

Biblioteca Centrale Cisl

Via Labicana, 24/26 – 00184 Roma

mail: biblioteca@cisl.it



Piccole letture e segnalazioni - 3/B

A cura di Ivo Camerini, Anna Bianco e Giancarlo De Noia

1 Giugno 2011

Nota

Visto il positivo apprezzamento anche della seconda uscita di questa rassegna di letture essenziali, siamo lieti di immettere in rete un terzo numero con nuove proposte e indicazioni, che, essendo più voluminoso, abbiamo dovuto suddividere in due parti (3A e 3B). Si ringraziano le varie testate e gli autori per la gratuità dell'uso strettamente sindacale di questi materiali.

Roma, 1 Giugno 2011

**Ivo Camerini
(Responsabile Biblioteca Centrale Cisl)**

Sommario

<u>Il Regno</u>	pag. 4
Indice del numero.....	pag. 5
Lettura proposta: <i>La nascita della Lega. Una storia che ci appartiene</i> di Paolo Segatti.....	pag. 6
<u>Libertà sindacale</u>	pag. 10
Lettura proposta: <i>Scelte e priorità per l'Italia di oggi e di domani</i> di Pierre Carniti	
<u>Oggi domani anziani</u>	pag. 15
Indice del numero.....	pag. 16
Lettura proposta: <i>Politiche per la non-autosufficienza e assistenti familiari</i> di Sergio Pasquinelli.....	pag. 18
<u>Quaderni rassegna sindacale</u>	pag. 26
Indice del numero.....	pag. 27
Lettura proposta: <i>Le relazioni industriali possono aiutare la regolazione del mercato globale?</i> di Mimmo Carrieri.....	pag. 29
Lettura proposta: <i>Gli accordi in deroga in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali</i> di Tiziano Treu.....	pag. 34
Lettura proposta: <i>I sindacati europei dopo la crisi globale</i> di Roland Erne.....	pag. 44
<u>La rivista delle politiche sociali</u>	pag. 54
Indice del numero.....	pag. 55
Lettura proposta: <i>Decarbonising the Welfare State</i> di Ian Gough, James Meadewcroft.....	pag. 57
<u>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</u>	pag. 69
Indice del numero.....	pag. 70

il Regno

2011

quindicinale di attualità e documenti

8

Attualità

217 Martirio per il Sud

220 Quando nacque la Lega

227 Mondo arabo: le Chiese parlano

266 Un'Africa cinese

273 **Studio del Mese**
Vangelo del Regno e legami sociali
G. Angelini e la nuova evangelizzazione

Torna all'indice





Caro lettore,

il 1° maggio Benedetto XVI proclama beato papa Giovanni Paolo II. In deroga ai cinque anni previsti. Era stata la volontà della folla accorsa a Roma per i funerali. Ed era stata la richiesta formulata della maggioranza dei cardinali radunati in conclave per sceglierne il successore, come ha reso noto il card. Ruini. «La novità Wojtyła rappresenta un tornante storico che soltanto la distanza permetterà di valutare in tutti i meccanismi che induce», scrivevamo su Il Regno n. 20 del 1978, all'indomani dell'elezione di Giovanni Paolo II. E sul Il Regno n. 7 del 2005, al momento della sua morte, concludevamo l'ampia analisi del suo pontificato con queste parole: «Con atto profetico ha introdotto la Chiesa nel nuovo millennio meno gravata del peso della storia e delle tentazioni del trionfalismo; riconciliata con le altre comunità cristiane; in un rapporto di comprensione con le altre religioni, in particolare con l'ebraismo, che tocca intimamente la vita della Chiesa. Offrendo a tutti gli uomini speranza». A distanza di sei anni questa eredità ci sembra ancora aperta. La beatificazione è una grande occasione per approfondirla e per accoglierla. Non per chiuderla.

R

- 217 (M. Naro)
Sud Italia - Teologia:
per la giustizia, con Cristo
{ L'interpretazione della testimonianza di Livatino, Puglisi e Diana }
Chiesa e 'ndrangheta:
Liberaci dal male (G. B.)
- 220 (P. Segatti)
Italia - Politica:
la nascita della Lega
{ Una storia che ci appartiene }
- 224 (D. Sala)
Italia - Emergenza profughi:
senza progetto
{ La confusa gestione del governo, l'Europa indifferente }
- 227 (M.E. Gandolfi)
Mondo arabo: le Chiese parlano
{ A colloquio con mons. Martinelli e mons. Twal }
Africa del Nord - Medio Oriente:
Storia al plurale (M.E. G.)
- 231 (P. Stefani)
Benedetto XVI - Gesù di Nazaret:
il Gesù di Ratzinger
{ Il messaggio e la figura }
Ratzinger - Egesi teologica:
Nel cuore di questa umanità (L. Prezzi)
- 234 (R. Paganelli)
Santa Sede - Nuovo catechismo:
da studiare e da vivere
{ Presentato *YouCat*, sussidio per la prossima GMG }
YouCat - Editoria: Magistero e mercato, maneggiare con cura (G. Mocellin)
- 237 (G. B.)
Santa Sede - Cina
La chiarezza del dialogo
- 238 (M. Faggioli)
USA - Vescovi
Il caso Elizabeth Johnson
- 239 (M. B.)
Francia - Laicità
Un dibattito controverso
- 240 (G. Marani)
Ucraina - Sviatoslav Schevchuk:
pastore e teologo
{ Il nuovo arcivescovo della Chiesa greco-cattolica ucraina }

Libri del mese

- 243 (M. Ivaldo)
La libertà e Dio
{ Pareyson, Dostoevskij e il «crogiolo del dubbio» }

- 249
Schede (a cura di M.E. Gandolfi)
Segnalazioni
- 260 (L. Accattoli)
GIOVANNI PAOLO II, Papa Wojtyła scrive...
- 260 (M.E. G.)
Giovanni Paolo II:
«beato» in libreria
- 261 (P. Stefani)
M. MIEGGE, Vocazione e lavoro
- 262 (M.E. G.)
Il lettore forte e i temi religiosi
- 263 (M. Castagnaro)
Messico - L'eredità di Ruiz:
chiedere verità e giustizia
{ Intervista a mons. Raúl Vera López }
- 265 (M. C.)
Guatemala - Vescovi
Costruire nella giustizia
- 266 (F. Datola)
Africa: l'inarrestabile ascesa cinese
{ Le strategie d'intervento della nuova superpotenza, in una delicata evoluzione }
- 271 (D. Sala)
Diario ecumenico
- 272 (L. Accattoli)
Agenda vaticana

Studio del mese

- { La nuova evangelizzazione }
- 273 (G. Angelini)
Vangelo del Regno e legami sociali
- 282
Profili { Joseph «José» Comblin }
Un miracolo nel Nordeste (M. Castagnaro)
- 284 (P. Stefani)
Parole delle religioni
- Maria Maddalena apostola
- 286
I lettori ci scrivono
- 287 (L. Accattoli)
Io non mi vergogno del Vangelo
La morte dei giovani

La nascita della Lega

Una storia che ci appartiene

Tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, la trasformazione della Lega Nord da fenomeno marginale a partito di rilevanza nazionale si iscrive in un periodo di grandi turbolenze della società e della politica italiana. Senza dimenticare la caduta del Muro di Berlino, la lista di tali turbolenze include l'*impasse* e poi la crisi aperta del sistema politico nazionale di cui Tangentopoli è un aspetto, la crisi economica e l'allargamento della frattura tra Nord e Sud, i vincoli posti dall'Europa, il peso fiscale a fronte delle prestazioni dello stato.

Tutti questi fattori, come per tempo hanno documentato molti lavori,¹ hanno modificato nel Nord sia la percezione dell'equilibrio tra quello che si dà allo stato e quello che dallo stato si riceve, sia l'opinione sulla capacità dei partiti di governo di risolvere i problemi. Il successo della Lega è figlio di questi genitori. Ma a contribuire a fare della Lega ciò che fu nei primi anni Novanta ed è oggi c'è anche l'eredità di alcuni nonni o addirittura avi. Insomma il suo consenso non è cresciuto solo grazie a fattori contingenti. Ma per comprendere perché fu proprio la Lega a trarre beneficio dalla crisi di quel periodo occorre considerare anche altre condizioni.

Fattori contingenti, elementi culturali di fondo

Vorrei provare a riflettere su alcune di queste condizioni. Anzitutto osservando che esse rimandano a tratti relativamente costanti della cultura civica e politica degli italiani, comuni in parte a

molti italiani, indipendentemente da dove vivono. Tali costanti, lo dice il nome, non possono evidentemente spiegare un evento circoscritto nel tempo e nello spazio come la trasformazione della Lega da partito *paria* a partito predominante in molte aree del Nord nei primi anni Novanta. Possono tuttavia aiutarci a capire il contesto culturale nel quale ha preso forma la corrente di opinione che ha portato molti a votare poi Lega. L'ambiente, cioè, che ha fornito alla crescente insoddisfazione di tanti le idee per interpretarla e le emozioni per esprimerla. Idee ed emozioni sono entrambe necessarie per spingere chi è insoddisfatto dell'operato dei partiti che abitualmente vota non solo a cambiare voto, ma a scegliere un determinato partito fra i tanti che poteva scegliere.

La tesi che sostengo è che sin dalla prima fase di esplosione del consenso alla Lega sono intervenuti fattori contingenti ed elementi culturali più profondi, e che questi ultimi vengono da una storia più lunga di quella della Lega. In altre parole nel voto alla Lega Nord si possono riconoscere alcuni tratti che fanno parte dell'autobiografia della nostra nazione, tanto per prendere a prestito una celebre metafora. Chiaramente sbagliata nel caso del fascismo, utile, forse, in questo caso. Con due *caveat*. Il fenomeno leghista costituisce evidentemente una variante dell'autobiografia della nazione, la variante settentrionale. È solo una variante e non un'altra autobiografia perché tra le condizioni che hanno facilitato il successo di questo partito vi sono alcune caratteristiche peculiari del Nord e altre invece

comuni alla cultura civica di tutti gli italiani. Il secondo è che sottolineare i tratti della cultura civica degli italiani che hanno facilitato il successo della Lega non deve portarci a sottovalutare la capacità dell'attore Lega di trarre beneficio da questi tratti, come ci ricordano opportunamente nei loro scritti Diamanti e Biorcio.² Però va detto pure che riflettere sulle condizioni di lungo periodo che hanno facilitato il successo della Lega ci può aiutare a prendere misure più accurate circa il valore effettivo della *leadership* di questo partito.

Vorrei ragionare su tre di queste condizioni che hanno trasformato un'ondata di protesta nel Nord in un fenomeno politico importante, dando alla protesta sensibilità ed emozioni che «vengono da lontano». Queste tre condizioni hanno a che fare con: il rapporto tra il voto alla Lega e le radici profonde di una mentalità conservatrice in alcune società locali del Nord; il rapporto tra il consenso alla Lega e le caratteristiche dell'identità nazionale degli italiani; il rapporto tra il consenso alla Lega e alcuni atteggiamenti degli italiani verso la politica.

La Lega e il rinascere di una mentalità conservatrice

Diamanti e Natale hanno colto per tempo e con precisione il legame tra la distribuzione territoriale del voto alla Lega e quella della subcultura bianca nelle elezioni del 1948.³ Diamanti ha anche indicato, in importanti lavori su alcune aree del Veneto condotti assieme a Riccamboni, come le leghe negli anni Ottanta ottenessero un numero signifi-

cativo di voti proprio nei comuni contraddistinti allo stesso tempo da esteso consenso alla Democrazia cristiana (DC) e da un relativamente elevato livello di secolarizzazione.⁴ Il legame tra declino del voto DC e aumento della secolarizzazione nelle province del Nord, e soprattutto in quelle del Nord-est, è stato poi statisticamente confermato da alcuni studi successivi.⁵ Tutti questi dati suggeriscono alcune considerazioni. Anzitutto la storia della DC nel dopoguerra non è stata territorialmente omogenea. Mentre nel Nord dagli Ottanta in poi mostra un evidente declino, a Sud di Roma il consenso a questo partito era ancora in crescita sino al 1992. Poi il consenso alla DC aveva radici diverse nelle diverse parti del paese, come ha mostrato tra gli altri Cartocci.⁶

Inoltre la crisi elettorale della DC nelle regioni del Nord, già dagli anni Ottanta, stava trasformando la frattura economica e culturale più importante del nostro paese, quella tra il Nord e il Mezzogiorno, in una frattura politica. Aggiungo qui un'osservazione. Nel sistema politico uscito da Tangentopoli la frattura Nord-Sud è stata almeno sino al 2008 ricomposta elettoralmente da Forza Italia, unico partito a ottenere un consenso sensibile sui due lati della frattura. La crisi del maggior partito di centro-destra di questi anni e la sua balcanizzazione in correnti su base regionale fanno pensare che stiamo entrando in una fase nella quale il sistema politico italiano si stia fortemente frammentando territorialmente. Ma torniamo al declino della DC nel Nord per effetto della secolarizzazione, perché esso indica un problema al quale non si presta sufficiente attenzione.

L'esaurirsi del sostegno di tipo religioso a questo partito avrebbe dovuto aprire il mercato elettorale a Nord del fiume Po. Cioè anche gli altri partiti, *in primis* quelli di sinistra, avrebbero dovuto diventare più competitivi in queste aree. Questo però non è avvenuto, non solo negli anni Ottanta, ma neanche dopo che il Muro di Berlino era crollato e la DC e gli altri partiti di governo erano scomparsi. Avrebbe dovuto essere una grande occasione anche per i partiti eredi del Partito comunista (PCI). Ma tale non è stata. Perché?

Una prima spiegazione, che però vale solo per gli eredi del PCI, chiama

in causa l'anticomunismo che, spesso valutato come retorica vuota, pare invece aver contato, e non poco, anche dopo il 1989. Cruciali al riguardo sono state probabilmente le elezioni fondative del nuovo sistema politico *post-Tangentopoli*. Di solito capita che proprio in elezioni di questo tipo gli elettori si formino un'idea delle identità delle nuove formazioni politiche. Tale idea tende poi a durare anche nelle elezioni successive in assenza di fatti che la smentiscano. Tuttavia la persistenza dell'anticomunismo in assenza di comunismo non spiega da sola perché sia stata anche la Lega a beneficiare sensibilmente del declino della DC nelle regioni del Nord.

C'è un altro fattore, oltre all'anticomunismo, di cui è opportuno tener conto. Le aree nelle quali la DC (come anche il Partito popolare [PPI] dopo la Prima guerra mondiale) aveva ottenuto fin dal 1946 i maggiori consensi non erano caratterizzati solo dalla presenza di un organizzato ed esteso mondo cattolico. Erano anche aree caratterizzate dalla diffusione, prima dell'industrializzazione, della piccola proprietà contadina indipendente.⁷ Ebbene queste stesse aree sono oggi quelle nelle quali il voto alla Lega si è mantenuto più stabile negli ultimi 20 anni. Secondo Linz in tutta Europa le aree dove prevaleva la piccola proprietà contadina sono aree dove prevalgono ancora oggi i partiti di destra.⁸ La tesi è che questo tipo di realtà sociale ed economica abbia sviluppato una mentalità conservatrice che si accompagna sul piano culturale e politico a forme di «patriottismo civico» e a dotazioni non banali di capitale sociale in grado di produrre solidarietà a corto raggio.⁹ L'aspetto elettorale importante è che questa mentalità ovunque è impervia alla penetrazione di una cultura di sinistra, all'opposto di quello che accadeva nelle aree caratterizzate da forme di conduzione agricola come la mezzadria o imprese con salariati agricoli.

Ovviamente risalire così indietro per spiegare il voto alla Lega zoppica non poco, perché dovremmo essere in grado di illustrare i meccanismi che hanno garantito la sopravvivenza di questa mentalità mentre la secolarizzazione stava riducendo l'influenza dei valori religiosi e addirittura il partito che esprimeva entrambe è venuto meno. Non siamo affatto in grado di farlo. A oggi abbiamo

per le mani solo un'associazione tra voto alla Lega e le caratteristiche dell'economia agricola delle province del Nord. Ma questa suggerisce un'ipotesi interessante. Il fenomeno Lega potrebbe riflettere orientamenti che nella storia italiana del Novecento non hanno mai trovato una rappresentanza diretta, vuoi perché distorti o coperti dal solidarismo universalistico di matrice cattolica, vuoi perché è mancato un «normale» partito conservatore simile a quelli della destra europea. Il fatto poi che in queste aree la Lega ottenga il voto di lavoratori manuali non è un dato che indebolisce la tesi. Come innumerevoli studi hanno mostrato, non è tanto la sola occupazione a spiegare il voto, quanto l'idea che si ha di sé stessi e del proprio lavoro.

Elettori leghisti anti-italiani o italiani come gli altri?

La Lega nella fase della sua prima espansione, dal 1990 al 1996, almeno a giudicare da quanto dicevano e celebravano in vari riti collettivi i suoi massimi dirigenti, è una Lega che proclamava come fine ultimo della sua azione politica la secessione dall'Italia in nome della nazione padana. Si aprì allora un dibattito che ebbe molti meriti, tra i quali non ultimo quello di tornare a riflettere sull'identità nazionale degli italiani.¹⁰ Chi nei primi anni Novanta si occupò di analizzare cosa pensavano le italiane e gli italiani dell'essere italiano scoprì ben presto una realtà complicata. Non era tanto vero che gli italiani in generale, e gli elettori leghisti in particolare, non si sentissero parte della nazione italiana. Il livello di orgoglio nazionale e l'attaccamento alla nazione non erano affatto diminuiti rispetto al passato, né erano inferiori a quelli presenti in altri paesi ritenuti dotati di una spiccata identità nazionale. Semmai la differenza con alcuni paesi stava nelle ragioni per le quali ci si pensava orgogliosi della propria patria.

Nel caso degli italiani, leghisti compresi, debole era l'orgoglio per le istituzioni politiche, per il funzionamento della democrazia e dell'economia, mentre forte era la fierezza per il patrimonio culturale, la cucina, il paesaggio e la bonomia della gente. Nell'insieme a non venire apprezzati come fonte di orgoglio nazionale erano gli aspetti di modernità di una comunità nazionale, mentre a venire valorizzati erano le «antiche glorie, per

altro solo quelle culturali o paesaggistiche. Quest'idea dell'Italia non era peraltro molto diversa da quella individuata da Almond e Verba 40 anni fa nella loro indagine sulla cultura civica.

Dunque tratti costanti di lungo periodo. Altri studi hanno mostrato che quando gli italiani pensano ai tratti distintivi della nostra identità nazionale tendono a pensare a elementi culturali. Gli elettori leghisti condividevano questa gerarchia di significati dell'identità nazionale.¹¹ Infine gli elettori leghisti non erano più localisti degli altri. Piuttosto, come tutti gli italiani esprimevano identità plurime, nelle quali l'attaccamento alla nazione si combinava con quello al luogo di nascita o di residenza. Si notava però tra gli elettori leghisti un certo maggiore attaccamento alla regione. Insomma, scorrendo questi dati, il punto da fissare è che gli elettori leghisti non erano poi radicalmente diversi dal resto degli italiani quanto a livello di intensità del sentimento nazionale, ai significati attribuiti all'identità nazionale e alla configurazione delle identificazioni plurime.

Dopo quasi 15 anni di azione politica della Lega e di rituali mitopoietici attorno, sopra e sotto il fiume Po, il quadro descritto da quegli studi non pare cambiato in profondità. Bisogna aggiungere, però, sino a oggi. Infatti sinora non si è ancora raggiunto il punto di svolta nel quale l'adesione a identità regionali o all'identità padana diventa un'opzione che ha un suo peso nella vita quotidiana di molti. Peraltro, il punto di svolta potrebbe non essere a distanza siderale a giudicare da quanto alcune regioni, non solo quelle governate dal centro-destra, investono sui temi della cultura regionale e delle lingue locali e dall'uso che fanno delle peculiarità regionali nei negoziati con il centro. Se diamo credito al ruolo svolto dalle istituzioni politiche nella costruzione delle identità nazionali, sarebbe opportuno chiedersi se il cosiddetto federalismo regionale più che salvare l'unità politica della nazione italiana non possa accelerarne la dissoluzione. Vedremo. Per il momento chiediamoci come sia possibile che le proposte più o meno apertamente secessioniste della Lega riuscissero (e riescano ancora oggi) a convivere con un senso di appartenenza all'Italia.

