomentazioni sulla fertilità e gli investimenti sociali (infanzia precoce, investimenti efficienti nel capitale umano per la forza lavoro futura) con il problema dell'invecchiamento della popolazione. Il capitolo offre molti spunti di riflessione, discute sulla riforma delle pensioni attuali, l'aumento dell'età pensionabile in modo da ridurre la dipendenza degli anziani (per via degli effetti di contrasto dati dalla scarsa fecondità e una crescente aspettativa di vita), sottolineando che tali politiche avranno anche la conseguenza non voluta di un aumento della disuguaglianza sociale, a causa della dinamica di un'aspettativa di vita più elevata associata a un maggiore status sociale (i ricchi vivono più a lungo, hanno pensioni più alte per un maggior numero di anni). Politiche che riescano a garantire equità tra le generazioni (ad esempio la regola Musgrave, che divide gli oneri crescenti della spesa previdenziale equamente tra la popolazione attiva e i pensionati) potrebbero, pertanto, diminuire le disparità sociali all'interno delle generazioni (p. 194). Il rimedio in termini di politiche sociali proposto dall'autore comprende una tassazione progressiva dei cittadini in base alla loro aspettativa di vita (p. 203) e il collegamento dell'età di pensionamento al numero di anni di contributi (p. 207).

2. L'importanza di un approccio olistico

L'approccio olistico che lega in modo coerente i diversi capitoli, attraverso l'analisi di dinamiche connesse all'intero arco della vita di un individuo, costituisce uno degli innegabili punti di forza di questa lettura, fruibile non solo dagli addetti ai lavori, che risponde a domande non sempre parti di un insieme integrato, in un sapiente lavoro di tessitura tra le disuguaglianze associate a classe sociale, età, livello di istruzione, struttura familiare e genere. Le conseguenze indesiderate che potrebbero derivare dall'avanzamento irregolare che caratterizza la rivoluzione dei ruoli delle donne, che se non sostenute da adeguate politiche potrebbero condurre a risultati poco egualitari, vengono palesate al lettore con la sapienza che l'autore riesce a esercitare nel mantenere i riflettori sempre accesi su queste tematiche.

Diversi autori hanno rimproverato a Esping-Andersen il non trattamento della questione di genere, commenti non particolarmente entusiastici da parte di autrici femministe, come Jane Lewis e Janet Gornick, hanno lamentato una negligenza della questione di genere come dimensione centrale dell'analisi. Dal punto di vista femminista la posizione dell'autore – secondo cui l'«evoluzione del ruolo degli uomini», vale a dire l'aumento sostanziale della loro partecipazione al lavoro domestico non retribuito e di cura, che possa compensare la mascolinizzazione dei corsi di vita femminili – è semplicemente uno «scenario irrealistico». I dati analizzati nel libro dimostrano come il contributo degli uomini in molti paesi aumenti così lentamente da non portare un aiuto significativo, tale da garantire una maggiore uguaglianza tra i sessi. Si potrebbe rimproverare all'autore di partire dall'assunto dell'immutabilità del ruolo degli uomini, e che il tempo che le donne non riescono più a dedicare alla casa e ai lavori di cura debba essere supplito dall'intervento dello Stato piuttosto che dal contributo maschile. Il «modello danese», da molti considerato la ricetta vincente per le società avanzate, seppur caratterizzato dagli evidenti benefici derivanti da un modello familiare a doppio reddito in grado di favorire la fertilità, aumentare l'investimento di tempo dei padri nei confronti dei figli, garantire la sostenibilità dello stato sociale e ridurre il rischio di povertà in età avanzata, è parimenti connotato da implicazioni potenzialmente negative, quali un maggior carico di stress e conflitti per i genitori e una disparità di genere all'interno

del mercato del lavoro che di certo non rappresenta un efficace indicatore di un cambiamento rivoluzionario del ruolo della donna.

Pur nella ragionevolezza delle critiche mosse è chiara sin dalle prime pagine la volontà dell'autore, consapevole di essersi avventurato in un terreno dominato dalla letteratura femminista, di analizzare la rivoluzione del ruolo della donna come uno tra i tanti elementi che compongono l'equilibrio sociale, dimostrandone, grazie alle elaborazioni empiriche a disposizione, l'attuale gravitazione in una sorta di limbo improduttivo. È dunque in un'ottica strumentale che va analizzata la questione del ruolo delle donne, in cui l'occupazione femminile è ritenuta importante come un mezzo per aumentare gli investimenti dei genitori sulla qualità dei bambini. Inoltre, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e le loro tasse sono necessarie per la manutenzione dello stato sociale (compreso il bilancio delle pensioni in crescita), che svolge un ruolo centrale e attivo come fornitore di assistenza all'infanzia nel modello nord-europeo. La chiave per il raggiungimento di questi obiettivi è fornire servizi pubblici di alta qualità per l'infanzia in modo da favorire l'occupazione delle donne, l'aumento degli utili; al tempo stesso, affrontare la disparità di opportunità per i bambini di diversa estrazione sociale, dovuta a una polarizzazione tra coppie da diverso capitale sociale.

«Siamo tutti d'accordo, penso, che l'equità sia la *condicio sine qua non* per una ristrutturazione della nostra società. La mia analisi, tuttavia, punta ad affrontare allo stesso tempo questioni di efficienza legate ai processi di adattamento dello stato sociale» (p. 14). Il suo spostamento verso un ragionamento economico va di pari passo con la sua critica alle studiosse femministe di welfare state: «sono pienamente cosciente di invadere un territorio sociologico lungamente e largamente dominato da scrittrici femministe. Se faccio ciò è perché credo che non ci sia bisogno dei loro argomenti, spesso molto ideologici, in nome della causa delle donne. È possibile arrivare più o meno agli stessi precetti e alle stesse conclusioni anche da una prospettiva di azione razionale, che punti, semplicemente, a trovare risultati superiori in senso paretiano» (p. 27).

L'analisi sociologica proposta da Esping-Andersen prevede dunque una maggiore attenzione verso le disuguaglianze dettate dal reddito: «analisi sociologiche sul cambiamento della distribuzione del reddito sono difficili da trovare» (p. 217). Si può sperare che Esping-Andersen stia gettando il guanto di sfida che animerà il dibattito sociologico come no-

toriamente ha sempre fatto. L'ottica comparativa della sua ricerca non fornirà l'esatta ricetta per arginare le nuove disuguaglianze, ma certamente potrà fornire molteplici elementi di riflessione per nuove e innovative riforme dello stato sociale, considerando la difficoltà dell'«esportabilità del modello danese» in altri paesi europei, basti pensare all'Italia, caratterizzata da una percentuale di spesa sociale tra le più basse in Europa. Sebbene la lettura dei rapporti di genere sia assente dalla sua analisi, la ricognizione olistica della società e delle sue tendenze offre molto di più rispetto a quanto ci si sarebbe aspettato dal titolo, soprattutto considerando la consistente analisi dei dati empirici a disposizione. Se diverse sono le sfide che il futuro ci riserverà, capire come le istituzioni si adatteranno al nuovo ruolo delle donne ci aiuterà a rispondere su come prepareremo i nostri figli all'economia della conoscenza, su come risponderemo ai bassi tassi di fertilità e all'invecchiamento della popolazione con evidenti vantaggi in termini di equità ed efficienza.

Riferimenti bibliografici

- Becker G. (1981), *A Treatise on the Family*, Cambridge, Harvard University Press.
- Esping Andersen G. (2008), *Trois Lecons sur l'Etat Providence*, Seuil, La République des Idées.
- Esping-Andersen G. (1999), *Social Foundation of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press [trad. it. (2000), *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, Il Mulino].
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Gornick J.C. (2010), *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles (by Gosta Esping-Andersen)*, in *Contemporary Sociology*, 39, 698-699.
- Lewis J. (2010), *Review*, in *International Social Policy*, 39, 3.

TENDENZE



Fratelli minori? I sindacati nei sistemi di formazione bilaterali in Italia e in Francia

Lilli Casano*

1. Sfide e opportunità per i sindacati europei

Da tempo gli studiosi delle relazioni industriali si interrogano sui cambiamenti verificatisi a partire dagli anni settanta nei modelli europei di rappresentanza degli interessi e sulle ipotesi del declino del sindacato¹. I diversi contributi partono tutti dalla considerazione delle cause della crisi e delle sfide con cui i sistemi di relazioni industriali europei sono chiamati a confrontarsi. Le cause del cambiamento sono state individuate in molteplici fattori: l'affermazione della società post-industriale, caratterizzata dalla prevalenza delle attività dei servizi, poco sindacalizzate, a eccezione del pubblico impiego (Carrieri, 2008); la globalizzazione, che ha messo in crisi le principali forme di regolazione del lavoro e di relazioni industriali, esponendo i sindacati al dilemma se lottare o cooperare; la flessibilizzazione dei sistemi produttivi e dei mercati del lavoro, che rende più difficili l'aggregazione e la rappresentanza, accentuando la contrapposizione degli interessi di diversi gruppi di lavoratori; la riduzione progressiva dell'asimmetria strutturale nel rapporto di lavoro, per alcune categorie di lavoratori (Baglioni, 2004), che porterebbe ad atteggiamenti di *free-riding* rispetto alla scelta di associarsi; infine, la recente crisi che si è tradotta in una forte pressione sui sistemi di relazioni industriali e di welfare (Bordogna, 2012).

Il dato di fatto da cui muovono le considerazioni degli studiosi che prefigurano un declino delle relazioni industriali è la riduzione dei tassi di sindacalizzazione nei principali paesi europei, già a partire dagli anni settanta. Alcuni commentatori ritengono, però, che una valutazione più appropriata dei mutamenti in corso debba tener conto anche di altri indi-

* Lilli Casano è assegnista di ricerca nell'Università di Modena e Reggio Emilia.

¹ Per una ricostruzione del recente dibattito sul futuro delle relazioni industriali, vedi *Stato e Mercato* (1/2012) e *Quaderni di Rassegna Sindacale* (2/2012).

catori, primi fra tutti il livello di copertura contrattuale e l'incidenza dell'azione del sindacato nel sistema politico-istituzionale (Carrieri, 2008); in questo senso, anche a fronte del calo delle adesioni, la forza dei sindacati potrebbe basarsi su una presenza istituzionale ramificata e su un'elevata capacità di rappresentanza sociale e mobilitazione, riferita non solo agli associati, ma anche a gruppi che comunque manifestano adesione alle linee d'azione del sindacato (*ibidem*). In questa prospettiva è stato ipotizzato che per fronteggiare i fattori di crisi i sindacati debbano assolvere nuove funzioni, secondo quanto emerso in diverse esperienze europee (Regalia, 2009): la via italiana dello «stare al centro della scena», assolvendo a un ruolo di supplenza della rappresentanza nella sfera politico-istituzionale; quella scandinava, della gestione di pezzi di welfare, che si traduce anche in un aumento dell'affiliazione; infine una terza via, emersa nelle esperienze di *welfare attivo*, che passa per la costruzione di una rappresentanza più inclusiva (anche del lavoro non standard) e di un nuovo welfare in grado di fronteggiare le nuove disuguaglianze (Paci, 2005).

La ripresa del dibattito sul declino del ruolo dei sindacati si è accompagnata a una riflessione sulla tesi, recentemente riproposta da Baccaro e Howell (2010), di una tendenza alla convergenza delle relazioni industriali nei diversi paesi europei verso un modello *neo-liberale*, caratterizzato da un aumento della discrezionalità delle imprese. Sebbene si registrino posizioni discordanti sull'ipotesi della convergenza, anche gli studiosi più scettici rispetto alla possibilità di un superamento delle diverse tradizioni istituzionali nel campo delle relazioni industriali riconoscono la necessità di approfondire la riflessione sulle tendenze comuni ai diversi modelli: dalla riduzione dei tassi di sindacalizzazione alla caduta della conflittualità industriale, alla riduzione della copertura contrattuale che si accompagna a un sempre più diffuso decentramento delle strutture contrattuali (Cella, 2012). In questa prospettiva è stata richiamata l'attenzione degli studiosi su una nuova dimensione sovranazionale delle relazioni industriali, sottolineando il crescente sviluppo del dialogo sociale europeo ed evidenziando esperienze interessanti di contrattazione sovranazionale e transnazionale, sebbene non ancora istituzionalizzate (Caruso, 2012).

Prefigurare gli assetti futuri delle relazioni industriali in Europa è un compito arduo, che esula dalle finalità di questo contributo. Intendiamo, piuttosto, disegnare qui alcune coordinate all'interno delle quali collocare l'azione del sindacato in un ambito specifico, quello della gestione bilate-

rale della formazione continua, ritenendo che l'impegno del sindacato su questo fronte sia stato stimolato, da un lato, dall'«accerchiamento» nelle sue sfere d'azione più tradizionali (Baglioni, 2008); dall'altro, dall'emergere di nuovi possibili ruoli e campi di intervento, che andremo a descrivere, e da fenomeni di mimetismo istituzionale, rispetto alle più avanzate esperienze europee.

Al riguardo occorre sottolineare come già a partire dall'avvio della Strategia di Lisbona si è fatto sempre più insistente il richiamo delle istituzioni europee al *dialogo sociale* e al coinvolgimento delle parti sociali nelle strategie nazionali volte a favorire l'occupabilità e l'inclusione lavorativa, soprattutto attraverso l'accesso alla formazione permanente. Secondo alcuni studiosi, ciò avrebbe condotto negli Stati membri dell'Unione a una sorta di *convergenza attraverso la diversità*², in direzione del dialogo sociale in materia di formazione professionale e continua. Lungo questa traiettoria comune si sono sviluppati percorsi nazionali differenziati, condizionati dagli assetti istituzionali di ciascun paese in materia di relazioni industriali e formazione, ma tutti caratterizzati da un ruolo crescente di sindacati e associazioni datoriali nella gestione delle politiche formative. Le sollecitazioni delle istituzioni europee in materia di regolazione del lavoro e della formazione hanno riguardato, altresì, due modalità di intervento in sinergia col dialogo sociale: da un lato, il decentramento delle politiche del lavoro e formative a un livello il più possibile prossimo allo svilupparsi degli interessi e dei bisogni di imprese e lavoratori; dall'altro, la costruzione di *reti* fra attori istituzionali e sociali, volte

² In uno studio di qualche anno fa sullo sviluppo del dialogo sociale in materia di formazione professionale, sia a livello europeo sia all'interno degli Stati membri, Winterton (2007) avanza questa tesi, dopo aver, tuttavia, individuato diversi modelli nazionali di concertazione della formazione, secondo la combinazione tra *focus* (aziendale o scolastico) e *regolazione* (statale o di mercato) dei sistemi formativi. La tesi della convergenza è sostenuta anche dalla Commissione europea, che nel Rapporto sulle relazioni industriali in Europa del 2008 riconduce questo processo a quattro fattori: la necessità di rispondere a sfide interne ed esterne comuni; l'affermazione, nello spazio europeo, di principi e valori comuni, anche in tema di accesso alla formazione; l'azione dell'Unione in materia sociale, attraverso l'esercizio del potere regolativo, ma soprattutto attraverso il potere di *agenda setting* del «metodo aperto di coordinamento» delle politiche sociali; i risultati del dialogo sociale a livello europeo. Ben pochi dubbi sull'influenza dell'azione comunitaria rimangono se si guarda, d'altra parte, alle procedure di finanziamento del Fondo sociale europeo, che hanno «costretto» gli Stati membri e le autorità di gestione dei progetti di formazione a negoziarne i contenuti con le parti sociali.

a tutelare i lavoratori esclusi dai sistemi di protezione pubblici disegnati per i cosiddetti lavoratori standard.

I fondamenti teorici di queste strategie europee si possono rintracciare nell'ampio dibattito che si è sviluppato nel corso degli ultimi decenni sui temi della regolazione del lavoro, approdato a una riconcettualizzazione della formazione come strumento di policy volto a tutelare nel mercato anche i lavoratori atipici, attraverso l'aumento della loro dotazione individuale di capitale umano. Con il progressivo superamento della logica dei mercati interni del lavoro, che ancoravano la sicurezza dei lavoratori alla stabilità del rapporto d'impiego, e con l'affermazione del paradigma della flessibilità, la parola d'ordine diventa *occupabilità*: per affrancarsi dai rischi di fragilizzazione delle carriere e godere di spazi di autonomia, i lavoratori sono chiamati sempre più spesso a costruire sul mercato le proprie garanzie, rendendo «vendibile» la propria forza lavoro attraverso un accrescimento continuo delle proprie competenze lungo tutto il corso della vita (Gautié, 2003).

