

La democratizzazione dell'Unione Europea.

Quale ruolo per i sindacati?

Mirella Baglioni

Nel 2008 è uscito un libro sul ruolo del sindacalismo europeo nella costruzione della democrazia transnazionale. L'autore, Roland Enre dell'University College di Dublino, ha messo a frutto in questo lavoro anni di ricerche che gli hanno consentito di collezionare dati e testimonianze sull'azione sindacale in Europa. Il volume è organizzato in tre parti. Nella prima l'autore s'interroga sulla democrazia europea e sul contributo sindacale a un suo consolidamento. Nella seconda sviluppa con grande uso di dati la strategia salariale europea, nella terza ricostruisce attraverso lo studio di due casi le risposte sindacali alle concentrazioni societarie.

Il lavoro di Enre presenta molteplici aspetti di interesse sia per gli studiosi di relazioni industriali sia per il più ampio pubblico di funzionari sindacali e analisti politici impegnati nella concreta realizzazione delle potenzialità offerte dalla politica sociale europea.

La ricostruzione della strategia di coordinamento salariale europea fornisce all'autore l'occasione per un approfondimento delle relazioni di lavoro in Germania, Francia e Italia. I casi di concentrazioni societarie (Abb Alstom e Alcam-Pechiney-Algroup) mettono a fuoco il ruolo degli strumenti istituzionali di rappresentanza dei lavoratori nella politica europea di regolazione del mercato comunitario. Per tutte queste ragioni vale la pena di entrare nel dettaglio di questa pubblicazione che, pur mantenendo il suo carattere accademico, può fornire spunti per allargare i confini del dibattito sindacale verso una prospettiva europea.

* Mirella Baglioni è docente di Sociologia dell'organizzazione e Sociologia della globalizzazione nel Dipartimento di Economia della Facoltà di Scienze politiche nell'Università di Parma.

Il testo qui pubblicato vuole essere una presentazione e un commento al libro di Erne R. (2008), *European Unions. Labor's Quest for a Transnational Democracy*, Ithaca, Cornell ILR Press Book.

1. Eurodemocratizzazione

La formazione delle politiche europee è frutto di laboriosi procedimenti *intergovernamentali* che vengono poi gestiti da un'élite burocratica conosciuta come *eurotecnocrazia*. Nel corso del tempo i contenuti della politica europea si sono andati sempre più dilatando ma la distanza tra decisori e cittadinanza è aumentata, con il risultato di creare una crescente disaffezione dei cittadini nei confronti dell'esperienza europea. Le identità nazionali ne sono risultate pertanto potenziate, come hanno più volte registrato gli scienziati politici esprimendo disillusione e scetticismo sui destini dell'Europa unita.

I sindacati, pur integrati attraverso il dialogo sociale e la strategia dell'occupazione nella politica europea, non hanno granché mutato le loro strategie nazionali, nonostante le dichiarazioni ufficiali di fede europeista. Eppure la storia europea del ventesimo secolo testimonia il fondamentale ruolo svolto dalle organizzazioni dei lavoratori nello sviluppo delle democrazie nazionali, tant'è che dopo la seconda guerra mondiale i diritti sindacali hanno avuto estesi riconoscimenti e in molti paesi si è andata diffondendo l'inclusione degli attori sociali nel processo decisionale politico.

Sulla base del contributo già svolto dai sindacati nel consolidamento delle democrazie nazionali, l'autore ipotizza un analogo cammino nello sviluppo della eurodemocrazia e propone una verifica dello stato dell'arte. Le possibilità di replicare i ruoli già interpretati in un differente contesto temporale e di sovranità suscitano molteplici interrogativi. Innanzi tutto, gli attori sociali sono indotti a esercitare spinte centrifughe allo scopo di avvantaggiarsi degli equilibri socio-economici nazionali. Gli affari comunitari non attraggono le organizzazioni sindacali e i vertici della confederazione che partecipano ai tavoli comunitari finiscono per incarnare un ruolo tecnico di cui la vita associativa si avvantaggia molto occasionalmente.

Non è un caso che il dibattito sulle relazioni industriali europee si muova tra due poli opposti. Alcuni studiosi, disillusi dagli scarsi successi della politica sociale europea, auspicano una rinazionalizzazione degli interessi socio-economici, mentre altri, nonostante gli incerti scenari della costruzione europea, sostengono il consolidamento del processo di europeizzazione degli attori sociali basato sul rafforzamento delle organizzazioni europee e su un migliore radicamento delle loro strategie. L'autore appartiene a questa seconda categoria, nella convinzione che solo attraverso una più attenta democratizzazione degli attori coinvolti nel processo europeo si possa contrastare il deficit democratico dell'Unione.