A me pare che questa contraddizione sia più apparente che reale, se riflettiamo su alcuni tratti della nostra identità nazio-

nale. In tutta Europa gli individui hanno identificazioni plurime, si identificano con il villaggio o il comune in cui sono nati, con la regione e, a salire, con la nazione. Pochi, anche se in crescita, vanno oltre alla nazione e si identificano anche con l'Europa. Identità plurime sono presenti pure in stati effettivamente multinazionali come la Spagna, il Regno Unito o il Belgio.

Dunque l'elemento che dobbiamo considerare per cogliere l'eventuale specificità italiana non è tanto la diffusione di identificazioni plurime alla nazione e alle entità subnazionali, quanto i significati che vengono attribuiti all'identità sovra-ordinata, cioè a quella nazionale. Se questi ultimi si limitano a essere la proiezione di quelli che sono ritenuti caratteristici delle identità subnazionali (e quindi in particolare quel serbatoio di affinità etniche e culturali percepite come l'eredità «naturale» del gruppo locale), sono possibili due conseguenze. La prima è che siano deboli nell'identità nazionale proprio quei significati che qualificano una nazione come nazione politica, cioè come un gruppo di individui che percepisce di avere un comune destino politico e di possedere gli strumenti per governarlo (su questo si veda dopo). La seconda è che il significato dell'essere italiani si limiti a essere il contenitore della varietà di stereotipi positivi e negativi che qualificano le identità subnazionali.

Anni fa un gruppo di ricercatori guidato da Paul Sniderman pubblicò quello che a mio avviso rimane il lavoro più importante sul pregiudizio degli italiani verso gli stranieri.¹³ Sulla base di un'indagine svolta nel 1993, Sniderman e i suoi collaboratori trovarono che chi aveva pregiudizi verso gli stranieri tendeva ad averli anche nei confronti degli italiani di una parte del paese diversa dalla propria (segnatamente quelli del Nord verso quelli del Sud). Il che evidentemente rappresenta un'anomalia per le teorie psico-sociali sulla formazione delle identità di gruppo. Ma nel nostro caso anomalia potrebbe non essere, se pensiamo che per un numero da definire di italiani il significato di essere italiano forse altro non è che la somma degli stereotipi regionali o municipali. Una simile configurazione identitaria è esposta all'enfaticizzazione delle differenze culturali *intra*-italiane, quando queste per ragioni politiche ed economiche sono messe in tensione.

Il consenso alla Lega dunque può convivere con queste forme d'identificazione nazionale. Chi le coltiva infatti non sente messo in discussione dalla proposta leghista il significato che egli dà all'essere italiano. Gli basta attribuire alle caratteristiche tipiche dell'italiano i significati positivi attribuiti alla propria identità subnazionale ed eliminare quelli negativi attribuiti a un'altra identità subnazionale. D'altra parte la sfida leghista all'unità politica della nazione potrebbe non inquietarlo, poiché debole o inesistente è la percezione che egli ha di essere anche cittadino italiano, parte di una comunità politica in grado di governare il proprio futuro. Ci sarà forse un punto di svolta quando alle caratteristiche tipiche dell'italiano verranno attribuiti solo gli stereotipi negativi delle identità subnazionali diverse dalle proprie.

Il fascino di un'offerta populista e le sue ragioni

Difficile dire per quanti degli elettori della Lega sia già così. Vorremmo saperne di più. Come vorremmo saperne di più sui meccanismi identificativi che scattano quando il confronto non è fra identità subnazionali, ma nei confronti di uno straniero. Si noti che quando la Lega manipola il più importante fattore di xenofobia, il senso di minaccia culturale, l'identità minacciata di cui si parla è sempre quella italiana. Non certo quella padana o subnazionale. Ancora solo buona per giocare la solita partita con gli abituali stereotipi del bar Italia. Forse, con buona pace per Sniderman, lo straniero è ancora diverso dall'italiano altro da noi.

Alla fine se si guarda da questa prospettiva allo «strano» rapporto tra votare Lega e sentirsi italiani non si può non pensare che il nodo sia quello indicato da molti¹⁴ per i quali, dopo 50 anni di democrazia e 150 di stato unitario, sono stati fatti in qualche modo gli italiani, ma forse non sono ancora stati fatti i cittadini italiani. Questo è un nodo le cui origini non possiamo nemmeno affrontare qui, se non considerandone un aspetto particolare, e cioè il rapporto tra il voto alla Lega e gli orientamenti verso la politica degli italiani. Cioè la nostra terza condizione culturale di lungo periodo che ha fatto pendere l'insoddisfazione di molti al Nord verso il voto alla Lega.

Secondo una delle interpretazioni più

comuni della crisi politica dei primi anni Novanta, il tracollo dei partiti tradizionali e il successo dei nuovi attori sarebbe stato causato da un aumento significativo dell'insoddisfazione verso le prestazioni basse del sistema e dall'esplosione, in particolare, della disaffezione di massa verso la politica causata dalla scoperta di Tangentopoli.¹⁵ I due atteggiamenti non sono la stessa cosa. Il primo è un ingrediente normale di ogni ciclo elettorale e certamente ha contato in quelle vicende. Il secondo invece si compone di sentimenti negativi verso la politica in generale e i partiti in particolare, che di solito rimangono latenti e convivono in una certa misura con ideologie anche non di destra.

Un fiume carsico insomma, che ha attraversato tutta la storia della Repubblica e prima ancora dell'Italia liberale. In molti pensano che il fiume sia emerso impetuoso nei primi anni Novanta e abbia premiato le formazioni più populistiche, la Lega in particolare. I dati però non segnalano nei primi anni Novanta e neanche dopo un aumento significativo del livello di disaffezione verso la politica rispetto al passato. Non è cioè cresciuto sensibilmente rispetto agli anni Cinquanta il numero di cittadini che giudicava negativamente la politica, i partiti e i politici.¹⁶

Dunque per comprendere le ragioni del fascino di un'offerta con spiccati contenuti populistici come quella della Lega dobbiamo pensare che Tangentopoli più che diffondere l'antipolitica abbia reso più evidente di prima quello che molti avevano sempre pensato dei partiti e della politica. È dunque meglio chiedersi quale immagine di politica, di partito o di competizione tra partiti animi un sentimento antipolitico. Molte delle imma-

gini negative della politica riflettono evidentemente gli aspetti degradati della politica per come è. Però l'antipolitica non è solo una reazione alla politica per come è o è diventata. Si nutre anche di aspettative su come la politica dovrebbe essere. Il comune denominatore di molte di queste aspettative è un'idea di politica che nega se stessa, enucleando da sé il conflitto. Nel nostro passato abbiamo conosciuto una di queste aspettative, quella qualunquista, per la quale la politica andava ridotta ad amministrazione.¹⁷ Ma ce n'è un'altra, altrettanto nota, in base alla quale il conflitto viene espunto dalla politica perché la propria parte viene immaginata racchiudere entro a sé una totalità sociale, valoriale o morale le cui finalità ideali suggeriscono criteri di condotta personale che ritengono di poter fare a meno del rispetto delle procedure e le regole formali che governano la normale vita politica e i rapporti con le altre parti della società. Scoppola ha suggerito che questa idea di politica fosse il lascito delle modalità con le quali è avvenuta la politicizzazione di massa degli italiani durante il fascismo e che sopravvivesse in una certa misura anche nei grandi partiti di massa del secondo dopoguerra.¹⁸

Ora, la Lega è certamente un partito estraneo alle ideologie del Novecento italiano, ma similmente ai partiti alimentati da quelle, è un partito che coltiva l'ambizione di costruire una politica nuova, nel suo caso padana nel senso di non romana o non italiana. Possiamo dubitare del realismo di questa ambizione, ma dobbiamo chiederci se il relativo successo della Lega non dipenda, o non sia ostacolato, proprio dal fatto che la sua proposta si caratterizzi per una visione alta della politica ancor-

ché totalizzante, sprezzante verso le procedure e retoricamente violenta. Il suo successo quindi fa pensare che questa idea «totalitaria» di politica, indipendentemente dai suoi contenuti concreti, sia radicata in profondità nelle aspettative di molti italiani come lo sono anche i sentimenti negativi verso la politica. Come se gli atteggiamenti degli italiani fossero costretti a oscillare tra questo tipo di «buona» politica e la «cattiva» politica.

Se il consenso alla Lega sin da subito ha attinto, come a me pare, a tratti profondi della nostra struttura sociale e della nostra cultura civica e politica, allora forse la tesi che la Lega Nord sia un capitolo della nostra autobiografia nazionale ha qualche fondamento. Il che vuole dire che il suo successo non è la causa dell'emergere di un conservatorismo talvolta intriso di piccolo moralismo, di una chiusura verso lo straniero che viene di là dal mare, ma anche verso quello di là del ruscello, di un sentimento nazionale intriso di stereotipi, di una persistenza di modi di rapportarsi alla politica che appartengono a un passato remoto. Semmai è l'effetto di questi tratti presenti nel Nord, ma anche comuni agli altri italiani. Collegare il consenso alla Lega ad alcuni tratti di lungo periodo della nostra cultura non significa nemmeno pensare che tutto questo proteggerà il suo consenso elettorale quando l'organizzazione del partito dovrà fare i conti con l'esaurirsi della *leadership* del suo fondatore. Certo è che l'aver mobilitato questi tratti ancora una volta garantisce la loro riproduzione. Anche se il partito dovesse disgregarsi, la sua eredità non si disperderà tanto facilmente.

Paolo Segatti

¹ Cf. R. MANNHEIMER (a cura di), *La Lega lombarda*, Feltrinelli, Milano 1991 e i contributi ivi inclusi.

² I. DIAMANTI, *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un progetto politico*, Donzelli, Roma 1993; R. BIORCIO, *La Padania promessa. La storia, le idee e la logica di azione della Lega Nord*, Il Saggiatore, Milano 1997 e ID., *La rivincita del Nord. La Lega dalla contestazione al governo*, Laterza, Bari 2010.

³ Cf. DIAMANTI, *La Lega*; P. NAUALE, «Lega Lombarda e insediamento territoriale», in MANNHEIMER (a cura di), *La Lega lombarda*.

⁴ Cf. I. DIAMANTI, G. RICCAMBONI, *La parabola del voto bianco*, Neri Pozza, Vicenza 1992.

⁵ Cf. P. SEGATTI, «Religione e territorio nel voto alla DC dal 1948 al 1992», in *Polis* 13(1999) 1; P. IGNAZI, S. WELLMHOFER, in corso di pubblicazione.

⁶ Cf. R. CARTOCCI, *Elettori in Italia*, Il Mulino, Bologna 1991; ID., *Fra Lega e Chiesa*, Il Mulino, Bologna 1994.

⁷ Come gli studi di A. BAGNASCO (*Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna 1977) e C. TRIGILIA (*Le subculture politiche territoriali*, Feltrinelli, Milano 1981 e ID., *Grandi partiti, piccole imprese*, Il Mulino, Bologna 1986) hanno mostrato e i recenti lavori di IGNAZI, WELLMHOFER suggeriscono.

⁸ Cf. J. LINZ, «Patterns of Land Tenure, Division of Labor, and Voting Behavior in Europe», in *Comparative Politics. Special Issue on Peasants and Revolution* 8(1976) 3, 365-430.

⁹ Cf. DIAMANTI, RICCAMBONI, *La parabola del voto bianco*.

¹⁰ Cf., per tutti, G.E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione*, Il Mulino, Bologna 1993.

¹¹ Cf. I. DIAMANTI, P. SEGATTI, «Orgogliosi di essere italiani», in *Limes* 2(1994) 4, 15-36.

¹² Cf. P. SEGATTI, «Una nazione di compaesani», in A. PARISI, H. SCHADEE, *Sulla soglia del cambiamento*, Il Mulino, Bologna 1995.

¹³ Cf. P. SNIDERMAN, J.R.P. DE FIGUEREIDO,

T. PIAZZA, P.A. PERI, *Outsiders*, Princeton University Press, Princeton 2000.

¹⁴ Tra questi di recente E. GENTILE, *Italiani senza padri*, Laterza, Bari 2010.

¹⁵ Cf. L. MORLINO, M. TARCHI, «The Dissatisfied Society: the Roots of Political Change in Italy», in *European Journal of Political Research* 30(1996) 1, 41-63.

¹⁶ Cf. G. SANI, P. SEGATTI, «Antiparty Politics and the Restructuring of the Italian Party System», in N. DIAMADOUROS, R. GUNTHER, *Parties, Politics and Democracies in the New Southern Democracies*, The John Hopkins University Press, Baltimore 2001; P. SEGATTI, «Italy, Forty Years of Disaffection», in J.R. MONTERO, M. TORCAL, *Disaffected Citizens: Comparative Analysis of the Causes and Consequences of Political Disaffection*, London Routledge 2006.

¹⁷ Cf. S. SETTA, *L'uomo qualunque 1944-48*, Laterza, Bari 1975.

¹⁸ Cf. P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti*, Il Mulino, Bologna 1991.

Scelte e priorità per l'Italia di oggi e di domani

pubblicato : Maggio 2011



Scelte e priorità per l'Italia di oggi e di domani di Pierre Carniti

La situazione dell'economia e dell'occupazione italiana è mal messa e nulla, per ora, lascia presagire un miglioramento. Il paese cresce ad un ritmo del tutto insoddisfacente, che si riflette in redditi stagnanti, in gravi problemi dell'occupazione, in crescenti difficoltà a gestire la finanza pubblica. La ripresa dopo la crisi finanziaria internazionale è evanescente. Perdurando queste condizioni, il richiesto riequilibrio dei conti pubblici entro il 2014 richiederà maggiori entrate per almeno 40 miliardi di euro, o tagli non inferiori al 7 per cento di tutte le principali voci di spesa. Con conseguenze politiche e sociali facilmente immaginabili. Secondo il Governatore della Banca d'Italia, la necessità di procedere nel consolidamento dei conti pubblici dovrebbe imporre scelte fondate su un vincolo di bilancio pluriennale e su una sistematica comparazione dei costi e dei benefici di progetti alternativi. La soluzione consiste nell'innalzare l'efficienza della spesa, migliorando le procedure che la governano. Di fatto il Governatore "smonta e cestina" il Def, appena approvato dalla maggioranza alla Camera, ammonendo che il riavvio del processo di crescita "passa soprattutto: per un aumento dei tassi di occupazione giovanile e femminile; per maggiori investimenti in capitale fisico; per mercati, servizi pubblici e regolamentazioni che facilitino l'accrescimento della produttività". Individua inoltre nelle carenze e nei ritardi delle infrastrutture uno dei fattori che limitano l'espansione e la produttività dell'economia. Chiede anche una accelerazione nelle politiche di liberalizzazione per la concorrenza. Ribadisce infine, per l'ennesima volta, che il sistema degli appalti è frammentato ed a rischio di corruzione e collusione. Insomma, bisognerebbe riuscire a spendere meglio e realizzare le opere più velocemente. Per avere un'idea della criticità della situazione basterebbe ricordare che, a fine 2010, su 43 miliardi di Euro di Fondi europei per il Sud (da impegnare entro l'anno) ne sono stati spesi solo 9. Tutte cose delle quali il Documento di economia e finanza presentato al Parlamento dal Ministro Tremonti non si occupa. Per altro, se il Governatore Draghi avesse voluto fare un quadro esauriente dei fattori che rallentano la ripresa dell'economia italiana avrebbe potuto aggiungervi: l'anemia della ricerca; il linfatismo del sistema scolastico; soprattutto il collasso della giustizia civile. Collasso che scoraggia investimenti esteri in Italia e favorisce l'allontanamento dei non molti già insediati. D'altra parte su 181 Paesi nel mondo siamo al 156° posto quanto ad efficienza della giustizia civile. Meglio di noi fanno persino Angola, Gabon, Guinea. Succede così che per recuperare un credito commerciale da noi occorrono 1.210 giorni (3,3 anni) contro i 462,7 della media Ocse. Non sorprende quindi che gli investitori internazionali ritengano che sia meglio stare alla larga dall'Italia. Tanto più che l'agenda politica in

materia di giustizia è, di fatto, interamente assorbita dalle vicende penali del premier e quindi sostanzialmente disinteressata alle peripezie della giustizia civile. Ovviamente il *cahier de doléances* potrebbe proseguire. Ma in questa sede non avrebbe una particolare utilità. Nostro malgrado, ci sentiamo infatti più o meno nella condizione di Alice quando, abbastanza assonnata, incomincia a dire: “I gatti mangiano i ratti?”. E altre volte: “i ratti mangiano i gatti?”. Tuttavia, tenuto conto che il problema non era di immediata soluzione, non aveva poi così grande importanza che fosse espresso correttamente.

Per di più, quand’anche tutti i problemi che condizionano negativamente l’economia italiana fossero elencati diligentemente ed esattamente è evidente che non possono essere affrontati e risolti tutti insieme. Perciò, dovendo escludere (magari a malincuore) una improbabile palingenesi, è necessario fare uno sforzo per cercare di capire almeno dove il problema comincia. In proposito non dovrebbero esserci dubbi. Il problema inizia dalla necessità improcrastinabile di rianimare l’economia. Cosa totalmente irrealizzabile se ci si dovesse affidare al catalogo di rimedi omeopatici contenuti nel Documento di economia e finanza. In effetti, per “dare una scossa all’economia”, con qualche ragionevole speranza di ottenere risultati concreti, i veri punti di attacco sono essenzialmente due: riattivare i consumi (intervento tanto più urgente considerato che i prezzi hanno ripreso a correre); coinvolgere nell’occupazione anche una buona parte di coloro che ora ne sono esclusi. Il resto conta, ma non è decisivo. Perché sarebbe come, se ad un paziente che non ce la fa a stare in piedi, il medico prescrivesse una cura per il raffreddore. Per cercare di rimettere in moto la macchina dell’economia italiana occorre dunque affrontare, senza ulteriori indugi, la questione di una più efficace distribuzione del reddito e del lavoro.

Tasse...

Sul primo aspetto. Si deve innanzi tutto agire per una più equa e funzionale distribuzione dei profitti. Incluso un rapporto più assennato ed equanime tra i compensi assegnati ai *managers* e le retribuzioni medie di quanti sono impegnati nella produzione. Bisogna tuttavia essere consapevoli che, nella attuale congiuntura, i margini sono stretti. E, dunque, non risolutivi. Perché è difficile redistribuire anche ciò che non viene prodotto. Si deve quindi contestualmente intervenire sull’altro cardine della politica redistributiva, che è il fisco.

In proposito la cosa essenziale da tenere ben presente è che le entrate non possono diminuire. Anzi, tenuto conto del Patto di stabilità e dell’impegno al dimezzamento del debito, non è da escludere che debbano essere aumentate. Almeno per il periodo necessario al risanamento dei conti pubblici. Quindi il “meno tasse per tutti” è soltanto propaganda. E’ solo marketing elettorale di magliari. Ciò che invece può e deve essere fatto è uno spostamento del peso fiscale dal lavoro ad altri cespiti. In sostanza, poiché la situazione dei conti pubblici è quella che è, per gravare meno sul lavoro e sulle pensioni è indispensabile che un maggiore contributo al risanamento venga messo a carico di altre fonti di ricchezza.

Le ragioni per perseguire un tale riequilibrio sono molteplici. Prima di tutto perché serve a riattivare i consumi interni e perciò per non relegare la ripresa economica semplicemente nel limbo delle buone intenzioni. Poi per ragioni di equità. Da alcuni anni infatti l’Irpef, da imposta sui redditi delle persone fisiche, si è di fatto trasformata in imposta specifica sui salari e sulle pensioni. Involuzione consentita dal fatto che salari e pensioni subiscono il prelievo alla fonte, mentre agli altri redditi è consentito un benevolo “fai da te”. A peggiorare le cose ha inoltre contribuito anche il *fiscal drag* che, per lavoratori e pensionati, si è irrimediabilmente tradotto in una diminuzione dei consumi. Si deve infine aggiungere che i costi dell’aggiustamento economico finanziario (con cui l’esecutivo ha affannosamente cercato di tamponare la crisi) sono stati essenzialmente messi a carico del lavoro. Per farsi un’idea basterà ricordare che solo gli interventi sulle pensioni hanno portato a risparmi di spesa per sette miliardi di euro nel biennio 2009/10. Che gli interventi sulla scuola hanno determinato economie di spesa per il personale pari a 1,3 miliardi nel 2009 e 2,8 miliardi

nel 2010. Che infine, nel settore sanitario, le misure di riduzione della spesa per personale e per i farmaci hanno comportato un taglio di 1 miliardo nel 2010, che salirà a 1,7 miliardi nel 2011. Tenuto conto che nel triennio successivo per gli stessi capitoli di spesa sono previste ulteriori amputazioni, il risultato è che a partire dal 2014 i tagli messi a carico del lavoro ammonteranno a una somma pari a 19,3 miliardi di euro annui. Un abbondante 1 per cento del Pil.