In particolare, l'importanza di utilizzare la leva formativa come strumento per fronteggiare l'incertezza dei percorsi occupazionali e qualificare esperienze lavorative discontinue è stata sottolineata rispetto al lavoro atipico: alle politiche attive viene unanimemente affidato il compito di contrastare i rischi di precarietà duratura e la crescita delle disuguaglianze nel mercato del lavoro (Barbieri, Scherer, 2007); allo stesso tempo, sul piano dell'analisi dei percorsi lavorativi (Franchi, 2005; Fullin, 2004; Cortese, 2008), si sottolinea come i lavoratori flessibili possano proteggersi dai rischi di disordine lavorativo e intrappolamento nei cattivi lavori solo conducendo esperienze occupazionali eterogenee a un progetto di formazione e lavoro tendenzialmente unitario e coerente, che consenta di capitalizzare le competenze progressivamente acquisite.

Se in una prospettiva neo-liberista la responsabilità dell'occupabilità viene lasciata all'individuo, con il rischio di accentuare i meccanismi di disuguaglianza sociale che si registrano sul mercato del lavoro (Gautié, 2003), i teorici dei mercati transizionali (Schmid, Gazier, 2002) suggeriscono, al contrario, di coniugare individualizzazione ed equità attraverso un'assunzione di responsabilità collettiva e nuove forme di welfare attivo. Rispetto a queste coordinate è stato delineato un modello di «occupabilità interattiva» (Caruso, 2007), che mette in collegamento le caratteristiche degli individui con quelle dei mercati del lavoro di riferimento,

attraverso politiche attive individualizzate, ma diversamente articolate per aree territoriali e sistemi di lavoro, grazie all'intervento delle reti di istituzioni locali e l'utilizzo del metodo concertativo. Questi scenari hanno aperto nuove possibilità per i sindacati europei, sempre più frequentemente chiamati a concorrere alla programmazione e alla gestione delle politiche formative, secondo una tendenza comune alle tradizioni regolative di molti Stati membri³, basata sull'opinione condivisa secondo cui la formazione continua rappresenti un ambito privilegiato di confronto tra le parti sociali e di composizione degli interessi.

Nel caso italiano, le raccomandazioni delle istituzioni europee si sono innestate in processi in atto già da tempo su un duplice versante. Da un lato, sia su iniziativa sindacale sia su sollecitazione dei governi locali, si è progressivamente consolidato nel nostro paese il coinvolgimento del sindacato nella progettazione e gestione di politiche e interventi a livello territoriale in campo sociale, occupazionale, previdenziale e assistenziale (Regalia, 2008): dalle piattaforme rivendicative nei confronti delle imprese degli anni settanta alla costituzione delle strutture sindacali regionali, alla *microconcertazione diffusa* degli anni ottanta sulle politiche del lavoro e della formazione, fino alla *programmazione negoziata* (patti territoriali e contratti d'area). Nell'ultimo caso, l'iniziativa sindacale ha riguardato soprattutto obiettivi di tipo occupazionale, sebbene le finalità della concertazione locale si siano differenziate con il passare del tempo, fino a includere la negoziazione delle forme e dei livelli di flessibilità e l'inclusione di specifiche categorie di lavoratori⁴.

³ L'emergere della forma *associativa* nella regolazione della formazione continua nei paesi europei è ben descritta da Pais (2007), che sottolinea come in quasi tutti i paesi europei le parti sociali intervengano in questo campo, sebbene a diversi livelli: la partecipazione a comitati d'impresa o altri organismi che coinvolgono i sindacati nelle decisioni riguardanti la formazione dei dipendenti; la contrattazione della formazione continua (intersettoriale, settoriale, aziendale); la gestione paritetica di enti e fondi per la formazione.

⁴ Il dibattito sul tema è stato molto ampio e non è emersa una posizione condivisa tra gli studiosi rispetto ai risultati della programmazione negoziata. Nonostante uno dei principali vantaggi della concertazione locale sia proprio la dimensione partecipativa dei processi decisionali, studi empirici sulle esperienze pattizie dimostrano, infatti, come in alcuni casi le dinamiche negoziali rischino di essere compromesse proprio dall'incapacità delle parti sociali di porsi come interlocutori affidabili dei governi locali, e dall'inadeguatezza dei sindacati rispetto all'obiettivo di coniugare la rappresentanza di interessi specifici con il nuovo ruolo di promozione di interessi generali (Avola, Cortese, Palidda, 2007).

D'altra parte, in sintonia con le esperienze di altri paesi europei come la Francia, il raggio di azione dei sindacati italiani si è ampliato con lo sviluppo della bilateralità e con la partecipazione a nuove reti di protezione per i lavoratori esclusi dai meccanismi di tutela generali. In origine appannaggio di alcuni settori produttivi, come l'edilizia e l'artigianato, caratterizzati da frammentazione delle tutele e instabilità lavorativa, la bilateralità in Italia ha tradizionalmente operato soprattutto sul piano del sostegno al reddito e della previdenza complementare, fino alla svolta verificatasi con l'istituzione dei Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua. I Fondi, espressione di una bilateralità di nuova generazione, avrebbero potuto rappresentare la risposta delle parti sociali alle sfide e alle opportunità della regolazione del lavoro, operando su tre livelli: maggiore coinvolgimento nella formazione continua; costruzione di reti di protezione flessibili, frutto dell'impegno comune di istituzioni, imprese, sindacati; decentramento orizzontale e verticale delle politiche formative. Se la prima sfida è stata accolta «per statuto», le altre due sono ancora aperte: l'esito dipenderà dalla capacità dei Fondi di scommettere su concertazione, polifunzionalità e capillarità della loro azione.

2. Formazione e bilateralità in Europa: il caso del lavoro tramite agenzia

Il trasferimento alle parti sociali di importanti compiti in materia di programmazione e gestione delle politiche di formazione continua è avvenuto in Europa secondo modelli differenti, riconducibili alle tradizioni istituzionali di ciascuna realtà nazionale. In alcuni paesi, accanto alla contrattazione collettiva e alla concertazione a livello locale, si sono sperimentate nuove forme di bilateralità, con il moltiplicarsi di enti/fondi bilaterali incaricati di gestire risorse pubbliche e private per la formazione dei lavoratori, processo che ha sollecitato un dibattito articolato sulle condizioni di efficacia dei modelli di regolazione *associativi* della formazione continua, soprattutto nei contesti istituzionali privi di cornici regolative forti e di strumenti di controllo efficaci, in cui è più probabile che le istanze particolaristiche prevalgano sull'interesse generale.

Pur incorrendo nel rischio di un'eccessiva semplificazione, i sistemi nazionali di formazione continua europei possono essere divisi in tre

grandi gruppi, ordinabili lungo un continuum che va da un livello massimo a un livello minimo di regolazione, e caratterizzati dalla combinazione di forme di regolazione differenti⁵. Nel primo gruppo ritroviamo i sistemi formativi, tipicamente quelli del Nord Europa, riconducibili al modello *statale*, in cui la formazione continua è parte integrante di vere e proprie strategie governative di diffusione del *life long learning*: è materia di competenza statale ed è gestita prevalentemente attraverso l'azione degli apparati dei ministeri competenti; questi ultimi sono spesso affiancati in diverse fasi (dall'elaborazione all'implementazione delle politiche) da commissioni composte dalle associazioni di rappresentanza di lavoratori e datori di lavoro, in un quadro di forte collaborazione coerente con le tradizioni cooperativistiche in materia di governo del mercato del lavoro, tipiche di questi paesi. Un secondo gruppo di sistemi formativi, riconducibili a un modello istituzionale *associativo*, è caratterizzato dal protagonismo di attori collettivi privati, in primo luogo le associazioni di rappresentanza di lavoratori e datori di lavoro, nella regolazione e gestione della formazione continua. Infine, i sistemi imperniati prevalentemente sulla regolazione *di mercato* sono caratterizzati dall'assenza di disposizioni di legge vincolanti in materia di formazione continua (il caso tipico è il Regno Unito) e dall'investimento privato in formazione da parte di imprese e lavoratori; tuttavia, le strategie degli attori privati sono sostenute dall'azione pubblica tanto attraverso incentivi e campagne di promozione quanto con un impegno costante del governo sul versante della valutazione dell'offerta formativa e del riconoscimento delle qualifiche.

In alcuni sistemi nazionali, come nel caso francese e in quello italiano, si assiste a un intreccio tra diversi tipi di regolazione. Entrambi i sistemi, infatti, sono evoluti da un modello di regolazione *statale* centralizzato verso un modello *associativo*: in Francia, l'organizzazione di un sistema pa-

⁵ Pais (2007) ha preso in prestito categorie concettuali elaborate da Schmitter e Streeck (1985) e da Polanyi (1944) in riferimento alle forme di interazione sociale in economia e al rapporto tra economia, società e istituzioni, applicandole al caso della formazione continua. Ha così individuato modelli istituzionali caratterizzati dal prevalere della forma di regolazione della *reciprocità* (basati sull'apprendimento non formale, in cui la formazione continua è poco istituzionalizzata e viene trasmessa da un lavoratore all'altro); dello *scambio* (in cui è riservato ampio spazio al mercato privato della formazione continua); della *redistribuzione* (tipica di modelli di governance basati su un forte ruolo dell'attore pubblico); dell'*associazione* (in cui le parti sociali sono i principali protagonisti del sistema di formazione continua).

ritetico per la gestione della formazione continua risale agli anni settanta del secolo scorso ed è stata accompagnata dalla predisposizione di un quadro legislativo forte, imperniato sul riconoscimento del diritto individuale alla formazione continua e sull'obbligatorietà degli investimenti in formazione per le imprese; in Italia, il recente tentativo di importare il modello paritetico francese, con la costituzione dei Fondi interprofessionali per la formazione continua, si è inserito in un quadro normativo debole e disarticolato, nonostante il succedersi quasi frenetico, negli ultimi due decenni, di leggi e accordi sulla formazione continua.

In realtà, la combinazione tra redistribuzione e associazione sembra essere una caratteristica comune a molti paesi europei, seppure diversamente articolata. I diversi modelli istituzionali sembrano cioè convergere verso un modello misto *statale/associativo*, in cui la formazione continua, più o meno regolata dalla legge, è gestita con il contributo delle parti sociali attraverso istituzioni bilaterali o tripartite. Ciò è particolarmente evidente nel caso specifico dei sistemi di formazione continua per i lavoratori tramite agenzia: in tutti i paesi in cui sono stati istituiti sistemi specifici di formazione per questi lavoratori⁶, la forma prescelta è stata quella della *governance* bilaterale, in presenza di quadri normativi differenziati, in alcuni casi caratterizzati da obblighi di investimento in formazione per le agenzie di somministrazione, in altri dal volontarismo delle parti sociali, avulso da condizionamenti normativi stringenti.

La diffusione del lavoro tramite agenzia, infatti, è stata accompagnata in molti paesi europei da un atteggiamento sospettoso da parte dei lavoratori e delle loro rappresentanze sindacali, e dal tentativo dei governi nazionali di ridurne l'insicurezza attraverso due strumenti principali: da un lato, la creazione di specifici schemi di sostegno al reddito e il riconoscimento della parità di trattamento tra lavoratori interinali e dipendenti dell'impresa utilizzatrice; dall'altro, la costruzione di un sistema di tutele integrative di natura contrattuale, affidato alle parti sociali, all'interno del quale la formazione ha assunto un ruolo cruciale. Il ricorso a interventi formativi si fonda sull'idea che il rischio di impoverimento del capitale umano, legato alla successione di esperienze incoerenti tra di loro, brevi e a basso livello di qualificazione, possa essere fronteggiato solo regolando

⁶ Francia, Italia, Belgio, Austria, Olanda, Spagna, Lussemburgo (Idea Consult, 2009).

il lavoro in somministrazione in una prospettiva di «valorizzazione del capitale umano» (Tiraboschi, 2005)⁷. L'apprendimento sul lavoro, l'aggiornamento continuo e la traduzione in competenze certificate ed esportabili delle abilità acquisite nei vari episodi lavorativi, possono favorire l'occupabilità dei lavoratori tramite agenzia (Caruso, 2002) e potenziare la loro capacità di sottrarsi alle «trappole» della precarietà e del disordine lavorativo (Avola, 2005; Barbieri, Scherer, 2007; Cortese, 2005; Fullin, 2004), aiutandoli a costruire «carriere promozionali esterne» (Cortese, 2008) e a raggiungere posizioni più garantite.

Tuttavia, la possibilità di perseguire questa strategia d'intervento può incontrare ostacoli e resistenze, tanto da parte delle imprese quanto dei lavoratori. Le agenzie di lavoro temporaneo e le loro imprese clienti generalmente mostrano scarso interesse a investire in progetti formativi di ampio respiro che possano favorire la stabilizzazione degli atipici (Belkacem, 2002). Lo stesso interesse dei lavoratori interinali per la formazione continua non può essere dato per scontato (Perez, 2009), poiché dipende tanto dal profilo e dalle aspettative dei lavoratori coinvolti e dal grado di informazione sulle opportunità formative esistenti quanto dalla struttura stessa dei mercati del lavoro locali, visto che in situazioni di forte tensione occupazionale prevarrà l'interesse a un inserimento lavorativo immediato, mentre in mercati del lavoro più fluidi si aprono maggiori spazi per strategie formative a medio termine.

Da ciò l'idea di sottrarre ai meccanismi di mercato o alle decisioni individuali un bene, la formazione continua, ritenuto strategico tanto per la competitività delle agenzie quanto per la tutela dei lavoratori, affidandone la gestione alle parti sociali. Il protagonismo delle parti sociali su questo terreno rappresenta una tendenza comune a livello europeo, poiché anche in paesi di tradizione liberista, caratterizzati da modelli di formazione continua ispirati alla «logica dell'appropriatezza» (Regini, 2000), in cui,

⁷ In quest'ottica, il valore aggiunto dell'intermediazione di manodopera consisterebbe proprio nel favorire l'incontro tra le esigenze di qualificazione della domanda e quelle di occupabilità dei lavoratori. La formazione, dunque, non rappresenterebbe solo uno strumento per ridurre il gap di competenze che separa i lavoratori interinali dai dipendenti dell'impresa utilizzatrice e riequilibrarne le capacità competitive in una prospettiva di pari opportunità di trattamento, ma, più in generale, costituirebbe un vantaggio a medio termine per la costruzione delle carriere sul mercato.

cioè, la formazione dei lavoratori interinali è stata tradizionalmente affidata alla libera iniziativa delle agenzie e delle imprese utilizzatrici, sono nati recentemente enti, fondazioni o fondi bilaterali incaricati di gestire parte delle risorse destinate dalle agenzie alla formazione continua per la realizzazione di nuovi obiettivi: dalla cooperazione fra diverse agenzie per fornire ai lavoratori del comparto competenze specifiche in settori o ambiti strategici, alla protezione di categorie di lavoratori interinali particolarmente deboli, alla creazione di reti con istituzioni pubbliche e private.

Tuttavia, a fronte di modelli di governance simili, spesso si registrano risultati differenti in termini di garanzie di occupabilità per i lavoratori coinvolti: in molti casi, infatti, l'azione degli enti/fondi bilaterali preposti non va oltre il finanziamento di interventi di adattamento al posto di lavoro, utili più alle agenzie per rispondere alle esigenze delle imprese clienti che ai lavoratori, in un'ottica di occupabilità duratura; solo in alcuni paesi le parti sociali hanno elaborato strategie più articolate, diversificando gli interventi, monitorando i loro esiti occupazionali e prestando attenzione al tema della certificazione delle competenze (come in Francia), o attraverso la cooperazione pubblico-privato per il finanziamento di programmi più strutturati di formazione per un inserimento lavorativo a lungo termine (come in Germania e, in qualche misura, in Italia). L'analisi comparata dei sistemi nazionali suggerisce che la possibilità di raggiungere un equilibrio ottimale tra interessi economici delle imprese, istanze di tutela e promozione dei lavoratori e *interessi generali* dipende dagli assetti istituzionali, dalle scelte e dalle capacità di negoziazione degli attori coinvolti, dalle caratteristiche e dalle modalità di promozione e implementazione degli interventi. D'altra parte, affidare la gestione delle politiche formative alla concertazione tra i soggetti interessati, anziché all'azione centralistica dello Stato o alla regolazione di mercato, può rappresentare una scelta efficace solo se i «governi privati» delle parti sociali sono in grado di garantire equità e rappresentatività di tutti gli interessi in gioco (Cella, 2006).

