

# Quaderni

rassegnasindacale



Lavori  
2023

## 2 Perché misurare le associazioni datoriali

- La rappresentatività sindacale a dieci anni dal Testo Unico
- Sindacato e iscritti: la Camera del Lavoro di Milano
- Lavoro e insicurezza in una società divisa

# Quaderni

rassegnasindacale

*Lucio Baccaro*

*Roberto Biorcio*

*Massimo Bonini*

*Irene Brunetti*

*Mimmo Carrieri*

*Sabrina Colombo*

*Francesca della Ratta-Rinaldi*

*Michele Faioli*

*Paolo Feltrin*

*Michele Forlivesi*

*Carlo Ghezzi*

*Manuel Marocco*

*Veronica Papa*

*Mario Sai*

*Vladimiro Soli*

*Micaela Vitaletti*

ISSN 1590-9689  
euro 22,00



# Quaderni rassegnasindacale

*Ideata da Aris Accornero*

Lavori

## **87** Perché misurare le associazioni datoriali

- La rappresentatività sindacale a dieci anni dal Testo Unico
- Sindacato e iscritti: la Camera del Lavoro di Milano
- Lavoro e insicurezza in una società divisa

**QUADERNI RASSEGNA SINDACALE - LAVORI**  
RIVISTA QUADRIMESTRALE - ANNO XXIV  
N. 2/2023

www.futura-editrice.it

PROPRIETARIO ED EDITORE

**Futura s.r.l.**  
Corso d'Italia 27  
00198 Roma  
Tel. 06 44888229  
E-mail: segreteria@futura.cgil.it  
E-mail: qrs@futura.cgil.it

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Rossella Basile  
Tel. 345 7011231

TARIFFE ABBONAMENTO ANNUO

Italia: 50,00 euro  
E-mail: abbonamenti@futura.cgil.it

GRAFICA E IMMAGINE DI COPERTINA

Antonella Lupi

Iscritto al n. 110/2021 del Registro Stampa  
del Tribunale di Roma in data 23 giugno 2021

Egregio Abbonato, ai sensi del d.lgs. n. 196/2003 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne a essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla nostra attività. La informiamo inoltre che Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i Suoi dati od opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione del suddetto decreto legislativo.

**Q**  
Quaderni rassegna sindacale **Lavori**

COMITATO EDITORIALE

*Mimmo Carrieri (coordinatore),  
Gabriele Ballarino, Vincenzo Bavaro,  
Luigi Burroni, Antonio Cantaro,  
Bruno Caruso, Gian Primo Cella,  
Paolo Feltrin, Francesco Garibaldo,  
Donata Gottardi, Fausta Guarriello,  
Salvo Leonardi, Liborio Mattina,  
Guglielmo Meardi, Enrica Morlicchio,  
Laura Pennacchi, Adolfo Pepe,  
Anna Ponzellini, Ida Regalia,  
Marino Regini, Mario Ricciardi,  
Annamaria Simonazzi,  
Paolo Terranova, Tiziano Treu*

COMITATO SCIENTIFICO  
INTERNAZIONALE

*Lucio Baccaro, Pere J. Beneyto,  
Reinhard Bispinck, Colin Crouch,  
Roland Erne, Richard Hyman,  
Maarten Keune, Philippe Pochet,  
Valeria Pulignano, Udo Rehfeldt,  
Wolfgang Streeck*

COMITATO DI REDAZIONE

*Adolfo Braga (caporedattore),  
Maria Concetta Ambra,  
Andrea Bellini, Davide Bubbico,  
Andrea Ciarini, Maria Paola Del Ros-  
si, Luisa De Vita, Daniele Di Nunzio,  
Lisa Dorigatti, Silvia Lucciarini,  
Simona Marchi, Alberto Mattei,  
Edmondo Montali, Marcello Pedaci,  
Fabrizio Pirro, Andrea Signoretti,  
Paolo Tomassetti, Micaela Vitaletti*

DIRETTORE RESPONSABILE

*Stefano Milani*

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

## INDICE

### TEMA

Le associazioni datoriali:

come misurare il loro peso ai fini della validità dei contratti

*Paolo Feltrin e Micaela Vitaletti*

Le associazioni di rappresentanza datoriali

tra misurazione della rappresentanza, nuove sfide e vecchi dilemmi. Introduzione 5

*Sabrina Colombo*

L'associazionismo datoriale in Europa

23

*Irene Brunetti e Manuel Marocco*

Associazionismo datoriale e contrattazione collettiva:

due facce di una stessa medaglia?

35

*Michele Forlivesi*

La rappresentatività sindacale «qualificata» oggi.

Il T.U. del 2014 alle soglie dei dieci anni

51

*Veronica Papa*

Il costo del volontarismo negoziale. (Mancata) misurazione

della rappresentatività datoriale e *dumping* contrattuale

65

*Michele Faioli*

Il ruolo del Cnel nella codifica dei contratti

per i fini della loro validità

77

*Micaela Vitaletti*

L'accertamento della rappresentatività datoriale.

Il decennio della legge francese

87

### TEMA 2

Sindacato e iscritti: la Cgil di Milano

*Massimo Bonini e Mario Sai*

Gli iscritti alla Camera del Lavoro di Milano: sindacato, politica, cultura

101

*Roberto Biorcio*

Orientamenti, pratiche ed aspettative dei lavoratori sindacalizzati

107

*Mimmo Carrieri*

Il gigante sindacale alle prese con nuovi dilemmi

123

Paolo Feltrin

Ascesa e declino del sindacalismo metropolitano. E dopo?

129

CONFRONTO

*Capitalismi fragili. Lavoro e insicurezza in una società divisa in due*, di Mimmo Carrieri  
[Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2023]

*Lucio Baccaro*

Verso una società spaccata in due 143

*Francesca della Ratta-Rinaldi*

La polarizzazione crescente nel mercato del lavoro 147

CONFRONTO 2

*Renzo e i suoi compagni. Una microstoria sindacale del Veneto*, di Alessandro Casellato e Gilda Zazzara  
[Donzelli, 2022]

*Carlo Ghezzi*

I gruppi dirigenti veneti nel fuoco dello scontro tra sostenitori  
della grande impresa e fautori del radicamento territoriale 153

*Vladimiro Soli*

La Cgil veneta nell'era del riposizionamento strategico del sindacato 159

TEMA

*Le associazioni datoriali:  
come misurare il loro peso ai fini della validità dei contratti*



# Le associazioni di rappresentanza datoriali tra misurazione della rappresentanza, nuove sfide e vecchi dilemmi.

## Introduzione

Paolo Feltrin\* e Micaela Vitaletti\*\*

### 1. Una premessa

Oltre dieci anni fa, nel 2011, «Quaderni di rassegna sindacale» dedicò un numero monografico alle associazioni datoriali (Feltrin, Zan 2011a; Feltrin, Zan 2011b). All'epoca l'interrogativo su di un loro eventuale declino futuro rimaneva aperto.

Oggi, ritornando sull'argomento con un analogo numero monografico della rivista, anche alla luce dei temi maggiormente attuali in agenda, come ad esempio quello della misurazione della rappresentatività (vd. i saggi di M. Faioli, M. Forlivesi, V. Papa e M. Vitaletti, è bene prendere una posizione più netta rispetto ad allora. Quello che all'inizio del ventunesimo secolo si presentava come un interrogativo oggi va accettato come un fatto, comprovato da una molteplicità di evidenze empiriche (vd. i saggi di S. Colombo e I. Brunetti, M. Marocco): chi più chi meno, infatti, tutte le associazioni di rappresentanza degli interessi appaiono in difficoltà. Esse non attraversano uno dei periodi di migliore *appeal* della loro storia: lento declino degli iscritti e della stessa base associativa; calo nel consenso popolare, almeno secondo i sondaggi di opinione; ripiegamento della contrattazione e del negoziato politico; scarso seguito nella stampa e nei nuovi *media*; poca attenzione da parte di studiosi e intellettuali.

Una analoga diagnosi negativa ha riguardato i partiti politici (Morlino, Tarchi 2006), anche se rimane aperta sia la questione dei possibili nessi di causa-effetto, sia l'esatto significato da dare all'accertamento del loro declino. Per molti autori, infatti, la constatazione di un ruolo minore dei partiti e delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi viene declinata in una previsione di crisi definitiva, di morte annunciata del fenomeno associativo, come ad esempio ha fatto Peter Mair (2016) per quanto riguarda i partiti politici. Al quale andrebbe contrapposto quanto osservato trent'anni fa da Hans Daadler (1992), relativamente al fatto che le analisi sulla crisi dei partiti politici soffrivano di almeno tre condizionamenti: a) preconcetti normativi; b) ipostatizzazione dei processi sociali e delle dinamiche politiche dell'attualità; c) insufficienti analisi comparate di lungo periodo in grado di selezionare adeguatamente i fattori causali. Di qui la tendenza ad enfatizzare le novità e a decretare ad ogni piè sospinto la crisi definitiva dei partiti politici e, per quanto qui ci riguarda, delle associazioni di rappresentanza degli interessi. Forse, con una maggiore dose di realismo, si dovrebbe accettare il fatto che il fenomeno associativo, come tutte le istitu-

\* Paolo Feltrin già docente di Scienza dell'amministrazione presso l'Università di Trieste.