Per riequilibrare questa situazione è quindi necessario ridurre drasticamente il prelievo fiscale che attualmente grava su lavoratori e pensionati adottando misure compensative che consentano entrate equivalenti da altri cespiti. Le possibilità sono diverse. La più banale riguarda la diminuzione dell'evasione fiscale che, in Italia, ha da tempo superato ogni soglia di tollerabilità. Per riuscirci non c'è niente da inventare. E' infatti sufficiente importare le norme e gli strumenti che hanno dato buona prova, che hanno funzionato bene, in paesi come Stati Uniti, Francia o Germania. Di nostro sarebbe sufficiente aggiungere un paio di cosette: smetterla con le strizzate d'occhio, i discorsi corrvivi dei responsabili della politica economica, verso gli evasori e gli elusori; abolire le norme sulla depenalizzazione del falso in bilancio, che hanno costituito un oggettivo incoraggiamento all'evasione ed agli imbrogli fiscali.

Le altre sono invece misure da introdurre ex novo. La prima riguarda la tassazione delle rendite (finanziarie ed immobiliari) che dovrebbe essere uniformata al 20 per cento. Come avviene nei più importanti paesi europei. In tal modo verrebbe, tra l'altro, corretta l'assurdità di un sistema fiscale che privilegia insensatamente la rendita rispetto alla produzione ed al lavoro. La seconda consiste nella introduzione anche nel nostro sistema tributario di una imposta sulle grandi ricchezze. O imposta patrimoniale, se si preferisce. In Francia una simile imposta esiste dal 1982. Negli Stati Uniti le imposte patrimoniali equivalgono al 2 per cento del Pil. Ora, se si adottasse il modello francese, la struttura dell'imposta è abbastanza semplice da determinare: si prende la ricchezza netta familiare, si deducono 750/800 mila euro e si applica un'aliquota. Utilizzando i dati della Banca d'Italia si può stimare una base imponibile di 1.786 miliardi. Se venisse applicata una aliquota dell'1 per cento si otterrebbe un gettito di 17,9 miliardi, mentre con una aliquota dello 0,55 il gettito sarebbe di 9,8 miliardi.

Sappiamo che tra le ipotesi formulate da coloro che da anni parlano in maniera inconcludente di riforma fiscale c'è anche quella ridurre il prelievo sui redditi facendovi corrispondere un parallelo aumento del prelievo sui consumi. Bisogna però avere ben chiaro che un aumento indiscriminato dell'Iva, come sarebbe necessario in questa eventualità, comporterebbe due conseguenze assolutamente negative. La prima è che il sistema fiscale diventerebbe regressivo. Nel senso che, in proporzione, pagherebbero di più coloro che hanno meno. In questo caso, la "riforma" si ridurrebbe ad un gioco di prestigio, ad un imbroglio. Perché si cambierebbe soltanto "spalla al fucile". Ma a portarlo continuerebbero ad essere gli stessi. La seconda è che un aumento generalizzato delle aliquote Iva produrrebbe un effetto inflattivo. Esattamente ciò di cui non abbiamo certo bisogno. Soprattutto in questa fase. Perché alle conseguenze negative della stagnazione vi sommeremmo anche quelle dell'inflazione, provocando una caduta libera dell'intera economia.

... e lavoro.

Veniamo al secondo aspetto che riguarda il lavoro. Innanzi tutto si deve mettere un freno al dilagare della precarietà. Avendo ben presente che una cosa è la flessibilità altro è la precarietà. La flessibilità serve infatti alle imprese, ma anche ai lavoratori. Perché ci sono molte persone che vorrebbero lavorare ma, per ragioni personali e famigliari, possono farlo solo a particolari condizioni. La precarietà serve invece solo a rompere gli argini aprendo la strada ad infinite modalità di sfruttamento. In proposito, il punto che non può essere oscurato è che da tempo sta declinando il lavoro stabile, a tempo indeterminato e dilaga il "lavoro debole", il "lavoro atipico". Con tutti i problemi di insicurezza personale e sociale che esso comporta. Negli ultimi due anni 3 assunzioni su 4 sono state effettuate con forme contrattuali non standard. Sono così aumentati a dismisura i lavori a tempo determinato, intermittenti, saltuari. In una parola precari. Le condizioni di instabilità ed insicurezza che queste forme di occupazione comportano riducono fino

ad annullare la possibilità e la predisposizione a fare progetti per il futuro. Sia per quanto riguarda la vita personale (il matrimonio, i figli), che la vita professionale (disporre di ragionevoli opportunità di mobilità sociale). Occorre quindi invertire la tendenza in atto, riorientando le politiche del lavoro all'inclusione. Per correggere il corso delle cose è necessario, da un lato, disboscare la giungla delle forme di rapporto di lavoro ipotizzate nel nostro ordinamento. Questo può essere fatto sia nei contratti nazionali di categoria, che nelle intese aziendali. La modifica della legge diventerà un adeguamento conseguente alla diffusione degli accordi in materia. Dall'altro, e sempre per via contrattuale, devono essere attivati strumenti di iniziativa e di controllo per impedire che la reiterazione per le stesse persone di forme diverse di contratti di lavoro atipici diventi un trucco per imporre condizioni di inaccettabile sfruttamento.

Assieme a queste improcrastinabili misure di tutela, per il problema più eclatante che oggi investe in particolare il mondo del lavoro giovanile e femminile, va però simultaneamente affrontata la questione decisiva che consiste nella inderogabile necessità di aumentare il tasso di occupazione. I devoti della scuola rispettabile e conformista, insistono nel dire che è impossibile che ciò possa accadere se non in presenza di un parallelo aumento del tasso di crescita dell'economia. Si tratta di una possibilità, ma non della sola. Tanto più che, tenuto conto delle prospettive concrete della nostra economia, significherebbe che, nel frattempo, ci dovremmo rassegnare a giocare il futuro di una intera generazione. Fortunatamente possiamo disporre di un'altra opzione. Essa consiste nel mettere mano ad una riduzione degli orari ed a una diversa ripartizione del lavoro tra quanti vogliono lavorare. Per altro, la ricetta non è nuova e non ha nulla di eversivo. Come tendono invece ad insinuare i "benpensanti". Infatti, con riferimento alle prospettive della evoluzione economica, ne ha parlato per primo John Maynard Keynes. In una conferenza, tenuta a Madrid nel 1931, sul tema le "Possibilità economiche per i nostri nipoti", egli ha sostenuto che in futuro avremmo dovuto abituarci a fare più cose per noi di quante non ne facessero, all'epoca, i ricchi. Così "soddisfatti delle loro piccole incombenze, dei loro compiti, delle loro abitudini da poco". Ed aggiungeva: "Dovremo fare di necessità virtù. Vale a dire mettere il più possibile in comune il lavoro superstito. Turni di tre ore, o settimane di quindici, potranno procrastinare per un po' il problema. Per altro, tre ore al giorno potrebbero bastare anche per tenere a bada l'Adamo che è in ciascuno di noi".

Assieme alle considerazioni economiche di Keynes c'è un altro decisivo fattore che spinge al perseguimento di una riduzione degli orari in funzione di una migliore distribuzione del lavoro. Si tratta degli effetti sull'occupazione dell'aumento della innovazione tecnologica e della produttività. Per spiegare i termini della questione, il premio Nobel per l'economia Wassily Leontiev, ha fatto riferimento alle conseguenze che la meccanizzazione agricola ha avuto sui cavalli. Con l'invenzione del trattore – ha scritto infatti Leontiev – se all'inizio i cavalli avessero offerto di lavorare per meno fieno e per meno biada, avrebbero probabilmente rallentato l'introduzione dei trattori. Ma poiché nel frattempo si sarebbero costruiti trattori sempre più potenti e perfezionati, se anche i cavalli avessero deciso di lavorare gratis, sarebbero stati del tutto sostituiti dalle nuove macchine. E poiché i cavalli, sfortunatamente, non potevano disporre né il diritto di voto, né il diritto di organizzarsi in sindacato, sono stati avviati al macello. Perciò, per estendere l'occupazione la via obbligata, anche per Leontiev, è quella di ridurre gli orari e ripartire meglio il lavoro.

Cosa che per altro è stata fatta largamente in Germania. Non a caso l'unico grande paese europeo nel quale la crisi non ha comportato un aumento della disoccupazione. E che, da anni, è stata perseguita nei paesi del Nord Europa. Dove, in particolare con il sostegno alla diffusione del part-time, è stato dato un contributo essenziale all'allargamento ed al sostegno dell'occupazione femminile e giovanile e quindi al pieno impiego.

Per evitare ogni fraintendimento, in proposito va anche detto che l'istituto dei "contratti di solidarietà", da noi applicato in alcuni casi di crisi aziendale (a volte, purtroppo, persino con poche o nessuna speranza di fuoriuscita dalla crisi) può sicuramente rivelarsi una soluzione utile. Bisogna tuttavia sapere che esso serve soprattutto a rinviare o lenire esiti più dolorosi. Ma, con le caratteristiche attuali, non è utilizzabile come strumento per accrescere il numero complessivo

degli occupati. Per assumere concretamente questo obiettivo occorre infatti ridurre gli orari coinvolgendo anche aree e settori non direttamente colpiti dalla crisi. In modo da poter offrire effettive occasioni di lavoro a quanti vorrebbero lavorare, ma nell'attuale situazione sono impossibilitati a trovarlo.

Si capisce bene che per accompagnare tale sviluppo è necessario mobilitare anche qualche risorsa pubblica. A questo fine, un contributo importante può venire dalla abrogazione di due provvedimenti contraddittori (forse, sarebbe più corretto dire cervellotici) adottati negli ultimi anni. Il primo riguarda la fiscalità di vantaggio accordata agli aumenti retributivi aziendali. La cui unica funzione rimane quella, non dichiarata, di penalizzare e svuotare la contrattazione nazionale. Il secondo riguarda l'applicazione dell'aliquota fiscale del 10 per cento sul corrispettivo delle ore straordinarie. Provvedimento eccentrico. Da un lato, perché si tratta di una misura pro-ciclica. Assunta per altro in periodo di crisi. Dall'altro, perché è una misura che spinge a far lavorare molte ore a pochi, mentre al contrario avremmo bisogno di far lavorare meno ore. Ma a tanti.

In definitiva questo è il catalogo. Resta solo da ribadire che chi tra le forze politiche e sociali intende davvero fare i conti con la crisi e con i sempre più drammatici problemi del lavoro, non può sfuggire al dovere di garantire in particolare alle nuove generazioni: lavoro, speranza dignità. Tuttavia deve anche sapere che ogni promessa suonerebbe falsa se non fosse accompagnata da gesti risoluti. E dunque non indolori. A cominciare, appunto, da un reale riconoscimento della verità sulle condizioni presenti dell'Italia e degli italiani.

Pierre Carniti

Roma, maggio 2011

OGGI DOMANI ANZIANI

GLI INVISIBILI: I CARE GIVER.
ANZIANI CHE SI PRENDONO CURA,
DI CUI NESSUNO SI PRENDE CURA

4

Trimestrale della
FEDERAZIONE NAZIONALE PENSIONATI - CISL

Anno XXIII n. 4 2010

Sommario

Presentazione

Ermenegildo Bonfanti

5

Articoli

Gianni Tognoni

**Caregiver: una domanda aperta
a medicina-sanità-società**

11

Maria Bezze e Tiziano Vecchiato

**Economie di cura, spesa pubblica
e concorso al risultato**

23

Sergio Pasquinelli

**Politiche per la non-autosufficienza
e assistenti familiari**

41

Alessandro Nobili

**L'impatto della cura e dell'assistenza del
malato di demenza sulla famiglia e sul caregiver:
quali evidenze, quale ricerca?**

57

Mario Zingaretti

**Una relazione che ti cambia
Testimonianze**

87

Massimo Campedelli

**Giustizia sociale e lavoro di cura:
una proposta di ricerca**

105

Torna all'indice

Politiche per la non-autosufficienza e assistenti familiari

Le assistenti familiari sono diventate una risorsa imprescindibile per la popolazione anziana in condizioni di fragilità. Negli ultimi dieci anni il loro numero è cresciuto esponenzialmente fino ad arrivare, secondo le più recenti stime, ad oltre ottocentomila, di cui in larga parte straniera¹. È alla fine degli anni Novanta che il loro numero iniziò a crescere esponenzialmente, quando lo stesso termine “badante” è entrato nel linguaggio comune e il fenomeno ha assunto un radicamento sempre più capillare sul territorio.

I motivi di questa crescita sono noti: una montante domanda di assistenza, risorse familiari sempre più ridotte e un intervento pubblico limitato nel rispondere alle sole situazioni di maggiore fragilità. Ingredienti che hanno indotto una progressiva accettazione, nelle famiglie italiane, della “badante” come risposta ai problemi di cura di un membro in difficoltà. Non solo come risposta temporanea, ma ormai come una possibilità ritenuta *fisiologica* per le esigenze di cura familiari.

¹ Pasquinelli S., Rusmini G. (2010), *La regolarizzazione delle badanti*, in Network Non Autosufficienza, *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia*, Rimini, Maggioli, download: www.maggioli.it/rna

* Direttore di ricerca all'Istituto per la Ricerca Sociale di Milano, dove si occupa di politiche per la non-autosufficienza, sistemi informativi e valutazione dei servizi sociali. Dirige il sito “Qualificare” sul lavoro privato di cura (www.qualificare.info) ed è vice direttore di “Prospettive Sociali e Sanitarie”.

■ ■ ■ Quante sono, chi sono?

Secondo le stime più recenti (Irs e Qualificare.info) in Italia lavorano circa 840.000 mila assistenti familiari – o “badanti” – di cui il 90 per cento straniera (il calcolo utilizza fonti ufficiali quali Inps, Istat, Agenas, dati di ricerca e un vasto insieme di segnalazioni informali). Il 7 per cento degli anziani ultra 65enni ne impiega una, una percentuale che aumenta nelle regioni del Nord, in cui il rapporto diventa circa di un anziano su dieci. È la forma più diffusa di assistenza, dopo quella fornita dai familiari.

Da un lato quindi le italiane: non sono poche, una su dieci, in lenta ma continua crescita in questi anni. Una crescita che abbiamo registrato in parti diverse del paese, e che continua tuttora. Dall'altro lato la realtà delle assistenti familiari straniere. Ci concentriamo ora su queste. A seconda del grado di formalizzazione e di regolarizzazione della loro presenza, esse appartengono a tre segmenti diversi:

1. una quota rilevante, almeno un quarto, è irregolarmente presente nel nostro paese;
2. in almeno altrettanti casi, pur avendo il permesso di soggiorno, l'assistente familiare lavora senza un contratto;
3. meno della metà delle assistenti familiari lavora con un contratto di lavoro.

Quella irregolare è una presenza particolarmente sommersa, caratterizzata da frequenti tratti di segregazione lavorativa e sociale, derivanti dal fatto che questo gruppo è quello che più spesso convive con l'anziano, che con lui ha un rapporto di dipendenza personale e che ha pertanto meno possibilità di costruire relazioni con il contesto.

Il secondo gruppo – chi ha il permesso di soggiorno ma lavora in nero – a differenza del gruppo precedente ha delle possibilità di integrazione sociale e lavorativa, può accedere a corsi di formazione, albi, sportelli, anche se la sua condizione è spesso precaria, professionalmente aleatoria.

Il terzo gruppo è naturalmente quello che ha più possibilità di integrarsi nel tessuto socio-lavorativo del nostro paese; la sua posizione è più tutelata e più collegabile con le risorse di welfare.

Tre quarti delle assistenti familiari proviene dall'Europa dell'Est (in particolare Ucraina, Romania e Moldavia) e dal Sud-America (soprattutto Ecuador e Perù). Due aree di provenienza con un'incidenza molto superiore a quella che emerge se consideriamo tutti gli stranieri presenti in Italia: provengono dall'Europa orientale il 57 per cento delle assistenti familiari contro il 35 per cento degli stranieri nella loro totalità, mentre per le sudamericane il rapporto è di 34 a 10 (Rapporto Caritas e Migrantes, 2009).

I flussi migratori sono qualcosa che cambia anche molto velocemente nel tempo. Sono le donne romene a ingrossare le fila delle nuove assistenti familiari: esse costituiscono quasi un terzo del totale. L'aumento delle immigrate da questo paese neocomunitario è peraltro in linea con quanto registrato dall'Istat, secondo cui i romeni sono il primo gruppo straniero in Italia.

Chi sono le “nuove” assistenti familiari, ossia chi è arrivato in Italia negli ultimi due-tre anni? *Giovani, irregolari, meno segregate*: potrebbe essere questo in estrema sintesi l'identikit della “nuova badante”, giunta negli ultimi tre anni. Un quarto delle assistenti familiari straniere è infatti giunto in Italia negli ultimi tre anni. Esse mostrano elementi nuovi, possibili tendenze future:

- sono più giovani;
- lavorano molto più in nero;
- sono più orientate al lavoro a ore anziché alla coresidenza (spesso equivalente sul piano retributivo);
- sono più interessate a seguire corsi di formazione.

Tra le nuove arrivate aumenta – pur lievemente – chi vuole insediarsi in modo stabile nella società italiana, ma si riduce la volontà di continuare a fare la badante a lungo. Prospettive di insediamento più stabili si uniscono a una prospettiva di lavoro più transitoria. Sale in-

fatti dal 24 al 30 per cento chi intende rimanere in Italia per sempre (soprattutto tra le europee dell'Est, per tradizione più vicine a una prospettiva a breve); mentre aumenta da un terzo a due terzi chi intende prima o poi cambiare lavoro².

Emerge il contrasto tra progetti sempre più orientati all'insediamento stabile e le condizioni reali che permettono che ciò avvenga, decisamente contrarie perché segnate dalla irregolarità: stare nel sommerso impedisce i ricongiungimenti, la formazione professionale, l'accesso a sportelli e servizi pubblici. La sanatoria del 2009 sta riducendo la quota di irregolarità, ma è anche ragionevole supporre, le esperienze passate ce lo insegnano, che questi effetti si riassorbiranno in pochi anni.

Chi è giunto di recente in Italia lavora meno in regime di coresidenza, soprattutto le sudamericane, di cui solo metà sono in questa condizione. Una tendenza che si rafforza in virtù delle risorse di relazione che dispongono le donne insediate più di recente. La montante propensione al lavoro a ore è anche legata alla retribuzione analoga o addirittura superiore rispetto alla coresidenza.

■ ■ ■ Interventi regionali e locali a favore dell'emersione e della qualificazione

Fare emergere il lavoro privato di cura, sostenerlo, qualificarlo, sono obiettivi non facili. L'irregolarità del mercato sommerso prospera, in una fitta rete di reciproche convenienze. Quello irregolare è un mercato dequalificato, aleatorio, a rischio di sfruttamento, fatto di tante solitudini che si incontrano. Un mercato in cui raramente ciò di cui c'è bisogno corrisponde a ciò che si offre: da qui infiniti problemi, perché la chiusura in uno spazio domestico tende ad amplificare rapidamente le difficoltà. Che talvolta sfociano in vertenze legali.

² Sulle nuove assistenti familiari: Pasquinelli S., Rusmini G. (2008), *Badanti: la nuova generazione*, Dossier di ricerca, in: www.qualificare.info, area download.

Alla larga quota di lavoro irregolare si associa l'assenza di tutele, indeterminatezza della durata dei rapporti di lavoro, precarietà, con conseguente scarsa motivazione all'investimento professionale. Tutto ciò ha evidenti ripercussioni sulla qualità dell'assistenza, che soffre di discontinuità temporale, scarsa competenza tecnica, scarse possibilità di connessione con le altre risorse di cura.