I sistemi di regolazione devono dunque essere analizzati considerando non solo il quadro istituzionale di sfondo e le caratteristiche del modello di governance, ma anche il modo in cui i modelli vengono implementati. In questa prospettiva abbiamo analizzato i casi italiano e francese di gestione bilaterale della formazione continua per i lavoratori tramite agenzia.

3. I sistemi bilaterali di formazione continua per i lavoratori tramite agenzia in Francia e in Italia: assetti istituzionali e modelli di governance a confronto

La scelta di comparare il sistema di formazione per i lavoratori in somministrazione italiano con quello francese è nata dalla constatazione della pluralità di elementi che accomunano i due casi nazionali, tanto rispetto ad alcune variabili di contesto quanto rispetto agli assetti istituzionali che hanno condizionato l'ispirazione originaria degli interventi formativi e la loro successiva evoluzione. Se i *policy makers* italiani si sono esplicitamente ispirati al modello consolidatosi in Francia, ulteriori elementi di affinità fra i due sistemi nazionali derivano da problemi strutturali e tradizioni storiche comuni: dalla necessità di fronteggiare la disoccupazione e i meccanismi di discriminazione di genere e per età sul mercato del lavoro, alle caratteristiche dei modelli di regolazione della formazione continua e del quadro giuridico del lavoro in somministrazione, caratterizzato dal progressivo allentamento di vincoli originariamente molto stringenti rispetto al tema della somministrazione di manodopera, fino alla similarità nei modelli di regolazione della formazione continua.

Il sistema francese è gestito dal Faftt (*Fond assurance formation travail temporaire*), istituito nel 1983 dalle parti sociali del settore della somministrazione di manodopera⁸, sul modello dei fondi bilaterali già esistenti in altri settori (gli *Organismes paritaires collecteurs agréés*), e finanziato attraverso la contribuzione delle agenzie di lavoro interinale (il 2,15 per cento della massa salariale). Il sistema di opportunità formative finanziate dal Faftt è particolarmente articolato, rispetto ai fondi omologhi nati in altri paesi europei. In primo luogo, sebbene esistano dispositivi specifici per i lavoratori interinali, essi possono accedere a meccanismi di qualificazione desunti dal sistema generale, come i *Congé individuel de formation* e il *Droit individuel à la formation*. In secondo luogo, sono previste tre tipologie principali di interventi finanziati dal Fondo: i piani aziendali per il rafforzamento della competitività delle agenzie (*Plan formation*), interventi di adattamento alla mansione di poche ore; i meccanismi di qualificazione o riqualificazione professionale dei beneficiari volti all'inserimento lavorativo (*Professionnali-*

⁸ Per la parte datoriale, il Prisme; per la parte sindacale: Cfdt, Cfe-Cgc-Fnecs, Cftc, Usi-Cgt, Cgt-Fo.

sation), che consistono in schemi di alternanza missioni/formazione di più lunga durata e portano al conseguimento di una qualifica riconosciuta; i meccanismi per la soddisfazione del diritto individuale alla formazione continua (*Congé individuel formation*), scelti dal lavoratore e orientati all'incremento dell'occupabilità in una prospettiva di medio-lungo periodo.

Al di fuori dei *Plan formation*, ogni intervento formativo si svolge all'interno di un rigido schema contrattuale in cui il rapporto tra le parti, gli obblighi reciproci, gli obiettivi e i contenuti degli interventi formativi sono chiaramente definiti e che, nel caso della *Professionnalisation*, impone specifici obblighi retributivi (anche durante la formazione) e di avviamento in missione dei lavoratori coinvolti in interventi formativi. In questo sistema, dunque, formazione, reddito e garanzie occupazionali vanno di pari passo, come confermato dai buoni risultati occupazionali degli interventi, monitorati costantemente dal Fafst: tra i beneficiari dei *Contrats de professionnalisation intérimaires* (la tipologia formativa più diffusa nel canale della *Professionnalisation*), ad esempio, uno su tre, al termine dell'intervento formativo, accede a un contratto a tempo indeterminato (Fafst, 2010)⁹. Sebbene si registri un maggiore impegno del Fondo nella formazione professionalizzante, piuttosto che in quella su domanda individuale¹⁰, l'esistenza di procedure volte a collegare formazione e inserimento occupazionale, tra cui anche una particolare attenzione alla certificazione delle competenze acquisite, sembra aver condotto a un buon compromesso tra le esigenze delle agenzie e gli interessi dei lavoratori. Lo sbilanciamento a favore degli interventi di professionalizzazione, infatti, è legittimato da un *trade-off* tra qualità della formazione e buone opportunità di occupazione, favorito dal profilo stesso dei beneficiari degli interventi e dalle loro aspettative, generalmente congruenti con gli sbocchi occupazionali previsti. In Francia, diversamente che in Italia, infatti, partecipano ai corsi di formazione soprattutto giovani in possesso di

⁹ Per un'analisi più dettagliata dei rendimenti occupazionali degli interventi finanziati dal Fafst, distinti per tipologia di intervento e profilo dei beneficiari, vedi Casano (2011).

¹⁰ Lo squilibrio, però, è meno accentuato che nel caso italiano, considerato l'impegno del Fafst nella ricerca di cofinanziamenti a livello europeo per le attività di formazione individualizzata e il trasferimento di risorse dal canale della professionalizzazione a quello della formazione su domanda individuale, sistematicamente autorizzato dal Consiglio di amministrazione del Fondo. Nel 2010, ad esempio, circa un terzo delle risorse complessive gestite dal Fafst è stato utilizzato per il finanziamento dei *Congés individuels de formation* (Fafst, 2011a).

qualifiche professionali o di un diploma, per i quali si profilano concrete possibilità di inserimento permanente nelle aziende che partecipano ai percorsi di professionalizzazione. Ciò non impedisce che nel sistema persistano meccanismi di disuguaglianza, tanto nell'accesso alle opportunità formative da parte dei lavoratori quanto nei risultati occupazionali¹¹, ma in un quadro caratterizzato da un buon livello di efficienza complessiva e di controllo dei risultati.

Sul solco dell'esperienza francese, anche il legislatore italiano ha affidato alla contrattazione collettiva il compito di istituire un Fondo bilaterale per la formazione dei lavoratori in somministrazione, Forma.Temp, a regime dal 2004, gestito pariteticamente dalle parti sociali¹² e finanziato dalla contribuzione delle agenzie (il 4 per cento della massa salariale, secondo quanto stabilito dal d.lgs 276/2003¹³). Simile nella struttura organizzativa e nelle procedure decisionali a quello francese, il fondo italiano se ne differenzia parzialmente per le strategie di intervento e l'articolazione dei dispositivi utilizzati. Le principali attività finanziate riguardano: l'*orientamento*; la *formazione di base* (programmi di poche ore su competenze di base trasversali, ad esempio inglese e informatica); la *formazione professionale* (mirata all'acquisizione di competenze tecniche e professionali strettamente connesse all'opportunità di attivazione di contratti di somministrazione); la *formazione continua* (percorsi formativi di qualsiasi natura

¹¹ Come emerge dai monitoraggi annuali del Faftt, i risultati migliori in termini di acquisizione di qualifiche superiori, transizione all'occupazione stabile e continuità di lavoro sono riportati dai lavoratori in possesso di più elevate credenziali educative. Risultati sistematicamente peggiori, rispetto a quelli degli altri dispositivi, si registrano per i partecipanti ai *Contrats d'insertion professionnelle intérimaire*, interventi specifici per lavoratori in difficoltà (giovani senza esperienza, disoccupati over 45, beneficiari di ammortizzatori sociali ecc.). Per un'analisi dettagliata si rimanda al rapporto annuale del Faftt (2011b) (www.faftt.fr).

¹² Per la parte datoriale: Assolavoro; per la parte sindacale: Nidil Cgil, UilTemp, Felsa Cisl.

¹³ La legge 92 del 28 giugno 2012 riduce questo contributo al 2,6 per cento, per destinarne una quota parte al finanziamento degli ammortizzatori sociali, all'interno di un nuovo sistema di sostegno al reddito ora esteso anche ai lavoratori in somministrazione, poiché accessibile a tutti i lavoratori con almeno 13 settimane di anzianità contributiva nell'anno precedente (la cosiddetta «mini ASPI»). L'intervento pone fine a una tutela che abbiamo definito in altre sedi «eccezionale» (Casano, 2012), poiché rendeva l'esperienza italiana unica nel panorama europeo in termini di entità di risorse versate obbligatoriamente dalle agenzie di somministrazione al Fondo per la formazione, attestando la visione «ottimista» del legislatore, che ha concepito la formazione come uno strumento di tutela del lavoratore *sul mercato*, a tal punto efficace da poter supplire ad altre forme di protezione.

scelti dal lavoratore perché coerenti con le proprie esigenze professionali); la *formazione on the job* (affiancamento dei lavoratori già in missione da parte di un tutor aziendale). La maggior parte delle risorse (nel 2009 l'84 per cento, secondo il Rapporto di attività Forma.Temp) va tuttavia alla formazione professionale, finanziata su richiesta dell'agenzia e volta all'acquisizione, in pochi giorni o settimane, delle competenze strettamente necessarie a svolgere una specifica missione. A differenza che nel caso francese, però, non esiste alcun «contratto formativo» tra agenzia e lavoratore, sicché la partecipazione al corso di formazione non dà alcun diritto a un successivo avviamento a missione¹⁴, con il rischio di vanificare il principale effetto positivo atteso dai lavoratori, cioè l'accesso a un'occasione di lavoro, considerato che le competenze acquisite nei corsi sono difficilmente trasferibili in altri contesti, in quanto specifiche e non certificate. Il totale sbilanciamento sul versante della formazione professionale sembra pregiudicare l'efficacia dell'azione del Fondo sul versante dell'occupabilità dei lavoratori coinvolti, poiché nel caso italiano non si realizza quel *trade-off* tra qualità/trasferibilità della formazione e opportunità di accesso al lavoro, prima illustrato per il caso francese. I rendimenti occupazionali della formazione sono limitati non solo dalle procedure e dalle caratteristiche degli interventi, ma anche dalla particolare incongruenza del profilo dei beneficiari con la qualità della domanda di lavoro in somministrazione nel nostro paese. Quasi il 70 per cento dei beneficiari, infatti, ha un diploma o una laurea (Ebitemp, 2010), credenziali educative spesso assai distanti dai contenuti dei corsi di formazione cui partecipano, finalizzati a un inserimento temporaneo in posizioni poco qualificate nel settore dei servizi, dove anche le prospettive di stabilizzazione sono esigue (Altieri et al., 2009).

D'altra parte, anche nel caso italiano si registrano forti disuguaglianze

¹⁴ Il Vademecum Forma.Temp fissa, in realtà, una soglia minima di *placement* per gli allievi che frequentano i corsi di formazione professionale, che deve essere garantita dalle agenzie di somministrazione, pena sanzioni che possono arrivare alla revoca del finanziamento concesso. Tuttavia, nel tempo la soglia del *placement* obbligatorio è stata progressivamente ridotta, dal 70 al 35 per cento di partecipanti. Essa, inoltre, è calcolata sul numero complessivo degli allievi che hanno partecipato a tutti i progetti formativi finanziati in un anno a ciascuna agenzia, non per singolo progetto. Pertanto, l'obbligo di *placement* viene considerato assolto anche se gli avviamenti riguardano solo alcuni progetti, generalmente concentrati nelle aree economicamente più dinamiche. Da qui la concentrazione territoriale degli interventi che è consentita proprio dalle modalità di calcolo del *placement*.

nelle opportunità di accesso alla formazione, legate tanto alle caratteristiche personali dei partecipanti (i partecipanti ai corsi sono soprattutto giovani adulti con alti livelli d'istruzione) quanto alle strategie d'investimento delle agenzie, che tendono a concentrare gli interventi nelle regioni del Centro-Nord, dove maggiore è la domanda di lavoro in somministrazione¹⁵. In Italia, infine, la mancanza di vincoli legislativi e procedurali forti, come nel caso francese, e la debolezza dei sistemi di controllo e monitoraggio dei rendimenti occupazionali della formazione, espongono il sistema a maggiori rischi di distorsione clientelare: la formazione può trasformarsi, cioè, in un'opportunità di business non solo per le agenzie, ma anche per i molti enti di formazione accreditati che operano secondo logiche autoreferenziali, riproponendo nel tempo un'offerta formativa routinaria, avulsa dalle esigenze dei territori, delle imprese e dei lavoratori. Le differenze fra i due sistemi studiati sono legate, da un lato, a fattori istituzionali e a scelte compiute dal legislatore nei due paesi; dall'altro, come argomenteremo nel prossimo paragrafo, al modo in cui è stato implementato uno stesso modello di governance e, dunque, alle prassi organizzative, ai rapporti di potere e alle modalità di interazione tra le parti coinvolte nella gestione dei Fondi e ai loro orientamenti culturali.

In Francia la regolazione del lavoro in somministrazione è stata da sempre caratterizzata da una visione garantista nei confronti del lavoratore e da un approccio vincolistico che ha limitato i motivi autorizzati per il ricorso all'interinale, oltre che i settori in cui è consentito, ma ha altresì riconosciuto ai lavoratori un bagaglio di diritti più corposo che in altri paesi europei (Auvergnon, 2004). L'elaborazione di un sistema di formazione per gli interinali rientra in quest'ottica e ha lo scopo di agevolare la progressione di carriera del lavoratore, affinché, attraverso le diverse tipologie formative previste, possa integrare il suo livello di istruzione iniziale, valorizzare le sue competenze e, soprattutto, accedere a impieghi temporanei più qualificati o a contratti più stabili. D'altra parte, il sistema generale di formazione continua francese è stato tradizionalmente carat-

¹⁵ Queste considerazioni si basano sull'analisi dei dati presentati nei Rapporti di attività Forma.Temp, pubblicati dall'Osservatorio Ebitemp, relativi agli anni: 2004-2006 (rapporto triennale), 2007, 2008, 2009. In alcuni casi è stato possibile effettuare elaborazioni dirette sulla matrice di dati originale, resa disponibile dal Fondo con lo scopo di consentire un'analisi più approfondita in relazione a variabili esplorate solo marginalmente all'interno dei rapporti di attività (età, sesso, titolo di studio, area di residenza).

terizzato da un'ampia partecipazione delle imprese alla qualificazione dei lavoratori, stimolata dall'obbligo legale di versare contributi per la formazione. Se le parti sociali svolgono senza dubbio un ruolo cruciale, il sistema è sottoposto al controllo vigile dello Stato e della legge: dal 1971 i diritti connessi alla formazione professionale costituiscono un libro del Codice del lavoro, e l'evoluzione della normativa negli ultimi quarant'anni (ricependo in molti casi i risultati della contrattazione collettiva) è andata nella direzione dell'affermazione del diritto individuale alla formazione continua (consacrato definitivamente dalla legge n. 391 del 4 maggio 2004), dell'estensione dell'agibilità di questo diritto a tutte le categorie sociali e professionali, fino ai più recenti provvedimenti che mirano ad assicurare ai lavoratori più deboli sul mercato l'accesso alla formazione.

In questo paese la bilateralità rappresenta la cifra distintiva del sistema della formazione continua; a essa viene riconosciuto un ruolo promozionale decisivo, rigorosamente regolamentato da un quadro legislativo forte, volto a evitare esiti di autoreferenzialità e arroccamento su interessi particolaristici. In quest'ottica rientrano, ad esempio, l'obbligo di redistribuzione delle risorse degli *Organisme paritaire collecteur agréé* (Opca), come è il caso anche del Fafst, tra i territori e tra diverse categorie di imprese e lavoratori, l'attenzione ai risvolti occupazionali degli interventi, la contrattualizzazione dei lavoratori in formazione¹⁶.

