



Dialogare durante la pandemia: il sindacato e il ritorno della concertazione

*Marta D'Onofrio**

1. Introduzione

Arrivando all'improvviso, la pandemia da Covid-19 ha avuto un impatto dirompente a livello globale. La portata dell'emergenza sanitaria è stata paragonata ad altri shock collettivi, riportando alla memoria i ricordi delle guerre e delle epidemie del passato o delle più recenti crisi economiche.

In Italia, l'emergenza esplode nel febbraio 2020 e ben presto conduce il decisore politico alla scelta del lockdown totale. Appare immediatamente chiaro il carattere sistemico della crisi generata dal Covid-19, soprattutto per la sua pervasività nel coinvolgere numerose sfere: sanitaria, economica, finanziaria, occupazionale e sociale, politico-istituzionale, relazionale e delle libertà personali (Jessoula, Graziano 2020). Altrettanto rapidamente sono state chiari gli effetti negativi che la crisi avrebbe potuto avere sul tessuto socio-economico italiano, già lacerato da numerosi problemi strutturali ereditati dalla crisi economico-finanziaria del 2008. In questo senso, l'emergenza era duplice: da una parte era necessario gestire la situazione sanitaria, mentre dall'altra serviva arginare gli effetti negativi sull'economia e proteggere le lavoratrici e i lavoratori da probabili rischi sociali.

Osservatori autorevoli auspicavano la ripresa del dialogo sociale per risolvere gli inevitabili problemi causati dalla pandemia attraverso un ampio coinvolgimento delle parti sociali (Ilo, Oecd 2020). Le pratiche di concertazione a livello nazionale venivano a più riprese considerate uno

* Dottoranda in Scienze Sociali Applicate presso il Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche della Sapienza Università di Roma.

strumento fondamentale non solo per gestire l'emergenza sanitaria, ma anche per rafforzare la coesione sociale, promuovere la resilienza del mercato del lavoro, garantire la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro e favorire condotte socialmente responsabili all'interno delle aziende.

In Italia è stato avviato fin dai primi giorni della pandemia un dialogo intenso con le parti sociali, grazie alla spinta propulsiva del Governo guidato da Giuseppe Conte. Un dialogo che, in prima battuta, ha riguardato la gestione delle problematiche più urgenti riguardanti il mondo del lavoro e la salute e sicurezza di lavoratrici e lavoratori. Questo incontro tra Governo e parti sociali ha fatto riemergere la discussione sul ruolo della concertazione e, inevitabilmente, ha riportato alla luce le varie problematiche e le tensioni che hanno caratterizzato più recentemente il sistema di relazioni industriali in Italia. Problematiche e tensioni che hanno riguardato da vicino le parti sociali e il ruolo da queste giocate nel processo di decisione politica (Tassinari 2020).

Il presente contributo vuole inserirsi in questo dibattito e approfondire – senza pretesa di esaustività – quale ruolo hanno giocato le organizzazioni sindacali durante i mesi della pandemia, con attenzione a quella che può essere definita come «concertazione emergenziale». Il periodo di osservazione è, dunque, quello pandemico del Governo Conte II (da marzo 2020 a gennaio 2021). Analizzando gli obiettivi, le strategie e i risultati ottenuti dalle organizzazioni sindacali, verrà posato lo sguardo al ruolo che queste ultime potranno avere anche nell'immediato futuro della concertazione sociale, all'interno dello scenario di salvaguardia e ricostruzione del tessuto socio-economico.

Il contributo è suddiviso come segue. Nel paragrafo successivo viene ricostruita la storia più recente della concertazione sociale in Italia, partendo dalle vicende degli anni Novanta. Nel paragrafo 3 vengono mostrati i principali risultati delle pratiche concertative, considerando i protocolli nazionali e le principali disposizioni legislative riguardanti la sfera lavorativa. Nel paragrafo 4 viene esaminato più in profondità il ruolo giocato dalle organizzazioni sindacali attraverso l'osservazione degli obiettivi e delle strategie messe in atto, oltre che dei rapporti intercorsi tra i sindacati e il Governo, tra le stesse confederazioni sindacali e tra organizzazioni sindacali e datoriali. Infine, nell'ultimo paragrafo vengono pro-

poste alcune riflessioni conclusive sulle vicende analizzate, cercando di gettare uno sguardo alle relazioni industriali del dopo pandemia.