Sulle assistenti familiari si moltiplicano iniziative e progetti, diversi tra loro ma convergenti nello sforzo di fare emergere e sostenere il lavoro privato di cura.

Gli interventi si possono suddividere in due obiettivi generali: sostenere la domanda e sostenere l'offerta di assistenza. Nel primo rientrano gli sforzi volti a venire incontro alle famiglie e alla loro domanda di cura: condividendone le responsabilità, sostenendo le diverse capacità di spesa, aiutandole a gestire gli oneri legati alla ricerca di una figura adeguata al bisogno. Il secondo obiettivo riguarda invece chi offre assistenza, le "badanti": comprende le azioni finalizzate a facilitare la regolarizzazione, qualificare il ruolo professionale, riconoscere l'apporto nel quadro di un mercato regolato.

Concretamente, nel primo caso troviamo assegni di cura e sostegni economici, agevolazioni fiscali, servizi di informazione e orientamento, sportelli volti ad agevolare l'incontro con l'offerta di lavoro. Nel secondo caso, il sostegno dell'offerta di assistenza riguarda soprattutto formazione professionale, accreditamento delle competenze, elenchi e albi, e ancora informazione e orientamento nel mercato privato della cura.

Ci concentriamo ora su due di questi interventi, su cui si sono sviluppati molti progetti e regolamentazioni regionali: la formazione e gli sportelli dedicati all'incontro tra domanda e offerta.

■ ■ ■ La formazione regionale

La formazione delle assistenti familiari è uno degli interventi più ricorrenti nella regolazione del mercato privato di cura. I percorsi for-

mativi per l'assistente familiare, definiti a livello regionale, possono ricoprire tre funzioni:

- a. *garantire un livello di competenza di base.* Sono ormai numerose le iniziative di qualificazione delle assistenti familiari, soprattutto nelle regioni del Nord, prevalentemente da parte di Comuni, Distretti e in casi più rari Province, che possono essere molto differenziate fra loro in termini di durata dei corsi, argomenti affrontati, requisiti di accesso agli albi, ecc. La definizione di un percorso standard garantisce un livello minimo ed uniforme di acquisizione di competenze;
- b. *uniformare la validità territoriale del titolo.* Il riconoscimento del titolo sul territorio regionale consente alle assistenti di operare in un Comune/Distretto/Provincia diverso da quello dove hanno frequentato il corso;
- c. *offrire un percorso di crescita professionale.* Le assistenti familiari possono intraprendere un percorso di qualificazione che, se opportunamente collegato a qualifiche di livello più elevato, attraverso il riconoscimento dei crediti, consente loro di progredire professionalmente e di progettare un proprio percorso professionale.

Le Regioni che hanno definito i termini e i contenuti del percorso formativo per le assistenti familiari sono 9: Toscana, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria e recentemente il Lazio, la Valle d'Aosta, la Lombardia e le Marche. Altre Regioni come la Sardegna, il Veneto, l'Umbria ed il Piemonte stanno cercando di farlo.

Propongo una analisi degli iter formativi regionali che si basa sulla normativa che li regola (soprattutto leggi regionali e delibere di giunta regionale) e sui pochi riscontri disponibili in merito alla realizzazione dei corsi. Sono infatti estremamente scarse le informazioni sul numero di assistenti familiari formate, anche per via del loro recente avvio. È comunque ragionevole supporre che il loro numero, nei diverse contesti, sia ancora molto limitato.

L'analisi è focalizzata su alcuni aspetti: i requisiti di accesso e i criteri di selezione, la durata dei corsi, l'articolazione in ore di aula e ore di tirocinio, il riconoscimento dei crediti formativi (in entrata e in uscita), i contenuti dei corsi stessi (in macro-aree)³.

Requisiti d'accesso e criteri di selezione. Maggiore età, permesso di soggiorno, conoscenza dell'italiano sono requisiti di accesso presenti quasi sempre. L'insegnamento della lingua, non rientra fra le materie di studio dei corsi, essendo ritenuto un pre-requisito. Nel caso del Friuli Venezia Giulia, dell'Emilia Romagna e della Lombardia la normativa prevede che l'accesso al corso possa essere preceduto un modulo formativo/corso di lingua rivolto agli stranieri che non mostrano una adeguata padronanza. Infine, la metà dei corsi prevede una selezione sulla base della motivazione e dell'attitudine.

Durata e articolazione. I percorsi formativi hanno una durata compresa fra 120 e 300 ore, comprensiva di momenti di formazione in aula ed esercitazioni pratiche. I dati evidenziano una tendenza al contenimento della durata dei corsi, ma anche alla "modularità": i corsi di Lazio e Lombardia, fra i più lunghi, presentano una durata "sdoppiata", 120 e 300 ore il primo, 160 e 260 ore il secondo. La versione base del corso lombardo, inoltre, presenta una durata articolata in un modulo introduttivo di 40 ore ed uno "base" di 120 ore; questo per "*predisporre percorsi formativi flessibili, sostenibili e vicini ai progetti individuali delle persone che prestano - o intendono prestare - attività di assistenza familiare*". Il contenimento della durata dei programmi formativi e l'articolazione modulare hanno lo scopo di favorire la partecipazione ai corsi: le ore dedicate alla formazione rappresentano, infatti, una sottrazione di tempo all'attività lavorativa. Questo comporta una riduzione di reddito e un motivo di attrito con l'anziano e la famiglia, che faticano a rinunciare anche solo per poche ore alle cure dell'assistente.

³ Un quadro sinottico dei programmi regionali di formazione delle assistenti familiari si trova in <http://www.qualificare.info/home.php?id=347>

Crediti formativi in ingresso e in uscita. I crediti formativi si distinguono fra crediti in ingresso, che consentono l'abbreviazione del percorso sulla base di una valutazione delle competenze acquisite in campo formativo e/o lavorativo, e crediti in uscita, che permettono di abbreviare la durata di successivi percorsi di qualificazione (come quelli per ASA e OSS).

I crediti in ingresso possono essere limitati al numero di ore che il corso dedica alla pratica (è questo il caso della Toscana, dove le 80 ore di stage sono interamente riconosciute a coloro che possono documentare altrettante ore di lavoro regolare), oppure possono riguardare anche le ore di lezione in aula. L'abbreviazione dei percorsi, a seguito del riconoscimento di competenze già acquisite rappresenta sicuramente un incentivo alla formazione, soprattutto in considerazione della ridotta disponibilità di tempo delle assistenti familiari.

I crediti formativi in uscita sono riconosciuti dalla metà dei corsi regionali per assistenti familiari (figura 1). L'attribuzione dei crediti per l'accesso a corsi che portano a qualifiche superiori rappresenta un elemento importante per l'appetibilità dei corsi, soprattutto per le assistenti familiari che hanno progetti migratori di lungo periodo e intendono continuare il lavoro nel settore.

Contenuti. È notevole l'omogeneità nei contenuti formativi. Gli elementi di differenziazione riguardano soprattutto l'area tecnico-operativa, in particolare lo studio della geriatria (ossia delle patologie più frequenti nella persona anziana, soprattutto quelle di tipo cognitivo) e del pronto soccorso, che rappresentano aspetti del lavoro di cura sui quali le assistenti familiari riferiscono di sentirsi più carenti.

I percorsi formativi presentano differenti definizioni dei contenuti e diverse articolazioni dei contenuti stessi in aree tematiche. La conduzione in categorie omogenee porta a individuare 4 macro-aree:

- *istituzionale*: include lo studio della rete dei servizi socio-sanitari, delle figure professionali in essa operanti e della normativa in materia di assistenza socio-sanitaria;

Figura 1 – Regioni che hanno definito il percorso formativo per l'assistente familiare



- Regioni che hanno definito il percorso formativo per assistente familiare
- Regioni che hanno definito il percorso formativo per assistente familiare e che riconoscono crediti per i corsi OSS

- *contrattuale*: comprende l'analisi dei diritti e doveri del lavoratore, della persona assistita e dei familiari, il CCNL Colf, la condizione giuridica dello straniero in Italia;
- *relazionale*: accorpa lo studio della psicologia dell'anziano, le tecniche di comunicazione, le modalità relazionali, la gestione delle emozioni e la capacità di ascolto, la prevenzione e mediazione delle tensioni;
- *tecnico-operativa*: include l'igiene della persona, la mobilizzazione (elementi di anatomia e fisiologia, tecniche di spostamento e sollevamento), la preparazione e la somministrazione dei cibi, la

geriatria (studio delle patologie frequenti negli anziani), le nozioni di pronto soccorso, l'igiene domestica, il governo della casa (effettuare acquisti e sbrigare pratiche burocratiche).

Nel complesso, alcuni riscontri evidenziano la presenza di *nodi critici* nella formazione delle assistenti familiari:

- a. *elevati abbandoni*: conciliare la formazione con l'impegno richiesto dal lavoro di cura non è facile. Da un lato le donne occupate come assistenti familiari vedono spesso la formazione come tempo sottratto al lavoro remunerato, dall'altro le famiglie hanno difficoltà (e scarso interesse) a rinunciare anche solo per qualche ora alla presenza dell'assistente;
- b. *ridotta adesione da parte delle assistenti familiari con progetti di breve periodo*: le persone maggiormente interessate ad intraprendere un percorso formativo sono le donne con progetti migratori di lungo periodo, in particolar modo quelle che aspirano a lavorare in strutture come case di riposo e ospedali. Questo significa che la frequenza ai corsi può essere favorita dal riconoscimento di crediti formativi che consentano sviluppi successivi;
- c. *il rischio - o l'opportunità, a seconda dei punti di vista - che la formazione incentivi un cambio del settore lavorativo*: ossia che le assistenti proseguano il loro percorso di formazione passando ad altra qualifica professionale (ASA, OSS), transitando al sistema dei servizi pubblici. Si riproduce, così, un lavoro privato di cura scarsamente qualificato.

Non va inoltre dimenticato che l'accesso alla formazione è possibile solo per le assistenti familiari regolarmente soggiornanti in Italia. Sono quindi escluse dagli interventi di qualificazione le assistenti irregolari, che secondo recenti stime rappresentano oltre un quarto del totale. Si evidenzia, pertanto, la necessità di una maggiore coerenza tra gli interventi regionali di regolazione del mercato privato e le politiche nazionali per l'immigrazione.

■ ■ ■ Sportelli per l'incontro domanda/offerta

Ciò che più manca nel mercato sommerso è l'informazione: con famiglie sotto pressione e impreparate, canali di reclutamento casuali e dove l'incrocio, il cosiddetto *matching* tra domanda e offerta, avviene in modo più o meno estemporaneo, generando catene di problemi a non finire.

In questi anni si sono moltiplicati sportelli dedicati, probabilmente i servizi più riusciti in questo settore. Certamente il successo di questi servizi è dovuto anche al ruolo spesso giocato dal sindacato e dai patronati sindacali, che spesso lavorano in affiancamento o integrazione di questi servizi.

Gli sportelli incontrano due solitudini. Quella dell'assistente familiare che vuole affrancarsi dal circuito chiuso delle proprie connazionali, e quella di una famiglia alla ricerca, spesso urgente, di un aiuto. Entrambi cercano naturalmente una risposta alle proprie richieste immediate, ma anche un contesto che li ascolti, che ne valuti capacità da un lato, bisogni dall'altro. Un contesto capace di *accompagnamento*.

Nelle realtà regionali vanno affermandosi due tipi di sportelli: luoghi di semplice informazione per le famiglie, oppure servizi di orientamento, accompagnamento, sostegno continuativo. Nei due casi possiamo chiederci quali sono i risultati raggiunti. Dove porta tutta questa attività? Le evidenze disponibili⁴ mostrano buoni riscontri al primo livello, con una grande quantità di primi contatti, sia tra chi domanda lavoro (le famiglie) sia e soprattutto tra chi lo offre (assistenti familiari). I numeri diminuiscono di molto quando si passa dai primi contatti agli abbinamenti, i *matching* realizzati, nonché ai contratti regolarmente stipulati. Uno, se va bene due primi contatti su dieci si trasformano effettivamente in un'assunzione.

⁴ L'unica rilevazione sistematica a livello regionale sugli sportelli dedicati al lavoro privato di cura è quella della Regione Friuli Venezia Giulia. Si veda il sito dell'Agenzia regionale del lavoro: <http://www.regione.fvg.it/>

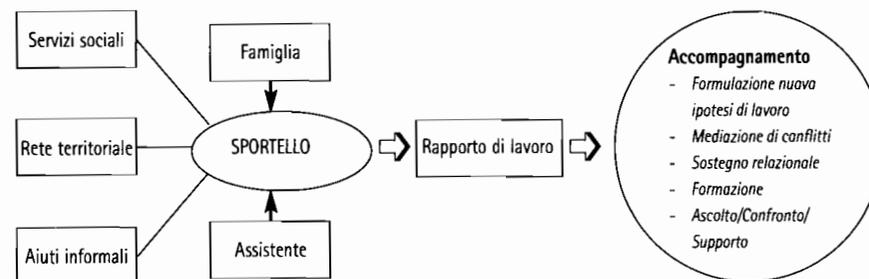
La disponibilità a stipulare un contratto di lavoro rimane bassa per evidenti motivi di convenienza reciproca. In nero una assistente familiare prende al netto di più e costa di meno alla famiglia, a parità di ore lavorate. In una situazione di questo tipo cercare di fare emergere il lavoro di cura solo attraverso l'azione di sportello rischia di essere velleitario. La pura intermediazione di lavoro, se non collegata ad altri interventi (formazione, sostegni economici...), ha il fiato corto e lo sforzo sembra sproporzionato ai risultati.

L'intermediazione è ciò che le persone chiedono, ma dietro si nascondono bisogni ben più ampi. Le famiglie in particolare non cercano solo la "badante giusta", ma sono interessate a un luogo che dia informazioni, che ascolti, a cui ci si possa appoggiare nel tempo, di cui ci si possa fidare, un luogo capace di rompere la solitudine del mercato.

Possiamo codificare la complessità delle variabili che intervengono nel processo di incontro tra il bisogno della famiglia e l'offerta di lavoro, per avanzare qualche ulteriore osservazione. La figura 2 rappresenta un diagramma di flusso cui si ispira l'attività di diversi sportelli. Rispetto a questo schema le esperienze si differenziano su due passaggi cruciali:

- a. l'approfondimento nella lettura del bisogno, familiare da un lato e delle competenze lavorative dall'altro. In particolare, la presenza o meno di un vero e proprio "bilancio di competenze" aiuta a rendere l'attività di *matching* più adeguata e gli abbinamenti più efficaci;
- a. l'accompagnamento successivo all'abbinamento. Un accordo formale tra le parti non garantisce di per sé alcuna stabilità: problemi, dissonanze, malintesi possono nascere dal giorno dopo. I nodi più ricorrenti possono riguardare le divergenze di carattere rispetto alle aspettative, il livello di apprezzamento del lavoro, la qualità della sistemazione abitativa, la fruizione delle ore di riposo, il livello retributivo, nonché il *turn-over* dell'assistente familiare e le sostituzioni. Da qui l'importanza di sportelli che si collegano ai servizi sociali e che facciano da "sponda" rispetto a rapporti caratterizzati da una ricorrente instabilità.

Figura 2 – Il sistema di relazioni degli sportelli per famiglie e assistenti familiari



A fianco dell'attività di sportello si possono creare albi o "elenchi" di assistenti familiari accreditate, ossia di assistenti che hanno seguito un percorso formativo o che dimostrano competenze specifiche nel fare questo lavoro. Si tratta di esperienze ancora sporadiche: pochi sono gli enti locali che si sono attivati in questa direzione, ritenendola delicata soprattutto dal punto di vista delle responsabilità che pone all'ente locale. La presenza di un albo infatti solleva delicati aspetti di natura giuridica circa l'attività domestica e di aiuto delle assistenti.

E tuttavia gli albi chiudono idealmente il cerchio di un possibile raccordo tra domanda e offerta e che risulta fondamentale per incentivare pratiche di emersione. Il valore aggiunto più prezioso degli sportelli sta infatti nel poter collegare i sostegni della domanda (contributi, orientamento, *case management*) ai sostegni dell'offerta (formazione, processi di accreditamento, albi). Diventando luoghi in cui i diversi interventi lavorano in modo complementare.

È auspicabile che queste esperienze crescano, coordinandosi, anche attraverso sostegni regionali (oggi ampiamente carenti). Senza però ridursi a fare solo pre-selezione. La pura intermediazione tra domanda e offerta di lavoro coglie solo una dimensione dei bisogni in gioco, che riguardano anche ascolto, accompagnamento, lettura della domanda e bilancio delle competenze. Attività che difficilmente possono svolgere *call center* o bacheche informatiche, oggi in aumento.

■ ■ ■ Prospettive future: la necessità di una visione di sistema

A dispetto di quelle previsioni che davano il fenomeno "badanti" per transitorio e di corto respiro, questa presenza si sta oggi sempre più consolidando. Abbiamo qui analizzato interventi di welfare, in larga misura locale, che riguardano un lavoro di cura ancora ampiamente sommerso. La strada per fare emergere e qualificare questo settore di attività sembra ancora lunga.

Lo sforzo di sostenere le famiglie e migliorare la qualità dell'assistenza deve appoggiarsi a politiche nazionali per l'immigrazione e la defiscalizzazione orientate alle medesime finalità. Molte assistenti familiari sono ancora prive del permesso di soggiorno. Con l'ultima sanatoria questa quota si è parzialmente ridotta, ma rimane un sistema, in particolare nella chiamata a distanza, palesemente inadeguato per questo tipo di attività e i soggetti interessati.

A livello fiscale l'obiettivo deve essere quello di rendere meno onerosa l'assunzione di una assistente familiare, arrivando a poter detrarre almeno metà degli oneri contributivi. Questi rimangono nel contratto colf uno degli ostacoli più rilevanti all'emersione dal mercato nero. A fronte di un costo complessivo per una assistente familiare co-residente, a tempo pieno, pari a oltre 18.000 euro annui, è possibile una deduzione massima dal reddito imponibile di 1.550 euro e una detrazione dalle imposte che non arriva, nel migliore dei casi, a 400 euro. Se pensiamo che gli oneri fiscali possono raggiungere una cifra otto volte superiore, si capisce la scarsa rilevanza di queste agevolazioni.

Per depotenziare le convenienze del mercato nero occorre lavorare su diversi piani: fiscali, di sostegno diretto ai costi, di opportunità formative e di sviluppo di servizi dedicati. Tenendo a mente che l'obiettivo dell'emersione è importante ma non il solo. La presenza di un contratto non è di per sé garanzia di un rapporto corretto, qualificato, privo di criticità. Pensiamo alla vasta area del cosiddetto "lavoro grigio" dove, pur in sua presenza, riscontriamo sfruttamenti, richieste improprie, non rispetto di quanto stabilito contrattualmente (per esempio in tema di riposi, ferie e malattie). Per questo è necessario che i soste-

gni non si fermano alla stipula del contratto ma vadano oltre, considerando gli interessi delle famiglie da una parte e delle assistenti familiari dall'altra.

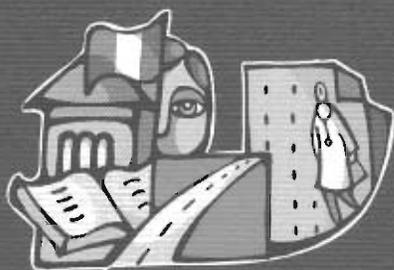
Ne sono sempre più convinto: costruire un'alternativa richiede una rete di interventi che si sostengano in modo circolare. Sportelli dedicati all'incontro domanda/offerta, formazione, albi delle assistenti accreditate, sostegni economici. Azioni isolate portano a poco o nulla. Perché il valore aggiunto che l'ente pubblico può offrire sta nel collegare interventi diversi: sostegni economici e servizi, tutele sul lato della domanda e su quello dell'offerta.

Prendiamo il caso della formazione: che ne è delle assistenti familiari che vengono formate? Se non esiste un mercato regolato che le accoglie e le valorizza, la formazione serve a poco. Corsi di formazione sospesi nel vuoto, non inseriti in un disegno più ampio, rischiano di essere inefficaci, perché privi di sbocchi attraenti e percorribili. La maggiore funzione di utilità rischia così di essere il "trampolino" per profili successivi, la possibilità di crediti formativi per diventare altro: Asa, Oss.