Anche nel nostro paese l'istituzione di Forma.Temp ha certamente rappresentato una presa di coscienza importante rispetto alla necessità di offrire ai lavoratori in somministrazione a tempo determinato una forma di protezione basata sulla valorizzazione delle loro competenze. Si è investito molto sulla formazione, affiancandola con un sistema di welfare dedicato garantito da Ebitemp¹⁷, nella convinzione che le esperienze

¹⁶ Nonostante che l'efficacia complessiva del sistema sia ampiamente riconosciuta, alcuni commentatori hanno mosso specifiche critiche al *paritarisme*: gli Opca sono stati accusati di avere strutture pesanti e costose, di non prestare sufficiente attenzione alla questione della redistribuzione delle risorse, di non essersi efficacemente organizzati a livello territoriale (vedi il Rapporto al Senato della Commissione speciale sul progetto di legge relativo a «*L'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie*», 16 settembre 2008). Una recente riforma (legge 1437/2009) ha ridotto il numero degli Opca e ne ha ampliato le funzioni, sottoponendoli a maggiori controlli.

¹⁷ Ebitemp è l'ente bilaterale del settore della somministrazione che eroga servizi integrativi (indennità per infortunio e sostegno al reddito dei disoccupati; tutela sanitaria e della maternità), agevolazioni per la mobilità territoriale o la richiesta di un prestito.

formative potessero rappresentare una cerniera tra pezzi di lavoro temporaneo e un fattore di promozione per i lavoratori (Caruso, 2002, 2007). Tuttavia, fattori istituzionali e alcune scelte del legislatore hanno problematizzato il raggiungimento di questi obiettivi.

A differenza che nel caso francese, infatti, nel nostro paese si registra una scarsa diffusione di politiche formative volte a tutelare i lavoratori sul mercato, oltre che sul posto di lavoro; queste politiche, che nelle migliori esperienze straniere si basano soprattutto su forti investimenti e grande impegno nelle strategie di *life long learning*, stentano a decollare in un contesto di debolezza e frammentarietà del sistema generale di formazione continua, in gran parte imputabile a una scarsa legittimazione del *diritto alla formazione continua* negli orizzonti culturali di lavoratori, imprese, istituzioni e parti sociali. A ciò bisogna aggiungere che lo sviluppo del sistema della bilateralità e la sua estensione ad ambiti di intervento non tradizionali è in Italia un'esperienza relativamente recente (d.lgs. 276/03), che ha suscitato valutazioni contrapposte.

I commentatori più critici, in primo luogo, hanno avanzato dubbi sull'opportunità di affidare funzioni di interesse pubblico a soggetti privati, portatori di interessi particolaristici (Martinengo, 2003; Cella, 2006). Ulteriori rischi sono stati individuati sul piano della governance e della rappresentanza: fondati sulla cooperazione forzata tra parti antagoniste (Cester, 2003), deputati a erogare «beni di club» solo a specifiche categorie di imprese e lavoratori (Trigilia, 2005)¹⁸, esposti a meccanismi deboli di *accountability* e di rappresentanza democratica (Cella, 2006), sospesi tra autonomia organizzativa e controllo statale e costantemente esposti a rischi di cooptazione subalterna del sindacato in uno *scambio neocorporativo* (Leonardi, 2004), gli enti bilaterali «di nuova generazione» riproporrebbero tradizionali asimmetrie di potere tra le parti sociali, senza riuscire ad attuare un modello efficace di governance cooperativa. Tuttavia, nel caso specifico della formazione, anche i commentatori più scettici rispetto

¹⁸ Recentemente il legislatore italiano – ma nella stessa direzione sono andate anche le riforme d'oltralpe – ha ampliato la platea dei beneficiari degli interventi, includendo cassintegrati, lavoratori in mobilità e apprendisti, sollecitando la concertazione con le Regioni di nuovi programmi formativi. Queste scelte sembrano andare nella direzione di un ampliamento dei confini e delle funzioni della formazione continua e delle risorse a essa dedicate in una prospettiva solidaristica.

all'ipotesi della bilateralità come strumento principe di regolazione dei mercati del lavoro si sono dichiarati possibilisti in ragione della specificità di quest'area di *policy*, che consentirebbe una «significativa convergenza di interessi» tra le parti, riducendo il rischio di erosione dei diritti individuali (Cester, 2003). In questo quadro di luci e ombre, le azioni di Forma.Temp hanno rappresentato in qualche misura una *best practice*, tanto per l'ampia mole di risorse riservate al Fondo dal legislatore quanto per il coinvolgimento delle parti sociali in un programma di utilizzo responsabile della flessibilità del mercato del lavoro e di valorizzazione delle risorse umane. Nel nostro paese, tuttavia, l'incertezza sugli obiettivi prioritari e la mancanza di adeguati controlli sulla finalizzazione delle risorse hanno finito col vanificare lo sforzo richiesto dal legislatore alle agenzie di somministrazione attraverso l'imposizione di un obbligo contributivo molto alto, che non a caso la recente riforma del mercato del lavoro ha in parte destinato ad altri obiettivi. La scelta dell'attuale governo rappresenta, però, solo una tappa di un processo contraddittorio di progressiva limitazione delle finalità del Fondo. Già nel 2010, infatti, il legislatore aveva posto in secondo piano l'obiettivo di garantire un'occupabilità duratura ai lavoratori interinali (l. 183/2010, art. 48 comma 4). A ciò bisogna aggiungere che i contenuti più innovativi della contrattazione collettiva non sempre sono stati recepiti dalle fonti regolative interne del Fondo¹⁹. In presenza di un più ampio margine di manovra, rispetto al fondo francese, nella gestione delle risorse e nella finalizzazione degli interventi, sembra quindi che le parti sociali coinvolte nel sistema italiano non siano state in grado di negoziare un equilibrio vantaggioso per entrambe.

¹⁹ L'istituzione delle Commissioni sindacali territoriali (art. 2 del Ccnl 2008), incaricate di realizzare analisi dei fabbisogni formativi a livello territoriale e di concordare progetti di particolare rilevanza, non è mai avvenuta; la previsione che i lavoratori con sei mesi di anzianità avessero diritto a un congedo retribuito e a un *voucher* individuale per partecipare a corsi di formazione liberamente scelti (art. 12 del Ccnl 2008) è stata ostacolata dall'esiguità delle risorse riservate a questi interventi; le funzioni, assegnate al Fondo dall'Accordo sulle politiche formative allegato al contratto collettivo del 2008, di orientamento formativo e professionale e monitoraggio degli interventi, sono ancora oggi oggetto di trattativa negli organi decisionali.

4. Il ruolo dei sindacati: fratelli minori?

Gli esiti differenziati dei sistemi italiano e francese non possono essere ricondotti solo ai fattori di contesto e alle differenti tradizioni istituzionali dei due paesi, illustrati nel paragrafo precedente; piuttosto, i risultati della nostra indagine hanno confermato la rilevanza delle scelte, delle strategie e degli orientamenti culturali delle parti sociali e delle interazioni che ne strutturano i reciproci rapporti di forza²⁰. Al riguardo, un primo elemento comune a entrambi i casi nazionali riguarda l'asimmetria di potere tra la parte datoriale (compatta e capace di rappresentare gli interessi delle agenzie) e quella sindacale (divisa e con scarsa capacità di rappresentanza degli interinali), che porta a un primato «domandista» nella definizione dell'offerta formativa. L'analisi dei sistemi studiati mostra, a monte, la preponderanza degli interessi della parte datoriale nella definizione degli obiettivi e delle priorità dei Fondi; a valle, un primato delle agenzie nella definizione dei piani di formazione professionalizzanti (progettati in base alle richieste delle imprese utilizzatrici) e persino nell'orientare i lavoratori in riferimento alla scelta dei corsi di formazione continua su domanda individuale. Questa asimmetria di potere problematizza la capacità del metodo della governance bilaterale di assicurare automaticamente un equilibrio tra le parti, non solo in Italia, dove si potrebbe imputare all'im maturità del sistema²¹, ma anche in Francia, paese che ha strutturato l'intero sistema di formazione continua sul principio del *paritarisme*.

²⁰ L'indagine sul campo di cui si commentano qui i risultati è stata svolta sia in Italia sia in Francia attraverso interviste in profondità a 13 testimoni privilegiati (funzionari dei due Fondi bilaterali, rappresentanti delle parti sociali, dirigenti delle agenzie di somministrazione). Le interviste sono state realizzate prevalentemente presso le sedi del Faftt a Parigi e di Forma Temp a Roma, in un periodo che va dalla fine di ottobre 2010 a giugno 2011. Alcune di esse sono state realizzate al di fuori degli enti, sia a Parigi sia a Roma e Catania, e hanno coinvolto responsabili della formazione delle agenzie per il lavoro e rappresentanti dei sindacati a livello nazionale e provinciale, con il fine di cogliere alcune specificità territoriali.

²¹ In un recente studio (Della Torre, Di Palma, Solari, 2012) sono state individuate alcune criticità del sistema italiano della bilateralità nel campo della formazione continua che deriverebbero dalla sua «immaturità»: l'impreparazione della parte sindacale rispetto al tema della formazione continua; l'incapacità di entrambe le parti di tradurre la bilateralità in un metodo di governo lungo l'intero processo formativo, al di là di una condivisione solo rituale «a monte» degli interventi; la disomogeneità degli esiti del confronto tra le parti nei diversi contesti territoriali.

Sotto l'egida di una retorica condivisa della cooperazione, motivata dagli intervistati con ragioni di efficienza organizzativa, l'«equilibrio imperfetto» tra le parti sociali raramente si traduce in conflitti manifesti; piuttosto, i potenziali contrasti di interesse sono sistematicamente neutralizzati dalla prassi unanimistica vigente all'interno degli organi deliberativi, che presuppone un sistema informale di negoziazione preliminare per evitare che le istanze espresse compattamente dalla parte datoriale soffochino l'eventuale opposizione di una delle parti sindacali²². La prassi dell'unanimità, d'altra parte, è abbastanza diffusa in tutti gli enti bilaterali, ed è resa possibile dalla «natura eminentemente consultiva e gestionale delle loro deliberazioni, in applicazione delle intese raggiunte in sede contrattuale e concertativa dalle parti sociali» (Leonardi, 2004).

Nel caso francese, però, la qualità e l'efficacia degli interventi formativi vengono in qualche misura garantite dalle strategie delle agenzie di somministrazione, che, facendo virtù della necessità di assolvere ai numerosi obblighi imposti per legge, hanno messo in campo strategie competitive innovative, basate sulla valorizzazione delle risorse umane e sulla capacità di rispondere a specifiche esigenze di sviluppo locale e/o settoriale. Le agenzie francesi sono riuscite così ad accreditarsi come attori competenti per la regolazione del mercato del lavoro, conquistando un crescente coinvolgimento in programmi nazionali e locali. L'assunzione di funzioni pubbliche e il crescente prestigio rappresentano un ulteriore vincolo all'esplicitazione di orientamenti particolaristici. Ciò non toglie, però, che anche in Francia emergano ostacoli a una negoziazione su basi paritarie fra le parti sociali e al raggiungimento di un equilibrio degli interessi in gioco: le agenzie mantengono un ampio controllo su tutte le tipologie formative; i rappresentanti sindacali non partecipano a funzioni

²² Secondo il principio della pariteticità, il Bureau del Faftt (organo collegiale cui è demandato il potere decisionale sull'attività ordinaria del Fondo) è così composto: cinque componenti del Prisme e cinque di parte sindacale, uno per ogni associazione coinvolta (Cfdt, Cftc, Cgt-Fo, Usi-Cgt, Cfe-Cgc). Il Consiglio di amministrazione di Forma.Temp, organo esecutivo del Fondo, al quale spettano tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione, presenta una composizione simile: sei membri di Assolavoro e sei di parte sindacale, due per ogni associazione coinvolta (Nidil Cgil, Felsa Cisl, Uil Temp). La composizione formalmente paritetica può però rivelarsi insufficiente ad assicurare un equilibrio tra le parti, considerate le divisioni interne al movimento sindacale in entrambi i paesi, e le procedure decisionali, che consentirebbero di assumere decisioni anche in presenza di una sistematica opposizione di una delle parti sindacali.

cruciali quali la consulenza/orientamento dei lavoratori e la concertazione di programmi a livello locale.

Al riguardo, dalle interviste è emersa una forte contrapposizione fra gli *stakeholders*: da un lato, i funzionari del Fondo e i rappresentanti dell'associazione datoriale dichiarano la difficoltà di individuare esponenti del mondo sindacale competenti e disponibili a partecipare a livello locale; dall'altro, i rappresentanti sindacali denunciano, invece, di essere oggetto di deliberate pratiche di esclusione e testimoniano di programmi di formazione concertati con le istituzioni regionali e le aziende del territorio, senza che i sindacati fossero invitati al tavolo della negoziazione: «ci sono partenariati in France-Comté o in altre regioni, e questo tipo di organizzazione del Faftt e del Prisme di andare a incontrare le imprese o gli sponsor senza coinvolgere le organizzazioni sindacali è una pratica ordinaria. Quando noi siamo messi al corrente che ci sarà un'operazione collettiva chiediamo tutte le volte che siano coinvolti i sindacati e tutte le volte otteniamo un rifiuto» (sindacalista, membro del Cda del Faftt).

Tuttavia, la subaltermità dell'attore sindacale non sempre si traduce in azioni rivendicative nei confronti della parte datoriale, anzi, la cooperazione di facciata spesso crea tensioni tra i diversi rappresentanti sindacali che siedono negli organi decisionali. D'altra parte, la prassi unanimistica si coniuga con una sorta di deresponsabilizzazione dei sindacati rispetto al reclutamento dei lavoratori da avviare alla formazione continua, ritenuto di esclusiva competenza del datore di lavoro; questo orientamento, se rispecchia la tradizione francese di delegare alle imprese la formazione continua, denuncia, altresì, la debolezza dei sindacati e la loro difficoltà a rappresentare gli interessi dei lavoratori interinali: «la formazione professionale è al 90 per cento iniziativa del datore di lavoro. È una *sua responsabilità*. [...] Le agenzie sono d'accordo anche loro, quando se ne parla in riunione, è una loro responsabilità informare i lavoratori, non nostra. D'altra parte, lo facciamo anche noi, ma non è facile, *non sappiamo neanche chi sono i lavoratori dell'agenzia*» (sindacalista, membro del Cda del Faftt).

Anche in Italia, come in Francia, negli organismi deliberativi di Forma.Temp non emergono conflitti di interessi manifesti fra le parti sociali rispetto agli obiettivi programmatici e all'articolazione degli interventi formativi. Diversamente che in Francia, però, nel nostro paese, dove storicamente i sindacati hanno avuto un ruolo politico più forte e una maggiore capacità negoziale, le prassi unanimistiche non si coniugano con

una denuncia «informale» dell'asimmetria di potere fra le parti sociali, ma si fondano, piuttosto, su meccanismi complessi di costruzione microsociale del consenso dei rappresentanti sindacali sulle strategie di intervento veicolate dalle agenzie. Secondo quanto emerso dalle interviste, infatti, l'equilibrio esistente è percepito come soddisfacente da ambedue le parti e, a partire da questa condivisione, i sindacati finiscono per legittimare persino le derive opportunistiche già evidenziate. Ciò fa sì che alle dichiarazioni programmatiche delle parti sociali, che individuano, come nel caso francese, ambiziosi obiettivi in termini di qualificazione dei lavoratori, promozione della continuità dell'impiego, esercizio del diritto individuale alla formazione continua, si contrapponga una realtà caratterizzata dal coagularsi di un vasto consenso di tutti gli attori coinvolti verso un tipo di formazione – quella professionalizzante «a breve», per l'adattamento alla mansione – che appare scarsamente coerente con gli obiettivi prefissati. Il consenso della parte sindacale e dei lavoratori stessi verso questi interventi, che appaiono rispondere più alle esigenze a breve termine delle imprese che a quelle di promozione occupazionale dei lavoratori, si configura come un paradosso, soprattutto se si considerano le caratteristiche dei beneficiari degli interventi nel nostro paese, nella maggior parte dei casi giovani con livelli medio-alti di istruzione, per i quali difficilmente una formazione specifica su mansioni a basso livello di qualificazione può rivelarsi utile anche in una prospettiva di carriera esterna.