2. L'andamento della concertazione in Italia negli ultimi decenni

L'interesse dimostrato alle pratiche di concertazione durante l'emergenza da Covid-19, che ha portato a parlare di un ritorno della concertazione, è in parte giustificato dalle tendenze che hanno riguardato le relazioni industriali in Italia negli ultimi decenni. Può essere quindi utile ripercorrere l'andamento della concertazione in Italia negli ultimi decenni per poter contestualizzare meglio la fase di concertazione emergenziale.

A partire dal secondo dopoguerra, l'andamento delle relazioni industriali in Italia è stato caratterizzato dall'alternarsi di fasi di assenza, ascesa e declino, soprattutto se si considerano le pratiche concertative (Carrieri 2008; Pulignano, Carrieri, Baccaro 2018).

Durante gli anni Novanta il ruolo della concertazione sociale si riaffermò e, peraltro, raggiunse il punto del suo massimo splendore. All'epoca gli accordi tra i governi e le parti sociali furono considerati uno strumento d'elezione per risolvere una serie di problematiche e giungere a una ridefinizione del patto sociale tra capitale, lavoro e Stato (Carrieri 1995; Salvati 2000; Bellardi 2001). Oltretutto, si imponevano urgenti le prescrizioni dettate dall'Unione Europea per ottenere i requisiti di entrata nel circuito della moneta unica. Il punto massimo di questa riemersione delle pratiche di concertazione è rappresentato dal Protocollo del 1993, promosso dal Governo tecnico di Ciampi con Giugni come Ministro del lavoro e della previdenza sociale. Con tale Protocollo, tra le altre cose, vennero stabilite le regole del gioco delle relazioni industriali e indirettamente si affermò il ruolo degli accordi trilaterali e la centralità della concertazione sociale. Questo fu possibile anche per il particolare clima politico del tempo: il vecchio sistema era composto da partiti politici che sarebbero poi scomparsi nel giro di pochi anni e questo fornì alle confederazioni sindacali un'opportunità per imporsi nell'ambito della politica nazionale come partner di governi di emergenza (Pulignano, Carrieri, Baccaro 2018).

Gli sviluppi successivi portarono ad interpretare gli anni novanta come una «parentesi felice» tra la fase di instabilità degli anni Ottanta e quella dei Governi di centro-destra che hanno volutamente dialogato a intermittenza con le organizzazioni sindacali (Negrelli, Pulignano 2008). Infatti, i programmi sui temi del lavoro dei governi Berlusconi tra il 2001 e il 2006 hanno messo in atto strategie di deregolamentazione del mercato del lavoro e hanno portato ad una progressiva delegittimazione del ruolo della concertazione sociale. Se si esclude la breve parentesi del Governo Prodi, che con il Protocollo d'intesa del 2007 ha permesso di riaccendere il dibattito sulle pratiche concertative (Carrieri 2008), il periodo di declino è proseguito con il Governo tecnico guidato da Mario Monti (2011-2013). Differentemente da quanto accaduto in passato con il Governo Ciampi, il nuovo Governo tecnico si è ben presto schierato contro la pratica della concertazione, vista come una complicazione oltre che inutile anche dannosa per il processo decisionale. Gli anni del Governo Monti erano piuttosto turbolenti, poiché quelli immediatamente successivi allo scoppio della crisi economica del 2008, e anche per questo motivo è stato più semplice legittimare l'idea della disintermediazione, per permettere ai Governi di decidere unilateralmente e rapidamente a colpi di decreti legge, escludendo la convocazione delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi. Con i successivi Governi di centro-sinistra di Letta (2013-2014), Renzi (2014-2016) e Gentiloni (2016-2018) non avviene un'inversione di tendenza, sebbene attesa. Sarà, al contrario, proprio il Governo guidato da Renzi a segnare il punto di rottura più forte. Come ricordato da Carrieri e Pirro, quello di Renzi è «un governo fuori da schemi precedenti, che quindi non può essere definito né come pro-union e neppure come anti-union, ma piuttosto [da considerare] a-union: intendendo con questa formula la sua asserita volontà di agire prescindendo dalle scelte operate dagli interessi organizzati» (2016, p. 132). I Governi di Conte I e II non fanno segnalare grandi cambi di rotta rispetto al passato, sebbene le parti sociali – proprio alla vigilia dell'ultima legislatura – si fossero unite in un deciso fronte comune, culminato con l'accordo interconfederale del marzo 2018 («Patto della Fabbrica») tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil.