Interventi che si relazionano in modo circolare possono trovare un baricentro negli sportelli rivolti all'incontro tra domanda e offerta di assistenza. Essi possono diventare davvero il *trait d'union* tra le famiglie - con le loro esigenze di informazione e sostegno - e le donne immigrate - a cui proporre un contesto regolato di formazione e accreditamento delle competenze. Per fare questo occorre un investimento nella costruzione di reti e nella concertazione di energie, pubbliche, del privato sociale, dell'associazionismo e certamente anche sindacali, per costruire un welfare davvero più amico delle assistenti familiari, degli anziani e delle loro famiglie.

Quaderni

rassegnasindacale



Lavori!
2011

Le relazioni industriali nella globalizzazione

N. 1

- ▶ Dopo Mirafiori
- ▶ Lavorare nei call center
in Calabria
- ▶ Il mercato del lavoro
in Spagna



Torna all'indice

INDICE

ARGOMENTO

Sussanna Camusso

Ripensare e allargare lo spazio della contrattazione.

Intervista a cura di Adolfo Braga

7

TEMA

Le relazioni industriali nella globalizzazione

Mimmo Carrieri

Presentazione

Le relazioni industriali possono aiutare
la regolazione del mercato globale?

25

Ida Regalia

Riflettendo sul futuro delle relazioni industriali
in epoca di globalizzazione

33

Tiziano Treu

Gli accordi in deroga in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali

51

Thomas Gualtieri

Le relazioni industriali italiane e il modello mediterraneo

73

Raffaele Delvecchio

Spunti in materia di uso del tempo nei negoziati sindacali

113

Giuseppe D'Aloia

La contrattazione collettiva in Europa: un'ulteriore svolta a destra?

123

Volker Telljohann, Isabel da Costa, Torsten Müller,

Udo Rehfeldt, Reingard Zimmer

Accordi quadro internazionali: un nuovo strumento
di relazioni industriali transnazionali

145

Roland Erne

I sindacati europei dopo la crisi globale

157

Jacopo Maria Pepe
Il «sistema» tedesco fra globalizzazione e *Mitbestimmung* 177

CONFRONTO

Dopo Mirafiori

Piero Pessa
Un nuovo modello di relazioni sindacali? 223

Francesco Garibaldi
Un *closed shop* all'italiana 229

CONFRONTO

Quale rappresentanza. Dinamiche e prospettive del sindacato in Italia
di Ida Regalia [Ediesse, 2009]

Marida Cevoli
Le lenti per analizzare i microcambiamenti 237

Gianluca Busilacchi
Evoluzioni e prospettive della rappresentanza sindacale in Italia 247

TENDENZE

Lourdes Mella Méndez
Gli incentivi all'assunzione a tempo indeterminato in Spagna.
Il contratto di «fomento del empleo» 253

Massimiliano Mazzanti, Sandro Montresor, Paolo Pini
Le strategie innovative delle imprese manifatturiere in Emilia-Romagna 271

Luigi Agostini, Marcello Malerba
Wcm: la nuova organizzazione capitalistica del lavoro 287

Vincenzo Fortunato
Lavorare nei call center in Calabria 297

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO

Edmondo Montali
I 150 anni dell'Unità d'Italia (Parte II) 333

Q

Presentazione

Le relazioni industriali possono aiutare la regolazione del mercato globale?

Mimmo Carrieri

Riformare le relazioni industriali per renderle più incisive di fronte all'incalzare della competizione globale delle economie e delle imprese è da diverso tempo una questione all'ordine del giorno. Ma – come dimostrano i contributi raccolti in questo numero – una questione in larga misura irrisolta, o che apre ulteriori interrogativi e problemi piuttosto che scioglierli in modo univoco e positivo. Questo riguarda tanto il piano dell'analisi sulle tendenze in atto nei diversi sistemi di relazioni industriali e sulla loro capacità di rispondere alle nuove pressioni, quanto il terreno delle proposte di ridefinizione e rilancio degli attuali assetti contrattuali. Si tratta di un lavoro ancora in corso, a cui questo numero partecipa fornendo una fotografia dello stato dell'arte e delle principali questioni sul tappeto.

Un punto di accordo riguarda la constatazione, contenuta anche in diversi testi qui presentati, del divario crescente e non più sostenibile tra integrazione sovranazionale delle economie e meccanismi delle relazioni industriali che operano solo (o quasi) in ambito nazionale.

Un aspetto centrale – anche se variamente declinato – riguarda invece l'erosione dei sistemi contrattuali adottati nei paesi più avanzati. Questa erosione, segnalata da tempo, è stata a lungo sottovalutata, perché le fonti di rilevazione fornivano dati rassicuranti in relazione alla copertura contrattuale, cioè ai dati relativi alla percentuale dei lavoratori cui si applicano effettivamente le tutele contrattuali in ciascun paese. In molti casi questi dati indicavano una copertura che superava anche il 90 per cento della forza lavoro, testimoniando della tenuta della struttura contrattuale a prescindere dai nuovi processi. In realtà le informazioni relative agli ultimi anni hanno scosso queste certezze. Sia per il ridimensionamento della copertura in alcuni paesi-chiave, come la Germania (dove è scesa a un livello di poco superiore al 50

* Mimmo Carrieri è docente di Sociologia economica e del lavoro nell'Università di Teramo.

per cento), cosa che suona come un evidente campanello d'allarme. Sia perché è cresciuta la consapevolezza che, anche nei casi in cui la copertura è restata sostanzialmente stabile, si è determinato un certo svuotamento nella portata dei contratti, cioè nella loro capacità di regolare effettivamente le diverse dimensioni della condizione di lavoro.

Questa difficoltà ha investito principalmente i contratti nazionali o di settore, che hanno costituito storicamente il livello più robusto, esteso e protettivo della struttura contrattuale: come è noto, fin dai primi anni ottanta gli imprenditori e le loro associazioni hanno manifestato una chiara spinta in direzione di un maggiore decentramento della contrattazione.

Nel suo contributo D'Aloia descrive quella che definisce come una «ulteriore svolta a destra» della contrattazione collettiva in Europa. Questa viene sancita dall'incremento significativo degli accordi di *concession bargaining* (accordi nei quali sono i lavoratori a effettuare concessioni alle controparti), dal ridimensionamento delle politiche di concertazione e da una relativa destabilizzazione dei sistemi classici di relazioni industriali. Tra gli effetti negativi, risalta l'ulteriore caduta del lavoro dipendente nelle percentuali di distribuzione del reddito.

Un nodo controverso si riferisce invece alla tendenza alla convergenza, o meno, dei diversi assetti contrattuali. Se fosse confermata la prima ipotesi si registrerebbe un superamento delle tradizionali differenze, dovute non solo a strutture diversamente articolate, ma anche a percorsi storici peculiari, consolidati in istituzioni proprie a ciascuna realtà nazionale. Un recente studio (Baccaro, Howell, 2011) sostiene che la globalizzazione non solo potenzia le spinte comuni ma tende a plasmare anche la struttura contrattuale, rafforzando uniformemente il decentramento, più o meno accentuato, della contrattazione. È quella che gli autori definiscono «convergenza neo-liberale», in altri termini come avvicinamento tra i meccanismi di regolazione dei paesi, che pur partono da situazioni differenti, in direzione di capitalismi (e assetti di relazioni industriali) contrassegnati dalla dominanza del mercato.

Non abbiamo in realtà, né in letteratura e neppure nei repertori informativi, una conferma univoca di queste tesi. In sostanza, sembra che gli impatti della spinta uniformante della globalizzazione continuano a essere filtrati, sia pure in modo più sfumato che in passato, dai caratteri consolidati delle istituzioni nazionali di relazioni industriali.

I paesi con sistemi già decentrati (come la Gran Bretagna e alcuni paesi dell'Europa orientale) mostrano una costante evoluzione verso un decentra-

mento più sregolato e con una più ridotta copertura contrattuale. Negli altri paesi il principale livello di contrattazione resta il contratto nazionale (in qualche caso all'interno di una cornice interconfederale). Ma in molti di essi (tra cui Svezia, Danimarca, Germania e la stessa Italia) – ci ricorda D'Aloia – il ruolo del contratto nazionale deve fare i conti con l'aumento delle prerogative dei contratti decentrati e la crescente flessibilizzazione delle condizioni di lavoro.

Almeno per adesso, quindi, la generale spinta al decentramento impatta sui sistemi nazionali con esiti differenti, grazie alla presenza di regole e difese istituzionali anteriori e anche al ruolo equilibratore dei soggetti pubblici (del tutto carente in Italia in ragione della latitanza dell'attuale governo).

In modo molto schematico possiamo dire che in alcuni casi si afferma un decentramento sregolato, privo di contrappesi, perché in origine quei sistemi contrattuali, come quello inglese, non li prevedevano. Ma anche perché nella globalizzazione le pressioni concorrenziali, in assenza di un coordinamento contrattuale (nazionale), si scaricano sulle singole aziende. Negli altri casi il decentramento si accompagna alla ricerca di un quadro di regole comuni. Nei sistemi molto centralizzati, come quelli scandinavi, l'irruzione del decentramento spiazzava gli assetti precedenti e li mette in discussione. Nei paesi con strutture più duttili e adattabili, come Germania e Italia, esistono i margini per trovare innovazioni consensuali ed equilibri meno svantaggiosi.

Non c'è dubbio, però, che l'offensiva recente della Fiat abbia tematizzato nel nostro paese – come rileva Tiziano Treu – il superamento della supremazia del contratto nazionale rispetto ai contratti aziendali. Nella nostra esperienza il contratto nazionale ha svolto per una lunga fase la funzione di baricentro del sistema. Questa funzione è ancora attuale, o a quali condizioni e cambiamenti essa è effettivamente replicabile?

Le analisi contenute in questo numero mostrano con chiarezza la più ridotta presa del contratto nazionale classico, sia nel nostro paese sia su scala internazionale. La moltiplicazione delle deroghe e degli accordi di concessione in Germania, Francia, nella stessa Italia, costituiscono un segnale piuttosto nitido. In molte realtà aziendali si delinea un nuovo scambio, quasi sempre necessario ma non entusiasmante per i lavoratori, tra maggiori flessibilità, soprattutto negli orari, contenimenti (e qualche volta congelamenti) salariali, e conservazione del posto. Nel suo saggio Treu avvisa che la moltiplicazione di questi accordi «concessivi» o «adattivi» non si limita a introdurre

semplici correttivi nella contrattazione tradizionale, ma può dare vita a un vero cambio di paradigma.

Dal punto di vista delle parti sociali il superamento del contratto nazionale appare non solo un obiettivo non desiderabile (specie per i sindacati), ma anche non conveniente. I contratti nazionali, infatti, continuano a essere un fattore necessario di equità e un canale indispensabile per raggiungere un ampio numero di lavoratori: non è casuale che i sindacati più forti sul piano della membership siano proprio quelli che poggiano su livelli contrattuali di ampie dimensioni. Ma anche per le imprese e le loro organizzazioni il contratto nazionale costituisce ancora uno strumento insostituibile di prevedibilità dei costi e di stabilità delle relazioni industriali (Bellardi, 2011).

Non appare dunque in discussione il superamento del contratto nazionale, come auspicavano già in passato le voci meno moderate del mondo imprenditoriale. D'altra parte, la stessa Confindustria si era attestata negli anni scorsi nei suoi testi ufficiali su posizioni di aggiornamento del contratto nazionale (preferito dalla maggioranza degli associati), e oggi deve fare i conti con la manovra separatista della Fiat.

Troviamo piuttosto all'ordine del giorno come ridisegnarlo per renderlo più efficace, provando a neutralizzare per questa via alcuni effetti della globalizzazione. Serve – sostiene Treu – un contratto nazionale quadro meno stringente che in passato. Oppure, come pensano altri (ad esempio Dell'Aringa, 2011), un Ccnl più a maglie larghe, che permetta al sistema delle deroghe di funzionare in modo più flessibile, mantenendo però un forte controllo da parte degli attori nazionali.

Va anche notato che la discussione sui limiti attuali del contratto nazionale pone spesso in ombra la questione – evidente nella nostra realtà – del mancato decollo, quantitativo e qualitativo, della contrattazione decentrata. Era questo il deficit più importante segnalato già in passato (dalla Commissione Giugni per la riforma delle relazioni industriali nel 1997) ai fini di un miglioramento del nostro assetto. Questa constatazione rende chiaro che in un sistema contrattuale a due livelli interdipendenti, come è il nostro, ogni intervento deve puntare a ridisegnarli insieme e nei loro reciproci rapporti.

Quali che siano le innovazioni prescelte (che comunque porterebbero a un qualche aggiustamento dell'accordo-quadro del 2009, non sottoscritto dalla Cgil), va sottolineato come le principali ipotesi di lavoro si muovono nel solco di un «decentramento controllato»: in altri termini, un incremento delle

funzioni pratiche (su alcune materie) dei contratti decentrati, ma dentro un quadro regolativo fissato dal contratto nazionale e dalle parti che si muovono a questo livello. Non è neppure da escludere che se la soluzione fosse quella di sgravare i contratti nazionali da alcune materie (come orari e inquadramenti) e di concentrarli nel numero, sarebbe bene che essi (oltre a sdrammatizzare l'importanza delle deroghe) possano anche vedere accresciuto il loro ruolo di autorità salariale: è un questione complessa, ma – senza approfondirla – ricordiamo la possibilità di elementi economici aggiuntivi per proteggere i lavoratori privi di contratti di secondo livello.

Un strada che sicuramente sarebbe opportuno intraprendere consiste nel rafforzamento in tutti i sistemi dei meccanismi di partecipazione e di democrazia industriale, in modo da aumentare l'influenza dei lavoratori sulle decisioni d'impresa che li riguardano. Come mostra bene Jacopo Pepe, il metodo della codecisione tedesca, grazie alla presenza di meccanismi incisivi e rodati, produce comunque l'effetto di stimolare le imprese a competere cercando la via alta della flessibilità, perseguendo modalità che non danneggiano i lavoratori. E, più in generale, va sottolineato – come ricorda Treu – che le economie sociali di mercato dovrebbero avere come connotato di fondo quello di essere economie della partecipazione.

Dunque appare plausibile intraprendere una strada riformatrice per quanto riguarda gli assetti contrattuali, tenendo ben presente che questo costituisce per il nostro apparato produttivo un presupposto ai fini del raggiungimento di quella che è da tempo la vera posta in palio: incrementi significativi di produttività. In questa direzione diventerà importante – come rileva Treu – integrare l'introduzione delle nuove tecniche, come il Wcm (World class manufacturing), con un massiccio orientamento e un impegno condiviso delle due parti verso l'innovazione costante. Ma questo è un aspetto che richiederà approfondimenti specifici.

Quello che invece importa rilevare è che non si parte da zero. Come mostra in modo convincente Ida Regalia, già negli scorsi mesi sono state introdotte per via contrattuale clausole innovative all'interno di alcuni contratti nazionali, e sicuramente si assiste al fiorire di sperimentazioni aziendali interessanti. Anche le stesse clausole in deroga possono dare vita a un ruolo più attivo e creativo dei sindacati di quanto non si creda, comunque non meramente passivo o adattivo come si tende a pensare. Regalia ci ricorda, anche a ragione, come il mutamento delle regole contrattuali non debba arrestarsi ai confini dell'impresa e vi siano invece nuovi confini da sperimentare. In que-

sto senso appare importante la dimensione territoriale, che può consentire di coniugare regolazione del lavoro e politiche sociali di vario genere.

Rispetto a uno scenario in mutamento, nel quale tutto – come dice Regalia – viene rimescolato e rimesso in discussione, il nostro paese mostra alcune zoppie supplementari. Come mostra Thomas Gualtieri, il sistema italiano di relazioni industriali è difficilmente assimilabile a quello dei capitalismi mediterranei. Questo per ragioni positive, ma anche più critiche. In effetti le organizzazioni sociali, soprattutto sindacali, si presentano più solide e ben strutturate, e sono paragonabili piuttosto a quelle dei paesi del Centro e del Nord Europa. Nello stesso tempo il suo funzionamento presenta un elevato ricorso all'informalità, insieme ad alcuni vuoti che ne rendono più incerta la regolazione d'insieme. Questi limiti erano già noti, ma sono stati drammatizzati dalle mosse di Marchionne. A questo punto alcuni interventi correttivi appaiono non più procrastinabili e su di essi, almeno in apparenza, si registra un sentire comune: la misurazione della rappresentatività e la presenza di regole generali che evitino il paradosso di Mirafiori (sindacati rappresentativi esclusi dall'esercizio dei diritti sindacali); norme che consentano l'applicazione degli accordi fornendo certezze a tutti i soggetti interessati; meccanismi di partecipazione che riducano l'asimmetria decisionale tra le parti.

Va detto però, senza voler ridimensionare l'importanza di questa risistemazione, che sarebbe sicuramente importante un accordo tra le parti su questi nodi, ma il loro scioglimento non equivale ancora a una riforma delle relazioni industriali a misura della globalizzazione, che risponda all'interrogativo di trovare un compromesso non episodico tra le ragioni del lavoro (della democrazia) e quelle delle imprese (del mercato), tra tutele e flessibilità.

Per addentrarsi su questo terreno occorre pensare anche a strumenti di relazioni industriali transnazionali. Ad esempio, ma non solo, a quelli di cui parlano nel loro contributo Telljohann e altri ricercatori europei, soffermandosi sulla diffusione in corso degli Accordi quadro internazionali (Aqi). Questi sono mirati alla realizzazione di standard sociali minimi in tutte le sedi dei gruppi transnazionali, proprio per evitare il rischio che buone regole nazionali, protettive dei lavoratori, vengano pagate dai lavoratori della stessa azienda, che operano in altri paesi, con livelli inferiori di diritti e tutele. Per quanto in corso di ampliamento, gli Aqi coprono ancora in modo insufficiente i lavoratori alle dipendenze dei grandi gruppi. Anche perché essi trovano un terreno di coltura più favorevole nei capitalismi coordinati (dell'Eu-

ropa centro-settentrionale) che non in quelli anglosassoni. In questo senso si conferma che la convergenza (in direzione neo-liberale) tra i diversi sistemi forse è in atto, ma non è (ancora) avvenuta.

D'altra parte, nella sua riflessione Roland Erne analizza la crescente interdipendenza tra le economie di mercato liberali (quelle anglosassoni) e quelle coordinate (appunto quelle renane dell'Europa continentale), la cui conseguenza significativa si trova nel fatto che «è ragionevole affermare che le risposte nazionali alla crisi del capitalismo non saranno sufficienti». Le difficoltà di tenuta dei sistemi contrattuali sono confermate, in questa chiave di ragionamento, dalle modalità con cui i diversi paesi stanno uscendo dalla crisi economico-finanziaria del 2007-2008. Non solo l'uscita dal liberismo avviene all'insegna dello stesso liberismo, un po' dimagrito delle scorie finanziarie, ma con il passaggio a una regolazione diretta dalle aziende: un cambiamento – sostiene Erne – più simbolico che pratico. Viene meno la retorica iperliberista, ma a essa si sostituisce la retorica del capitalismo regolato, che alimenta promesse che non mantiene.

Soprattutto continua l'indebolimento del lavoro organizzato, che avrebbe dovuto costituire invece la risorsa di un mutamento di paradigma dello sviluppo economico. La fuoriuscita dagli eccessi del capitalismo finanziario non sta avvenendo attraverso un maggiore coinvolgimento del lavoro e delle sue organizzazioni, i quali in gran parte del mondo avanzato hanno perso terreno e sono in difficoltà (questo è il ritratto preoccupato e impietoso che emerge in Baccaro et al., 2010). Nonostante questo quadro inquietante, Erne dichiara un cauto ottimismo intorno alla reversibilità delle modalità tecnocratiche di governance e alla possibilità di introdurre elementi in direzione di una democrazia più orientata all'equità sociale. Le reti sindacali transnazionali – secondo questa analisi – possono ripolitizzare le principali decisioni, evitando che siano concentrate negli stessi circuiti economici dominanti, scongiurando quindi il rischio di uno svuotamento dei processi democratici. Per agire a livello globale sono necessari obiettivi e azioni di larga portata, ma servono anche – sostiene Erne – obiettivi pragmatici e miglioramenti di raggio corto (o ambito locale).