\*\* Micaela Vitaletti è docente di Diritto del lavoro presso l'Università di Teramo.

zioni sociali (famiglia, impresa, stato, chiese, etc.), cambia nel tempo ruolo, peso e funzioni, sotto la pressione di un varietà di fattori che di volta in volta dovrebbero venire identificati con cura, senza rimanere prigionieri della nostalgia, anche accademica, di una mitica età dell'oro.

## 2. Gli studi sull'associazionismo datoriale dopo i «trent'anni gloriosi»

Gli studi sulle associazioni di rappresentanza che vanno dalla metà degli anni sessanta alla prima metà degli anni novanta<sup>1</sup> possono essere rilette come effetto della centralità delle relazioni industriali nel cosiddetto «ordine sociale» (Addison, Schnaber 2003; Berge 1981). Si pose allora il problema della relazione tra la forza di queste organizzazioni sindacali e datoriali, la loro organizzazione interna<sup>2</sup> e la loro proiezione esterna in termini di «responsabilità di governo» delle società contemporanee (Streeck 2006 e 2013). Si trattava di un modo per separare e distinguere le associazioni di rappresentanza degli interessi rispetto al tradizionale guazzabuglio dei gruppi di interesse in cui esse venivano relegate dalla sociologia e dalla scienza politica di tradizione statunitense. Non a caso Giovanni Sartori già cinquanta e più anni fa avvertiva come le ricerche sui gruppi di interesse, o di pressione, fossero «orientate [...] da idee intuitive desunte dall'osservazione dei gruppi concreti. Nel migliore dei casi teoria e ricerca sono andate ognuna per proprio conto. Nel peggiore dei casi la teorizzazione ha smantellato quel che la ricerca andava scoprendo. E in ogni caso restiamo con una letteratura che acchiappa tutto e nulla, e cioè gravemente indebolita dalla insufficienza di nervatura teoretica, e particolarmente da un insufficiente inquadramento tassonomico. Talchè non fa meraviglia che alla euforia iniziale sia seguita la frustrazione, e che oggi la grande caccia globale ai gruppi di interesse sia stata pressoché abbandonata» (Sartori 1971, p. 44). Purtroppo, il suo auspicio è stato seguito solo molto parzialmente; le ricerche sulle associazioni di rappresentanza degli interessi di quei decenni, in particolare quelle che tentavano di distinguere il fenomeno associativo dalle *lobby* e dai gruppi di interesse hanno segnato il passo, facendo oggi rientrare dalla finestra proprio quelle classificazioni caserecce un tempo giudicate in modo tanto negativo.

Forse andrebbe semplicemente riconosciuto che il cambiamento nelle tecnologie (digitalizzazione), nei mercati (globalizzazione), nella comunicazione (reti telematiche), nelle ideologie (società post-industriale) conducono inevitabilmente al declino di tutte le forme tradizionali di organizzazione del consenso, i partiti e le organizzazioni di rappresentanza degli interessi, *in primis*. Le conseguenze più note sono: a) la frammentazione delle associazioni; b) il declino degli iscritti; c) un minore peso politico, tranne che nei momenti di crisi; d) un maggiore ruolo delle istituzioni e della regolazione sociale attraverso la pervasività delle norme giuridiche; e) l'accentuazione lobbistica dell'azione di rappresentanza. Tuttavia, riconosciuto il declino e le sue conseguenze, si tratta davvero di una fine annunciata? Non si esagera quando se ne enfatizza la crisi? Nonostante tutto, infatti, le associazioni di rappresentanza di interessi continuano a svolgere il loro ruolo negoziale; il calo degli iscritti è significativo ma non travolgente; i problemi per cui sono nate e a cui devono

<sup>1</sup> Senza riportare una bibliografia ben nota, vanno almeno menzionati i lavori di Mancur Olson, Albert Hirschman, Claus Offe, Philippe Schmitter, Alessandro Pizzorno, Colin Crouch, Susan Berger, Wolfgang Streeck, Mark Granovetter, Michael Piore, Karl Weick, Alberto Martinelli, Marino Regini, Guido Baglioni.

fare fronte non sono scomparsi. Insomma, la storia non finisce qui, come mostra bene il continuo andirivieni nella lunga durata storica del «contributo dei governi privati all'ordine sociale», seppur tra avanzate e ritirate, a cominciare dalle corporazioni medievali in poi.

### 3. Modi diversi di guardare al fenomeno associativo datoriale

Proviamo a distinguere. Un primo modo per guardare al fenomeno associativo è quello di osservarne le dinamiche nel tempo e nello spazio, secondo un approccio di tipo genealogico-comparativo. Un ottimo esempio è il lavoro di Cathie Jo Martin e Duane Swank (2012), alla cui base ci sono due quesiti, entrambi rilevanti: a) cosa spiega le diversità nell'organizzazione della rappresentanza degli interessi imprenditoriali nelle economie avanzate?; b) quali sono gli effetti di queste diversità? Il loro volume, significativamente intitolato *The Political Construction of Business Interests*, esplora le origini delle associazioni imprenditoriali e i loro effetti nei paesi avanzati per quanto riguarda lo stato sociale, i mercati del lavoro e la disuguaglianza dei redditi. La tesi esplicativa è semplice: i sistemi bipartitici sono suscettibili di produrre associazioni datoriali pluralistiche e poco organizzate (ad esempio, Regno Unito e Stati Uniti), mentre i sistemi multipartitici tendono a sviluppare associazioni datoriali altamente coordinate: associazioni settoriali nelle varianti federaliste (ad esempio, in Germania) e associazioni macro-corporative nelle varianti centralizzate (ad esempio, in Danimarca). Nei sistemi bipartitici, infatti, i politici di entrambi i partiti possono promuovere gli interessi delle imprese attraverso i canali legislativi, senza bisogno di delegare la canalizzazione e l'aggregazione della domanda politica alle associazioni imprenditoriali. Nei sistemi multipartitici, invece, i datori di lavoro sono spesso rappresentati in partiti che difficilmente sono in grado da soli di dare luogo a maggioranze parlamentari, a volte non possono neppure avere un qualche ruolo pivotale. Ciò induce i politici, di frequente, a delegare la funzione rappresentativa ad associazioni imprenditoriali centralizzate, al di fuori dell'arena partitica.

Ma ciò che più interessa ai nostri fini è che questa stessa sequenza causale ha accentuato le differenze nell'organizzazione dei datori di lavoro anche nell'ultimo scorcio del XX secolo. In breve, quando l'associazionismo datoriale è forte e centralizzato, si osserva una propensione dei datori di lavoro a favorire politiche di ampio respiro, spesso in collaborazione con i sindacati e lo Stato, grazie a) alla capacità dei datori di lavoro di agire collettivamente nella definizione delle politiche pubbliche e della contrattazione collettiva; e b) alla diffusione di norme di partenariato sociale (da noi, si potrebbero citare, ad esempio, gli enti bilaterali). Nelle economie dove prevalgono sistemi politici tendenzialmente bipartitici, invece, i datori di lavoro non hanno capacità di azione collettiva di lungo respiro e tradizioni di partenariato sociale, il che si traduce in un minore sostegno delle imprese alle politiche solidaristiche e in maggiori disuguaglianze di reddito. Di conseguenza, il coordinamento (solo) settoriale si traduce in mercati del lavoro duali, con *insider* altamente protetti e ben pagati e *outsider* meno protetti. Come si vede, la ricerca di Martin e Swank conduce a differenziare l'analisi sulla base della diversa strutturazione dei sistemi politici contemporanei, come pure ad enfatizzare la *path dependence* nell'interpretazione di ogni singolo caso nazionale.

<sup>2</sup> Il riferimento è al progetto di ricerca internazionale promosso da Schmitter, Streeck 1981.

Come si è detto, «declino» e «crisi» sono le parole più utilizzate per descrivere lo stato di salute dei principali attori delle relazioni industriali. L'esito finale e convergente sembra essere una riduzione non transitoria del peso degli attori collettivi nella regolazione delle economie contemporanee, con la conseguenza di una percezione di scarsa utilità e di una minore rilevanza tanto delle associazioni datoriali quanto di quelle sindacali. Di nuovo, come sottolineato più sopra, ci si può chiedere se la nozione di «crisi» sia davvero utile rispetto a nozioni meno connotate in senso valutativo, più neutrali, come «trasformazione», «mutamento» o «adeguamento» del ruolo delle associazioni rispetto alle trasformazioni in atto nelle società e nelle economie nel primo quarto del XXI secolo.