Va comunque sottolineato che, per completare il quadro delle vicende

appena ricostruite, sia le attività di contrattazione collettiva di primo e secondo livello sia il ruolo svolto dalle strutture decentrate per l'erogazione di servizi per la tutela individuale negli anni citati sono rimaste relativamente stabili nel periodo considerato (Pulignano, Carrieri, Baccaro 2018). Di conseguenza, nei mesi dell'emergenza sanitaria i sindacati hanno potuto fare leva su tali risorse organizzative per assicurarsi un ruolo chiave in vari momenti della fase concertativa. In questo senso, attraverso le sue attività tipiche delle relazioni industriali, il sindacato tenta a più riprese di legittimarsi sul fronte della presenza politica (Baglioni 2008).

3. I risultati della concertazione sociale d'emergenza: accordi e disposizioni legislative

Con l'approvazione del d.p.c.m. dell'11 marzo 2020, che ha disposto la chiusura su tutto il territorio nazionale di numerose attività economiche per garantire i servizi ritenuti essenziali avviando la fase 1 dell'emergenza epidemiologica, sono apparsi da subito evidenti gli effetti dirompenti che la pandemia avrebbe prodotto sul tessuto socioeconomico.

Sul fronte del lavoro, le azioni del Governo sono state rivolte in primo luogo ad implementare tutte le misure necessarie a garantire la salute e sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici, adottando diversi dispositivi di protezione negli ambienti di lavoro, e in secondo luogo a contenere gli effetti negativi prodotti dall'emergenza epidemiologica sul tessuto socioeconomico nazionale, supportando economicamente le imprese e i lavoratori colpiti dalle chiusure.

Per quanto riguarda il primo aspetto, relativo alla tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, le pratiche concertative sono state perseguite fin dall'inizio. All'interno del d.p.c.m. dell'11 marzo 2020 il Governo promuove l'incontro con le parti sociali, favorendo le intese tra organizzazioni datoriali e sindacali, sebbene «limitatamente alle attività produttive». L'invito viene accolto favorevolmente dalle principali associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dalle organizzazioni datoriali che siglano con il Governo dei protocolli condivisi a livello nazionale. Il primo protocollo condiviso è quello del 14 marzo 2020 – aggiornato in una

versione definitiva il 24 aprile 2020 – che contiene le linee guida per agevolare le imprese nell'adozione di protocolli di sicurezza anti-contagio, regolando le modalità di accesso in azienda, le attività di sanificazione e l'erogazione dei dispositivi di protezione individuale. Il protocollo propone anche soluzioni di organizzazione aziendale, con modifiche della turnazione e dei livelli produttivi e con l'estensione del lavoro agile. Viene inoltre fortemente incoraggiato l'utilizzo degli ammortizzatori sociali disponibili nelle singole aziende per consentire l'astensione dal lavoro senza la perdita della retribuzione. Infine, all'interno delle aziende viene prevista l'istituzione di un Comitato per l'applicazione e la verifica delle regole del protocollo di regolamentazione con la partecipazione delle rappresentanze sindacali aziendali e del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (Rls). Per i lavoratori dell'amministrazione pubblica viene siglato un apposito protocollo il 3 aprile 2020, che integra il precedente del 14 marzo, precisando le disposizioni rivolte al personale di tutte le pubbliche amministrazioni.