Come è evidente, il cammino per la definizione di relazioni industriali a misura della competizione globale è ancora da perfezionare, e trascina con sé diverse zone d'ombra, analitiche e pratiche, da colmare. Quello che sembra certo è che questo percorso avrà un futuro se non si lascerà irretire dalla polarizzazione, cui si assiste spesso, tra atteggiamenti conformisti e passivi e po-

sizioni apocalittiche e di pura testimonianza. Ma se vi sarà la capacità di mettere in moto il ritorno alla vocazione originaria delle relazioni industriali: quella di costituire uno degli strumenti indispensabili ai fini della regolazione del mercato (globale).

Bibliografia

- Baccaro L., Howell C. (2011), *Institutional Change in European Industrial Relations: Reformulating the Argument for Neoliberal Convergence*, paper in corso di pubblicazione
- Baccaro et al. (2010), *Labor and the Global Financial Crisis*, discussion forum, in *Socio-Economic Review*, 1.
- Bellardi L. (2011), *Le deroghe non potranno destrutturarlo*, in *Il Diario del Lavoro*, 1 marzo.
- Dell'Aringa C. (2011), *Deroghe per salvare il contratto nazionale*, in *Il Diario del Lavoro*, 7 febbraio.

Torna all'indice

Gli accordi in deroga in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali

Tiziano Treu

Il dibattito attorno agli accordi Fiat, quello di Pomigliano e quello di Mirafiori, e sulle sue implicazioni circa l'assetto della contrattazione collettiva italiana, è molto condizionato dalla specificità dei suoi contenuti, dalle divisioni intervenute fra i maggiori sindacati, nonché dai rapporti, problematici e incerti, con le strategie della Fiat, nazionali e internazionali. Questi aspetti hanno una rilevanza indubbia, ma non possono essere considerati fuori dal contesto, quasi come indice di un'anomalia del caso Fiat o del personaggio Marchionne. Valutazioni orientate in questo senso si riscontrano in molte polemiche recenti, a conferma di un certo ideologismo e del provincialismo dei nostri osservatori. Ma farsi condizionare da una simile ottica parziale preclude la piena comprensione delle implicazioni del caso Fiat, che vanno oltre le specificità delle soluzioni adottate (oltretutto diverse anche fra le vertenze di Pomigliano e Mirafiori). Lo ha dimostrato l'iniziativa di Federmeccanica non solo di denunciare il contratto collettivo dei metalmeccanici, ma di mettere in discussione la stessa supremazia del contratto nazionale rispetto agli accordi aziendali (Del'Aringa, 2010; Mariucci, 2010; Cella, 2010; Leonardi, 2010; Morese, 2011; De Luca Tamajo, 2010).

Le implicazioni di tali iniziative vanno oltre le particolarità del contesto italiano perché investono la capacità di tutti i sistemi contrattuali e sindacali, costruiti in contesti nazionali e sostenuti da attori pure nazionali, di funzionare nell'ambito dei mercati globalizzati e di reggere le pressioni che tale nuovo contesto esercita sugli attori del sistema, le parti sociali e lo Stato nazionale. Non a caso la pressione sui sistemi nazionali di contrattazione collettiva è andata crescendo già prima dell'attuale crisi finanziaria ed economica, in parallelo con l'aprirsi dei mercati globali. Nel

* Tiziano Treu, senatore, vicepresidente dell'XI Commissione permanente Lavoro e previdenza sociale.

contempo si sono moltiplicati i segnali di criticità degli stessi sistemi, a cominciare dalle spinte al decentramento delle strutture contrattuali e dalla rottura dei quadri di regolazione nazionale in molti ordinamenti europei, emblemizzati dai contratti cosiddetti di concessione e dalle clausole in deroga.

Queste pressioni hanno investito tutti i sistemi contrattuali, non solo quelli europei ma anche quelli anglosassoni e degli Stati Uniti, che sono privi di una struttura di contrattazione nazionale e di una regolazione contrattuale e legale di carattere generale e tendenzialmente rigida. Nell'assetto fortemente decentrato della contrattazione di quei paesi la pressione concorrenziale si è scaricata direttamente sulle singole aziende, senza le difese e i condizionamenti presenti nei paesi europei nei quali operano regole generali di legge e di contratto. Una situazione simile potrebbe verificarsi anche in Italia se cadesse il sistema di contrattazione nazionale, come ipotizzato dalla proposta di Federmeccanica (Treu, 2011).

Negli Stati Uniti la rottura delle prassi contrattuali storiche si è consumata caso per caso a livello aziendale. Le difficoltà aziendali hanno costretto spesso i sindacati ad accettare accordi concessivi, cioè peggiorativi rispetto alle condizioni preesistenti. La formula è appunto quella del *concession bargaining*, opposta ai tradizionali accordi acquisitivi, e non quella degli accordi in deroga, che implica la divergenza delle intese aziendali rispetto a fonti nazionali o comunque sovraordinate. La pratica del *concession bargaining* negli Stati Uniti è non a caso antecedente a quella diffusa nel contesto europeo e nella stessa Gran Bretagna, che mantiene, pur con una struttura contrattuale fortemente articolata, esempi di contrattazione settoriale e strutture di controllo sindacale più centralizzate che negli Stati Uniti. Infatti, le prime esperienze analizzate di *concession bargaining* risalgono negli Stati Uniti agli anni settanta, a conferma della rilevanza della struttura contrattuale anche per questo fenomeno (Bordogna, 1985). In un ordinamento come quello statunitense, privo di regole generali e con debole legislazione protettiva, le singole aziende hanno dovuto fronteggiare isolatamente le pressioni competitive e quindi accettare adattamenti contrattuali anche in presenza di crisi circoscritte, che in un contesto di contrattazione nazionale e di legislazione protettiva come quello europeo avrebbero potuto essere superate. Conseguentemente i contenuti e le forme di *concession bargaining* negli Stati Uniti sono alquanto diversificate e legate alle circostanze aziendali. I parametri per la

loro valutazione sono le circostanze del caso e la storia precedente della contrattazione aziendale; oppure il confronto con casi simili nei settori, come l'auto, dove esistono poche grandi aziende e opera una sorta di *pattern setting* fra la contrattazione svolta in queste aziende.

Le implicazioni della contrattazione concessiva degli Stati Uniti sono più ampie di quelle rilevabili nella nostra esperienza, perché riguardano le sorti di una negoziazione aziendale che regola l'intera gamma delle condizioni di lavoro; non solo quelle attinenti al rapporto singolo, ma anche quelle previdenziali, dai fondi pensione alla previdenza sanitaria, largamente dipendenti dalle contribuzioni aziendali. Una posta in gioco così alta dà ragione della criticità di quegli episodi e della durezza delle concessioni cui sono indotti i sindacati per salvare non solo l'occupazione, ma le proprie condizioni di welfare attuali e future.

Clause derogatorie e contratti di concessione si sono andati diffondendo da anni anche in ordinamenti più strutturati del nostro come quello tedesco, fino a interessare interi settori contrattuali (vedi i dati di Hassel, 2010). La crisi scoppiata nel 2008 ha aggravato tali criticità, moltiplicando le deroghe alle regole generali dei contratti e incrinando gli assetti sociali ed economici prevalenti nei vari paesi. I due aspetti della crisi hanno interagito l'uno con l'altro, più che in passato. Il che riflette l'accresciuta interdipendenza fra le varie componenti dei sistemi, tipica anch'essa delle strutture socio-economiche moderne. Queste implicazioni della globalizzazione e della crisi sul complesso delle relazioni industriali e sociali sono al centro delle analisi, non solo degli osservatori, come testimoniano fra l'altro i temi dei recenti congressi dell'Associazione internazionale di relazioni industriali (Ira), ma degli organismi internazionali competenti in materia sociale: l'Ilo, la Commissione europea, la Fondazione di Dublino e le organizzazioni europee delle parti sociali.

Una riflessione di questa ampiezza, accompagnata dalle indagini comparate, è utile per valutare con maggiore completezza anche le implicazioni del caso Fiat e le prospettive del nostro sistema contrattuale. Le risposte alla globalizzazione e alla crisi dipendono da fattori che vanno oltre le variabili strettamente lavoristiche e sindacali, come mostrano le indagini comparate; non solo dalla strategia delle parti ma dalla situazione economica del paese, dal posizionamento dei diversi settori produttivi, dalle condizioni anche contingenti delle singole aziende, fino al ruolo dei governi nazionali e locali che continuano a essere rilevanti, nonostante la

globalizzazione, sulle dinamiche industriali e sindacali. Lo confermano tutti gli interventi recenti di esecutivi anche di diverso orientamento politico. Infatti le risposte dei sistemi nazionali alle sfide della globalizzazione e della crisi presentano non poche diversità all'interno della stessa Unione Europea, che pure si ispira a un modello sociale comune, che valorizza istituzionalmente il metodo contrattuale e il dialogo fra le parti.

Le vertenze recenti indicano la persistenza di diversità nazionali anche nelle nostre materie e una accentuata competizione fra i vari ordinamenti nazionali (Visser, 2004). Secondo alcuni suggeriscono in realtà una dicotomia crescente fra la europeizzazione e la nazionalizzazione delle relazioni industriali. La europeizzazione non dipende più tanto, come si è tradizionalmente pensato e auspicato, da una armonizzazione verticale indotta dalle autorità comunitarie, quanto dal confronto orizzontale e dalla competizione fra diverse politiche nazionali e persino locali. Queste tendenze si manifestano nelle diverse strategie politiche e sindacali di due gruppi di paesi: quelli dell'area del marco (Germania, Austria, Olanda, Belgio, Francia e Danimarca) e quelli dei paesi mediterranei (Spagna, Italia, Grecia e Portogallo) e per altro verso gli altri paesi di recente europeizzazione, non ancora entrati nell'area euro. Non posso approfondire questi orientamenti europei, che pure sono rilevanti e ne parlerò. Voglio invece indicare subito alcune tendenze convergenti, nonostante le diversità nazionali, che riguardano direttamente il ruolo delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva nel fronteggiare la crisi.

La tendenza più evidente è quella verso il decentramento, che investe in misura maggiore o minore tutti i sistemi europei, compresi quelli a struttura contrattuale centralizzata, come i paesi nordici e in parte l'Italia (Cella, Treu, 2009). Tale tendenza è apparsa già negli anni ottanta, con le spinte alla negoziazione relativa alla riduzione degli orari di lavoro e agli orari flessibili; si è estesa poi ad altri contenuti del rapporto, fino agli aspetti retributivi. I motivi addotti a fondamento di questa tendenza non sono contingenti, ma riguardano le determinanti strutturali del sistema, in particolare la diversificazione dei sistemi produttivi, dei mercati del lavoro e della composizione della manodopera indotta dalle innovazioni tecnologiche e organizzative, che rendono meno praticabili forme regolatorie standardizzate per interi settori. La accresciuta competizione internazionale ha enfatizzato la stessa tendenza, perché ha ridotto la funzione storica dei contratti nazionali di togliere le condizioni di lavoro dalla con-

correnza fra le diverse imprese nazionali. Questa funzione viene meno o si indebolisce nella misura in cui i mercati dei prodotti sono integrati a livello sovranazionale (Visser, 2004). Si riduce l'interesse delle imprese, specie quelle più esposte alle pressioni competitive, a seguire regole comuni, anche se dettate dalle loro organizzazioni, come si è visto emblematicamente nel caso Fiat.

La globalizzazione spinge in tale direzione, anche perché rende meno utile, pur senza eliminarlo, l'intervento dello Stato nelle relazioni industriali, che è stato storicamente un fattore determinante per la centralizzazione delle strutture contrattuali (Cella, Treu, 2009, p. 31). La globalizzazione e la crisi hanno modificato anche le tendenze storiche per cui le fasi basse del ciclo normalmente favoriscono la centralizzazione. Tali tendenze sono state sostenute in passato per l'esigenza, condivisa dagli imprenditori, di controllare centralmente le dinamiche salariali, in un contesto inflazionistico. A fronte delle pressioni competitive questa preoccupazione degli imprenditori cede il passo all'esigenza di ridurre l'incidenza degli istituti, non solo salariali ma soprattutto organizzativi e normativi, che ostacolano le flessibilità e le innovazioni produttive necessarie a rispondere alle mutevoli richieste dei mercati internazionali e ai fattori di qualità e affidabilità soprattutto in periodi di difficoltà di crescita (Cella, Treu, 2009). Non a caso i tentativi di far rientrare le dinamiche contrattuali entro regole centrali, secondo la tradizione, sono sostenuti soprattutto dai sindacati, dalle strutture di vertice, più che dalle strutture di base (i consigli tedeschi negoziano accordi aziendali senza neppure avvertire le organizzazioni sindacali nazionali).

Tali tentativi hanno avuto esiti alterni nei vari paesi, in dipendenza dagli atteggiamenti, di sostegno o meno, dei poteri pubblici e della loro residua efficacia. In ogni caso la negoziazione di vertice riconosce margini crescenti di autonomia ai livelli negoziali decentrati. In realtà i sistemi contrattuali a più livelli, come il nostro (ed altri europei), risentono di spinte contrastanti e riflettono tendenze ambivalenti degli imprenditori, più ancora che dei sindacati. Da una parte, la maggioranza degli imprenditori, specie quelli più piccoli e meno esposti, sembra ancora apprezzare la funzione stabilizzatrice e pacificatrice del contratto collettivo nazionale; dall'altra, richiede più flessibilità per adattare o cambiare le regole nazionali. Mentre non mancano le imprese, per ora una minoranza ma in crescita, che puntano al superamento del contratto di categoria o addirittura

tura all'uscita tout court dal sistema contrattuale collettivo. Proprio per rispondere a queste pressioni si sono introdotte le clausole di deroga, via via diffuse in quasi tutti i sistemi contrattuali europei. Questa è la risposta più rilevante, anche se non l'unica, che i sistemi europei strutturati in più livelli contrattuali hanno predisposto per conciliare le spinte al decentramento e alla diversificazione delle condizioni di lavoro con il mantenimento di un quadro di regole generali. Tali clausole sono alquanto differenziate sia per i contenuti sia per le condizioni di applicabilità: il che riflette la diversa incidenza delle pressioni competitive sulle singole imprese, più ancora che sui diversi settori, in corrispondenza con le specifiche condizioni produttive.

I contenuti prevalenti riguardano – come si diceva – l'orario e le forme di organizzazione del lavoro, correlate alla diversificazione delle condizioni produttive e alle necessità di innovazioni e ristrutturazioni. L'intervento sugli orari è a sua volta diversificato, perché risponde sia all'esigenza di promuoverne la flessibilità sia alla necessità di aumentarne la durata (tramite per lo più il ricorso agli straordinari), in controtendenza rispetto a quanto avvenuto nei decenni passati. In Germania la tendenza è di tornare alle 40 ore, dopo la riduzione a 35 degli anni ottanta. Un contenuto frequente di questi accordi riguarda la definizione di periodi di orario ridotto, intesi a ridurre l'impatto occupazionale delle crisi con forme di compensazioni salariale a carico sia dei sistemi previdenziali, sul tipo della nostra cassa integrazione, sia delle parti datoriali. In questo, come in altri casi, le clausole di apertura, anche se negoziate in sede bilaterale dalle parti contraenti, sono accompagnate da interventi mediatori e di sostegno del potere pubblico (quindi hanno carattere sostanzialmente trilaterale) e talora da programmi di riqualificazione professionale dei lavoratori interessati (Seifert, 1999; Hassel, 2010; Haipeter, 2008).

Le clausole riguardanti la retribuzione hanno avuto una diffusione più recente legata alle pressioni della crisi, anche qui con significative varianti: da quelle che riguardano la riduzione o la soppressione di elementi accessori del salario, al differimento di aumenti previsti dai contratti nazionali, a vere e proprie riduzioni salariali, per lo più riferite ai lavoratori neoassunti; e, per altro verso, all'allargamento dei differenziali salariali, anche qui in controtendenza con i precedenti. Se questi sono i contenuti più frequenti delle deroghe, la tendenza è a generalizzarle e ad allargarne la portata, fino al punto che in paesi come il Belgio le deroghe ai contrat-

ti di settore sono ammesse su quasi tutte le materie, previa approvazione sindacale.

L'ampliamento dei contenuti si è accompagnato con una estensione degli ambiti e delle condizioni di applicabilità. Le deroghe riguardano ormai non solo situazioni di crisi aziendale, specificatamente accertabili, ma possono essere invocate anche da imprese profittevoli per reagire alle minacce alla loro competitività futura e per evitare delocalizzazioni (come nel caso Fiat), quindi in situazioni di meno agevole definizione e controllo da parte sindacale e dalle autorità pubbliche. In parallelo è cambiata la portata complessiva temporale di queste soluzioni derogatorie e quindi la loro rilevanza di sistema. Mentre nella concezione originaria, ancora riprodotta in molti testi, esse sono previste come eccezionali e temporanee, con riferimento a termini precisi o al superamento delle situazioni di crisi, la evoluzione dei loro contenuti prefigura una potenziale ricorrenza nel tempo, se non una vera e propria stabilità e normalità.

Analogamente diversificate, in dipendenza dagli stessi caratteri, si presentano infine le condizioni richieste nei vari sistemi per la attivazione delle deroghe. La contropartita più ricorrente di tali clausole, come dei contratti di concessione, comprende forme di garanzia occupazionale, prevalentemente di carattere difensivo. L'obiettivo è allargare gli spazi di flessibilità interna nell'uso della manodopera, tramite variazioni di orario e organizzative, per evitare l'alternativa della flessibilità esterna, cioè dei licenziamenti. Nei sistemi e nelle aree dove la presenza sindacale è più diffusa, la attivazione delle deroghe è condizionata all'approvazione, o quanto meno alla consultazione, dei sindacati, quelli locali come in Belgio e Danimarca, quelli nazionali come nel caso italiano (Visser, 2004). Ma la effettività dei controlli sindacali non è garantita di per sé dalle previsioni contrattuali, compresa la stessa contrattazione nazionale, in quanto dipende dalla capacità dei rappresentanti sindacali di incidere sulle circostanze specifiche e può variare secondo l'autorevolezza e i tipi delle rappresentanze aziendali. In sistemi come quello tedesco, con un canale doppio di rappresentanza, cioè con rappresentanze dei lavoratori in azienda distinte dalle organizzazioni sindacali, ancorché a esse legate, la pressione delle crisi induce spesso le prime ad agire con ampi margini di autonomia, cioè a concordare deroghe senza l'approvazione ufficiale delle seconde, e talora oltre i propri poteri formali, che non sono strettamente negoziali. La stessa pressione in altri casi induce alla introduzione di deroghe ai contratti nazionali per iniziativa unilaterale dell'impresa.

Questa evoluzione della pratica delle deroghe ha reso più evidenti le loro implicazioni di sistema, all'inizio largamente sottovalutate non solo in Italia. È oggetto di contrasti, anche in paesi a sindacalismo unitario e meno percorso da tensioni ideologiche del nostro. Si è arrivati a sostenere che la diffusione delle deroghe ha permesso al contratto nazionale di sopravvivere, ma cambiandone la sostanza, cioè trasformandolo da strumento regolatorio in senso stretto a una indicazione di quadro che ammette modifiche normative in direzioni più o meno favorevoli ai lavoratori e che stabilisce procedure per attribuire poteri ai vari attori e per risolvere le controversie relative. Si passerebbe da un forma di *hard law* a una di *soft law*, per usare termini entrati nel linguaggio giuridico recente.