Un primo tratto comune del catalogo di azioni messe in campo per contrastare il declino è relativo all'aumento del pacchetto di offerta nel campo del *trade* e dei servizi individuali. Un secondo tratto è costituito dal ruolo delle comunità locali (territoriali, etniche e religiose) nel contrastare la frantumazione delle identità collettive (professionali e/o di settore). Un terzo tratto è il tentativo di recuperare un ruolo alla logica negoziale nella contrattazione collettiva, spesso attraverso la diffusione della bilateralità, cercando di sperimentare strade nuove all'interno dei processi di decentramento contrattuale. Una quarta caratteristica è l'attenzione alle politiche pubbliche. Il peso delle associazioni datoriali sulla scena pubblica non è più trainato dalla logica dei patti neo-corporativi, quanto piuttosto dalla salienza delle tematiche connesse alle politiche industriali e al *welfare* negli elettorati di tutti i paesi occidentali. Il *lobbying* e l'impegno nelle arene delle politiche pubbliche regolative sono le due leve di un rinnovato impegno politico, quasi sempre all'interno di «coalizioni lavoriste» e inclusive, attraverso cui le associazioni tentano di allargare il fronte delle alleanze a un pubblico più vasto, al limite composto dall'intera comunità dei cittadini/elettori. La primazia di accenti si sposta dal proprietario al cittadino, dalla tutela degli interessi datoriali alla difesa della comunità nazionale. All'interno di queste coalizioni *politiche* variamente denominate (lavoriste, welfariste, social-popolari, comunitarie), le associazioni sembrano supplire ad alcune funzioni dei partiti, a loro volta attraversati da processi di declino strutturale (Brandl, Lehr 2019).

In chiave comparata, dunque, si può suggerire che le principali strategie alternative con cui le associazioni rispondono alla sfida del declino si concentrino in tre differenti arene nelle quali finalizzare le risorse finanziarie e gli investimenti organizzativi: l'arena delle relazioni sindacali (negoziante), trainata dalla logica della *membership*; l'arena politico-istituzionale, trainata dalla logica dell'*influenza*, l'arena delle risposte di mercato alle nuove esigenze delle imprese, trainata dalla logica degli *incentivi selettivi*. Nella sintesi mutuata da Blanchard (2002), la configurazione verso cui sembrano approdare le associazioni di rappresentanza degli interessi che resistono meglio alle difficoltà è composta da una miscela di quattro elementi: a) fornitore di servizi e sostegno al *trade*; b) soggetto contrattuale coinvolto nella determinazione dei salari minimi a livello di impresa e in misura minore di settore; c) partner dell'impresa all'interno di «coalizioni locali per la produttività»; d) movimento politico e sociale a livello nazionale.

Il ridimensionamento riguarda anche il ruolo tradizionale di rappresentanza politica svolto dalle associazioni datoriali. Traxler e Huemer (2007) riassumono così le variabili che conducono nei paesi occidentali a questo ridimensionamento di ruolo: a) il continuo indebolimento dei sindacati, reso manifesto dal declino degli iscritti e dei tassi di sindacalizzazione, tende a ridurre i benefici che le associazioni datoriali possono offrire ai propri membri in quanto titolari della contrattazione collettiva; b) un simile effetto proviene anche dalla tendenza a decentralizzare la contratta-

zione al livello della singola azienda o unità produttiva; c) l'intensificazione della competizione di mercato ha costretto le aziende a tagliare i costi, tanto che le stesse aziende hanno trasmesso queste pressioni alle proprie associazioni imponendo riforme organizzative che hanno tagliato il personale e ridotto il loro budget; d) il crescente numero di micro-aziende, specie nel settore terziario, crea problemi di adesione associativa perché organizzare queste aziende è particolarmente difficile. Questi sviluppi si possono osservare anche nel caso italiano. Innanzitutto, la riduzione degli associati e la loro minore disponibilità finanziaria accentuano i vincoli di budget delle associazioni e spingono a riforme tendenti alla «sobrietà organizzativa», alla massima efficienza, all'eliminazione delle spese inutili, ad esempio, la convegnistica esasperata tipica degli anni novanta del secolo scorso su cui ironizzava Bruno Manghi (1995). Tale rigore è anche funzionale a una difesa della legittimità delle associazioni, che devono evitare di apparire di fronte all'opinione pubblica come parte della «casta» politica e dei suoi sprechi.

Anche Claus Wagemann (2012) giunge ad analoghe conclusioni, rimanendo molto prudente nel trarre deduzioni affrettate dalla ricognizione sulle principali tendenze comuni alla rappresentanza degli interessi imprenditoriali. La sua ricerca propone sei linee di tendenza: a) le forme forti di concertazione tra governo e parti sociali hanno significativamente perso molta della loro precedente importanza in tutto l'occidente, ma non sono scomparse, e l'ipotesi di una nuova possibile futura ascesa non può essere esclusa del tutto (concertazione come modalità regolative di tipo ciclico); b) l'integrazione europea ha un ruolo molto limitato nella spiegazione del declino della concertazione, mentre le scelte interne ai singoli stati hanno avuto un'importanza di gran lunga maggiore (tendenziale permanenza di un ruolo forte degli stati nazionali); c) anche se non tutte le «varietà di capitalismo» sembrano essere ugualmente protette da influenze esogene, le specificità nazionali possono giocare ancora un ruolo importante anche in un mondo globalizzato (peso delle specificità nazionali nella regolazione dell'economia); d) paesi con eguale successo economico sono caratterizzati da sviluppi differenti dei sistemi associativi (permanenza delle storie e delle tradizioni associative nazionali); e) per quanto basato su differenti percorsi di sviluppo, il modello delle Coordinated Organizational Webs, ovvero grandi confederazioni omnicomprensive, sta avendo maggiore capacità di successo rispetto agli altri modelli categoriali o localistici; f) a livello di singole associazioni, si possono osservare trend convergenti nel mutamento delle caratteristiche organizzative, in particolare l'ampliamento dei temi di interesse oltre il recinto sindacale, abolizione della iscrizione obbligatoria, strutture leggere, management snello, più forti collegamenti tra le organizzazioni, e una maggiore enfasi sull'offerta di servizi e consulenza; g) l'importanza del livello territoriale si va ulteriormente rafforzando, nonostante i processi di globalizzazione, a causa dell'importanza dei percorsi di sviluppo economico a base locale («glocalization»).

Come si vede da questa rapida ricognizione su tre importanti ricerche dell'ultimo decennio, vi è una singolare convergenza tanto nella diagnosi, il declino, quanto nella prudenza con la quale valutare questa fase della storia delle associazioni di rappresentanza datoriali. Se guardiamo al nostro paese, possiamo tratteggiare uno scenario in cui un numero più ridotto di grandi centrali confederali sono capaci di offrire in modo efficiente una grande quantità di servizi e prodotti alle imprese associate in tutto il territorio nazionale, intorno a cui proliferano una molteplicità di associazioni di ridotte dimensioni a scala locale e/o settoriale. Questo dualismo organizzativo sembra essere all'origine anche della frattura tra contratti nazionali maggiormente rappresentativi e il pulviscolo di contratti firmati da micro associazioni con base locale e/o settoriale.

#### 4. Il caso italiano: un po' di storia

Proviamo a ripartire dalla storia del dopoguerra, nella quale si osservano due prime fasi ben distinte. La prima copre il periodo «eroico» dell'affermarsi dell'azione collettiva, anche d'impresa, a partire dagli anni cinquanta fino alla fine degli anni sessanta, alla quale si sovrappone la maturazione politico-sindacale di alcune generazioni di giovani dirigenti alla loro prima «prova del fuoco»: si tratta della fase costituente delle associazioni, spesso a carattere locale, alla ricerca di un autonomo riconoscimento come interlocutore contrattuale e politico. Emerge qui l'importanza decisiva degli «organizzatori» per impiantare un'organizzazione sociale, dal momento che le condizioni ambientali favorevoli non sono condizione sufficiente per il successo, che si ottiene solo grazie all'innescò provocato dall'intervento soggettivo di un grappolo, anche piccolo, di persone determinate e votate senza riserve alla causa. Come disse un testimone dell'epoca a proposito di un funzionario dell'area sindacale: «Senza gente come lui, semplicemente l'associazione non ci sarebbe stata». Il 1970 rappresenta il termine *ad quem* di questo primo periodo, perché quell'anno rappresentò davvero una cesura nella storia del nostro paese, basti solo ricordare le quattro grandi riforme legislative approvate nel triennio 1968-70 dal parlamento italiano: la prima riforma, in materia di decentramento istituzionale, fu la legge n. 108 del 1968 che regolava l'elezione e i compiti dei Consigli regionali; la seconda fu la riforma delle pensioni (la legge 153 del 1969); poi la legge 300 del 1970, anche detta «Statuto del lavoratore»; e infine, in materia di diritti civili, la legge 898 del 1970, che introduceva in Italia il divorzio.