Un altro accordo rilevante ha riguardato la ridefinizione dell'elenco delle attività produttive indispensabili. Il 22 marzo 2020 viene emanato un d.p.c.m. al cui interno vengono sospese le attività industriali e commerciali ad esclusione di alcune ritenute essenziali. Il decreto non incontra il favore delle organizzazioni sindacali che chiedono l'eliminazione di alcune attività tra quelle elencate come indispensabili. In maniera unitaria, i sindacati fanno appello al protocollo del 14 marzo, segnalando l'ancora poco matura implementazione in molte realtà aziendali e, dunque, la necessità di effettuare più chiusure possibili in via precauzionale, per garantire un grado maggiore di sicurezza a lavoratrici e lavoratori. Dai sindacati viene, quindi, richiesto un incontro per la ridefinizione congiunta delle attività da sospendere che, in caso di esitazioni, si dichiarano pronti a sostenere le proprie categorie e rappresentanze aziendali nel mettere in atto iniziative di mobilitazione e di sciopero su tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda il secondo tema, relativo agli interventi legislativi contenere gli effetti negativi sul sistema socio-economico, il Governo emana diversi decreti legge a sostegno di lavoratori e imprese. In alcuni di questi è possibile rinvenire l'accoglimento di alcune richieste fatte nei mesi dalle organizzazioni sindacali.

Il primo è il decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020, contenente misure urgenti in materia di sostegno al lavoro e all'economia e che interviene a favore delle imprese che hanno sospeso o ridotto la propria attività, permettendo loro la possibilità di accedere alla cassa integrazione ordinaria, straordinaria e in deroga. Vengono messi a disposizione congedi, indennità e modifiche dell'orario di lavoro per i lavoratori subordinati e autonomi, il blocco dei licenziamenti e l'estensione della modalità di lavoro agile per i lavoratori subordinati sia dei settori privati che pubblici. All'interno del provvedimento vengono accolte alcune richieste avanzate delle parti sociali, che però sottolineano alcune problematiche legate alla gestione delle indennità per le categorie di lavoratori più a rischio di diminuzione o perdita del reddito. Un secondo intervento è il decreto legge n. 34 del 19 maggio, il Decreto Rilancio, con il quale viene attivato, almeno nelle intenzioni, un piano di interventi più strutturato e programmatico per incentivare la ripresa economica a seguito dello shock causato dalla pandemia. Si stava entrando gradualmente nella fase 2, visto il calo dei contagi, e le questioni urgenti venivano sostituite dalla necessità di pensare a misure per la ripresa economica. Il decreto introduce misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia e politiche sociali, erogando contributi a fondo perduto per imprese e lavoratori autonomi per il rilancio delle attività e istituendo un fondo di investimento per le piccole e medie imprese. Per le categorie di lavoratori più colpite vengono confermate le varie indennità già introdotte, di nuovo in maniera non strutturale, in quanto si tratta perlopiù di misure una tantum. Il blocco dei licenziamenti, questione di particolare importanza per il sindacato, viene prolungato, così come il ricorso allo smart working. Grande il plauso delle organizzazioni sindacali anche per la presenza dell'art. 103, sull'emersione dei rapporti di lavoro irregolari, che introduce la possibilità per i datori di lavoro di ricorrere alla regolarizzazione di rapporti già in essere, ma sommersi.

Il Decreto Rilancio, tuttavia, non soddisfa completamente le organizzazioni sindacali, che segnalano la fatica ad individuare una strategia complessiva di pianificazione di interventi finalizzati ad affrontare strutturalmente gli effetti economici e sociali della pandemia, con un cambiamento di visione sul versante dello sviluppo. I sindacati, inoltre, la-