Questa è una indicazione forse eccessiva o prematura. Ma indubbiamente l'uso allargato delle clausole di deroga mette in discussione alcuni principi fondamentali della contrattazione collettiva, come si è configurata fin qui: la uniformità delle norme generali, il principio cosiddetto del *favor* o del trattamento più favorevole, il diritto dei contraenti nazionali di controllare la applicazione delle regole da essi concordate, la intangibilità dei diritti acquisiti, il rapporto fra diritti collettivi e individuali, compresi quelli sanciti dalla legge. Tale aspetto è particolarmente enfatizzato e controverso nel caso Fiat. In realtà non trova corrispondenti a mia conoscenza in altri ordinamenti. Il che segnala una particolarità, se non un'anomalia, del caso Fiat. Ancora una volta la si dovrebbe valutare alla luce delle esperienze di altri paesi e di altre aziende che hanno affrontato situazioni di crisi senza sollevare tanto clamore. La clausola di controllo dell'assenteismo introdotta in versioni diverse negli accordi di Pomigliano e di Mirafiori risponde a situazioni anomale o a veri e propri abusi nelle assenze per malattia. La soluzione di sospendere la indennità integrativa nei primi giorni di malattia è criticabile sul piano dell'opportunità gestionale; perchè non mancano altri metodi per prevenire assenteismi anomali, metodi praticati in molte aziende anche delle dimensioni della Fiat. Non ritengo che invece essa si possa attaccare sul piano della legittimità, tanto meno costituzionale. La indennità integrativa di malattia è un istituto contrattuale e come tale modificabile in via contrattuale. Oltretutto è stato storicamente variabile, nella misura e nelle condizioni, secondo le valutazioni discrezionali dei negoziatori; e così risulta anche in quegli ordinamenti (non tutti) che hanno istituti simili.

Più delicata è la valutazione della clausola cosiddetta di responsabilità,

presente nei medesimi termini in entrambi gli accordi Fiat, perché coinvolge il diritto di sciopero e i suoi possibili limiti. Ho già argomentato altrove (Treu, 2010; vedi anche Romagnoli, 1988) che questa clausola non può essere censurata sul piano della legittimità, pur rappresentando una rottura rispetto alla nostra tradizione contrattuale, nazionale e aziendale. Salvo che nell'area dei servizi essenziali, si è evitato di definire limiti al conflitto sia in capo ai sindacati sia tanto più ai lavoratori. Le clausole di tregua (coraggiosamente) inserite in certi accordi degli anni settanta, fino all'accordo interconfederale del 1993, hanno trovato scarso seguito pratico. Mi limito a ricordare che la pratica delle clausole di tregua in entrambe le varianti è diffusa negli ordinamenti europei (Jacobs, 2007). È ritenuta legittima se contenuta in limiti circoscritti, coerenti con gli impegni assunti, come è nel caso Fiat, ed è parte integrante dei patti in deroga e degli accordi legati a situazioni di crisi. In tali situazioni l'obbligo di astenersi da contestazioni conflittuali e da comportamenti contrastanti con il raggiungimento degli obiettivi aziendali è una garanzia di affidabilità degli impegni assunti. Per questo è una condizione che le aziende richiedono normalmente per chiudere gli accordi, mentre per i sindacati è un elemento rilevante di scambio per ottenere i risultati negoziali ricercati.

Le denunce di incostituzionalità riferite alle clausole degli accordi Fiat sono forzate; hanno attratto l'attenzione soprattutto nelle polemiche pubbliche, contribuendo a far passare in secondo piano altri aspetti di merito delle intese (Treu, 2010). Anche qui è utile il raffronto con le altre esperienze. L'opportunità delle deroghe si giudica dall'equilibrio raggiunto in concreto fra sacrifici richiesti ai lavoratori e impegni dell'azienda per superare la crisi e salvaguardare le prospettive dell'occupazione. L'equilibrio deve valutarsi riguardo sia ai sacrifici economici, spesso prioritari nelle esperienze straniere, ma non nel caso Fiat, sia alle modifiche dell'orario e delle modalità del lavoro. Questo secondo aspetto è particolarmente rilevante, non solo perché incide sulla qualità della vita in fabbrica, ma perché segnala le scelte di fondo con cui l'azienda si impegna per superare la crisi. Qui le esperienze concrete mostrano differenze rilevanti fra strategie di mero contenimento di costi e interventi finalizzati a innovazioni organizzative, tecnologiche e produttive. I sacrifici richiesti con le deroghe hanno un significato e prospettive di successo diversi se servono ad attivare scelte di quest'ultimo tipo e non si limitano a ratificare riduzioni di costi, che oltretutto di solito non bastano a sostenere la competitività.

Nel caso Fiat questi aspetti presentano criticità poco esplorate anche per l'incertezza delle indicazioni dell'azienda. Osservatori non prevenuti (Pero, 2011) hanno osservato ad esempio che il metodo Wcm adottato nell'industria dell'auto non determina necessariamente un peggioramento delle condizioni di lavoro, ma richiede di essere applicato in un contesto organizzativo e tecnologico innovativo; più di quanto non avvenga a Mirafiori e Pomigliano, che da questo punto di vista sono fabbriche obsolete. Ancora più rilevante è il fatto che la applicazione non può essere imposta dalla tecnostuttura, ma deve lasciare margini di flessibilità nell'attribuzione delle mansioni e degli orari per affidarle alle autodeterminazioni dei team di lavoro.

Tale esigenza richiama il tema del controllo sindacale, richiedendo un coinvolgimento partecipativo dei lavoratori nella gestione delle intese, specie per questi aspetti. Questi sono punti decisivi rilevati dalle esperienze straniere, in particolare da quella tedesca e dei paesi nordici, ove il sindacato ha forti capacità di incidenza nella vita di fabbrica. I sindacati di quei paesi accettano le clausole di deroga, anche se implicano sacrifici, purché esse siano controllate nei contenuti e negli ambiti di operatività e siano accompagnate da un'attività partecipativa: non solo quella regolata dalla legislazione sulla cogestione, ma quella riferita alle scelte quotidiane relative all'organizzazione del lavoro e della produzione, che sono le più rilevanti per le condizioni di lavoro, per la loro accettabilità e anche per il successo.

Il contesto sindacale e politico italiano non ha permesso il diffondersi di pratiche partecipative per motivi risalenti nel tempo e tuttora non superati: e la Fiat non è certo una eccezione. Un rafforzamento di tali pratiche aiuterebbe molto ad affrontare le difficili scelte imposte dalla crisi, non solo la questione delle deroghe. Lo dimostra il fatto che le aziende ove si sono praticate forme diffuse di coinvolgimento dei sindacalisti e del sindacato sono riuscite ad affrontare situazioni di crisi e di sviluppo con successo e senza i traumi registrati alla Fiat. C'è qualche segnale che l'accordo di Mirafiori mostri di voler imboccare questa strada, istituendo una rete di commissioni miste per seguire alcuni aspetti applicativi dell'intesa. Il giudizio finale sull'accordo dipenderà molto dalla capacità di queste commissioni di introdurre reali elementi di partecipazione nella gestione dei processi e delle innovazioni organizzative necessarie a migliorare la competitività aziendale. Si tratta di forme partecipative confacenti al-

la tradizione italiana, quindi non di tipo cogestionale: ma nonostante questo il loro utilizzo è importante, tanto più in un contesto difficile come la Fiat.

Le esperienze riscontrate nei vari paesi, sia di *concession bargaining* sia di deroghe contrattuali, confermano che esse stanno introducendo non semplici aggiustamenti al sistema tradizionale di contrattazione, ma un vero e proprio cambio di paradigma. Non sorprende che siano oggetto di valutazioni contrastanti. Anche osservatori non prevenuti riconoscono le criticità di tali esperienze e i rischi che esse comportano per il futuro dei rapporti collettivi. Il bilancio dei risultati non è ancora assestato, e variando secondo i contesti delle caratteristiche dei sistemi sindacali, degli orientamenti del governo e delle politiche pubbliche, che – come si diceva – sono ancora rilevanti.

L'esito degli scambi fra deroghe e obiettivi occupazionali dipende inoltre in buona misura da fattori esterni alle relazioni industriali riguardanti le politiche pubbliche, sia di sostegno al reddito dei lavoratori e alla loro riqualificazione sia di incentivo alle imprese e all'innovazione produttiva. Le ricerche disponibili segnalano casi di relativo successo in cui gli accordi in deroga, e in generale i Patti per l'occupazione e la competitività (Pec), hanno dato origine a scambi a somma positiva; in quanto i sacrifici richiesti ai lavoratori hanno avuto come contropartita effettive garanzie occupazionali da parte delle imprese, e in alcuni casi hanno favorito la ripresa dell'occupazione e miglioramenti della competitività aziendale. Ma queste esperienze creative sono relativamente limitate; come si è detto, *the high road is not too busy* (Hyman, 2010).

Nella gran parte dei casi le soluzioni accettate dal sindacato sono risultate prevalentemente difensive. Al di là delle formulazioni, gli stessi Pec hanno spesso rappresentato una variante dei contratti di concessione motivati dall'urgenza di prevenire o ridurre perdite occupazionali (Seifert, Massa, 2005). Per di più la dichiarata temporaneità delle deroghe è legata all'assunto, tutto da verificare, che la crisi sia un fenomeno temporaneo, cui si possono dare risposte temporanee. La ricerca dell'Ilo rileva che se la crisi dovesse continuare più a lungo del previsto, tali soluzioni risulterebbero insufficienti, sia per le finanze pubbliche, laddove chiamate in causa, sia per le condizioni e i redditi dei lavoratori (Glassner, Keune, 2010). Il che richiederebbe di rinegoziare le clausole, con maggiori difficoltà e maggiori conflitti di quanto non si sia verificato finora. Ma le stes-

se analisi riconoscono che il carattere prevalentemente difensivo di questi accordi è una conseguenza pressoché obbligata dell'attuale contesto economico e dello squilibrio nei rapporti di forza che esso comporta tra le parti.

In una prospettiva di sistema va considerato inoltre che queste deroghe possono essere un prezzo necessario per salvare i contratti nazionali di settore, laddove essi esistono. Il mantenimento di un quadro contrattuale di categoria, sia pure derogabile e meno stringente del passato, nonché di in-tese confederali, bipartite o tripartite di più ampio raggio, costituisce una salvaguardia contro il decentramento incontrollato che porterebbe dispersione dei trattamenti e delle condizioni di lavoro, o peggio contro l'elusione tout court delle regole contrattuali. Inoltre il mantenimento di contratti di categoria, nonostante l'impatto negativo dell'internazionalizzazione dei mercati sulla loro utilità per le imprese, riveste una rilevanza anche nello stabilizzare le previsioni aziendali circa l'evoluzione delle condizioni di lavoro e degli investimenti a lungo termine. Per altro verso, una base generale di regole e diritti può creare sicurezze e costruire un plafond per aggiustamenti flessibili necessari a livello decentrato. Si è sostenuto, con riferimento specifico alle esperienze tedesche, che le clausole di deroga sono una «riforma dall'interno» della contrattazione nazionale, alternativa all'uscita delle imprese dal sistema contrattuale e a una deregolazione del mercato del lavoro (Hassel, 2010) richiesta dalle imprese e talora avallata dal legislatore. In ogni caso le deroghe, e in generale le forme di decentramento organizzato, sono una risposta alla crisi che, per quanto limitata dalle contingenze, possono permettere la riduzione dei danni nell'immediato e, nella prospettiva di una ripresa economica, favorire una rinnovata dinamica contrattuale positiva, come mostrano i primi segnali dell'esperienza tedesca.

Per questi motivi si spiega come i sindacati di quei paesi abbiano ritenuto di avallare le varie forme di contrattazione in deroga, anche le più difficili, senza le lacerazioni verificatesi nell'esperienza italiana. D'altra parte una valutazione realistica, condivisa dalle forze sindacali e politiche di tali paesi, segnala che nelle attuali condizioni sfavorevoli di contesto sono impraticabili strategie di semplice difesa dello status e di rifiuto di ogni tipo di concessione. Strategie simili presentano il rischio di favorire una selezione avversa, cioè una conservazione dei diritti, nelle aree forti o più protette del mercato del lavoro, anche oltre il necessario a scapito del-

le realtà più deboli o più esposte, con la conseguenza di aggravare le divaricazioni nelle condizioni di lavoro e di pregiudicare il quadro di regole nazionali che costituisce la garanzia minima anche per i settori marginali del sistema. D'altra parte, in assenza di strategie sindacali di controllo degli accordi in deroga, lo stesso quadro legale potrebbe avallare tendenze a un decentramento senza regole. Va ricordato che questa è la situazione nel nostro sistema, perché la giurisprudenza prevalente riconosce che gli accordi in deroga alla contrattazione nazionale, in quanto atti di autonomia collettiva, sono comunque validi, anche oltre i limiti stabiliti dall'accordo interconfederale del 2009 e dai successivi contratti collettivi nazionali. Una analoga situazione è ipotizzata nell'ordinamento tedesco e paventata dai sindacati, anche perché i consigli aziendali sono relativamente autonomi dai sindacati nazionali e – come si diceva – hanno preso iniziative derogatorie forzando i limiti del quadro nazionale al di là dei loro poteri.

Voler difendere il sistema di contrattazione collettiva di categoria e confederale nei termini in cui ha funzionato nel secolo scorso, si è detto, è altrettanto illusorio che voler ricostituire uno Stato nazionale capace di determinare in toto le sorti dell'economia e del welfare (Visser, 2004). Tanto più che le reazioni di protesta di fronte alla crisi hanno portato a conflitti anche aspri, ma isolati, e non a mobilitazioni di massa. Né i sindacati nazionali, e le loro espressioni europee, al di là di una qualche «radicalizzazione» nelle dichiarazioni, hanno dato sostegno durevole a tali mobilitazioni (Hyman, 2010). Con il che le manifestazioni di protesta sembrano essersi esaurite o attutite, nonostante i persistenti disagi nelle condizioni occupazionali e di reddito di ampie fasce di lavoratori e il drammatico diffondersi della precarietà e della disoccupazione. Pur con questi condizionamenti, le tendenze della contrattazione sono lungi dall'essere omogenee e predeterminate. Alcune variabili rilevanti al riguardo sono interne alle dinamiche delle relazioni industriali. La maggior intensità della sindacalizzazione e la diffusione della copertura contrattuale hanno favorito un maggior controllo sindacale delle deroghe, con contenimento delle scelte unilaterali delle imprese, anche possibili soluzioni orientate all'innovazione qualitativa dei sistemi di produzione e dell'organizzazione del lavoro e a un uso positivo della flessibilità.

Il controllo sindacale sull'uso delle deroghe è particolarmente accentuato nell'esperienza italiana, a quanto mi consta senza riscontri altrove. L'accordo interconfederale del 2009 ha infatti previsto una duplice forma di

controllo centralizzato sugli accordi in deroga: la definizione preventiva dei casi e delle materie suscettibili di deroga, con limiti rigorosi, e poi l'autorizzazione successiva all'attuazione della deroga da parte dei contraenti nazionali, su richiesta degli attori aziendali. Peraltro le indicazioni dell'accordo non sono state seguite nella contrattazione di categoria. La previsione di deroghe preesiste solo nel contratto dei chimici; essa non è stata ripresa nel contratto nazionale dei meccanici del 2009 non unitario. Gli ambiti e le condizioni della deroga sono stati definiti in un successivo adeguamento del contratto. Il che conferma l'incertezza e criticità della questione.

Altrettanto significativa nel caso italiano è la ricerca di soluzioni alternative capaci di contenere il ricorso alle deroghe. Un'indicazione in tal senso è contenuta nell'accordo interconfederale del 2009, che sollecita una semplificazione e riduzione del numero dei contratti collettivi nazionali. Tale direttiva è particolarmente rilevante nel nostro sistema, ove si riscontra una proliferazione estrema di contratti nazionali e dove i contenuti dei contratti sono sovraccarichi di norme regolatorie, anche di dettaglio, su tutti gli aspetti del rapporto di lavoro. Ridurre tale sovraccarico toglierebbe rigidità inutili e controproducenti alle normative contrattuali, permettendo di concentrare la tutela sugli aspetti essenziali delle tutele e lasciando spazio a scelte decentrate soprattutto in materie come l'orario e l'organizzazione del lavoro, che sono legate alle specifiche esigenze aziendali e oggetto tipico degli accordi in deroga (non solo nel caso Fiat). La semplificazione e il decentramento contrattuale inoltre servirebbero a ridimensionare la necessità di deroghe, limitandole a casi circoscritti e riducendo così i possibili rischi di destabilizzazione del sistema (che sono denunciati soprattutto dalla Cgil). L'ipotesi, ora in discussione sotto la spinta del caso Fiat, di definire normative specifiche per il settore auto non è priva di incognite e non è del tutto coerente con l'indicazione di ridurre il numero dei contratti. È presentata come un'occasione per allargare gli spazi della contrattazione decentrata sui contenuti indicati. Una scelta del genere richiederebbe il consenso di tutti i sindacati, compresa la Cgil, e dovrebbe inquadrarsi in una strategia complessiva. In realtà, se si vuole salvare il contratto nazionale dagli «assalti» delle deroghe o dalle uscite dal sistema esso dovrebbe essere semplificato e ampliato nel suo campo di applicazione per coprire quanti più settori possibili, fino a ipotizzare un contratto per tutto il comparto industriale, con norme di carattere generale che rappresentino la base per tutte le imprese (Cipolletta, 2011).

Ben diversa è l'ipotesi avanzata da Federmeccanica che prospetta la alternative fra contratto nazionale e contratto aziendale. Questa proposta, nonostante le espressioni minimizzanti, mette in crisi un punto essenziale dell'accordo del 2009, cioè l'equilibrio fra decentramento e contrattazione nazionale. Ipotizzare una alternative dell'accordo aziendale rispetto a quello nazionale implica una rottura della struttura contrattuale a due livelli su cui si è retto per decenni il nostro sistema. Il contratto nazionale può anche continuare, ma come un «optional», non come base comune di regole.

Il bilancio della contrattazione di crisi – come si è visto – è diseguale e dipende da variabili sia interne alle relazioni industriali sia di contesto economico e politico. È su questi fattori che occorre riflettere per valutare le esperienze in atto e per prefigurare le prospettive al di là delle contingenze specifiche. La tenuta del sistema tedesco anche nella gestione delle clausole di deroga è stato favorito sia dalla presenza di un sindacato unitario radicato a livello nazionale come in azienda sia dal carattere partecipativo delle relazioni industriali, sancito sul piano legislativo dalla normativa sulla cogestione (per le grandi aziende). Per altro verso, la solidità di quelle relazioni industriali è stata favorita non solo da interventi del potere pubblico di sostegno alle crisi aziendali e da politiche industriali rivolte a promuovere l'innovazione e la competitività del sistema produttivo. La situazione italiana presenta criticità su entrambi i versanti. I caratteri delle nostre relazioni industriali, specie in azienda, sono largamente conflittuali e le tensioni sono acute dalle divergenze esistenti fra i sindacati. Gli strumenti partecipativi configurati dalla contrattazione collettiva sono rimasti limitati, esposti alle tensioni conflittuali, osteggiati o sostenuti dalle organizzazioni imprenditoriali. Queste ultime hanno finora resistito ad accettare una normativa sulla partecipazione dei lavoratori alle imprese, anche nella versione «leggera» sancita dalle regole comunitarie sulla Società europea recepite nel nostro ordinamento (nel 2005) e riprese in recenti ddl in discussione in Parlamento (AS. n. 803, 2008; AS. n. 964, AC. n. 2688, 2009; AC. n. 1549, 2008). Non a caso esempi di gestione innovativa delle relazioni industriali, anche in situazioni di crisi e nelle intese in deroga, sono presenti in aziende che hanno accettato forme partecipative e si sono impegnate alla ricerca del consenso e del coinvolgimento dei sindacati. Detto questo, la pressione della crisi sulle relazioni industriali è destinata a durare e a mettere in discussione la tenuta anche

dei sistemi più consolidati. Gli strumenti ricordati e le misure di sostegno pubblico hanno permesso al sistema tedesco di contenere l'impatto della crisi e delle deroghe, ma non hanno impedito la erosione del sistema contrattuale, visibile nel calo della sindacalizzazione, nelle volontà autonomistiche, se non centrifughe, dei consigli aziendali, e nella tendenza a uscire tout court dal sistema di rappresentanza contrattuale di un numero consistente di imprese, non frenate dalle concessioni negoziabili con il sindacato (Streeck, Hassel, 2004; Haipeter, 2008).

Queste tendenze pongono sfide cruciali per il futuro delle relazioni industriali, e dello stesso assetto sociale, di cui i contratti di concessione sono solo una spia. I sindacati sono chiamati a innovare le loro strategie organizzative e contrattuali per rispondere ai bisogni di una popolazione lavorativa non più omogenea come quella che hanno rappresentato nel secolo scorso, ma differenziata per posizioni di lavoro, di mercato, per istruzione, etnia e aspettative personali.