2. Il coordinamento salariale europeo tra vincoli tecnici e vincoli associativi

L'autore analizza estesamente la strategia di coordinamento salariale allo scopo di verificare se e in quale modo i sindacati europei siano stati capaci di trasmettere nel proprio ambito associativo l'obiettivo di una regolazione condivisa nell'ambito della contrattazione collettiva. Questa ha contenuti, procedure e obiettivi di distribuzione/redistribuzione del reddito definiti autonomamente paese per paese. Nell'approssimarsi dell'unificazione monetaria si possono riconoscere due scenari per lo sviluppo della contrattazione collettiva:

- *rinazionalizzazione*: le risposte individualmente formulate dai vari paesi hanno portato negli anni novanta a realizzare varie forme di controllo salariale principalmente attraverso patti sociali e patti di concertazione. I benefici ottenuti in un paese attraverso la moderazione salariale però sono altamente volatili in quanto altri paesi potrebbero seguire la stessa strada, annullando così i vantaggi competitivi derivanti dalle concessioni accettate dalle parti sociali in un dato paese. Risposte non coordinate quindi si rivelano benefici di breve periodo ove si inneschi la spirale della corsa al ribasso del costo del lavoro;

- *coordinamento volontario*: la spinta per un coordinamento e la riflessione sulle modalità di governo coordinato della dinamica salariale a livello europeo, capace di replicare sul piano comunitario le esperienze di governo concordato dell'economia realizzate nelle varie versioni nazionali del neocorporativismo.

3. La spinta degli esperti

La spinta impressa dagli esperti al coordinamento salariale europeo si traduce però in un modello di intervento tecnocratico su un tema molto sensibile quale l'autonomia contrattuale. All'autore, che ha identificato nel sindacato un veicolo della democratizzazione europea, più che la ricetta tecnocratica interessa entrare nella dinamica associativa, al fine di valutare l'impatto del coordinamento contrattuale sulle strategie nazionali di contrattazione che devono rispondere a molteplici contingenze di tipo economico, politico e sociale.

Erne prende in considerazione i 15 paesi dell'Europa pre-allargamento. Le strategie salariali realizzate dai sindacati nei 15 paesi sono riconducibili alle seguenti tipologie:

- nessuna moderazione salariale: Danimarca, Gran Bretagna, Grecia, Portogallo e Svezia;
- moderazione salariale «strutturale», determinata cioè da meccanismi di controllo esterni alle parti sociali: Francia e Spagna;
- moderazione salariale contrattata: Austria, Belgio, Finlandia, Germania, Irlanda, Italia e Olanda.

4. La scelta del *benchmark*

Su un universo così variegato si inserisce un'iniziativa sindacale europea di natura volontaria per un coordinamento della dinamica salariale che ha come scopo principale di evitare pressioni salariali al ribasso.

Le tappe di questo intervento sono riconducibili a:

- la dichiarazione di Doorn, sottoscritta dai sindacati di quattro paesi membri (coordinamento salariale tra Germania, Lussemburgo, Belgio e Olanda) nel settembre 1998, conteneva l'impegno dei sindacati nazionali a perseguire nelle loro strategie contrattuali nazionali aumenti salariali capaci di coprire per intero l'inflazione e gli aumenti di produttività, al fine di escludere rincorse salariali al ribasso e mantenere costante il rapporto distributivo tra redditi nazionali e salari;
- la decisione del 1999 della Federazione europea dei sindacati metalmeccanici (Emf) relativa agli indicatori per gli incrementi salariali nel settore identificati in copertura dell'inflazione e dell'incremento di produttività;
- l'approvazione nel 2000 di un *benchmark* a livello di Confederazione europea dei sindacati (Etuc); tale modello ripropone i contenuti approvati dai metalmeccanici europei.

5. Strategie tecnocratiche e strategie partecipative

Le formule adottate dai sindacati europei attraverso gli indicatori di inflazione e produttività sembrano all'autore interventi di natura tecnica che non rispecchiano una strategia di partecipazione associativa capace di valorizzare le

diversità presenti nell'ambito associativo. Le problematiche della regolazione del lavoro sono infatti molto differenziate non solo per paese, ma anche per settore e territori. Due settori importanti per occupati e per sindacalizzati – costruzioni e metalmeccanica – vengono messi a confronto nell'analisi di Erne utilizzando il criterio del mercato del lavoro e del prodotto. Le costruzioni sono radicate su un mercato del lavoro locale ed è a questo livello che devono trovare accoglimento le regole europee. Da ciò deriva la centralità degli approcci nazionali (e territoriali) alla contrattazione. La Federazione sindacale europea ha interpretato il coordinamento contrattuale attraverso un mix di strategie: assicurare l'autonomia nazionale della contrattazione per difendere il settore dalle pressioni competitive, ma anche un deciso coordinamento per il rafforzamento degli standard lavorativi. Tale strategia è emersa in occasione della mobilitazione dei lavoratori di tutta Europa a favore della Direttiva europea sui lavoratori in trasferta, ma soprattutto nell'attivazione di processi di scambio tra i sindacati dei paesi membri per facilitare il processo di apprendimento reciproco.