mentano la mancanza di un piano straordinario di investimenti pubblici in grado di creare nuova occupazione, considerati i pericoli dell'emergenza sociale causata dalla crescente disoccupazione. Con il un nuovo decreto legge n. 104 del 7 agosto 2020 (Decreto Agosto) vengono introdotte ulteriori misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia. Il decreto prevede un ampio ventaglio di misure per sostenere lavoratori, famiglie e imprese nel pieno della fase 2. Per i sindacati risulta molto importante la proroga degli ammortizzatori e il blocco dei licenziamenti alla luce di una situazione di incertezza economica. Apprezzata, dunque, la continuità di un sistema di protezione nato con l'ambizione di coprire tutte le situazioni di difficoltà. Tuttavia, vengono evidenziati dei limiti da parte dei sindacati, che ritenevano necessario un più complessivo ridisegno del sistema delle protezioni sociali, in quanto gli interventi parevano manchevoli in termini di coerenza e sistematicità. Ad essere sotto accusa era soprattutto la frammentazione degli interventi, la mancanza di una chiara visione e di progettualità. Progressivamente viene lamentata anche una mancanza di coinvolgimento delle parti sociali negli interventi del Governo, che permane fino alla fine del mandato del Governo Conte. Da una parte, i protocolli rimangono una fase circoscritta all'inizio della pandemia, dall'altra, il Governo inizia a coinvolgere le parti sociali sempre più ad intermittenza e per discutere di proroghe di disposizioni assunte in precedenza (es. blocco dei licenziamenti).

4. Il ruolo del sindacato: dalla gestione dell'emergenza al tentativo di una programmazione condivisa

Il ritorno alle pratiche di concertazione, con i risultati appena mostrati, è scaturito dall'improvvisa scossa prodotta dalla pandemia. Il Governo, consapevole della forte incertezza che la crisi avrebbe alimentato, non tarda a coinvolgere pubblicamente le principali sigle sindacali confederali – Cgil, Cisl e Uil – e datoriali per cercare di gestire alcune le già evidenti conseguenze della pandemia sul sistema produttivo e sulla salute e sicurezza all'interno dei luoghi di lavoro. La domanda di concertazione (Sal-

vati 2000) del Governo giallo-rosso, dunque, è urgente e chiara nella motivazione: appare ragionevole gestire la crisi nei luoghi di lavoro convocando le organizzazioni ad essi più vicine. Oltretutto, in quelle stesse giornate il malcontento e la preoccupazione per la salute che iniziavano a crescere all'interno di molte attività produttive destavano preoccupazione. Considerato il clima piuttosto teso, l'offerta di concertazione proveniente dalle organizzazioni sindacali metteva a disposizione una serie di preziose competenze e risorse – si pensi al ruolo di delegati e Rls – per il contenimento della pandemia all'interno dei luoghi di lavoro.

Nonostante la ragionevolezza, la condotta del Governo non appariva del tutto scontata, poiché quest'ultimo dipendeva da una coalizione parlamentare composta da esponenti del partito pentastellato e dalle forze di centro-sinistra (Partito Democratico, Liberi e Uguali e Italia Viva). Da una parte, quindi, si trovava il Movimento 5 Stelle con la sua ben nota e ancestrale repulsione – comunque andata a ridimensionarsi nel corso del tempo – verso qualsiasi forma di intermediazione che potesse compromettere il rapporto diretto tra movimento/partito e corpo elettorale, tra governanti e cittadini. Dall'altra parte, i partiti di centro-sinistra che nella storia più recente dei loro Governi avevano praticato la disintermediazione in diversi gradi, evitando più o meno esplicitamente il coinvolgimento delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi. Nonostante le premesse, va comunque menzionato il ruolo incentivante del Presidente del Consiglio Conte, figura che, essendo piuttosto debole a causa di una maggioranza parlamentare incerta, ha più volte ricercato fonti di legittimazione esterna, soprattutto a seguito dello scoppio della pandemia. In ogni caso, il Governo ha previsto sin dall'inizio un coinvolgimento limitato su determinate questioni, perlopiù emergenziali. Ne sono la prova i protocolli firmati tra marzo e aprile 2020, sia a livello nazionale sia di settore, che hanno come oggetto la regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del coronavirus nei vari ambienti di lavoro.