Questo dato inatteso si può spiegare con i *meccanismi microsociali* che spingono gli attori a riconoscere il primato delle esigenze produttive delle imprese. Al riguardo, le interviste ai rappresentanti sindacali hanno fatto emergere due orientamenti molto significativi: da un lato, la formazione viene concepita come strumento per ottenere un «lavoro qualsiasi» in tempi brevi; dall'altro, si rileva una sostanziale sfiducia nell'efficacia e nell'utilità della formazione continua, che rispecchia un'opinione ampiamente diffusa nel nostro paese. Il primo orientamento può essere spiegato considerando i gravi squilibri occupazionali del mercato del lavoro e le caratteristiche delle missioni di lavoro in somministrazione, caratterizzate in Italia da una discontinuità e da una brevità maggiore rispetto ad altri paesi, che amplificano la cogenza della ricerca del lavoro «a tutti i costi», anche per i lavoratori più giovani e istruiti: «io penso che della formazione non gliene fregghi nulla ai lavoratori, ed è quello che noi spesso ripetiamo a Forma.Temp, per i corsi più o meno inutili; perché il lavo-

ratore la formazione la vive solo nel momento in cui è legata al lavoro, se la formazione è fine a se stessa il lavoratore non ne ha una grandissima considerazione, anche perché sicuramente quello che gli viene impartito nei corsi base non farebbe la differenza in caso di un'eventuale selezione. [...] Quando il corso è fine a se stesso, il lavoratore non solo sa che non servirà a nulla, ma spesso lo fa perché tanto non ha nient'altro da fare» (sindacalista, Catania).

Il secondo orientamento può essere interpretato, invece, alla luce delle peculiarità del sistema italiano di formazione continua, tradizionalmente caratterizzato da un alto livello di autoreferenzialità e inefficienza, ormai unanimemente definito come un ambito di spreco delle risorse, che si disperdono in circuiti «affaristici» difficili da controllare. In questo contesto di sfiducia generalizzata rispetto alla possibilità che la formazione rappresenti uno strumento di promozione dei percorsi individuali, la rispondenza degli interventi formativi a esigenze specifiche delle imprese è interpretata positivamente, poiché offre ai lavoratori, quanto meno, la speranza di ottenere più rapidamente un lavoro. Pertanto, la memoria storica delle distorsioni della formazione professionale in Italia ha contribuito a costruire il primato riconosciuto alle imprese e alle logiche di mercato nella definizione dei profili della formazione; un primato ampiamente legittimato dall'opinione pubblica e condiviso dai lavoratori interinali e dai loro rappresentanti sindacali: «troppo spesso l'approccio alla formazione è un approccio di carattere *affaristico*. Una volta si diceva *formazione per i formatori*, ma va molto oltre questo. [...] Abbiamo i problemi di quanto ci guadagni e ci marci sopra, poi abbiamo i problemi delle *reti clientelari* che si creano intorno, abbiamo i *formifici*. C'è un mondo che non è facile da impattare, perché ogni volta che ti metti in mano la formazione devi avere mille cautele e mille attenzioni rispetto alla possibilità di fare un percorso serio e funzionale agli obiettivi, e non un percorso a spendere soldi, o peggio. [...] La professionalizzante, in linea di massima, è la formazione che utilizzi per formare, spesso, in previsione di una commessa o anche senza, in previsione di un mercato che poi ti apri: una formazione meno rispondente a caratteri di speculazione, di interesse, più rispondente anche a ricadute di carattere occupazionale. Così come, in buona parte, è anche una formazione, nel suo insieme, di qualità, non inventata o raffazzonata» (sindacalista, membro del Cda di Forma.Temp).

Un'altra difficoltà emersa nel corso delle interviste ai testimoni privile-

giati in entrambi i paesi è quella connessa al basso tasso di sindacalizzazione dei lavoratori in somministrazione e alla difficoltà di intercettare questa componente della forza lavoro, che rendono problematiche tanto la ricognizione di interessi e l'individuazione dei problemi quanto l'attività informativa e divulgativa sulle opportunità e le tutele esistenti, nonché la negoziazione degli obiettivi e delle strategie di azione con la parte datoriale. Questo problema è diversamente graduato nei due casi studiati. In Francia i rappresentanti di diverse sigle sindacali intervistati hanno ammesso una grande difficoltà a rappresentare i lavoratori interinali. Da un lato, nel loro paese esiste solo un sindacato con compiti specifici di rappresentanza della categoria (Usi-Cgt, Union syndicale de l'intérim – Confederation général du travail), mentre nel resto dei casi i pochi lavoratori interinali sindacalizzati confluiscono, al pari dei dipendenti delle agenzie, nelle federazioni dei servizi (Grollier, 2010). Dall'altro, viene rilevato che le occasioni di contatto dei sindacati con questi lavoratori sono scarse, considerata la smaterializzazione dei rapporti tra gli interinali e le stesse agenzie; inoltre, le possibilità di tutela degli interessi specifici di questa categoria di lavoratori sarebbero limitate dal fatto che gli stessi delegati sindacali sono nella maggior parte dei casi dipendenti delle agenzie, che non possono esercitare in piena autonomia le loro funzioni di consulenza, supporto e rappresentanza: «gli interinali non ci passano neanche più dalle agenzie, gli unici che ci passano è per iscriversi, perché oggi gli interinali sono contattati per telefono quando gli propongono la missione: “lunedì presentati in questo posto, ti invieremo il contratto per posta” e la busta paga gli arriva direttamente a casa. I lavoratori non sanno neanche che una parte del loro salario è versata per la formazione, tuttavia è un obbligo delle agenzie informarli, un obbligo stabilito dal contratto nazionale. Noi facciamo sempre comunicazioni su queste cose e le diffondiamo, ma i delegati sindacali non possono entrare nelle imprese utilizzatrici, possiamo lavorare solo all'esterno» (sindacalista, componente del Cda del Fafit).

Nel nostro paese, invece, sebbene i tassi di sindacalizzazione della componente atipica della forza lavoro rimangano complessivamente bassissimi, da tempo le organizzazioni sindacali hanno creato strutture specializzate per i lavoratori atipici e hanno consolidato rapporti meno asimmetrici con la parte datoriale, costruendo una solida tradizione concertativa nel campo della somministrazione. Anche la divisione tra le diverse organizzazioni sindacali, esasperata negli anni recenti su quasi tutti i

fronti delle politiche del lavoro, si ridurrebbe in questo settore per via di una forte condivisione degli obiettivi e dei metodi, con particolare riferimento alla bilateralità, considerata da tutti gli attori intervistati un autentico successo. Con riferimento alla capacità di entrare in contatto con la base associativa, bisogna poi sottolineare come il sistema italiano abbia previsto un dispositivo che non ha riscontro in altre esperienze nazionali, quello delle docenze sindacali obbligatorie (otto ore) nei corsi di formazione professionale per i somministrati, che rappresenta per i sindacati un'importante occasione di incontro con i lavoratori e di controllo sulle attività finanziate dal Fondo.

Infine, a differenza di quanto rilevato nel caso francese, dove i rappresentanti sindacali intervistati lamentavano pratiche deliberate di esclusione dalla concertazione di programmi formativi a livello territoriale, nel caso italiano i sindacati sono stati attivamente coinvolti in iniziative speciali a dimensione locale, promosse per contrastare gli effetti della crisi occupazionale e finalizzate all'integrazione di politiche attive e passive attraverso il cofinanziamento da parte di Forma.Temp e delle amministrazioni locali. Tuttavia, se in Italia i sindacati non sono stati relegati in posizioni marginali, specifici rischi derivano dall'ambivalenza del loro ruolo, allorché operano nel sistema formativo tanto in veste di gestori/controllori quanto di beneficiari dei finanziamenti attraverso gli enti di formazione storicamente a essi collegati.

Pertanto, in una prospettiva comparata con il caso francese, le specifiche criticità del sistema bilaterale italiano di formazione per i lavoratori in somministrazione sono riconducibili a una molteplicità di fattori. Diversamente che in Francia, nel nostro paese non si tratta solo dell'asimmetria di potere tra le parti, delle strategie di mercato delle agenzie o della difficoltà delle organizzazioni sindacali a stabilire un contatto con i lavoratori interinali e a rappresentarne gli interessi. In Italia, a questi fattori si sommano quelli che derivano dalle ambivalenze del ruolo dei sindacati nel sistema formativo, dalle loro incertezze rispetto agli obiettivi da negoziare con la parte datoriale, dalla legittimazione di un primato degli interessi delle imprese nella definizione dell'offerta formativa, come garanzia decisiva di efficacia del sistema; questa debolezza strategica dei sindacati dipende in gran parte da fattori culturali e strutturali di lungo periodo, ma è amplificata da un quadro legislativo che è diventato sempre più debole e contraddittorio.

Riferimenti bibliografici

- Altieri G., Dota F., Piersanti M. (2009), *Percorsi nel lavoro atipico: il caso dei lavoratori interinali*, Milano, Franco Angeli.
- Auvergnon P. (2004), *A proposito del lavoro temporaneo in Francia*, in *Lavoro e Diritto*, 3-4.
- Avola M. (2005), *Flessibilità e precarizzazione del rapporto d'impiego: giovani meridionali tra rischio e nuove opportunità*, in *Inchiesta*, luglio-settembre.
- Avola M., Cortese A., Palidda R. (2007), *Sfide e rischi dello sviluppo locale*, Milano, Franco Angeli.
- Baccaro L., Howell C. (2012), *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 1.
- Baglioni G. (2008), *L'accerchiamento, perché si riduce la tutela sindacale tradizionale*, Bologna, Il Mulino.
- Baglioni G. (2004), *Problemi e strategie dei sindacati oggi*, in *Stato e Mercato*, 70.
- Barbieri P., Scherer S. (2007), *Vite svendute. Uno sguardo analitico alla costruzione sociale delle prossime generazioni di outsiders*, in *Polis*, 21, 3.
- Belkacem R. (2002), *La formation dans l'intérim*, in *Revue Formation et Territoires*, 2.
- Bordogna L. (2012), *La regolazione del lavoro nel capitalismo che cambia: fosche prospettive?*, in *Stato e Mercato*, 94.
- Carrieri M. (2008), *La necessaria immersione nel postfordismo dei sindacalismi contemporanei*, in *Economia & Lavoro*, 3.
- Caruso B. (2012), *Le relazioni sindacali e la crisi europea. Pessimismo della ragione e ottimismo della volontà*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 1.
- Caruso B. (2007), *Occupabilità, formazione e capability nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 113.
- Caruso B. (2002), *Formazione e lavoro temporaneo. Disciplina del Fondo di formazione e prassi applicativa*, in *I quaderni di Metis*.
- Casano L. (2012), *Fine di una tutela «eccezionale»? La riduzione del contributo per la formazione dei lavoratori somministrati a tempo determinato*, in Rausei P., Tiraboschi M. (a cura di), *Una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Adapt Labour Studies, E-book Series, 2.
- Casano L. (2012), *Modelli ed esperienze di formazione continua per i lavoratori interinali: una comparazione tra Italia e Francia*, in *Sociologia del Lavoro*, 126.
- Casano L. (2011), *Training and Temporary Agency Work: A Comparative Analysis of National Regulatory Patterns*, in *Productivity, Investments in Human Capital and the Challenge of Youth Employment*, Adapt Labour Studies Book Series, Cambridge Scholars Publishing.
- Cella G.P. (2012), *L'arte della comparazione nelle relazioni industriali*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 1.

- Cella G.P. (2006), *Governance europea, rappresentanza democratica, relazioni pluralistiche*, in Barbera M., *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Milano, Giuffrè.
- Cester C. (2003), *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, XVII, 2.
- Cortese A. (2008), *Carriere mobili di giovani istruiti nel Mezzogiorno*, in Colasanto M., Zucchetti E. (a cura di), *Mobilità e transizioni nei mercati del lavoro locali*, Milano, Franco Angeli.
- Cortese A. (2005), *Lavori poveri per giovani istruiti. La costruzione microsociale del mercato fluido*, in *Inchiesta*, 149.
- Della Torre E., Di Palma S., Solari T. (2012), *Governance e bilateralità nel sistema italiano di formazione continua*, in *Polis*, aprile.
- Ebitemp (2011), *Il lavoro interinale nel III trimestre 2011 attraverso i dati INAIL*.
- Ebitemp (2010), *Rapporto Forma.Temp 2009*, Roma, Ebitemp.
- Ebitemp (2009), *Rapporto Forma.Temp 2008*, Roma, Ebitemp.
- Ebitemp (2008), *Rapporto di attività Forma.Temp 2004/2006*, Roma, Ebitemp.
- Faftt (2011a), *Rapport d'activité 2010*, Parigi.
- Faftt (2011b), *Les effets de la formation sur l'insertion professionnelle des travailleurs intérimaires*, Parigi.
- Faftt (2010), *Rapport d'activité*, Parigi.
- Franchi M. (2005), *Mobili alla meta. I giovani tra università e lavoro*, Roma, Donzelli.
- Fullin G. (2004), *Vivere l'instabilità del lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- Gautié J. (2003), *Lavoro: dai mercati interni ai mercati di transizione. Implicazioni sulla solidarietà, le tutele, la formazione*, in *Assistenza sociale*, 1-2, gennaio-giugno.
- Grollier S. (2010), *Quelle syndicalisation des travailleurs de l'intérim?*, in *Savoir-Agir*, 2.
- Idea Consult (2009), *Temporary Work Agencies' Contribution to Transitions in the Labour Market: the Example of Vocational Training*, Bruxelles, febbraio.
- Leonardi S. (2004), *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 103.
- Martinengo G. (2003), *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in *Lavoro e Diritto*, XVII, 2.
- Paci M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Bologna, Il Mulino.
- Pais I. (2007), *Il gioco delle parti: la regolazione associativa della formazione continua*, in Cortellazzi S. (a cura di) *La formazione continua. Cultura, norme, organizzazione*, Milano, Franco Angeli.
- Perez C. (2009), *Pourquoi le travailleurs précaires ne participent-ils pas à la formation professionnelle continue?*, in *Formation Emploi*, 105.
- Polanyi K. (1994), *The Great Transformation. The Origins of our Time*, Boston, Beacon Press [trad. it. (1974), *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi].

- Regalia I. (2009), *Regolare le nuove forme di impiego. Esperimenti locali di flexicurity in Europa*, Milano, Franco Angeli.
- Regalia I. (2008), *L'azione del sindacato a livello territoriale*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 4, pp. 97-ss.
- Regini M. (2000) *Modelli di capitalismo: le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Bari, Laterza.
- Schmid G., Gazier B. (2002), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Schmitter P.C., Streeck W. (1985), *Comunità, mercato, stato e associazioni? Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale*, in *Stato e Mercato*, 13.
- Squeglia M. (2011), *I Fondi Paritetici Interprofessionali nazionali per la formazione continua: natura, funzioni e scenari evolutivi*, in *Bollettino Speciale Adapt*, 61.
- Tiraboschi M. (2005), *Esternalizzazione del lavoro e valorizzazione del capitale umano: due modelli inconciliabili?*, working paper C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona» IT-29.
- Winterton J. (2007), *Building Social Dialogue over Training and Learning: European and National Developments*, in *European Journal of Industrial Relations*, 13, 3.



Dal G20 messicano di Los Cabos al dopo-Consiglio europeo del 29 giugno 2012

Silvana Paruolo *

1. Premessa

Come rilevava giustamente Tommaso Padoa Schioppa (2009), la «tendenza prevalente degli ultimi anni è stato lo spostamento della cooperazione internazionale dalle istituzioni (Fondo monetario internazionale, Banca mondiale) a semplici tavoli [...] cioè gruppi e fori di discussione privi di base legale e d'infrastruttura propria. I tavoli hanno avuto la meglio sulle istituzioni. Il G7, il G8 e il G20 non sono organi di alcuna istituzione internazionale. Anche quando esiste un Segretariato, la sua ragione sociale non è l'interesse collettivo. A dominare i lavori sono funzionari nazionali, evidentemente votati a servire l'interesse di un solo paese e spesso a servirlo in un'ottica miope».