Nell'analisi dell'autore tale strategia, non allineata con il *benchmark* della Confederazione europea dei sindacati, è altamente significativa per il processo di democratizzazione europea. Al contrario, la formula del coordinamento salariale adottata dalla Confederazione europea dei sindacati sulla scia delle opzioni dei metalmeccanici, si tradurrebbe in una semplificazione/diminuzione dell'autonomia contrattuale nazionale.

L'analisi di Erne mette a confronto le posizioni contrattuali dei sindacati tedeschi, francesi e italiani, allo scopo di comprendere il rapporto tra autonomia e coordinamento contrattuale. Attraverso un'approfondita ricostruzione delle logiche governative, delle posizioni di principio e delle politiche contrattuali effettive, l'autore arriva a evidenziare una serie di fattori che, contribuendo a definire le opzioni sindacali, operano a favore del contenimento salariale con modalità spesso casuali, quindi a prescindere dal coordinamento.

La supervalutazione del coordinamento salariale come bene in sé oscura l'importanza di altri fattori in grado di contribuire al rafforzamento del governo socio-economico dell'Europa. L'ottica tecnocratica, cioè il coordinamento forzato in assenza di vincoli associativi che lo sostengano, risulta nella ricostruzione dell'autore un esercizio cui i sindacati europei si sono compiaciuti di sottoporsi senza avere i consensi sufficienti a far valere gli obiettivi comuni ai lavoratori dell'Unione Europea.

Incidentalmente va segnalato come il caso italiano, attentamente ricostruito in questo lavoro, porti testimonianza di una «estraneità» alle tappe e alle modalità di realizzazione del coordinamento della politica contrattuale, vicende per lo più sconosciute ai negoziatori nazionali che solo in occasione delle tornate contrattuali utilizzano strumentalmente i riferimenti alle variabili europee, senza di norma riferirsi al *benchmark* dell'Etuc o alle politiche di coordinamento sindacale europeo.

La persistente cultura nazionale dei sindacalisti italiani, i più europeisti a parole, ma i più inconsapevoli partecipanti all'identità socio-economica europea, viene sottolineata anche nel libro, che evidenzia tuttavia come attraverso i percorsi nazionali (Protocollo del 1993) si realizzi un positivo e duraturo contenimento salariale.

6. Le fusioni societarie e la difesa dell'occupazione europea

Nella terza parte del volume l'autore focalizza il ruolo svolto dai rappresentanti dei lavoratori nelle trasformazioni societarie delle imprese multinazionali. L'analisi prende in considerazione due casi di fusioni allo scopo di comprendere il ruolo giocato dall'azione sindacale nella difesa degli interessi dei lavoratori. A fronte di queste vicende i comitati aziendali europei, nonostante detengano il diritto di informazione sulle vicende societarie, rivestono di solito un ruolo molto marginale. È nota la più volte reiterata richiesta dei sindacati europei di una migliore tempistica nella trasmissione delle informazioni, così pure i tentativi di sfondare il muro che circonda il diritto di consultazione al fine di poter esercitare la rappresentanza europea in modo più efficace. I molti studi effettuati hanno confermato come i comitati aziendali europei siano spesso spiazzati di fronte alle decisioni strategiche delle imprese per diversi motivi. I tempi dell'informazione non consentono di avviare un coordinamento dei rappresentanti dei lavoratori, né di accedere all'assistenza di esperti al fine di formulare controproposte relative all'occupazione nelle società coinvolte nel processo di fusione. Le controproposte, poi, non sono di facile formulazione poiché coinvolgono normalmente in modo asimmetrico gli interessi dei lavoratori, in quanto alla perdita di occupazione in un sito corrisponde il mantenimento dello status quo in altri siti. Il know how dei rappresentanti nei comitati è impari rispetto ai dilemmi che si propongono a fronte di importanti decisioni strategiche. Il ruolo dei sindacati europei, segnatamente delle federazioni industriali di rappresentanza, è quel-

lo di fornire consulenza, intervenire, ove ammessi, alle riunioni straordinarie e tenere le fila delle posizioni dei sindacati associati. Solo in pochi casi i sindacati europei organizzano e coordinano una mobilitazione generale. La risorsa della mobilitazione generale viene spesa con molta cautela, preferendo nella maggior parte dei casi lasciare l'iniziativa ai sindacati nazionali che possono meglio articolare le risposte dei vari stabilimenti.