Ma vi è una seconda ragione, più intrinseca alle vicende dell'associazionismo datoriale, per considerare il 1970 un discrimine storicamente significativo. In quel periodo, infatti, si può considerare concluso il loro consolidamento organizzativo e il loro riconoscimento istituzionale che era stato perseguito per tutto il decennio che va dagli anni cinquanta al 1970. Un decennio che spesso si tende a trascurare, quasi un intermezzo tra gli anni cinquanta, contrassegnati dalla ricostruzione e dal «miracolo economico», e il ribollire caotico degli anni settanta, quando emersero in forma drammatica i segnali di difficoltà economica (la crisi petrolifera nel 1973-74), di crisi sociale (il terrorismo e l'uccisione di Aldo Moro nel 1978), e di tensioni politiche (le elezioni politiche del 1976 con il mancato sorpasso del Pci sulla Dc). Al contrario di una certa vulgata storiografica che vede negli anni sessanta un periodo di stagnazione e di «occasioni mancate», come venne definita la stagione del primo centro-sinistra, essi furono invece anni decisivi sia per la vita economica, sociale, politica, culturale del paese e, per quello che qui ci riguarda, va ricordato come proprio in quell'intorno di anni si vennero strutturando gli assetti organizzativi di tutte le associazioni di rappresentanza degli interessi, tanto dei datori di lavoro quanto dei lavoratori dipendenti. Se per i sindacati dei lavoratori questa centralità degli anni sessanta è stata da tempo riconosciuta dalla storiografia di settore, solo di recente si può cominciare a illuminare la centralità di quel periodo anche per le associazioni degli imprenditori. In questi ultimi tempi la ricostruzione storica del fenomeno associativo datoriale ha fatto qualche passo in avanti rispetto al deserto dei decenni passati<sup>3</sup> e rispetto alla ben più copiosa pubblicistica in campo sindacale. Si tratta di

<sup>3</sup> Oltre al primo capitolo di Feltrin, Zan 2015; si ricordano La Palombara 1964; Morlino L. 1991; Lanza 1990; Mattina 1991; Maraffi 1994; Martinelli 1994; Castronovo 2010; Bellardi 2013; Chiesi 1994; De Nicolò 2016; Manfredi 2018; Nogari 1999; Bernardi, Nunnari, Scoppola Iacopini 2013; Mottura 1994; Primavera 2018, Bernardi 2020.

studi a volte disomogenei, che richiederebbero una prima rilettura di sintesi, ma che già ora consentono, di proporre alcuni temi e ipotesi di lavoro.

Un primo tema di riflessione riguarda la centralità dei «fondatori», vale a dire di uomini come Costa in Confindustria, Casaltoli in Confcommercio, Germozzi in Confartigianato, Gelmini in Cna, oppure ancora di Bonomi alla guida di Coldiretti, che ebbero la funzione di far crescere una nuova classe dirigente associativa, una generazione di «apostoli», unita intorno a un'idea-programma *nazionale* di tutela degli interessi delle rispettive categorie di imprenditori. Essi furono in primo luogo dei «federatori» di esperienze locali, spesso lontanissime tra loro, ma ebbero tutti l'intuizione che solo la dimensione nazionale dell'associazionismo di impresa potesse costituire il principale punto di forza e di solidità organizzativa. Non a caso, quasi sempre, rimangono ai vertici delle rispettive organizzazioni, o comunque le influenzano, per molti decenni, a volte per l'intero periodo che qui stiamo esaminando. È bene essere chiari: non si trattava all'epoca di essere attaccati alla sedia, come oggi si proverebbero a insinuare le voci malevoli dei critici della casta, ma di comprendere che, all'inizio, il processo di consolidamento e di istituzionalizzazione di una organizzazione di rappresentanza richiede la stabilità dei gruppi dirigenti e, di conseguenza, una loro costante riconoscibilità interna ed esterna. Poi è fisiologico che si introducano regole certe per garantire il ricambio dei vertici associativi, ma, all'inizio, un ricambio troppo frequente non aiuta l'organizzazione a crescere, anzi, al contrario, la sottopone a continue tensioni che ne mettono a rischio la stessa sopravvivenza.

Un secondo tema riguarda il ruolo centrale del riconoscimento pubblico dell'associazione di rappresentanza attraverso adeguati provvedimenti legislativi e governativi. Si tratta di ottenere quelli che in gergo vengono definiti «incentivi istituzionali», ovvero il contemporaneo raggiungimento di specifiche tutele per i propri rappresentanti e, contemporaneamente, la capacità di rimanere protagonisti della loro implementazione a livello centrale e decentrato, non fosse altro perché solo così si rafforzano e si estendono i legami associativi. Basta ripercorrere – per quanto riguarda, ad esempio, le micro imprese – l'iter delle prime leggi sull'artigianato, come pure i risultati delle prime tre elezioni dei rappresentanti nelle Commissioni provinciali per l'artigianato e delle Casse mutue provinciali per capire il nesso indissolubile che si deve sempre trovare tra il raggiungimento di obiettivi in termini di politiche pubbliche (in questo caso per l'artigianato) e la capacità di rimanere attori protagonisti nella successiva fase di attuazione/implementazione di quelle politiche. Solo tra la fine degli anni cinquanta e gli anni sessanta si raggiungeranno gli obiettivi appena citati e solo in quegli anni il processo di consolidamento organizzativo prenderà davvero piede. Il nesso tra le due vicende è paradigmatico di molte altre storie parallele relative alle altre organizzazioni di interessi datoriali.

Infine, un terzo tema di riflessione relativo agli anni pre-1970 riguarda l'ordine con il quale si raggiungono le diverse tappe del consolidamento associativo: la prima tappa – lo abbiamo detto – riguarda il riconoscimento pubblico attraverso la capacità di ottenere leggi di promozione, ad un tempo del settore e delle associazioni di rappresentanza; poi la tutela degli interessi datoriali in campo sindacale attraverso una adeguata capacità di rappresentanza contrattuale; infine, la diffusione fin nel più sperduto angolo del paese di strutture capaci di offrire servizi agli associati che consentano loro di svolgere al meglio, senza intoppi, le loro attività imprenditoriali. Questa terza fase è appena agli albori quando gli anni sessanta si concludono, ma già allora, in embrione, comincia a farsi spazio nei territori di maggiore presenza associativa la consapevolezza della centra-

lità dei servizi (di adempimento, *in primis*), per poi diventare l'asse strategico di crescita associativa nei decenni successivi. Si tratta di tre fasi in successione logica e cronologica, a volte generatrici di conflitti intra-organizzativi, la cui mediazione – in un sistema di valori condivisi dotato di coerenza – costituirà per tutte le organizzazioni di rappresentanza la sfida della maturità organizzativa.

Superata la fase dell'istituzionalizzazione associativa, quando cioè la loro esistenza non è più messa in discussione da nessuno degli interlocutori politici e delle controparti, emerge la centralità del dirigente funzionario -segretario, direttore, che dir si voglia a seconda dei vocabolari interni ad ogni associazione. Per avere successo in questo mestiere non occorre essere grandi oratori, trascinatori di folle, e neppure particolarmente affascinanti, ma semmai occorre avere uno stomaco di ferro in grado di digerire e (soprattutto) far digerire le sconfitte negoziali e i compromessi congressuali<sup>4</sup>. Questa fase inizia nella seconda metà degli anni settanta, quando prende avvio una dura contrapposizione con le organizzazioni sindacali, mescolata all'altrettanto importante vicenda della costruzione di una rete diffusa di servizi agli associati e, allo stesso tempo, la maturità organizzativa obbliga ad un processo di formalizzazione dei ruoli e di «burocratizzazione» interna. È in mezzo a questo passaggio storico – fine anni settanta e primi anni ottanta – che si vanno strutturando i livelli regionali delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi, producendo una inaspettata quanto significativa differenziazione territoriale tra le diverse regioni, in particolare a causa delle specifiche e originali traiettorie di sviluppo di inediti «sistemi politici regionali». Un contributo rilevantisimo al loro consolidamento fu il riorganizzarsi dell'intera struttura delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi su scala regionale, con l'obiettivo di adeguarsi al concreto evolversi della forma di governo regionale. Non si trattò di sola retorica associativa, anzi, le successive ritirate dall'arena regionale si spiegano, almeno in parte, con il mancato approdo ad un regionalismo davvero maturo<sup>5</sup>.

## 5. Il presente dell'associazionismo datoriale

Veniamo all'oggi e ad una interpretazione meno pessimista dell'attuale fase di appannamento. Nel corso dei decenni, anche per le associazioni datoriali è arrivata l'ora di scontrarsi con i limiti immanenti all'espansione organizzativa su cui sin interrogava Mancur Olson (1984) nei primi anni ottanta. Non si può crescere all'infinito. Un'associazione datoriale troppo forte e intransigente rischia di diventare un gruppo di protezione di interessi particolari, finanche corporativi, che possono andare a scapito di interessi più vasti e di più ampio respiro: basta pensare ai conflitti generazionali, frutto impreveduto e avvelenato delle conquiste, all'apparenza sacrosante, in tema di welfare. Il rischio è di trovarsi ad operare secondo una stretta logica di inclusio-

<sup>4</sup> Un circolo provinciale di direttori di personale di aziende aderenti a Confindustria, nato nel 1980, aveva adottato come *cadeau* di partecipazione alla gara di sci annuale un posacenere, scelta allusiva alle mille – fumose – riunioni notturne con i sindacati per negoziare un accordo. Il motto del circolo, serigrafato ogni anno in un diverso posacenere, non avrebbe potuto essere più esplicito ed ironico: «cedere con fermezza».