D'altra parte, sottolineava Jean Monnet, c'è una differenza abissale tra negoziare e affrontare un problema comune. Nel primo caso, ognuno porta al tavolo il suo problema. Nel secondo, sul tavolo c'è un solo problema che è lo stesso per tutti, e ognuno porta all'incontro non il suo problema, ma la saggezza per trovare una soluzione al problema comune. Come notava Padoa Schioppa: «il fatto è che negli ultimi decenni una certa idea cosmopolita della cooperazione internazionale, emersa dalle macerie di due guerre mondiali, è stata sempre più sostituita da una falsa e perniciosa dottrina che si può chiamare della “casa in ordine” (tenere in ordine la casa nazionale è la condizione necessaria e sufficiente perché ci sia ordine internazionale). Essa ha rinazionalizzato la cooperazione internazionale, esaltandone il carattere intergovernativo».

Ciò detto, non c'è da meravigliarsi se non mancano perplessità sull'effettiva incisività dei G20 odierni – peraltro non poco costosi – e dub-

* Silvana Paruolo, esperta di politiche europee, fa parte del Segretariato Europa della Cgil nazionale.

bi sulla capacità di questo tipo di vertici di una reale governance mondiale. Non a caso, alcuni osservatori ritengono che i G20 dovrebbero essere sede principale di lavoro diplomatico, smettendola di occuparsi di decisioni specifiche e tecniche (Osservatorio di politica internazionale, 2011). Altri sottolineano, da un lato, l'opportunità di un maggiore multilateralismo e di una razionalizzazione (e riforma) di tutti gli organismi internazionali oggi esistenti (ad esempio, l'Onu), dall'altro, la necessità sia di un reale coordinamento degli esecutivi di tutto il mondo sia di una condivisione di sovranità e di un'assunzione *comune* di responsabilità.

L'Agenda di questi G20, inizialmente voluta (e ispirata) dai paesi dell'Unione Europea, dandosi l'obiettivo di un'efficace riforma della governance economica mondiale in risposta alla grande crisi (finanziaria, e subito anche economica e sociale) del 2008-2009, ha focalizzato due priorità: la gestione dell'urgenza della crisi (problemi di liquidità, riorientamento delle politiche macroeconomiche per fermare la recessione e stimolare la crescita ecc.); la ri-regolamentazione finanziaria (il cui compito di regia è stato assegnato al *Financial stability board*), tuttora ancora lontana dall'essere concreta. Altri problemi, altrettanto importanti (quali questioni demografiche, lotta ai cambiamenti climatici e tutela dell'ambiente, energia, aiuti alle regioni e ai popoli più disagiati, sviluppo sostenibile, sicurezza alimentare, contenimento del protezionismo commerciale), hanno finito per ritrovarsi in secondo piano. Ancora più delicata resta la questione di una riforma delle istituzioni di Bretton Woods, cioè quella di un nuovo ordine monetario internazionale¹.

Di fatto, dal G20 di Washington (2008) a quello di Los Cabos (2012), tra le promesse e le realizzazioni resta una distanza enorme. Per un gioco di egoismi incrociati (Germania, Stati Uniti, Cina, tutti impegnati anzitutto nella difesa dei propri interessi nazionali), questi vertici sono sempre meno incisivi. E pur restando comunque appuntamenti importanti, eludono grosse decisioni.

A sostegno di questa mia affermazione ripercorrerò, sia pure rapidamente, le principali decisioni degli ultimi G20. E lo farò sia attraverso la lettura incrociata di G20 e di vertici dell'Unione sia attraverso l'esame dei G20, in modo da far emergere, oltre che l'ovvia attualità all'ordine del

¹ Per un approfondimento e una visione d'insieme di queste problematiche, dei G20, delle risposte dell'Unione Europea alla crisi del 2008-2010, rimando a Paruolo (2010).

giorno, soprattutto i punti di vista e le rivendicazioni (reali o potenziali) degli europei (Unione Europea, paesi leader, sindacati europei). In merito, non c'è ancora una vera letteratura. Il più delle volte, chi segue i G20 non segue anche il processo d'integrazione europea (cioè le vicissitudini dell'Unione e delle sue politiche) né segue le posizioni che Unione Europea e paesi membri assumono in questi frangenti. Tuttora gli specialistici tendono a seguire o solo i G20 (per lo più considerati materia di politica economica internazionale, o delle relazioni internazionali) o solo il processo d'integrazione europea. Personalmente – poiché sono convinta della necessità di più Europa nel mondo (oltre che in Europa) – ritengo più utile sviluppare una capacità di lettura integrata dei due processi, in modo da dare maggiore visibilità agli europei e ai loro punti di vista, oltre che ai problemi dell'euro e dei debiti sovrani (*vedettes* semi-assolute degli ultimi due G20); e in modo da favorire sia un loro sano e miglior protagonismo sia una maggiore consapevolezza (degli europei e di tutti gli altri paesi) della posta in gioco, a tutto vantaggio di una competitività equa e del modello sociale europeo, di certo il più avanzato nel mondo intero.

Al G20 di Los Cabos lo stesso premier Mario Monti ha dichiarato che «l'Europa aiuterà il mondo a essere migliore, altro che congedarsi». Significa che l'Unione Europea, riorientata verso la crescita, saprà esportare anche i suoi migliori standard in materia di diritto del lavoro, diritto sociale, diritto ambientale, e anche fisco? Si vedrà. Intanto non sarà inutile ribadire che l'Europa non può essere intesa come un grande mercato, aperto ai venti del liberalismo, in cui il dumping sociale e salariale, e la condanna a morte dei servizi pubblici, siano la regola. Al contrario, a livello globale ci sarebbe forse da darsi anche *l'obiettivo comune* di costruire uno spazio sociale, inteso quale insieme sinergico di politiche, diritti-doveri e pari opportunità. La recente rivolta in uno stabilimento della Foxconn a Taiyuan (fucina dell'iPhone 5), in Cina, ultima di molte sommosse passate sotto silenzio, lo conferma. Intanto, una cosa è certa: al G20 di Los Cabos sul lettino del malato è finito l'euro, considerato responsabile di tutti i mali del sistema finanziario globale e foriero di rischi di nuovi contagi.

Certo, la mancante unità politica dell'Europa, la crisi dei debiti sovrani e delle banche, l'incapacità europea di conciliare il rigore con la crescita e lo sviluppo, gli squilibri interni indotti dai debiti pubblici e dai limiti delle economie reali, complicano la situazione. Ma accusare solo l'euro non

aiuta ad affrontare le vere cause della grande crisi globale né tanto meno a trovare le necessarie soluzioni. In Messico, anche il premier Monti ha tentato di far capire che l'euro non è l'unico problema.

In questo stesso G20 Monti ha anche prospettato l'idea di uno scudo europeo *anti-spread*. Da qui la decisione di inserire in questo stesso articolo G20 (da Washington a Los Cabos) e vertice Ue del giugno 2012, tentando anche di far percepire le posizioni espresse da paesi e aree diverse tra loro (dagli Stati Uniti ai *Brics*, all'Unione Europea). In effetti, gran parte delle decisioni europee annunciate a Los Cabos si sono poi concretizzate nelle decisioni del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012: decisioni importanti che (andavano e) andrebbero attuate al più presto, superando i troppi ritardi – riscontrabili già agli albori dello scoppio della crisi greca (seguita poi da altre crisi e da rischi di contagio) – i cui costi pesano, in particolare, su lavoratori, pensionati e giovani.

A quando un'Unione Europea più completa? Attualmente l'Unione si ritrova in mezzo tra il mondo globalizzato della grande crisi e spinte protezionistiche, nazionaliste, talvolta addirittura localistiche. Si ritrova tra protagonismi (vecchi e nuovi) di medie potenze e lo spostamento di potere verso paesi emergenti (Cina, India Brasile); tra un potere economico crescente del Pacifico, ipotesi varie di demonopolizzazione del dollaro americano quale valuta mondiale e una crescente cooperazione economica Sud-Sud e Sud-Est. «Nel futuro – sintetizza Beck (2012) – non si tratterà più del rapporto tra Europa e post-colonialismo, piuttosto diverrà urgente un'altra questione: stiamo forse assistendo a una sorta di “precolonizzazione” dell'Europa (l'ex centro) da parte delle sue ex colonie, in particolare Cina e India?».

La Cina – anche se spinta dal proprio interesse – entra in maniera sempre più vigorosa nelle faccende europee, sostenendo euro e Unione. Circa un quarto delle riserve straniere cinesi (3,2 miliardi di dollari) sono investite in asset europei, con una presenza rilevante nel debito pubblico dei paesi dell'Unione (nel 2011 la percentuale sfiorava il 7). La Cina (che tra l'altro possiede riserve immense di dollari), precisa Beck, «ha soccorso inizialmente la Grecia, concedendole un credito di 3,6 miliardi di euro e comprando debiti pubblici, nel frattempo ha accordato un aiuto analogo anche alla Spagna. È ovvio che tutto questo sposta in maniera decisiva la struttura globale del potere». Tuttavia, una cosa è certa. L'Unione Europea, anche grazie ai partenariati strategici, rappresenta ancora un attore

imprescindibile della governance economica mondiale. E una delle condizioni perché il G20 abbia un ruolo incisivo è che ci sia un'effettiva rappresentanza unitaria dell'Unione, senza appendici e protagonismi di rappresentanti dei paesi membri più importanti.

2. I G20: da Washington a Los Cabos

Sull'onda della paura di un crac sistemico della finanza mondiale (che inizialmente ha portato a coordinare alcuni interventi d'emergenza sulle banche, nonché maxi-manovre per il rilancio della domanda interna; successivamente – come si vedrà – è poi prevalso il «ciascun per sé»), il primo di questi G20 si è tenuto a Washington nel novembre 2008. L'ultimo è stato a Los Cabos (Messico), il prossimo (2013) si svolgerà in Russia, a San Pietroburgo. L'Unione Europea è membro a pieno titolo del G20 insieme ad Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cina, Francia, Germania, Italia, India, Indonesia, Giappone, Messico, Repubblica di Corea, Russia, Arabia Saudita, Sudafrica, Turchia, Regno Unito e Stati Uniti. Al G20 di Los Cabos la presidenza messicana, in linea con la tradizione di avere la presenza di paesi ospiti ai vertici, ha invitato ufficialmente cinque paesi: la Spagna (come ospite permanente), il Benin (paese che presiede l'Unione africana), la Cambogia (che presiede l'Associazione nelle nazioni del Sud-Est asiatico), il Cile (che presiede la Comunità degli Stati latino-americani e caraibici) e la Colombia. Invitata anche l'Etiopia, quale presidente del Nuovo partenariato per lo sviluppo dell'Africa (Nepad).

2.1 Il G20 di Washington (novembre 2008)

Voluto dall'Unione Europea, questo vertice sembra segnare l'inizio di una nuova era nella guida collettiva dell'economia mondiale.

2.2 Il G20 di Londra (aprile 2009)

Non si tratta di una nuova Bretton Woods né della nascita di un nuovo ordine mondiale, ma, a oggi, questo resta il vertice più incisivo. Si procede verso la definizione di regole (e sorveglianza) per la finanza globale; nasce il *Financial stability board* (Fsb). Viene stanziata una gran massa di

denaro per incentivi per la crescita e lo sviluppo: il programma di 1.100 miliardi di dollari prevede, tra l'altro, la triplicazione delle risorse del Fondo monetario internazionale fino a 750 miliardi di dollari e l'emissione di nuovi *Dsp* per 250 miliardi di dollari. Si pone fine al segreto bancario e sono rese pubbliche le liste dei «paradisi fiscali». Il documento finale fa esplicito riferimento al *social summit* di Roma e alla dimensione umana della crisi.

2.3 Il G20 di Pittsburgh (settembre 2009)

Il vertice delinea un «quadro generale per una crescita forte, sostenibile ed equilibrata», comprendente il coordinamento delle politiche macroeconomiche, il rafforzamento della regolamentazione finanziaria internazionale, la riforma (di mandato, missione e governance) del Fondo monetario internazionale e delle banche di sviluppo, la gestione della sicurezza energetica e del cambiamento climatico, il potenziamento degli aiuti per i paesi più vulnerabili e la promozione dell'apertura dei sistemi economici al libero scambio (per dirla in formula: no al protezionismo). Per il «patto di Pittsburgh» (che accoglie la proposta statunitense di un «impegno comune» per eliminare gli squilibri economici e globali), i paesi come Germania e Cina, che possono stimolare la crescita, dovrebbero favorire anche la loro domanda interna e non solo le loro esportazioni.

2.4 Il G20 di Toronto (giugno 2010)

Il summit di Toronto non solo rinvia ancora una volta – al vertice seguente di Seul – l'adozione di nuove regole per la finanza (rivendicate dall'Unione Europea), ma non recepisce né la proposta di un'iniziativa coordinata per tassare in modo concertato le banche né la *Tobin Tax* (tassa sulle transazioni finanziarie), difese entrambe dall'Unione. Discrezionalità, quindi, sulla necessità di introdurre una tassa sulle banche: non passa la proposta europea di un approccio globale, ogni paese sarà libero di deciderla o meno, nel modo che preferisce. Il vertice comunque riconosce che una tassa sulle banche è legittima: l'Europa tenterà poi di fare da apripista.

Anche se noti economisti (come Fitoussi o Krugman) denunciano un rischio di deflazione, il G20 di Toronto conferma una svolta verso il rigore dei bilanci pubblici. Il vertice è un successo soprattutto della can-

celliera Merkel che, con la sua manovra da 80 miliardi di euro in quattro anni, ha alzato l'asticella del rigore nell'intero vecchio continente, costringendo tutti i paesi ad accelerare il consolidamento delle finanze pubbliche e facendo storcere il naso agli Stati Uniti, che avevano insistito sulla necessità di non mettere troppo l'accento sul rigore a discapito della ripresa. Nessuno mette in dubbio l'opportunità di riportare ordine nei conti, ma molti (in special modo gli americani e i paesi emergenti) temono che l'ondata di austerità, decisa per puntellare i mercati di mezza Europa (Italia compresa), finisca per asfissiare la fragile ripresa.

«Il G20 e i falchi del rigore – denuncia Krugman – dimenticano la crescita». In definitiva, a Toronto viene accettato un rigore all'europea, anche se *à la carte*. «Adesso – recita il comunicato finale del vertice – è imperativo risanare rapidamente i conti degli Stati». Il presidente Obama riesce a includervi anche un «esiste il rischio che tagli di spesa sincronizzati danneggino la ripresa». Il vertice, insomma, si chiude con un compromesso. «Per sostenere la ripresa sono necessarie finanze sane»: tutti i paesi si impegnano a dimezzare i disavanzi entro tre anni, cioè entro il 2013. Si quindi al rigore (proposto dal Canada e appoggiato, in particolare, dalla Germania), ma «sostenendo la ripresa», che resta «fragile». Come già a Pittsburgh, infine, si ripete la necessità di riequilibrare la domanda globale.

2.5 Il G20 di Seul (novembre 2010)

Cambi e commercio, cioè guerra delle monete e paesi in surplus contro paesi in deficit; democrazie contro autocrazie; Occidente contro resto del mondo; interventisti contro sovranisti; grandi contro piccoli; lotta alla speculazione finanziaria su materie prime e alimenti: questi i principali nodi da sciogliere. Sul banco degli imputati di Seul ci sono soprattutto gli Stati Uniti (la loro politica super-espansiva e del mini-dollaro). Da parte sua l'Unione Europea, facendo marcia indietro rispetto all'annuncio che i salvataggi non saranno più automatici e che a essi devono prendere parte anche i creditori privati degli Stati (cose che semmai si fanno con l'accordo di tutti, e senza dirlo), vi rimedia una brutta figura.

Anche questo vertice si svolge in un clima caratterizzato da: piani di rigore e crisi di debiti sovrani, oltre che delle banche; in controtendenza, una politica statunitense espansiva (con una manovra della Fed di ulteriori 600 miliardi di dollari), accusata di indebolire il dollaro; una «guerra

delle valute», che rischia di tradursi in dumping valutario, guerre commerciali e protezionismo. Guidati dal Brasile – cui si deve l'espressione «guerra delle valute» – i paesi emergenti criticano la politica del dollaro debole; contrari alla «guerra delle valute» sono anche gli europei, che chiedono un piano di azione per porre fine alle tensioni sui cambi. Alla fine, vengono adottati il «piano Draghi» per la riscrittura delle regole finanziarie (adesso le regole vanno tradotte in leggi) e un *Seul action plan* per la ripresa e l'occupazione. In concreto: si vigilerà sui cambi, ma senza coercizioni sgradite alla Cina.