7. La mobilitazione e la pressione politica

Non vi è dubbio che i piani delle decisioni societarie, dell'istruttoria europea e della tutela sindacale siano molto differenziati sia nei tempi sia nei contenuti, e che questa differenziazione non faciliti lo sviluppo di una risposta sindacale coordinata a livello europeo. Erne individua, tra i molti eventi di concentrazioni societarie, due casi di fusioni in cui i sindacati hanno trovato il modo di vincolare con le proprie richieste di tutela dell'occupazione la Commissione europea e le società interessate alla fusione.

Nel caso di Abb Alstom Power, il sindacato europeo ha reagito ai tagli occupazionali che sarebbero derivati dalla fusione societaria organizzando di concerto con i rappresentanti dei lavoratori nei comitati aziendali europei la mobilitazione dei lavoratori. Il successo dell'iniziativa ha consentito poi al sindacato europeo di portare il problema delle conseguenze sociali delle fusioni societarie nell'agenda dei decisori, ottenendo una risoluzione del Parlamento europeo sui problemi della disoccupazione da fusioni e una raccomandazione del Consiglio europeo sui rischi sociali da concentrazioni, che hanno a propria volta indotto la Commissione europea a prendere ulteriori iniziative su questo tema.

Ripercorrendo gli eventi dal 1999 al 2002 l'autore rileva che nel caso in esame è emersa una realtà sindacale trasversale che al di là dei confini nazionali ha mobilitato, oltre ai rappresentanti dei comitati aziendali europei, anche i lavoratori dei vari stabilimenti. Ciò ha fornito al sindacato europeo la legittimazione per affacciarsi nella politica europea sulla concorrenza e per poi rielaborare al proprio interno un manuale per l'intervento dei comitati aziendali europei nei casi di fusioni societarie.

8. Il ruolo di interlocutore istituzionale

Nell'altro caso analizzato – il caso Alcan-Péchiney-Algroup – i comitati aziendali europei, i sindacati nazionali e la Federazione europea dei sindacati

metalmecchanici si sono coordinati per fornire una risposta all'annunciata fusione. La società, fornendo informazioni e predisponendo l'accordo sul nuovo comitato aziendale europeo, ha dimostrato di voler dare pieno accoglimento al ruolo dei rappresentanti dei lavoratori. La Commissione ha, da parte sua, riconosciuto la legittimità della Federazione a fornire come parte interessata il proprio parere all'antitrust. L'essere parte in gioco ha portato il sindacato europeo a delegare la funzione di rappresentanza ai propri esperti, rinunciando a iniziative di mobilitazione e di coinvolgimento dei rappresentanti nei comitati aziendali europei. Nonostante le premesse favorevoli, il sindacato e i suoi esperti non hanno potuto giocare alcun ruolo, poiché la fusione non ha poi avuto seguito.

Il giudizio di Erne è che le vicende iniziali di questa fusione dimostrano una gestione accentrata e tecnocratica che, al contrario del caso Abb Alstom Power, non porta a espandere il ruolo del sindacato, ma lo confina nell'angolo di una procedura tecnica di audizioni che lo estraniano dalla propria base.

I contenuti di questo libro meritano attente considerazioni da parte di studiosi e operatori sindacali italiani. Innanzi tutto merita attenzione la collocazione delle analisi sulle politiche sindacali nel quadro del dibattito politologico europeo, un dibattito che in Italia ha avuto una circolazione abbastanza limitata. Richiamare i dubbi espressi sullo sviluppo della politica europea e, all'interno di questi, sollevare il problema della democratizzazione, è un approccio che consente poi di collocare l'analisi dei soggetti collettivi e dell'azione collettiva sopranazionale in un quadro teorico di spessore e originalità. Il pensiero dell'autore è espresso sin dall'inizio in termini abbastanza ottimistici: i sindacati possono fornire un importante contributo alla costruzione della democrazia europea. Per essere un efficace strumento di democrazia nello spazio europeo il sindacato deve rafforzare le proprie strategie partecipative, deve trarre profitto dalla mobilitazione dei lavoratori per meglio radicare le proprie opzioni di fondo e deve intensificare la formazione di una coscienza europea dei lavoratori.

Le sole opzioni tecniche di coordinamento a livello europeo non sono in grado di far progredire il complesso mondo associativo del sindacato rafforzandone la capacità di rappresentare il lavoro di fronte alle sfide economiche e di influenzare il processo decisionale europeo riducendo il deficit democratico dell'Unione.