I rapporti con il Governo sono rimasti prevalentemente collaborativi, anche se non sono mancate le occasioni in cui è stato richiamato o esercitato il conflitto. Tensioni e conflitti sono stati più intensi nella fase 1 sia a livello aziendale e/o territoriale per la scarsa implementazione delle mi-

sure presenti nei protocolli condivisi in molte imprese sia a livello confederale/nazionale per la decisione sulle attività da considerarsi essenziali. I noti incontri sulla discussione intorno ai codici Ateco hanno portato a decisioni considerate incoerenti: il Governo, convocando separatamente sindacati e organizzazioni datoriali, rimaneva la lista delle attività essenziali secondo le pressioni dell'una o dell'altra parte. Proprio in questo momento, i sindacati confederali decidono di ricorrere alla minaccia di sciopero generale come strategia per portare il Governo a fissare un nuovo incontro per la ridefinizione delle attività essenziali. Progressivamente, con l'allineamento delle aziende alle disposizioni in materia di salute e sicurezza e nell'ambito di un quadro se non altro più coerente rispetto a quello dei primi giorni della crisi, il conflitto viene sostituito con un approccio più collaborativo in vista della fase 2, che nella visione dei sindacati avrebbe dovuto incentivare la continuazione di pratiche di concertazione per una programmazione condivisa dello scenario post-pandemico. Non che le convocazioni ufficiali fossero mancate: nel luglio 2020 hanno fatto molto parlare gli incontri avvenuti durante gli «Stati generali dell'economia», voluti dal Presidente del Consiglio, sebbene secondo i sindacati essi abbiano rappresentato un momento di confronto privo di risultati concreti. Ad alimentare le speranze fu anche l'avvio del progetto europeo Next Generation Eu, per la promozione di una via alta alla ricostruzione dopo la crisi sanitaria. Il programma, predisposto dalla Commissione Europea, prevede infatti la disponibilità del «Fondo di ripresa e resilienza», pensato per fornire supporto a progetti di riforma e investimento per contrastare gli effetti della pandemia sul versante sociale ed economico. Le organizzazioni sindacali se ne interessano da subito, segnalando prontamente la loro posizione, come testimoniano le audizioni tenute presso le Camere con oggetto le priorità sindacali. Seppur separatamente le organizzazioni sindacali chiedono una programmazione condivisa che si avvalga del ruolo della concertazione sociale per portare al centro gli interessi di lavoratori e cittadini. Si presenta quindi l'opportunità di un'offerta di concertazione unitaria, come unitarie sono state le dichiarazioni e le azioni dei sindacati confederali in molte altre occasioni. Tuttavia, è proprio nel corso della fase 2 che emerge più evidente il forte limite della domanda di concertazione, che ha mantenuto circoscritte le

aree di intervento su cui negoziare tramite accordi alle questioni connesse alla gestione immediata dell'emergenza. In alcuni casi, i vincoli imposti dal Governo vengono esplicitati con fermezza: nessun richiamo alla concertazione, nonostante la disponibilità a confrontarsi. In effetti, l'intenso confronto usato per il protocollo sulla sicurezza e per il blocco dei licenziamenti non viene né esteso ad altre aree né reso una pratica costante fino alla fine del mandato del Governo.

Allo stesso modo, il Governo non ha mai favorito un dialogo trilaterale, preferendo convocare e consultare le parti sociali in maniera alternata, se si escludono gli incontri iniziali per la stesura dei protocolli di sicurezza. Questo può aver influito in una certa misura sui rapporti tra organizzazioni sindacali e datoriali. Mentre sul piano della contrattazione nazionale e decentrata il confronto era molto vivace e più volte culminato in fasi di conflitto – per via dei numerosi rinnovi contrattuali su cui negoziare –, a livello di concertazione sociale la discussione era alimentata più da dichiarazioni e comunicati che attraverso confronti diretti. Anche quando il confronto diretto è avvenuto – 7 settembre 2020 –, per parlare tra l'altro di un rinnovato patto sociale, i risultati sul piano dei contenuti sono rimasti insufficienti, quanto meno per presentarsi con linee condivise sui temi della ripartenza economica.

5. Alcune riflessioni sulla concertazione d'emergenza e uno sguardo al futuro

Dopo aver ripercorso le vicende degli ultimi mesi e aver indagato più a fondo il ruolo del sindacalismo nella gestione della concertazione emergenziale, tentiamo alcune riflessioni conclusive per discutere quale potrebbe essere lo scenario delle relazioni industriali nel post-pandemia.