<sup>5</sup> Va tuttavia ricordata, a partire dalla fine degli anni ottanta, l'anomalia veneta in materia di enti bilaterali regionali e di contrattazione collettiva regionale, come pure in materia di fondi collettivi di previdenza

ne/esclusione che va a discapito di coloro che si trovano all'esterno della barriera protettiva dell'organizzazione.

Le vicende collegate all'emergenza Covid consentono di dare una risposta più ottimistica rispetto al recente passato (Carrieri, Feltrin, Zan 2021). Proviamo a riflettere su quanto è accaduto ai diversi livelli territoriali, per poi ragionare sulle lezioni che se ne possono ricavare. In primo luogo, va sottolineata l'impressione di una vastità mai sperimentata prima di interventi aziendali, molto spesso di natura unilaterale, specie nelle aree più colpite dalla pandemia, volta a lenire il disagio dei lavoratori e delle loro famiglie. Mai come in questa occasione, infatti, l'idea di una «comunità aziendale», entro la quale convivono interessi diversi ma in parte convergenti, sembra essere emersa come minimo comun denominatore dell'azione degli attori collettivi, tanto sul versante datoriale quanto su quello sindacale. Quello che si osserva è una correlazione abbastanza solida tra i luoghi dove in modo più grave si è manifestata l'epidemia e la numerosità degli interventi aziendali -a base contrattuale o a base unilaterale- di sostegno al reddito dei lavoratori e di prime misure per garantire la sicurezza dei lavoratori. Ad esempio, risulta molto ampio, anche da parte di aziende che non avevano in essere piani di welfare aziendale, l'intervento di anticipo della cassa integrazione e, in un numero minore di casi, di integrazione salariale fino alla copertura piena della busta paga ordinaria. Ulteriori interventi a carico delle aziende – di nuovo, sia su base negoziale che su base unilaterale – si sono registrati, specie nella prima fase del Covid, nell'area della sicurezza del lavoro, anche quando non ancora espressamente previsti dalle disposizioni governative e regionali, in particolare per quanto riguarda i tamponi, la misurazione della temperatura in ingresso, la disinfezione e l'uso di protezioni facciali, la sanificazione degli ambienti di lavoro.

Poi, a partire dal livello locale, è emersa la capacità di risposta in forma organizzata alle domande minute degli associati, anche quando si trattava solo di una richiesta di assicurazione o di vicinanza. Si pensi alle infinite richieste di chiarimenti, di assistenza nella compilazione di domande e moduli, oppure ancora alla fornitura di indicazioni in materia di ambiente e di sicurezza sul lavoro. Una qualsiasi attività artigianale o commerciale con punto vendita aveva bisogno come minimo di locandine con le istruzioni per gli acquirenti, della cartellonistica di servizio, la quale, anche nel più sperduto borgo alpino, portava il marchio della rispettiva associazione di categoria. Ma tutto questo è stato possibile perché la rappresentanza è innanzitutto un fatto organizzato, tanto nella dimensione orizzontale quanto in quella verticale. Entrambe le dimensioni sono necessarie pena ridondanze e inefficienze. L'organizzazione serve se fa «sistema», come si usa dire in gergo associativo, ovvero se è in grado di massimizzare l'integrazione tra le due dimensioni. Se invece le organizzazioni sono libere repubbliche federate – in gergo, *loosely coupled*<sup>6</sup> – esse sprecano un'infinità di risorse con risultati sub-ottimali.

Un altro tema che il Covid ha riportato al centro dell'attenzione delle associazioni di rappresentanza degli interessi è stato quello relativo alla centralità dell'associato, in particolare a livello aziendale o locale; non solo, dopo vent'anni in direzione contraria, abbiamo assistito ad un rinnovato ruolo della rappresentanza, la quale riacquisisce peso specifico rispetto ai servizi (Feltrin, Zan 2014). Questi ultimi sono stati fondamentali nel ruolo di tutela e assistenza agli iscritti; tutta-

complementare regionale (unica Regione a statuto ordinario), tutte iniziative costruite in contrasto con le rispettive case madri nazionali.

<sup>6</sup> Il testo di riferimento è, come bene noto, Weick 1988.

via, nell'emergenza è apparso evidente che senza un chiaro indirizzo politico e di rappresentanza non ci sarebbe stata alcuna capacità di coordinamento delle iniziative associative. Ne è emersa la resilienza di antiche doti tipiche di un mestiere particolarissimo, qual è quello di chi fa sindacato di interessi collettivi: la capacità di ascolto empatico, l'abilità nell'interpretare e ri-elaborare le domande della propria gente, la tecnica di traduzione degli interessi individuali in interessi collettivi. Non che i servizi non abbiano contato anche in questa occasione, ma mai l'integrazione tra servizi e rappresentanza è stata così indispensabile come nei mesi dell'emergenza di Covid.

A livello provinciale il ruolo delle organizzazioni di rappresentanza di interessi è stato rilevantissimo grazie alla capacità di coordinamento tra aziende, enti locali, istituzioni provinciali (Inps, Inail, Prefetture, Aziende sanitarie, *in primis*). Senza il loro operato appare difficile immaginare come il sistema produttivo, in particolare al Nord, avrebbe potuto continuare a operare con (relativa) normalità, superando attraverso le procedure cooperative di tipo neocorporativo i mille ostacoli delle sanificazioni, dei vincoli posti dal distanziamento, delle norme sull'igiene e la sicurezza sul lavoro. Inoltre, mai come in questa occasione si è visto in opera il circuito virtuoso tra servizi e rappresentanza, in cui i primi alimentavano la seconda attraverso un continuo flusso di informazioni sull'impatto micro delle normative nazionali e delle ordinanze regionali. Certo, si è trattato di un lavoro tutto di retrobottega, poco visibile, lontano dalle passerelle tanto dei media tradizionali quanto dei *social media*, ma importantissimo e di cui prima o poi andrebbe raccontata la ricchezza di esperienze prima che se ne perda la memoria.

Come è noto, il livello regionale è sempre stato quello più problematico dal punto di vista associativo. Il livello regionale delle associazioni, anche nelle esperienze migliori, ha sempre sofferto della mancanza di spazio adeguato tra il centro (nazionale) e la periferia (provinciale) tanto che nel dibattito interno alle organizzazioni datoriali e sindacali si era affermato un'opinione maggioritaria su di un loro radicale ridimensionamento. Tuttavia, l'emergenza Covid è stata prima di tutto un'emergenza sanitaria che andava affrontata principalmente in termini di organizzazione dei servizi sanitari, di prevenzione del contagio e di controllo dei comportamenti della popolazione, ovvero si trattava per tutte e tre le fattispecie di funzioni in capo da decenni ai governi regionali e impossibili da regolare senza la loro (leale) cooperazione. Cosa in larga parte accaduta, al netto dell'inevitabile propaganda da parte dei presidenti di regione e dei membri del governo nazionale, tanto da configurare, come si è detto un interessante esperimento metodologico di cosa si debba intendere per «federalismo cooperativo» post-riforma del 2001.

Non tutte le politiche pubbliche hanno avuto lo stesso impatto sulle relazioni tra centro e periferia, ad esempio meno efficace è stata la capacità di intervento in materia lavoristica; tuttavia, l'impressione che si ha è che gli insegnamenti di questi mesi valgano molto di più di decenni di sentenze della Corte costituzionale sulla leale collaborazione tra i diversi livelli di governo. Anche a questo livello, organizzazioni datoriali e sindacali sono state l'interfaccia continuo delle istituzioni regionali e l'indispensabile soggetto di coordinamento delle iniziative associative sui territori. Si pensi al lavoro negli ospedali e nelle Rsa, oppure agli interventi in materia di cassa integrazione, oppure ancora alla definizione delle ordinanze sugli Ateco: in tutti questi casi, il presidio regionale ha consentito di realizzare una miriade di accordi attuativi, seguiti da un'informazione immediata e indicazioni operative a chi interveniva nei territori<sup>7</sup>. Di conseguenza è emerso per la

<sup>7</sup> Una prima evidenza empirica della rilegittimazione delle organizzazioni di rappresentanza di interesse la si può rinvenire nei dati di una indagine Astrid-Ipsos commentati in Pagnoncelli e Scavo 2021.

prima volta una significativa rilevanza del livello regionale associativo tanto che è possibile osservare una relazione diretta tra le performance delle politiche regionali di tipo emergenziale e la maggiore strutturazione delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi in quelle regioni (Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia, Toscana, *in primis*).