Si mette in piedi, inoltre, un percorso per ridurre le disparità tra paesi in *deficit* commerciale e quelli in *surplus*, ma senza tetti predefiniti come volevano gli Stati Uniti. Al loro posto, un «monitoraggio reciproco» condotto dal Fondo monetario internazionale attraverso speciali «indicatori», capaci di suonare l'allarme quando gli squilibri si allargano, basati su «linee guida» definite (e questa è una novità) da ministri e governatori delle banche centrali.

2.6 Il G20 di Cannes (novembre 2011)

Per questo vertice il Consiglio europeo del 23 ottobre 2011 evidenzia quattro priorità: riforma del sistema monetario internazionale; rafforzamento e vigilanza del settore finanziario; necessità di affrontare il problema dell'eccessiva volatilità dei prezzi dei prodotti di base; promozione di una crescita sostenibile e inclusiva, anche tramite un rafforzamento della «dimensione sociale della globalizzazione». In una lettera congiunta al vertice, il presidente della Commissione europea Barroso e il presidente del Consiglio europeo Van Rompuy ribadiscono la *necessità di un rinnovato spirito collettivo* del G20, affermando che l'Europa può essere fiera di aver svolto un ruolo essenziale nel lancio di questo processo. La presidenza francese (essendo l'euro, oggi sotto attacco, una potenziale moneta di riserva internazionale) si è data ambiziosi traguardi, in particolare verso un nuovo sistema monetario mondiale, ma anche a favore di una dimensione sociale della globalizzazione e dell'occupazione. Di fatto, per il timore di un possibile e ulteriore contagio della crisi del debito sovrano ad altri paesi (ad esempio Francia e Stati Uniti) dopo Grecia, Irlanda e Spagna, i lavori di questo vertice sono largamente monopolizzati dai problemi della zona euro.

Ecco, in conclusione, le principali decisioni assunte da questo G20. Anzitutto la creazione di una *task force* G20 sull'occupazione, che si concentrerà in particolare sull'occupazione giovanile (ma che, purtroppo, non vede formalmente coinvolti né l'Unione europea né il Consiglio d'Europa). Vengono poi riconosciuti sia «l'importanza di investire nei livelli base di protezione sociale» sia l'impegno a garantire «il pieno rispetto dei principi fondamentali e dei diritti del lavoro». Terzo punto è l'adozione di un piano di azione per la crescita e l'occupazione, che «vuole realizzare l'impegno preso a Seul di sviluppare Linee guida indicative per valutare i grandi squilibri persistenti»; un piano che, tra l'altro, si sofferma a lungo sulle misure del pacchetto Ue anti-crisi, pone l'Italia sotto monitoraggio internazionale e assegna a ciascun paese o area il proprio «compito a casa». Infine, una serie di indicazioni che riguardano la riforma del sistema monetario internazionale, finanziamenti innovativi per lo sviluppo e i cambiamenti climatici, la regolamentazione finanziaria, la lotta ai paradisi fiscali, le infrastrutture dei paesi in via di sviluppo, l'agricoltura.

3. Il G20 di Los Cabos (giugno 2012)

3.1 Le proposte dell'Unione Europea

«Riequilibrare insieme la crescita mondiale», questo il titolo delle proposte ufficiali, a Los Cabos, dei presidenti Ue Barroso e Van Rompuy. Considerando positivo l'accordo raggiunto dai ministri delle Finanze su un aumento delle risorse del Fondo monetario internazionale di 430 miliardi di dollari, l'Unione ribadisce anzitutto il suo impegno a tutelare la stabilità finanziaria e l'integrità della zona euro, oltre che la necessità di un piano d'azione per la crescita (inteso quale mix di risanamento fiscale e riforme strutturali, comprendente impegni equilibrati di tutti i membri del G20, tra cui Stati Uniti, Giappone e Cina). L'Unione afferma anche la necessità di potenziare l'architettura finanziaria internazionale e il sistema finanziario, e l'importanza che sviluppo e sicurezza alimentare rimangano temi centrali del G20. Per l'Unione, infine, tutti i paesi, anche quelli meno sviluppati, debbono dirigersi verso un'economia più verde e più inclusiva (grazie anche al successo della Conferenza Rio +20), mentre per quanto concerne il commercio, chiamato a svolgere un ruolo impor-

tante quale fonte di crescita e occupazione, l'Unione suggerisce di combattere il preoccupante aumento del protezionismo e di potenziare un sistema commerciale multilaterale.

3.2 Le rivendicazioni dei sindacati europei e mondiali

Un documento comune tra imprenditori (B20) e sindacati (L20) ha chiesto passi concreti su due punti che sembrano oggetto di comune accordo: misure per migliorare le politiche di formazione e l'apprendistato per l'inserimento lavorativo dei giovani e, soprattutto per le economie emergenti, misure normative e fiscali per favorire la formalizzazione dell'economia informale.

Ai governi dei 20 paesi più ricchi del mondo i sindacati hanno chiesto occupazione (come condizione per contrastare la recessione), regolamentazione della finanza, un sistema di tassazione equo e progressivo, l'universalizzazione di uno zoccolo di protezione sociale e la creazione di posti di lavoro «verdi» per uno sviluppo sostenibile. Più in particolare, per promuovere crescita e occupazione i sindacati chiedono misure urgenti e coordinate, quali l'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie, un patto per l'occupazione giovanile e un piano di azione G20 per programmi nazionali di sicurezza sociale (cofinanziati da governi, Banca mondiale e banche di sviluppo regionali). Chiedono inoltre la ratifica e l'attuazione nei paesi del G20 delle Convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), e il loro rispetto da parte delle istituzioni finanziarie internazionali (che, insieme ai governi, dovrebbero assicurare la coerenza tra politiche economiche, sociali, ambientali e commerciali); la promozione delle energie rinnovabili e delle tecnologie «verdi»; una transizione equa verso posti di lavoro dignitosi in settori economici convertiti a cicli produttivi a bassa emissione di Co2 e bassa intensità energetica; il superamento degli squilibri generati da economie troppo orientate all'esportazione.

3.3 Le vaghe decisioni del vertice

La crisi globale è nata da disuguaglianze, deregulation e totale fallimento di un sistema. Ha distrutto posti di lavoro e ha aumentato il lavoro informale (privo di tutele) e le disuguaglianze. Ma in Messico sul «dettino

del malato» è finito solo l'euro, e il dibattito si è focalizzato essenzialmente su problemi e strategie dell'eurozona.

I cinque membri del *club Brics* (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica), pur chiedendo al contempo una revisione delle quote di potere all'interno del Fondo monetario internazionale, hanno portato le risorse aggiuntive a disposizione del Fondo a 430 miliardi di euro. Ma la stessa Russia (portavoce del club) ha «stigmatizzato l'assenza di misure concrete». Mentre il presidente cinese – considerate le previsioni economiche al ribasso, al +7,5 per cento, quasi due punti in meno di crescita rispetto al 2011, e visto che Pechino potrebbe risentire della recessione europea, e che un rallentamento della Cina costituisce un problema per l'economia globale – ha bacchettato tutti, a partire da Angela Merkel: «così frenate la crescita».

Il vertice di Los Cabos, a oggi, è stato forse il peggiore di tutti. Ha ribadito un impegno dei grandi per la crescita, vedendolo come strettamente collegato alle politiche di investimento: il *Los Cabos growth and jobs action Plan*² – ennesima espressione (solo retorica?) della necessità di azioni congiunte per rimuovere gli ostacoli alla crescita e riequilibrare l'e-

² Per questo piano, le azioni politiche vanno focalizzate su: soluzione delle crisi dei debiti sovrani e delle banche nell'eurozona; stabilità finanziaria; rafforzamento della domanda, riequilibrio della domanda globale, crescita sostenibile; riduzione degli squilibri interni ed esterni; consolidamento fiscale; lotta al protezionismo; implementazione delle riforme della finanza già decise; potenziamento della crescita dei paesi in sviluppo e mobilitazione di nuove risorse per i loro bisogni di sviluppo. Riguardo i singoli paesi, le azioni individuate riguardano: le riforme del mercato del lavoro, concernenti in particolare la formazione dei disoccupati di lunga durata (Stati Uniti); lo sviluppo delle competenze (Spagna); la maggiore flessibilità salariale (Italia); le assicurazioni per il *job creation* (Canada); l'istruzione, la formazione e lo sviluppo delle competenze (Australia, Canada, Francia, Germania, Italia, Turchia, Sudafrica); la partecipazione delle donne, ad esempio con un sistema di servizi affidabili per l'infanzia (Australia, Germania, Giappone, Corea); le opportunità per giovani disabili e gruppi target (Canada, Corea, Regno Unito); la partecipazione dei giovani lavoratori con l'apprendistato (Regno Unito); l'incoraggiamento all'occupazione formale, grazie a una migliore istruzione e allo sviluppo di competenze (Brasile, Indonesia, Messico, Sudafrica); la riforma dei prodotti (Australia, Canada, Francia, Germania, Italia, Messico); la stabilizzazione dell'*housing sector* (Stati Uniti); la riforma di tasse e benefit per più produttività e più incentivi per il lavoro (Australia, Germania, Italia, Regno Unito); la riduzione di oneri per le imprese in espansione (Regno Unito); la liberalizzazione del commercio attraverso l'eliminazione di tariffe unilaterali in settori chiave (Canada); investimenti in infrastrutture (Argentina, Australia, Brasile, India, Indonesia, Messico, Arabia Saudita, Sudafrica, Regno Unito); la promozione di una crescita sostenibile e «verde» (Australia, Corea, Germania, Messico).

conomia globale – incorpora ed estende il piano di Cannes, assegnando a ciascun paese «compiti a casa». Per l'eurozona, in sostanza, questo implica: aiuti alla Spagna; completamento dell'Unione economica e monetaria (quindi un'architettura finanziaria più integrata e l'unione bancaria); riforme strutturali per rafforzare la competitività dei paesi in deficit e promozione della domanda e della crescita nei paesi in surplus. Non è stato preso alcun impegno veramente concreto sull'aumento dei prezzi alimentari, sulla produzione di biocarburanti e sui cambiamenti climatici, sui nuovi strumenti di finanziamento per raggiungere gli obiettivi di riduzione della povertà.

Nel comunicato finale – vera e propria sequenza di più desideri e vaghe promesse – viene abbandonato qualsiasi riferimento sia alla realizzazione di un nuovo sistema monetario internazionale (paniere di monete per sostituire il sistema del dollaro) sia all'idea dei diritti speciali di prelievo (unità monetaria formata da dollaro, euro, yen e sterlina). E scompare anche ogni indicazione sulla *Tobin tax*. Tutti temi su cui gli europei hanno, da parte loro, posta molta enfasi nei G20 precedenti. «Gli europei – ha sottolineato il segretario del Tesoro statunitense Geithner – stanno cercando di assicurare nel brevissimo periodo il varo di misure che possano sostenere il loro sistema finanziario, facendo sì che i paesi che stanno affrontando le riforme, come la Spagna e l'Italia, possano prendere prestiti a bassi tassi di interesse».

Per un forte consolidamento fiscale, il comunicato di Los Cabos prevede esplicitamente la possibilità di una deroga per gli Stati Uniti. Lo scontro tra Obama e la Merkel (e l'Unione Europea?) è consumato proprio su questo. Washington vorrebbe che la Banca centrale europea intervenisse (come la Fed) con immissioni di liquidità a sostegno dell'intero sistema bancario mondiale, quindi non solo di quello europeo (se ne gioverebbero anche le banche americane, più esposte e più speculative di quelle europee, e la campagna elettorale per la rielezione di Obama). Ma c'è chi sottolinea che forse gli europei dovrebbero stare più attenti alle polemiche con la Germania. Le differenze con la Merkel sono sacrosante e riguardano il futuro dell'Europa, la crescita, gli eurobond, ma sono questioni nostre, europee. I giochi degli Stati Uniti hanno invece un'altra valenza e un altro fine. Ricordiamoci che sono stati Washington e Londra a bloccare qualsiasi proposta anti speculativa fatta negli anni passati dalla Merkel e da altri leader europei. «Oggi immettere liquidità senza

contemporaneamente chiudere i “buchi neri” del sistema finanziario, senza nuove regole e nuovi progetti, vorrebbe semplicemente dire buttare via risorse che andrebbero a coprire le molte esposizioni ancora nascoste del sistema bancario» (Lettieri, Raimondi, 2012). Ma, purtroppo, sul fronte della regolamentazione finanziaria, su scala globale, si procede a stento, e tutto resta quasi come prima.

L'eurozona, assediata dal resto del mondo e criticata dalle potenze emergenti, ha promesso la costruzione dell'Unione bancaria, il rafforzamento della Banca europea per gli investimenti e *project bond* per le infrastrutture. Da parte sua, il premier Mario Monti ha anticipato la proposta di uno scudo Ue anti-spread e la richiesta spagnola di aiuti per le banche, smentendo l'ipotesi di un *bailout* pilotato (ovvero un'iniezione di liquidità per evitare la bancarotta) in Italia. François Hollande ha cercato di dare una mano a Monti e a Rajoy, denunciando come ingiustificati gli spread sui titoli spagnoli e italiani, «a fronte degli sforzi di risanamento dispiegati da quei due paesi». Ma ha anche ribadito la sua contrarietà al trasferimento di sovranità nazionale alla Unione Europea in campi come la spesa pubblica e il fisco, finché la Germania non cede sugli eurobond o su un piano (da 120-130 miliardi di euro) per la crescita. David Cameron ha detto che Londra stenderà il tappeto rosso alle imprese che abbandoneranno la Francia a causa della pressione fiscale, mentre Angela Merkel non ha ceduto sulla necessità di immediate manovre di bilancio a sostegno della domanda, anche se poi, più tardi (ossia al vertice europeo del 28 giugno 2012) sosterrà un piano Ue per la crescita dotato di 120 miliardi di euro.

4. Il Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012

In questo vertice (in cui è stato presentato anche il progetto di piano dell'Unione³ redatto per rispondere alla crisi dell'euro), l'Italia ha minacciato di opporsi alla *Tobin tax* senza avere in cambio lo scudo *anti-spread*;

³ Il Piano, redatto dai presidenti Van Rompuy (Consiglio europeo), Draghi (Bce), Barroso (Commissione europea) e Juncker (Eurogruppo), prevede che Bruxelles possa riscrivere le manovre dei governi, propone un vero e proprio ministro delle Finanze europeo, disegna l'Unione bancaria e apre alla condivisione del debito. La sua completa realizzazione richiede la riscrittura dei Trattati (lavoro che richiede tra cinque e dieci anni).

la Germania si è aperta all'ipotesi di uno scudo (per i titoli) chiedendo un patto politico che integri aiuti e controlli; Parigi ha cominciato ad ammettere che è nel suo interesse accettare una condivisione di sovranità.

4.1 Le decisioni del Consiglio

La prima è stato il «Patto per la crescita e l'occupazione», cioè misure (ancora insufficienti) per ri-orientare la politica europea verso la crescita. Vari Stati membri chiederanno una cooperazione rafforzata per introdurre una tassa sulle transazioni finanziarie (più nota come *Tobin tax*), mentre gli Stati membri che partecipano al Patto euro plus proseguiranno le loro discussioni in materia di politica tributaria. Saranno mobilitati 120 miliardi di euro per: aumentare di dieci miliardi il capitale della Banca europea per gli investimenti; avviare una fase pilota di *project bond* (prestiti obbligazionari per il finanziamento di infrastrutture nei settori dei trasporti, dell'energia e della banda larga); riassegnare i Fondi strutturali a sostegno delle piccole e medie imprese e dell'occupazione giovanile, destinando ulteriori 55 miliardi di euro a misure a sostegno della crescita.