L'intensa attività concertata osservata nei primi mesi dell'emergenza sanitaria (fase 1) se riletta a posteriori appare come un'occasione mancata. In quella fase, l'impulso dato dal Governo e l'attività di confronto sui protocolli facevano ben sperare sull'apertura di un dialogo sociale costante e che potesse aprire le strade a una programmazione condivisa fra Governo e parti sociali. Tuttavia, alcuni limiti della concertazione emer-

genziale sembravano affiorare, su tutti la forte linea di demarcazione tracciata dal Governo in relazione alle aree di confronto e intervento. Allo stesso tempo, anche osservando le disposizioni legislative prodotte nei mesi dal Governo si potevano intravedere alcune problematiche: sebbene il confronto con le parti sociali fosse aperto, le richieste avanzate da queste ed effettivamente accolte erano una parte piuttosto ridotta, nonostante l'innegabile importanza di alcuni risultati (es. ammortizzatori sociali, blocco dei licenziamenti, emersione del lavoro irregolare). Oltretutto, fin dalle prime battute non erano poche le critiche mosse dalle organizzazioni sindacali, che lamentavano l'assenza di una visione di lungo periodo nelle decisioni prese, così come di un tentativo di programmazione condivisa sui temi di competenza della concertazione. In un certo senso, la mancanza di progettualità evidenziata all'interno dei decreti emanati è stata in parte sintomo delle difficoltà di dialogo con e tra le parti sociali nei mesi della pandemia. In molte occasioni, il Governo ha dovuto destreggiarsi tra le molteplici richieste sindacali e datoriali, scegliendo unilateralmente quali accogliere e in che misura, portando così a un certo grado di frammentazione delle misure contenute nei provvedimenti. Sebbene le confederazioni sindacali dialogassero tra loro, il continuo favorire da parte del Governo di incontri alternati piuttosto che condivisi può aver sfavorito l'apertura di un dialogo che fosse realmente trilaterale.

Quando poi è arrivato un vero e proprio obbligo di programmazione con il progetto europeo Next Generation Eu, la domanda di concertazione si è fatta sempre più sfumata e a bassa intensità: di nuovo, il confronto era aperto, ma la parola concertazione sembrava spaventare. Nella speranza, disattesa, che la spinta decisiva provenisse dal Governo, il sindacato ha fatto molto affidamento sui buoni esiti ottenuti durante la concertazione emergenziale della fase 1, nella relativa sicurezza che questa potesse prolungarsi ed estendersi. Da un certo punto di vista, il sindacato aveva delle certezze: la pandemia ha ribadito l'importanza del ricorso agli strumenti della concertazione e delle relazioni industriali per la gestione di situazioni critiche. Di fatto, il Governo non ha esitato a coinvolgere le parti sociali. Tuttavia, la strada per un rinnovato patto sociale era molto più lunga e ostacolata di quanto non apparisse nell'immediato. Da parte del Governo, come abbiamo già ribadito, la concertazione non

era nei piani di lungo periodo e questo ha ristretto molto lo spazio di azione per le organizzazioni sindacali. Sul fronte sindacale, invece, ad essere mancata è forse una visione strategica ben orientata. Durante le fasi più tese, la strategia è stata quella di fare leva sul conflitto diffuso e sul breve periodo ha funzionato efficacemente; successivamente questa strada è stata abbandonata, per preferire la collaborazione negli incontri istituzionali. Si sarebbe potuto perseverare con una strategia più conflittuale anche passata la fase più critica, tuttavia il rischio di creare forti spaccature nel fronte sindacale, fino a quel momento unito, era elevato.