Dopo la prima fase di incertezza, anche i livelli nazionali delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi hanno funzionato bene. In almeno tre direzioni: in primo luogo il circuito governo-interessi ha migliorato in modo significativo i provvedimenti di urgenza, specie quelli riguardanti il lavoro, l'economia, la sicurezza, in secondo luogo, il flusso informativo dal centro alla periferia – e viceversa, altrettanto rilevante – ha fornito risposte immediate e corrette alle strutture regionali e territoriali, come pure, al centro, un costante flusso informativo sull'impatto dei provvedimenti; infine, il coordinamento nazionale dei servizi in ogni organizzazione di rappresentanza degli interessi ha assicurato l'applicazione omogenea delle normative in materia di lavoro e prevenzione.

Qualche tensione non è mancata, ma tutto sommato il circuito governo-interessi è stato quello meno sensibile alle sirene della ricerca del consenso e della propaganda, forse perché molto meno esposto alla pressione dei media, i quali invece hanno rischiato più volte il cortocircuito in una sorta di *addiction* da esperti. Non è questa la sede per una riflessione sul circuito governo-media-esperti ma va quantomeno osservato come molti incidenti di percorso abbiano alla loro base la scarsa dimestichezza di una parte della comunità scientifica, quella di norma meno coinvolta come «consigliere del principe», con le regole del gioco della consulenza istituzionale e dei relativi rapporti con i media. I quali, a loro volta, in diverse circostanze hanno avuto pochi scrupoli a giocare al gatto e al topo con gli ultimi arrivati nel ring della scena pubblica. Da questo punto di vista, i leader sindacali e datoriali hanno in comune con i politici una lunga consuetudine con il circuito mediatico e ne conoscono sia le lusinghe sia le trappole. Inoltre, siccome le decisioni alle quali concorrevano e di cui assicuravano un'ordinata attuazione, per quanto di loro competenza riguardavano materie derivate, non di immediato interesse sanitario, hanno avuto buon gioco a limitare le apparizioni pubbliche e a mantenere un profilo sottotraccia. Di qui a volte alcuni giudizi negativi<sup>8</sup> che sottostimano il ruolo degli interessi durante il Covid, quasi che il fatto di non promuovere i classici, retorici, spesso inconcludenti manifesti comuni tra organizzazioni datoriali e sindacali sia stato un segno di intrinseca debolezza strategica e non di una (più o meno) consapevole opzione strategica circa i loro comportamenti negli «stati di emergenza».

Si dirà che il giudizio proposto sui circuiti decisionali nazionali, regionali e territoriali è troppo ottimistico, tuttavia vale la pena, anche solo come ipotesi di ricerca per gli studi futuri, di non fermarsi alla superficie riflessa dai media ma provare a dare una più realistica comprensione dei meccanismi di rilegittimazione dei circuiti rappresentativi (istituzionali e associativi) che abbiamo visto all'opera in questi mesi. Il fatto che il d.p.c.m di fine agosto abbia riconosciuto significativi contributi economici ai servizi associativi (caf e patronati) non può essere inteso se non come il riconoscimento del lavoro, anche di supplenza, svolto in questi mesi dall'intero sistema dei cosiddetti corpi intermedi. Per certi versi si tratta di un'occasione unica e non prevista di ripensamento dei rapporti tra associazioni di rappresentanza e istituzioni, molto simile a quanto accaduto dopo la Prima guerra mondiale e dopo la crisi del 1929, tuttavia è difficile avviare questo ri-

<sup>8</sup> Valga per tutti l'articolo di D. Di Vico 2020.

pensamento se non si parte da un'analisi realistica degli avvenimenti dei mesi passati. Come è stato già osservato per altre emergenze precedenti, non è detto che il circuito governo/interessi e il circuito governo-regioni mantenga il suo rilievo anche nel post-emergenza; tuttavia, sembra quantomeno in difficoltà l'idea che la disintermediazione, con il corollario di democrazia del leader più democrazia diretta, sia la migliore soluzione al governo delle società contemporanee.

## **6. La rappresentatività datoriale: la costruzione di un modello simmetrico**

Da ultimo, veniamo alla questione della misurazione della rappresentatività delle associazioni datoriali. Come è noto, discende dalla esigenza di strumenti per validare i contratti nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. La questione si pone e appare centrale in quanto il sistema sindacale, anche alla luce della lettura che è stata data all'art. 39 della Costituzione, è sempre stato indagato in rapporto al solo fenomeno dell'associazionismo dei lavoratori.

Qui si intersecano ragioni storiche e di metodo. Lo squilibrio tra le parti contrattuali (datore di lavoro e lavoratore) ha senz'altro posto le fondamenta per la formazione di organizzazioni a tutela dei lavoratori e una certa ritrosia ad annettere al lemma «sindacale» anche le associazioni dei datori di lavoro, considerate mero «contraltare» con cui negoziare diritti e tutele. La stessa interpretazione della disposizione costituzionale, al primo comma dell'art. 39, si presta ad una lettura unidirezionale, là dove fa riferimento alla libertà sindacale delle organizzazioni, non sempre necessarie dal lato del datore di lavoro che, a livello aziendale, può sottoscrivere direttamente un contratto collettivo.

Indicazioni diverse provengono dal piano internazionale ed europeo. Il termine «organizzazione» dell'art. 10 della Convenzione Oit n. 87 del 1948 rinvia ad «ogni organizzazione di lavoratori o di datori di lavoro che abbia lo scopo di promuovere e di difendere gli interessi dei lavoratori o dei datori di lavoro», allo stesso modo gli artt. 152 e 153 del TfUe equipara la rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei datori di lavoro a quella dei lavoratori.

Che la Costituzione, in particolare, la seconda parte dell'art. 39, mai adempiuta e nodo irrisolto del sistema delle relazioni industriali, considerasse anche il fenomeno datoriale si rinviene nei lavori preparatori. Fu rimarcato che «se si stabilisce il riconoscimento della personalità giuridica dei sindacati dei lavoratori non si comprende quale potrebbe essere l'altro contraente ove non si conceda lo stesso riconoscimento anche ai sindacati dei datori di lavoro»<sup>9</sup>. Si osservava, infatti, che «è vero che in molti articoli si considerano soltanto i lavoratori ma la situazione di diritto dei due sindacati per quanto riguarda il riconoscimento giuridico non può che essere uguale. I due contraenti per stipulare il contratto collettivo devono essere sullo stesso piano». L'espressione sindacati nella trama costituzionale sottende, in tal senso, sia le organizzazioni dei lavoratori, sia quelle dei datori di lavoro che si sarebbero presentate, mediante la medesima investitura, al tavolo negoziale.

<sup>9</sup> Lavori preparatori della Assemblea Costituente, Terza Sotto-Commissione, Seduta Antimeridiana di giovedì 17 ottobre 1946 – Presidenza Deputato Guia, Relatore Di Vittorio, in *Sul diritto di associazione e sull'ordinamento sindacale*, in Commissione per la Costituzione.

Le suddette considerazioni colgono a pieno la necessità di garantire una corrispondenza dei soggetti volti a partecipare alla formazione del contratto collettivo di categoria. La registrazione dei sindacati, quale unica condizione per accedere alla funzione negoziale, viene richiesta ad entrambe i lati. Del resto, un sistema che avrebbe portato ad un accertamento delle organizzazioni dei lavoratori non avrebbe potuto escludere, in considerazione della equiparazione a livello negoziale delle parti contrattuali, le associazioni dei datori di lavoro.

L'idea di costruire un sistema simmetrico che possa garantire regole per entrambe le parti contrattuali non significa pertanto una equiparazione sostanziale delle stesse, né tanto meno una omogeneità di misure da adottare, ma soltanto l'opportunità di approcciare al sistema delle relazioni industriali secondo una logica che guardi alla complessità del fenomeno per entrambi i lati.

È sufficiente «rovesciare» la prospettiva per comprendere, più chiaramente, come la tenuta del modello datoriale si rifletta inevitabilmente sulle sorti del contratto collettivo di categoria e sulle norme che lo regolano. Da tempo, infatti, l'agire delle organizzazioni datoriali non sembra più garantire l'ampia diffusione della contrattazione collettiva nazionale e, in particolare, una regolamentazione unitaria dei rapporti di lavoro. La crisi dell'associazionismo datoriale non è, dunque, una questione «autonoma» e isolata dal contesto sindacale, ma i suoi effetti sono ben visibili sul sistema generale.

Alcuni esempi possono essere utili.

Il numero degli iscritti alle associazioni datoriali influenza indirettamente l'estensione dell'ambito di applicazione del contratto collettivo nazionale, in quanto le aziende si obbligano ad applicare l'accordo sottoscritto dalle associazioni a cui aderiscono. Ne segue che l'efficacia del contratto collettivo dipende molto dalla numerosità del dato associativo datoriale.

Il decentramento delle relazioni sindacali, a favore degli accordi aziendali, svisciva in parte la funzione del contratto collettivo nazionale di garantire, almeno per il settore, una certa uniformità dei trattamenti economici e normativi.

Ancora la formazione di nuove associazioni in ambiti economici emergenti, si pensi all'ambito del food delivery, porta alla sottoscrizione di accordi, anche assecondati da alcune organizzazioni di categoria, in cui vi è una rimodulazione delle tutele per i lavoratori e dove si pone con evidenza il tema della rappresentatività come ben messo in evidenza nel saggio di Veronica Papa al fine di ridurre una concorrenza a ribasso tra contratti collettivi.