Scopo del Patto è conseguire gli obiettivi della strategia «Europa 2020» per liberare il potenziale di crescita degli Stati membri (anche attraverso l'apertura alla concorrenza delle industrie di rete, la promozione dell'economia digitale, lo sfruttamento del potenziale di un'economia verde, l'abolizione delle restrizioni ingiustificate imposte ai fornitori di servizi, l'agevolazione dell'avvio di un'attività commerciale). Come settori di intervento il Patto indica la lotta contro la disoccupazione (specialmente tra i giovani), la modernizzazione della pubblica amministrazione e lo sviluppo dei servizi amministrativi on-line. E considera cruciale anche il rafforzamento del mercato unico, soprattutto nella creazione di industrie digitali e di rete e nella realizzazione del mercato unico digitale entro il 2015. Il mercato interno dell'energia dovrebbe essere completato entro il 2014, mentre tutti gli Stati membri saranno collegati alle reti di distribuzione del gas e dell'energia elettrica entro il 2015.

La seconda decisione del Consiglio è lo «scudo anti-spread» per l'acquisto di titoli di paesi sotto attacco speculativo, grazie al quale toccherà alla Bce operare sui mercati, prima come agente dell'Efsf (ossia il Fondo salva-Stati provvisorio), successivamente dell'Esm (il Fondo salva-Stati permanente), sulla base di condizioni contenute in un memorandum, che

non dovrebbero andare oltre quelle previste nelle Raccomandazioni specifiche per ogni singolo paese, approdando infine, dopo la centralizzazione della vigilanza bancaria nella Banca centrale europea, alla ricapitalizzazione diretta delle banche. In altri termini, è stato deciso di creare un meccanismo unico di vigilanza delle banche (gestito dalla Banca centrale europea) e, una volta istituito questo, di dotare il Fondo salva-Stati permanente della facoltà di ricapitalizzare direttamente le banche.

Infine, nel vertice è stata stabilita una *road map* per avanzare verso una vera Unione economica e monetaria⁴ entro la fine del 2012, raggiunto un accordo (dopo 30 anni di dibattito) sull'ultimo problema in sospeso per il brevetto europeo e deciso di avviare negoziati di adesione con il Montenegro.

4.2 Le reazioni dei sindacati

«Un bicchiere pieno per metà, ognuno lo può guardare dalla parte che vuole» commenta Fausto Durante della Cgil. Per Bernadette Ségol, segretario della Confederazione europea dei sindacati (Ces), il Consiglio europeo «ha preso qualche misura che permette di guadagnare un po' di tempo, ma restano gravi problemi. Le banche saranno forse salvate, ma non vediamo niente che possa salvare i salari, la protezione sociale e i servizi pubblici. Il Patto per la crescita non prevede niente di veramente nuovo, a parte un aumento del capitale della Banca europea d'investimenti. In fondo si tratta di un utilizzo migliorato dei Fondi europei e di una messa in opera di programmi già esistenti». Per Ségol «niente ci permette, purtroppo, di sperare che i piani di austerità saranno fermati. Questi piani sono stati socialmente disastrosi ed economicamente inefficaci. Sul tavolo ci sono proposte per un'Unione bancaria, di bilancio ed economica. La Ces le studierà, ma chiede fin d'ora di essere consultata sugli sviluppi che riguardano il futuro dei lavoratori e dei cittadini»⁵. E così conclude: «con la disoccupazione che cresce, con le diseguaglianze

⁴ La Relazione sul futuro dell'Unione economica e monetaria illustra un'architettura basata su quadri integrati per il settore finanziario, le tematiche attinenti il bilancio e la politica economica. I progressi in questi settori dovrebbero andare di pari passo con una maggiore legittimazione democratica e maggiori responsabilità.

⁵ Comunicato stampa della Ces.

che aumentano, l'unica strada è rilanciare l'economia con investimenti sostanziali, stabilizzare la moneta, adottare una forma di solidarietà economica con gli eurobond o altre forme di condivisione del debito. Non ci importa come le chiameranno, basta che permettano ai paesi più in sofferenza di poter vedere la fine del tunnel. Non è possibile che si sia aspettato tanto per intervenire»⁶.

4.3 Unione Europea: si sta procedendo troppo lentamente?

Dopo il vertice di giugno, sono arrivati i no allo scudo anti-spread di Finlandia e Olanda e si è sofferto in attesa della decisione (del 12 settembre 2012) della Corte costituzionale tedesca sul Fondo salva-Stati permanente⁷. Attualmente è stata avviata un'Unione bancaria⁸, ed è oramai imminente l'entrata in funzione del Fondo salva-Stati permanente. Il 6 settembre 2012, nonostante il no della Bundesbank, grazie all'input del presidente Mario Draghi la Banca centrale europea ha approvato uno scudo anti-spread illimitato⁹, che, riducendo il costo del debito, evita che la spesa pubblica continui a crescere, mangiandosi tutti i risparmi ottenuti con le misure di rigore. Ma queste misure non bastano, così si ritorna a parlare di una riforma dei Trattati Ue.

Un'ulteriore integrazione politica incontra ancora resistenze, ma l'obiettivo non è più un tabù. A settembre, al Parlamento europeo, lo stesso Barroso ha parlato di una federazione democratica di Stati nazione in

⁶ In *Left* (2012), 27.

⁷ La Corte ha sentenziato la legittimità del Fondo, pur dando un sì condizionato a interventi che impegnino finanziariamente la Germania fino a 190 miliardi di euro. Nel caso servissero ulteriori risorse per aiutare i paesi in difficoltà che faranno esplicita richiesta di sostegno, sarà necessario passare per il Bundestag.

⁸ Il 12 settembre 2012 la Commissione ha presentato le proposte di attribuzione di nuovi poteri alla Banca centrale europea (Bce), in materia di vigilanza bancaria, nell'ambito di un'Unione bancaria (costituita da un corpus unico di norme in materia di requisiti patrimoniali, regimi armonizzati di garanzia dei depositi, quadro unico sul risanamento e risoluzione delle crisi bancarie), attraverso un meccanismo di vigilanza unico (Ssm) per le banche della zona euro. Nel nuovo meccanismo unico, la responsabilità ultima per quanto riguarda specifici compiti di vigilanza in materia di stabilità finanziaria di tutte le banche della zona euro spetterà alla Bce. I regolamenti dovrebbero essere adottati entro la fine del 2012.

⁹ Con una misura che permette di difendere i paesi sotto attacco speculativo, intervenendo senza limiti nell'acquisto sul mercato secondario dei titoli di Stato da uno a tre anni.

grado di affrontare i problemi comuni grazie a una sovranità condivisa. E un dibattito è oramai aperto. In Italia, Bersani ha proposto una Costituente europea per ridare centralità alla politica e alla volontà popolare. E c'è anche chi, come Quadrio Curzio (sul *Sole 24 Ore*), ricorda il gruppo di riflessione sulla dimensione spirituale e culturale dell'Europa voluto dall'allora presidente della Commissione Romano Prodi, per contribuire a dare al futuro dell'Europa anche un grande respiro culturale. Il progetto europeo ha bisogno di concretezza e di competenze, ma anche di valori, ideali e di una vera e propria visione di se stessa e degli altri, da saper difendere in Europa e nel mondo.

Intanto (mentre Monti prevede che nel 2013 l'Italia sarà in crescita, pronosticando che se si va avanti con le riforme nel giro di dieci anni la crescita sarà del quattro per cento) in Italia i tavoli dei gruppi industriali in crisi si moltiplicano. E in Europa la recessione morde. Lo stesso Fondo monetario internazionale sta rivedendo le sue stime al ribasso: la ripresa è più debole del previsto, e l'epicentro della crisi resta l'Europa, dove è più urgente intervenire. Agli inizi di settembre, il finanziere George Soros (sul *New York Review of Books*) ha lanciato la proposta choc di far uscire la Germania dall'euro se non si dimostrerà all'altezza di assumerne la leadership, non per escluderla, ma per superare false dottrine monetarie e di bilancio. Nello stesso periodo, in Cina (ribollente terminal della delocalizzazione di Europa e Stati Uniti), alla Foxconn è scoppiata una rivolta: solo «una delle 1.000 sommosse taciute» che stanno scuotendo questo paese, per «paghe da fame, turni di lavoro massacranti, straordinari obbligatori, reclusione in fabbrica, maltrattamenti fisici e umiliazioni morali da parte dei superiori» (Visetti, 2012), in un momento in cui (Europa e Stati Uniti non consumando) le esportazioni rallentano o si fermano, e altri paesi-fabbrica emergono.

È il nuovo schiavismo: riscontrabile in Asia e in altre parti del mondo. È la globalizzazione ai tempi della crisi: lavora chi si adegua, gli affari perdono ogni valore sociale e le condizioni, anche in assenza di profitti, vengono decise dal management. Cosa finirà per predominare, in Europa e nel mondo, in questa epoca – per dirla con Ulrich Beck (2012) – «della cosmopolitizzazione, divisa tra organi che sono in vendita e paesi che li comprano. Il povero globale è fisicamente, corporalmente, dentro di noi: per questo, e non solo per questo, non è più l'altro globale»? Predomineranno la capacità di conciliare rigore e sviluppo, il lavoro dignitoso, i di-

ritti (universali) per tutti, la capacità di acquisto e di vita dignitosa? O solo mera assenza di regole, scandali, furti e corruzione, disuguaglianze e sfruttamento, fanatismi religiosi e loro pericolose strumentalizzazioni? Una cosa è certa, questo non sarà un autunno sonnacchioso.

Riferimenti bibliografici

- Beck U. (2012), *La crisi dell'Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Istituto per gli studi di politica internazionale (2011), *La governance economica tra squilibri globali e prospettive dell'Unione Europea: l'interesse italiano*, Rapporti di scenario, ottobre.
- Lettieri M., Raimondi P. (2012), *Los Cabos: un G20 fallimentare*, in *Economia*, Agenzia internazionale stampa estero, 26 giugno.
- Padoa Schioppa T. (2009), *La veduta corta. Conversazione con Bada Romano sul grande crollo della finanza*, Bologna, Il Mulino.
- Paruolo S. (2012), *Da Washington a Cannes, l'Europa dei G20*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 1.
- Paruolo S. (2010), *2020: la nuova Unione Europea. L'Ue tra allargamento e vicinato, crisi, verticite, vecchie e nuove strategie*, Raleigh, Edizioni Lulu.
- Rampini F. (2006), *L'impero di Cindia*, Milano, Mondadori.
- Visetti G. (2012), *Cina: chiuso per rivolta*, in *La Repubblica*, 25 settembre.

n. 4/2011 [48]

ANALISI. Ora tocca alla crescita ma senza ulteriore flessibilità *di Giuseppe Travaglini*

ARGOMENTO. I nodi di una lotta esemplare nel ricordo di Sergio Garavini *di Aris Accornero* - Gino Giugni e la Commissione di garanzia sullo sciopero. Un breve ricordo *di Giovanni Pino*

TEMA. Come cambiano le associazioni di rappresentanza datoriale - *Presentazione*. Il perché di una scelta *di Paolo Feltrin, Stefano Zan*

PARTE PRIMA – NODI E QUESTIONI. Segnali di novità nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia *di Stefano Zan* - Rappresentatività e rappresentanza delle associazioni datoriali: dati, sfide, problemi *di Paolo Feltrin* - Sfide e prospettive per le organizzazioni imprenditoriali in Italia *di Liborio Mattina* - Le traiettorie storiche della Confindustria e i nuovi dilemmi *di Adolfo Pepe* - Fusioni organizzative e associazionismo datoriale: quali riflessi sul sistema contrattuale *di Salvo Leonardi*

PARTE SECONDA – TESTIMONIANZE. Un viaggio nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali *di Paolo Feltrin, Stefano Zan* - Una nuova rappresentanza sociale. Il percorso di Rete imprese Italia: *Intervista a Sergio Silvestrini* - Sfide e scelte strategiche per la rappresentanza delle imprese. Testimonianze dalle associazioni imprenditoriali *di Marcello Pedaci*

PARTE TERZA – ARCHIVIO. Nuove tendenze nel sistema della rappresentanza economica *di Stefano Zan* - Interessi in gioco. Organizzazione, rappresentanza, pressione: tre volti della «politica degli interessi» *di Paolo Feltrin* - I servizi delle associazioni di imprenditori *di Giuliano Nicolini*

PARTE QUARTA – CONFRONTO. Virtù, debolezze e vizi nell'evoluzione delle politiche confindustriali *di Stefano Musso* - Il circuito della democrazia interpretato da gruppi e organizzazioni *di Mimmo Carrieri*

TENDENZE. Il Congresso di Atene della Ces: alla ricerca di una strategia di difesa del «modello sociale europeo» *di Udo Rehfeldt*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. La costruzione dell'Europa sociale. Il sindacalismo europeo e il Trade Unions Congress (1967-1971) *di Maria Paola Del Rossi*

n. 1/2012 [49]

TEMA. Regole per il decentramento contrattuale - *Presentazione*. Come contrastare la spinta liberista nelle relazioni industriali *di Mimmo Carrieri* - Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune *di Lucio Baccaro, Chris Howell* - L'arte della comparazione nelle relazioni industriali *di Gian Primo Cella* - Le relazioni sindacali e la crisi europea. Pessimismo della ragione e ottimismo della volontà *di Bruno Caruso* - I contratti e la crisi in Europa *di Walter Cerfeda* - Le relazioni industriali europee dopo la crisi. Verso un interventismo regolatorio post-democratico? *di Roland Erne* - Contrattazione collettiva, decentramento e gestione della crisi. L'industria tedesca dopo

il 1990 di *Reinhard Bispinck, Heiner Dribbusch* - Non solo convergenza neoliberale di *Roberto Pedersini* - Per un Laboratorio delle relazioni industriali: luogo di dialogo per i sindacalisti di *Adolfo Braga*

CONFRONTO. *Inchiesta sul lavoro* di Pietro Ichino [Mondadori, 2011]

Come riformare il mercato del lavoro: un'altra strada è possibile di *Claudio Treves* - Oltre le analisi monodimensionali del lavoro di *Maria Letizia Pruna*

CONFRONTO

La pazienza e l'ironia. Scritti 1982-2010 di Riccardo Terzi [Ediesse, 2011]

Riscoprire la soggettività del lavoro di *Michele Prospero* - Idee per recuperare lo spazio pubblico democratico di *Paola Chiorrini*

TENDENZE

Il distacco transnazionale e le sue prospettive: attori e interventi nell'integrazione europea di *Alberto Mattei* - Da Washington a Cannes, l'Europa dei G20 di *Silvana Paruolo*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO

All'origine del mito: 1944, la Cgil e l'Urss di *Riccardo Maffei*

n. 2/2012 [50]

MERCATO DEL LAVORO. La truffa ignorante di *Umberto Romagnoli* - Riforma degli ammortizzatori sociali, art. 18 e dintorni. Due «tecnici» a confronto: Ciampi *versus* Monti di *Nicola Accolla, Riccardo Leoni* - La non-riforma del mercato del lavoro italiano di *Paolo Pini* - La riforma vista dal Mezzogiorno di *Lorenzo Zoppoli*

TEMA. Innovazioni nell'organizzazione della produzione e relazioni di lavoro - *Presentazione*. Innovazione nell'organizzazione della produzione e nelle relazioni di lavoro nel postfordismo di *Gian Carlo Cerruti, Marcello Pedaci* - Nuovi paradigmi produttivi, performance d'impresa e gestione delle relazioni di lavoro: promesse e occasioni mancate di *Riccardo Leoni* - Le nuove forme di organizzazione del lavoro e i metodi di gestione della forza lavoro in Europa di *Antoine Valeyre* - Dinamiche dell'organizzazione dell'impresa e del lavoro di *Francesco Garibaldi* - Il modello *World Class Manufacturing* alla Fiat Auto: il Giano bifronte della nuova razionalizzazione produttiva di *Gian Carlo Cerruti* - Organizzazione e condizioni di lavoro. Una multinazionale americana a Torino e Detroit di *Andrea Signoretti* - L'eccezione normale del toyotismo di *Tommaso Pardi* - Le nuove frontiere del sistema industriale tedesco di *Jacopo Pepe* - Processi di aggiustamento industriale in Italia nell'epoca della globalizzazione di *Luciano Pero*

TENDENZE. Politiche neoliberali, diritto del lavoro e alternative di politica industriale di *Francesco Sinopoli* - L'Europa nel percorso evolutivo della Cgil: dalla Fsm alla Ces di *Pasquale Iuso*

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 *Guglielmo 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 Zaccara* - 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 Chiusso*

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*

pubblicità mappamondo