Posando lo sguardo sul futuro delle relazioni industriali, e in particolare modo della concertazione sociale, non si può non tener conto dell'opportunità rappresentata da Next Generation Eu e dell'importanza che tale progetto potrebbe avere per le organizzazioni di rappresentanza degli interessi. La crisi lascia la certezza di un sindacalismo che, nonostante l'indebolimento, dimostra di saper affrontare diverse sfide, facendo leva sul possesso di competenze chiave, acquisite all'interno dei luoghi di lavoro e che giocano un ruolo fondamentale nei momenti di crisi – come è stato durante i primi mesi della pandemia – in cui è necessaria per l'appunto competenza e lucidità. Tuttavia, l'incertezza più grande riguarda forse l'indirizzo strategico, specialmente quando si tratta di avviare un dialogo sociale per progettare la ripresa. Difatti, le vicende del Governo Conte II sono concluse con l'affannarsi delle organizzazioni sindacali per trovare un punto di incontro con le istituzioni politiche in modo da poter discutere le proposte avanzate. Tentativi perlopiù rimasti vani.

Se, però, la pandemia ha dato evidenze per confermare l'importanza del ruolo che i governi sembrano avere nell'incentivare o meno il ricorso a pratiche concertative, allora si può guardare al futuro immediato con più ottimismo, considerati i segnali di apertura mostrati dal nuovo Governo tecnico guidato da Mario Draghi.

Riferimenti bibliografici

- Baglioni G. (2008), *L'accerchiamento*, Bologna, Il Mulino.
Bellardi L. (2001), *Istituzionalizzazione e (in)stabilità della concertazione sociale*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 1, pp. 87-124.

- Carrieri M. (1995), *L'incerta rappresentanza*, Bologna, Il Mulino.
- Carrieri M. (2008), *L'altalena della concertazione*, Roma, Donzelli.
- Carrieri M., Pirro F. (2016), *Relazioni industriali*, Milano, Egea.
- Ilo, Oecd (2020), *Social Dialogue, Skills and Covid-19*, Geneva, Ilo publications.
- Jessoula, M., Graziano, P. (2020), *Covid-19: una crisi sistemica*, in *Quaderni della coesione sociale*, n. 3, pp. 7-10.
- Negrelli, S., Pulignano V. (2008), *Change in Contemporary Italy's Social Concertation*, in *Industrial Relations Journal*, vol. 39, n. 2, pp. 63-77.
- Pulignano V., Carrieri M., Baccaro L. (2018), *Industrial relations in Italy in the twenty-first century*, in *Employee Relations*, vol. 40, n. 4, pp. 654-673.
- Salvati M. (2000), *Breve storia della concertazione all'italiana*, in *Stato e Mercato*, n. 3, pp. 447-476.
- Tassinari A. (2020), *Le relazioni industriali in Italia ai tempi della pandemia: concertazione o conflitto?*, in *Quaderni della coesione sociale*, n. 3, pp. 59-65.

ABSTRACT

L'emergenza sanitaria da Covid-19 che ha investito l'Italia continua a rappresentare una fase di forte turbolenza, specialmente per il mondo del lavoro. Negli ultimi mesi il decisore pubblico ha dovuto rispondere prontamente a questioni di salute pubblica, economia, lavoro e coesione sociale. Il momento di estrema difficoltà ha favorito un più ampio coinvolgimento degli attori sociali nella gestione dell'emergenza, tanto che si è iniziato a parlare di una ripresa delle pratiche concertative tra governo e parti sociali. L'obiettivo principale del contributo qui presentato è quello di ricostruire ed interpretare le attività e le strategie sindacali nella ripresa delle pratiche concertative, cercando di mettere in luce i fattori che hanno favorito e sfavorito il dialogo sociale dal punto di vista delle organizzazioni sindacali. In conclusione, alcune riflessioni sul possibile futuro delle relazioni industriali nello scenario post-pandemico.

DIALOGUING DURING THE PANDEMIC: TRADE UNIONS AND THE RETURN OF TRIPARTITE CONCERTATION

In Italy, the health emergency caused by Covid-19 continues to represent a phase of strong turbulence, especially for the world of work. In recent months, the public decision-maker has had to respond promptly to questions of public health, economy, work

and social cohesion. The moment of extreme difficulty has facilitated a wider involvement of social actors in the management of the pandemic. The main objective of the contribution presented here is to reconstruct and interpret trade union activities and strategies in the context of tripartite concertation, trying to highlight the factors that have favored or hindered social dialogue. In conclusion, we reflect on the possible future of industrial relations in the post-pandemic scenario.