Inoltre, nel contributo di Irene Brunetti e Manuel Marocco si segnala la necessità di verificare se associazionismo e contrattazione continuino a essere le facce di una stessa medaglia ovvero se continui a verificarsi la tradizionale coincidenza tra la scelta di iscriversi ad una associazione di categoria e quella di applicare un contratto collettivo, in particolare settoriale.

## **7. Misurare la rappresentanza datoriale: trasparenza dell'organizzazione, quantità e qualità delle azioni**

Si aggiunga poi che le associazioni datoriali, come le organizzazioni dei lavoratori, hanno nel tempo ampliato e diversificato i servizi e le attività proposte ai propri associati che migrano dal contratto collettivo al mercato del lavoro. Le associazioni diventano, in non pochi casi, veri e

propri attori economici. I fondi bilaterali, gli uffici legali, i servizi amministrativi, il tema della formazione, la gestione delle crisi di impresa e la vera e propria amministrazione delle trasformazioni societarie, hanno in qualche modo dilatato le funzioni del sindacato (lavoratori e datori di lavoro), senza che vi sia alcuna verifica dei soggetti interessati, secondo l'inclinazione generale dell'ordinamento a far risaltare la trasparenza dei poteri (pubblici e privati).

Di tali aspetti, tra gli altri, si occupa il saggio di Sabrina Colombo che evidenzia come le associazioni degli imprenditori hanno trovato nuove vie per essere utili allo sviluppo delle imprese, attraverso l'offerta di servizi di supporto e azioni di *lobbying*. Le associazioni datoriali sono viste come «agenti di potere» che attraverso azioni più o meno visibili cercano di coordinare e di presentare agli attori del *policy making* gli interessi delle imprese, o di alcuni settori, nelle aree considerate strategiche come le politiche del lavoro, l'educazione, le tasse, l'immigrazione e il commercio.

Guardando poi ad un piano diverso, sia la direttiva europea 2022/2041 sul salario minimo adeguato, sia la direttiva europea 2023/970 sull'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, evocano i contratti collettivi.

La domanda da porsi resta, pertanto, a quali contratti collettivi rinviare? Chi sottoscrive quei contratti collettivi? La genuinità degli accordi non può prescindere dai soggetti che li stipulano, a garanzia della tutela del lavoro. Torna pertanto il tema della rappresentanza non soltanto delle organizzazioni dei lavoratori, ma anche dei datori di lavoro e dei criteri di accertamento da adottare.

Fino ad ora il dibattito si è concentrato sul dato quantitativo (dato associativo e dato elettorale per i lavoratori), ma può essere utile considerare anche fattori qualitativi che possano accertare struttura e funzioni dell'organizzazione *in re ipsa*, prima ancora che la sua *membership*.

Riscontri in questi termini, arrivano, come evidenziato nel saggio di Micaela Vitaletti, dall'ordinamento francese in cui la legge, entrata in vigore ormai quasi dieci anni fa, non riconduce la rappresentanza datoriale al mero dato quantitativo dell'adesione associativa (*l'audience*) ma richiede l'accertamento di ben altre sei dimensioni qualitative: rispetto dei valori repubblicani; indipendenza; trasparenza finanziaria; anzianità non inferiore a due anni; l'influenza; l'esperienza. Del resto, anche limitandoci al mero dato associativo, come già in occasione dell'accertamento della rappresentatività dei sindacati nel pubblico impiego da parte dell'Aran, vanno definiti criteri e misure dell'adesione di un'azienda all'associazione datoriale. In molti casi, ad esempio, vi sono adesioni alle associazioni locali o di categoria che non vengono considerate nel computo nazionale; oppure vi sono adesioni con diverso grado di effettività (in particolare per quanto riguarda il solo utilizzo dei servizi associativi); oppure ancora resiste in alcune aree del paese la tradizione dei versamenti *brevi manu*, che per loro natura non sono suscettibili di accertamento.

La previsione di una pluralità di indicatori che tengano conto di entrambi i dati (qualitativo e quantitativo) si presta ad essere terreno di riflessione, anche in considerazione, come prima accennato, delle divaricazioni delle funzioni dell'associazioni datoriale e secondo una logica di trasparenza, dove la negoziazione collettiva appare soltanto una delle attività svolte, non sempre la principale.

Tra l'altro, tale esigenza è stata manifestata anche dalle organizzazioni dei lavoratori. Se si prescinde da quanto prescritto nell'Accordo Interconfederale del 10 gennaio 2014, firmato da Confindustria Cgil, Cisl e Uil, la cui prima attuazione risale al triennio 2020-2023, come ben evidenziato nel saggio di Michele Forlivesi, in altri accordi il dato qualitativo costituisce un criterio di

misurazione della rappresentatività. In particolare, è interessante notare che l'Accordo interconfederale firmato da Confcommercio e Imprese per l'Italia, Cgil, Cisl e Uil il 26 novembre 2015, a ridosso di quello di Confindustria, prevede che la misura della rappresentatività sindacale tenga conto di altri indicatori oltre al dato associativo ed elettorale. Si fa, infatti, riferimento al numero di vertenze individuali, plurime e collettive di lavoro rappresentate nel settore di riferimento nel corso del triennio antecedente all'avvio dei negoziati per il rinnovo del contratto collettivo nazionale e alle pratiche per la disoccupazione. Le parti poi si riservano di definire modalità specifiche di rilevazione, certificazione e ponderazione dei due ultimi criteri indicati, attribuendo specifici pesi agli indicatori complessivi rispetto a tutti i rilevatori.

Di qui il tema del perimetro della misurazione della rappresentanza ben messo in evidenza nel saggio di Michele Faioli che propone un modello teorico, oggetto di una serie di confronti a livello istituzionale presso il Cnel e di una prima elaborazione che ha riguardato il settore edile, volto a orientare la questione su un diverso crinale. Muovendo dai Ccnl codificati dal Cnel, utilizzati anche dall'Inps ai fini dei minimali retributivi per ragioni contributive, si possono selezionare i settori produttivi che presentano maggiori criticità con riferimento al lavoro irregolare e al lavoro povero. Restano poi le questioni legate alla «forma» da attribuire ai criteri. Qui è sufficiente ricordare il dibattito sulla opportunità o meno di un intervento eteronomo da parte del legislatore o del ricorso agli Accordi interconfederali se pur nei limiti della loro applicabilità<sup>10</sup> o, ancora, dell'adozione di un sistema misto in cui la legge fa da cornice all'intervento sindacale.

Quanto fino ora soltanto accennato, avviandoci così alle conclusioni di questa breve apertura al tema, mostra l'attualità delle questioni indagate. Questa sezione monografica di «Quaderni di Rassegna Sindacale» costituisce l'occasione per contribuire al dibattito, in una prospettiva interdisciplinare, offrendo un quadro complessivo del fenomeno associativo datoriale. Sullo sfondo della loro storia, i lavori presentati accompagneranno il lettore e la lettrice nelle questioni che abitano le associazioni dei datori di lavoro, con l'accortezza di ricordare che il tema muove da una considerazione: l'ordinamento intersindacale si fonda e opera attraverso due attori. Scegliere di parlare delle associazioni dei datori di lavoro vuol dire anche riflettere, allo «specchio», sul ruolo e sulle funzioni delle organizzazioni dei lavoratori e delle lavoratrici.

## Riferimenti bibliografici

- Addison J.T. e Schnabel C. (2003, a cura di), *International Handbook of Trade Unions*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Bassanini F., Treu T., Vittadini G. (2021, a cura di), *Una società di persone? I corpi intermedi nella società di oggi e di domani*, Bologna, Il Mulino.
- Bellardi L. (2013), *Il sistema di rappresentanza imprenditoriali e la struttura della contrattazione collettiva*, in Carrieri M., Treu T. (2013, a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino.
- Bellardi L. e De Santis G. (2011, a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, Franco Angeli.
- Berger S. (1981), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge University Press, New York. Edizione italiana: Berger S. (1983), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino.

<sup>10</sup> Accordo interconfederale 8 marzo 2018, firmato da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil fa riferimento alla rappresentanza datoriale, prima ancora, l'Accordo Interconfederale e Confcommercio del 2015.

- Bernardi E. (2020), *La Coldiretti e la storia d'Italia. Rappresentanza e partecipazione dal dopoguerra agli anni ottanta*, Roma, Donzelli.
- Bernardi E., Nunnari F., Scoppola Iacopini L. (2013), *Storia della Confederazione italiana agricoltori. Rappresentanza, politiche e unità contadina dal secondo dopoguerra a oggi*, Bologna, Il Mulino.
- Blanchard O. J. (2002), *il ruolo del sindacato*, in T. Boeri, A. Brugiavini, L. Calmfors (2002, a cura di), *Il ruolo del sindacato in Europa*, Milano, Università Bocconi Editore.
- Brandl B., Lehr A. (2019), *The strange non-death of employer and business associations: An analysis of their representativeness and activities in Western European countries*, in *Economic and Industrial Democracy*, 40(4), 932–953.
- Daalder, H. (1992), *A Crisis of Party?*, in *Scandinavian Political Studies*, n. 4, pp. 269-287.
- Carinci F. (2014), *Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale (dal titolo III dello statuto dei lavoratori al Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014)*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 24, pp. 309-367.
- Carrieri M., Feltrin P., Zan S. (2021), *Lo strano caso della resilienza delle associazioni di rappresentanza di interessi*, in F. Bassanini, T. Treu e G. Vittadini (a cura di), pp. 35-70.
- Castronovo V. (2010), *Cento anni di imprese. Storia di Confindustria 1910-2010*, Bari, Laterza.
- Chiesi A. (1994), *Il sistema delle associazioni industriali e le specificità del caso italiano*, in Martinelli (1994, a cura di), *L'azione collettiva degli imprenditori italiani. Le organizzazioni di rappresentanza degli interessi industriali in prospettiva comparata*, Roma, Edizioni di Comunità.
- Chiesi A., Martinelli A. (1986), *La rappresentanza degli interessi imprenditoriali come meccanismo di regolazione sociale*, in P. Lange, M. Regini, (1986, a cura di), *Stato e regolazione sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Courty G., Milet M. (2023, a cura di), *Les groupes d'intérêt en France*, Parigi, Classiques Garnier.
- Crouch C. (2003), *Comparing Economic Interest Organizations*, in Hayward J., Menon A. (eds), *Governing Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- De Nicolò M. (2016), *Storia della Confederazione nazionale dell'artigianato*, Bologna, Il Mulino (2 voll.).
- D. Di Vico (2020), *E le parti sociali?*, in *Corriere della sera*, 7 settembre.
- Faioli M., Bologna S. (2022), *Preliminary investigations on indirect competition among Italian employers' associations, and the relevant effects on collective bargaining*, working paper 21, Roma, Fondazione Brodolini.
- Feltrin P. (2011), *Rappresentatività e rappresentanza delle associazioni datoriali: dati, sfide, problemi*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale. Lavori*, n. 4, pp. 67-90.
- Feltrin P., Mamprin A. (2013), *La misurazione della rappresentatività delle associazioni datoriali: problemi e metodi*, in Carrieri M., Treu T. (2013, a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino, pp. 367-389.
- Feltrin P., Zan S. (2011), *Presentazione. Il perché di una scelta*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale Lavori*, n. 4, pp. 43-44.
- Feltrin P., Zan S. (2011b), *Un viaggio nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale. Lavori*, n. 4, pp. 147-162.
- Feltrin P., Zan S. (2014), *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Roma, Carocci.
- Forlivesi M. (2018), *La rappresentatività datoriale: funzioni, modelli, indici di accertamento*, in *Lavoro e Diritto*, n. 4, p. 521.
- Gottardi D. (2022), *I perimetri contrattuali e la rappresentatività datoriale*, in *Giornale del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n.172, pp. 627- 640.
- Granovetter M. S. (1974), *Business Groups*, in Smelser N.J., Swedberg R. (a cura di), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press.
- Grant W. (1985), *Private Organizations as Agents of Public Policy: the Case of Milk Marketing in Britain*, in Streeck W., Schmitter P.C. (a cura di), *Private Interest Governments*, London, Sage.
- Greenwood J., Traxler F. (2007), *United Kingdom*, in Traxler F., Huemer G. (eds), *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance*, London, Routledge.
- Grote J.R. (1995), *Relevance of size and territory for the organization of business interests in Europe*, in J. Greenwood (ed.) *European Casebook on Business Alliances*, Londra, New York e Toronto, Prentice Hall.
- Kaiser L. (1993), *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Milano, Giuffrè, 1993 (ed. orig. 1956).
- Lanzalaco L. (1990) *Dall'impresa all'associazione. Le organizzazioni degli imprenditori: La Confindustria in prospettiva comparata*, Milano, Franco Angeli.

- La Palombara J. (1964), *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton, N.J., Princeton University Press (trad. it. *Clientela e parentela. Studio sui gruppi d'interesse in Italia*, Milano, Edizioni di Comunità).
- Mair P., *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Soveria Mannelli, Rubbettino 2016 (ed. orig. 2013).
- Manfrici A. (2018), *Storia della Confagricoltura. Dalle origini ai giorni nostri*, Roma, Gangemi Editore.
- Manghi B. (1995), *Il tempo perso. Nelle attività politiche, sindacali, associative*, Venezia, Marsilio.
- Maraffi M. (1994), *L'organizzazione degli interessi industriali in Italia 1870-1980*, in Martinelli A. (1994, a cura di) *L'azione collettiva degli imprenditori italiani. Le organizzazioni di rappresentanza degli interessi industriali in prospettiva comparata*, Milano, Edizioni di Comunità, pp. 137-196.
- Martin C. J., Swank, D. (2012), *The Political Construction of Business Interests: Coordination, Growth, and Equality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Martinelli A. (1994, a cura di), *L'azione collettiva degli imprenditori italiani*, Milano, Edizioni di Comunità.
- Martinelli E. Chiesi A. (1986), *La rappresentanza degli interessi imprenditoriali come meccanismo di regolazione sociale*, in *Stato e regolazione sociale*, in Lange P., Regini M. (1986, a cura di), *Stato e regolazione sociale*, Bologna, Il Mulino, pp. 187-217.
- Martinelli A., Schmitter P., Streeck W. (1981), *L'organizzazione degli interessi imprenditoriali*, in *Stato e Mercato*, 3, pp. 7-45.
- Mattina L. (1991), *Gli industriali e la democrazia. La Confindustria nella formazione dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino.
- Mattina L. (2010), *I gruppi di interesse*, Bologna, il Mulino.
- Morlino L. (1991, a cura di), *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Morlino L., Tarchi, M. (2006, a cura di), *Partiti e caso italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Mottura G. (1994), *Il conflitto senza avventure. Contadini e strategia ruralista nella storia della Coldiretti*, in Aa.Vv., *Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli*, 1993, Milano, Feltrinelli, pp. 491-528.
- Nogari S. (1999, a cura di), *La Confagricoltura nella storia d'Italia. Dalle origini dell'associazionismo agricolo nazionale ad oggi*, Bologna, Il Mulino.
- Pagnoncelli N., Scavo A. (2021), *Appendice. Corpi intermedi: indagine sul campo*, in F. Bassanini, T. Treu e G. Vittadini (2021, a cura di), pp. 363-418.
- Olson M., (1984), *Ascesa e declino delle nazioni. Crescita economica, stagflazione e rigidità sociale*, Bologna, Il Mulino (ed. orig. 1982).
- Papa V. (2017), *L'attività sindacale delle organizzazioni datoriali. Rappresentanza, rappresentatività e contrattazione*, Torino, Giappichelli.
- Pizzorno, A. (2010), *Se i partiti sono davvero un ponte; se il voto ha sempre il significato di una volta: da che cosa dipende il potere personale dei partiti?*, in Pizzorno A. (2010, a cura di), *La democrazia di fronte allo Stato. Una discussione sulle difficoltà della politica moderna*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 325-336.
- Primavera N. (2018), *La gente dei campi e il sogno di Bonomi. La Coldiretti dalla fondazione alla riforma agraria*, Milano, Laurana Editore.
- Sartori A. (1971), *La politica comparata: premesse e problemi*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1, pp. 7-76.
- Schmitter P.C. e Streeck W. (1981), *The Organization of Business Interest. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, Discussion Paper IIM/LMP/ 81/13, Colonia, WZB.
- Streeck W. (1991), *Imprenditori e sindacati: eterogeneità degli interessi e capacità organizzativa*, in *Stato e Mercato*, 31, pp 7-45.
- Streeck W. (2006), *Lo studio degli interessi organizzati: prima e dopo il passaggio del secolo*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, VII, n.1, pp. 35-74.
- Streeck W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli.
- Traxler F., Huemer G. (2007, a cura di), *Handbook of business interest associations, firm size and governance. A comparative analytical approach*, Londra, Routledge.
- Vitaletti M. (2016) *Dall'altra parte: rappresentanza datoriale e contratto nazionale di categoria nello spazio giuridico globale*, in *Diritto Mercati e Lavoro*, 2016, n. 2, p. 352 ss.
- Vitaletti (2018), *La rappresentanza datoriale. Riflessioni intorno alla costruzione di un modello contrattuale simmetrico*, in *Labour & Law Issues*, n. 2, pp.151-177.
- Weick K. E. (1988), *Le organizzazioni scolastiche come sistemi a legame debole*, in S. Zan (1988, a cura di), *Logiche di azione organizzativa*, Bologna, Il Mulino, pp. 355-379.
- Woll C. (2005), *The Difficult Organization of Business Interest. MEDEF and the political Representation of French Firms*, Discussion Paper, n. 12, Colonia.