Questo può richiedere di andare oltre i tradizionali criteri di aggregazione e contrattuali. Per questo l'attuale tendenza al declino della sindacalizzazione non può essere invertita senza profonde innovazioni nelle politiche pubbliche, che riequilibrino le condizioni di contesto e riaprano spazi all'azione collettiva per ricercarne di più specifici, legati ai diversi interessi e identità professionali; con tecniche e modelli vicini al sindacalismo professionale delle origini, poi sostituito dal sindacalismo industriale (Cella, 2007). Non mancano esperienze in tal senso, anche se sono concentrate su gruppi di lavoratori professionalizzati con buona posizione nel mercato del lavoro. Entrambi i requisiti sono necessari. L'identità professionale non è sufficiente, come prova la difficoltà di organizzare i lavoratori autonomi anche di seconda generazione. Le esperienze positive di queste nuove forme organizzative trovano ostacoli a diffondersi per le stesse condizioni strutturali che indeboliscono la posizione generale del lavoro nel sistema.

Non a caso la situazione delle relazioni industriali e il bilancio della negoziazione di concessione sono diversi nei paesi dove sono prevalsi orientamenti liberisti e in quelli che hanno adottato politiche pubbliche riformatrici. Azioni concertate fra parti sociali e poteri pubblici sono necessarie perché sia possibile un superamento della crisi positivo per imprese e lavoratori. Non è sufficiente riprodurre le prassi concertative del secolo scorso, che pure hanno rappresentato una espressione saliente di raccordo

fra relazioni industriali e politiche pubbliche nazionali. Del resto la pressione della crisi e della competizione globale ha inciso anche a questo livello, interrompendo le prassi concertative nazionali, ovvero inducendo divisioni fra i sindacati nell'interlocuzione con i governi (soprattutto se non amici, come quello italiano).

Tali prassi, e in generale l'azione politica, non possono limitarsi a stabilizzare il sistema nei suoi assetti precedenti, perché sono questi che hanno condotto alla crisi attuale; sono chiamati a intervenire sugli squilibri di fondo che ne sono alla radice. La premessa per interventi efficaci è riconoscere che la crisi trova origine nei meccanismi fondamentali del sistema economico e sociale, ereditato dal secolo scorso; in una crescita squilibrata e insostenibile, in assetti produttivi instabili e riduttivi delle potenzialità del lavoro, nella diseguale distribuzione del reddito (e delle opportunità) fra paesi e all'interno dei paesi, e ancora più a fondo nel sovvertimento dei parametri su cui si sono costruite le identità individuali e collettive del passato, con rischi di rottura del tessuto sociale e di divisione del paese (Ceruti, Treu, 2010). Se non si interviene su questi meccanismi i rimedi parziali non colgono il segno e gli stessi sacrifici contrattuali rischiano di essere inutili.

La crisi è di sistema e richiede innovazioni di sistema, sia nelle relazioni industriali sia nei modelli economici e sociali. Sul punto ho svolto altrove considerazioni più specifiche (Cella, Treu, 2009). Le implicazioni sono molteplici e in piena controcorrente rispetto alle posizioni economiche prevalenti, non solo in Italia. Si tratta di misurare le performance economiche oltre il breve periodo e con indicatori più complessi del Pil, come quelli suggeriti in sede internazionale (aspettative e qualità della vita, educazione, livelli di eguaglianza e di partecipazione); di combinare la qualità della crescita con l'equità della distribuzione della ricchezza, col contrasto alle situazioni di monopolio e di rendita, con la valorizzazione di tutti i lavori come fonte di progresso economico e civile. Si tratta di riequilibrare l'allocatione di risorse fra produzione di beni privati e di beni sociali, di contrastare l'assolutezza della concorrenza come criterio informatore dell'attività economica e di dare spazio a logiche cooperative e di partecipazione.

Le implicazioni per le relazioni industriali sono altrettanto profonde, se vogliono essere capaci nel nuovo contesto di tutelare le ragioni del lavoro conciliandole con le esigenze della competitività. Nel caso italiano occor-

re anzitutto rimediare a ritardi storici del nostro sistema, intervenendo su aspetti in altri paesi già regolati nei decenni passati e necessari per un ordinato svolgimento dei rapporti sindacali in qualunque contesto industriale avanzato. Mi riferisco in primo luogo alle regole contrattuali, o legislative, sulla misura della rappresentanza sindacale e sull'efficacia dei contratti collettivi; per altro verso, sulle condizioni di esigibilità dei contratti ai vari livelli, compresi i limiti di validità delle clausole di tregua.

Una revisione più profonda si richiede nella qualità dei rapporti fra le parti sociali e dell'azione di governo, tale da collocarla in prospettive nuove come quella dell'economia sociale di mercato. L'economia sociale di mercato non può non essere un'economia della partecipazione. Essa postula l'allargamento degli spazi di democrazia economica: un tema proprio del riformismo europeo, ma incompiuto, che è urgente rivisitare.

A ben guardare la sfida è ancora più impegnativa, perché le condizioni per risponderci non si possono realizzare nei confini degli Stati nazionali dove sono maturate le relazioni industriali storiche e le politiche del welfare state. La rottura degli equilibri su cui si sono fondate le istituzioni della nostra democrazia economica e sociale, comprese le relazioni industriali e i contratti collettivi, è legata a un fatto irreversibile come la globalizzazione dei mercati, che ha fatto sopravanzare le dimensioni dell'economia rispetto a quelle della statualità. Per questo le strategie per il riequilibrio non possono avere successo se restano limitate agli ambiti nazionali. I «materiali» su cui poggiano i nostri modelli sociali e statuali, anche i più avanzati, come quelli del Centro-Nord Europa, non sono sufficienti a costruire modelli competitivi nel contesto sovranazionale. Solo la costruzione di istituzioni e di politiche della medesima dimensione può evitare che la competizione fra ordinamenti nazionali avvenga al «ribasso», cioè si traduca in una riduzione dei diritti e in un peggioramento delle condizioni sociali di lavoro. Democratizzare la globalizzazione è un obiettivo lontano, che richiede un vero e proprio rivolgimento dell'architettura delle istituzioni internazionali e delle politiche degli attori, nazionali e sovranazionali, di cui ancora non si vedono i segni.

In questo percorso una responsabilità particolare compete ai paesi europei, perché lo spazio sociale europeo è una dimensione più praticabile di quella globale per sperimentare politiche sovranazionali; e la sua costruzione è un passo intermedio verso la definizione di politiche globali. La responsabilità per una tale costruzione riguarda le istituzioni comuni-

tarie, ma ancora prima le nostre democrazie, le istituzioni e gli attori politici e sociali che le hanno sostenute nel passato. Le istituzioni e gli attori nazionali ora sono chiamati a operare su scala transnazionale, pena perdere autorevolezza anche nei propri confini e subire i «ricatti» dei mercati internazionali. Tali ricatti pesano in particolare sui gruppi sociali e le aree più deboli, ma riguardano ora anche i settori centrali del lavoro subordinato e autonomo, come mostra la diffusione della contrattazione di concessione in tali settori.

Al momento attuale una debolezza degli assetti comunitari sta proprio nella scarsa influenza che essi hanno finora esercitato nelle politiche economiche e del lavoro (Giubboni, 2008). Cosicché l'integrazione positiva dei sistemi perseguita nei decenni passati sta cedendo il passo alla competizione fra gli ordinamenti nazionali, al di fuori di un condizionamento europeo. Per contrastare questa tendenza è più che mai necessaria un'azione concertata fra gli attori nazionali pubblici e sociali. Entrambi sono indeboliti dalla crisi. Ma organizzazioni sociali deboli possono aiutare Stati nazionali deboli e viceversa, a condizione che entrambi ridefiniscano i loro impegni su obiettivi comuni europei (Visser, 2004). Per i sindacati l'impegno a rafforzare la propria dimensione europea non è sufficiente ad avviare una contrattazione collettiva europea, per ora non all'orizzonte; ma è necessario per difendere le stesse organizzazioni nazionali e la struttura della contrattazione nazionale. Questa è l'indicazione proveniente dai settori più innovativi del sindacato europeo come la Federazione europea dei metalmeccanici.

Ma anche l'azione sovranazionale dei sindacati nazionali richiede di essere accompagnata da un sostegno delle istituzioni comunitarie, come è stato in altre fasi della vicenda comunitaria. A tal fine l'Unione ha a disposizione un mix di strumenti legali ed extra legali, dal metodo aperto di coordinamento al più tradizionale potere di fissare in certe aree regole vincolanti di comportamento. Serve l'impegno politico a utilizzarli su questo nuovo orizzonte.

Torna all'indice

I sindacati europei dopo la crisi globale

Roland Erne

1. Introduzione

Abbiamo l'incerto privilegio di vivere in un'epoca interessante. L'attuale crisi economica e finanziaria globale ha provocato così tante difficoltà a un numero talmente grande di persone in tutto il mondo che nessuno può rallegrarsi del fatto che si sia verificata. Ciononostante, l'attuale crisi del capitalismo finanziario globale è anche istruttiva, poiché svela dinamiche politiche e socio-economiche nascoste. La crisi non è soltanto dolorosa, ma mette anche in discussione la legittimazione del capitalismo del libero mercato e l'assetto politico e socio-economico dominante. Seguendo l'analisi di Karl Polanyi (2001 [1944]) sulle ondate passate di capitalismo estremo del mercato globale, c'è da prevedere un aumento dei movimenti di opposizione che mirano a subordinare l'economia alla società.

La prima parte di questo capitolo dimostra che è stata ancora una volta screditata l'idea di un mercato che si autoregolamenta. Resta però da vedere quali misure assumerà la società per proteggersi dai futuri *fallout* dei mercati globali. Mentre si fa sempre più diffusa l'opinione che l'economia debba essere governata da regole più rigorose, ciò non vuol dire necessariamente che le persone in tutto il mondo si impegneranno «in uno sforzo comune per subordinare l'economia alla politica democratica e ricostruire l'economia sulla base della cooperazione internazionale» (Block, 2001, xxxvii). Tuttavia, il capitolo giunge alla conclusione che qualsiasi

* Roland Erne è docente di Diritto delle relazioni industriali europee e comparate nell'University College di Dublino (Irlanda).

Viene qui pubblicata una versione del capitolo del volume Burroni L., Keune M., Mear-di G. (a cura di), *Economy and Society in Europe: A Relationship in Crisis*, Cheltenham, Edward Elgar, di imminente pubblicazione. Il libro, che ha come oggetto le prospettive di un movimento di opposizione alla mercatizzazione della società, è legato agli scritti in occasione dei festeggiamenti in onore di Colin Crouch.

fatalismo sulle prospettive di un movimento democratico di opposizione alla mercatizzazione della società è fuori luogo. Indubbiamente, la reazione politica iniziale alla crisi – vale a dire le enormi operazioni di salvataggio delle banche private e poi i tagli ai servizi pubblici – non è di buon auspicio per il futuro dei lavoratori e della democrazia ugualitaria. D'altra parte, quanto più le decisioni di natura socio-economica sono assunte dalle élite reali dei partiti politici e delle società commerciali, piuttosto che da forze di mercato astratte, tanto più è difficile mascherare gli interessi delle aziende che sono alla base di queste decisioni. È presumibile che ciò renda più facile ai movimenti sociali la mobilitazione del malcontento e la politicizzazione dell'economia.

2. Ripensare l'economia e la società dopo la crisi

Alcuni giorni dopo il crollo della Lehman Brothers, società di servizi finanziari che operava in tutto il mondo, un giornalista del *Guardian* chiese a un gruppo di esperti se la settimana di turbolenza che si era conclusa avesse cambiato il mondo (Butselaar, 2008). L'economista americano eterodosso Joseph Stiglitz rispose con la sicurezza di chi finalmente sta vincendo la diatriba accademica contro i colleghi ortodossi: «per certi versi, da un punto di vista intellettuale, questa crisi ha la stessa importanza della *Grande Depressione*. La Depressione ci ha insegnato che i mercati non si autocorreggono, o almeno non nei tempi che sarebbero necessari. È un fallimento della microeconomia equivalente a quelli macroeconomici degli anni trenta. I mercati finanziari non si sono comportati come avrebbero dovuto, non hanno cioè saputo gestire i rischi e allocare bene i capitali. Il risultato è che sono scomparsi i fautori del libero mercato. Sia la sinistra sia la destra sostengono ora che al governo spetta il compito di mantenere in equilibrio l'economia» (Stiglitz, 2008).

Per contro Naomi Klein, studiosa canadese e attivista della lotta per la giustizia globale, dubita fortemente che il crollo finanziario globale porterà a cambiamenti fondamentali in grado di determinare l'abbandono dei paradigmi economici pro-business che hanno dominato la politica economica sin dalla fine degli anni settanta. «Nessuno dovrebbe prestar fede alle affermazioni esagerate secondo le quali l'ideologia 'del libero mercato' sarebbe ormai sepolta. Nei periodi di espansione economica predi-

care il liberismo è conveniente, perché un governo assente dà modo alle bolle speculative di gonfiarsi. Quando poi esplodono, l'ideologia diventa un ostacolo e viene messa da parte, mentre i governi corrono ai ripari. Ma non temete: l'ideologia tornerà a ruggire più forte di prima, una volta portate a termine le operazioni di salvataggio finanziario. L'immenso debito che il settore pubblico sta accumulando per salvare gli speculatori diventerà poi parte di una crisi di bilancio globale che costituirà la motivazione razionale per giustificare i grossi tagli ai programmi sociali e una nuova spinta a privatizzare quel che resta del settore pubblico» (Klein, 2008).

A due anni dal crollo della Lehman Brothers, i dubbi della Klein si dimostrano più che giustificati. Le vittorie intellettuali degli economisti eterodossi sui fautori del libero mercato nel settembre 2008 non hanno impedito la «grande rapina americana» (Stiglitz, 2010a, p. 109) e gli altri salvataggi di banche che si sono susseguiti in tutto il mondo. Inoltre, l'ammonimento che le conseguenti misure di austerità avrebbero prolungato la crisi, provocando così sofferenze inutili, è stato ignorato (Krugman, 2010).

Paradossalmente il crollo finanziario ha dimostrato che persino l'imminente rovina di una società finanziaria può rivelarsi uno strumento politico efficace per gli interessi del business. Ovviamente le imprese ne ricavano un vantaggio, e non soltanto perché tendono a spendere più denaro per le attività di lobbying rispetto ad altre organizzazioni. Come è stato sottolineato da Claus Offe e Helmut Wiesenthal (1985), nelle democrazie capitaliste i politici dipendono strutturalmente dai detentori di capitali. Poiché ogni singola decisione di investimento – o la bancarotta di una società, potremmo aggiungere alla luce dei recenti avvenimenti – ha effetti sulla crescita dell'economia di un territorio, i politici devono tenere conto del punto di vista dei capitalisti, a prescindere dal fatto che siano o meno organizzati. Ciò semplifica enormemente il compito della rappresentanza degli interessi del business. Le associazioni di imprese non devono trattare i problemi complessi dell'azione collettiva che sono a carico dei sindacati e delle altre organizzazioni. Laddove uno sciopero degli investimenti da parte dei detentori di capitali non richiede un'organizzazione collettiva, l'astensione dei lavoratori richiede invece un'organizzazione collettiva e la volontà dei lavoratori di agire insieme, pur essendo possibili opzioni di rinuncia individuali. In un tale contesto i governi non solo stanno mettendo in atto ulteriori privatizzazioni dei servizi pubblici e tagli alla spesa sociale; i governi, le banche centrali e le organizzazioni sovranazionali (Com-

missione europea, Ocse, Fmi) stanno anche invocando la necessità di forti riduzioni dei salari e di prolungamenti dell'orario di lavoro (che vanno al di là della giornata lavorativa) e dell'età di pensionamento stabilite dalle normative. Nonostante il discredito della teoria neoliberista, sopravvive ancora il progetto politico che mira a «ristabilire le condizioni per l'accumulazione di capitale e ripristinare il potere delle élite economiche» (Harvey, 2005, p. 19).

Sembra che in tutto il mondo sia in atto una degenerazione dei governi che diventano puri e semplici «fornitori di servizi per il capitale finanziario» (Bode, Pink, 2010). Quasi ovunque le procedure democratiche sono state forzate per consentire i salvataggi delle banche. Persino in Svizzera, che viene spesso descritta come la democrazia più diretta del mondo, il salvataggio della Ubs, costato sei miliardi di franchi, è stato approvato con un decreto d'urgenza dell'esecutivo che ha blindato l'accordo per impedire che fosse oggetto di verifica parlamentare e popolare (Bundesrat, 2008; Boos 2008). Sebbene il parlamento abbia poi sostenuto implicitamente l'azione del governo, senza invitarlo in sostanza a renderne conto, l'adozione del decreto d'emergenza per l'Ubs «al fine di contrastare le minacce attuali o imminenti di grave disturbo dell'ordine pubblico o della sicurezza interna ed esterna» (articolo 185-3 della Costituzione svizzera) ha di fatto aggirato il diritto costituzionale in base al quale 50 mila persone possono richiedere che le leggi del parlamento e la legislazione di emergenza siano sottoposte al voto popolare (articolo 141 della Costituzione svizzera). Se ne può dedurre che «le teorie e i concetti del diritto pubblico cambiano in relazione all'impatto degli eventi politici», come aveva sostenuto durante la Repubblica di Weimar Carl Schmitt (1985 [1922], p. 16), l'infame giurista tedesco nazista apologeta del *Führerstaat* fascista.

Quasi ovunque l'opera di risanamento è stata affidata ai fautori della deregulation, ai controllori che non hanno svolto il loro ruolo, ai dirigenti delle banche d'investimento, cioè proprio a coloro che sono stati i principali responsabili di questo pasticcio. Non sorprende dunque che le soluzioni adottate per rimediare ai danni siano basate proprio sugli stessi principi che li hanno provocati. I titoli «tossici» sono stati semplicemente spostati dalle banche ai governi, anche se un tale passaggio non li ha resi meno tossici. Se è vero che lo stato sociale significava proteggere le persone contro le disfunzioni del mercato, l'attuale crisi ha dato origine a un nuovo regime di welfare «aziendale», in cui lo Stato assume il ruolo del portatore di rischio di ultima i-

stanza: quando le società finanziarie private erano sull'orlo del collasso, i loro rischi finanziari di proporzioni gigantesche sono stati semplicemente trasferiti al settore pubblico.

I mercati finanziari che hanno provocato la crisi – che a sua volta ha provocato i deficit – hanno taciuto finché si è speso denaro per le operazioni di salvataggio; ma ora stanno dicendo ai governi di tagliare la spesa pubblica. Si devono ridurre i salari, ma si mantengono i bonus per le banche. Gli hooveriani – fautori delle politiche pre-keynesiane, secondo le quali le crisi si affrontano con l'austerità – si stanno prendendo la rivincita. In molti ambienti i keynesiani, dopo aver vissuto un momento di gloria appena un anno fa, sembrano ora perdere terreno (Stiglitz, 2010b).

Data l'eredità di debito pubblico che ne deriverà e che «comprometterà i programmi economici e sociali negli anni a venire», le operazioni di salvataggio delle banche a opera delle amministrazioni Bush e Obama saranno certamente «considerate gli errori più costosi mai commessi da un governo democratico» (Stiglitz, 2010a, p. 110). Ma Stiglitz ha ragione quando definisce le operazioni di salvataggio delle banche un «errore»; un errore, cioè, che potrebbe essere corretto se solo l'amministrazione Obama si accorgesse alla fine che i fondamenti dell'economia ortodossa sono sbagliati? Oppure il fatto che l'offerta di tale sostegno statale alle banche private violi tutte le regole della teoria economica neoliberista dimostra soltanto che John Maynard Keynes e i suoi seguaci ritengono erroneamente che il potere degli interessi precostituiti sia di gran lunga esagerato rispetto alla penetrazione graduale delle idee. Non subito, certamente, ma dopo un certo periodo di tempo, perché nel campo della filosofia economica e politica non sono molte le persone che, una volta compiuti i 25 o 30 anni di età, sono influenzate da nuove teorie, ragion per cui le idee con le quali i dipendenti pubblici o i politici o anche i capipopolo interpretano l'attualità probabilmente non sono le più innovative. Prima o dopo, però, sono le idee e non gli interessi precostituiti a essere pericolose nel bene e nel male (Keynes, 2008 [1936]).

Considerando la rapida rimozione dei paradigmi keynesiani solo un anno dopo il crollo finanziario (Sachs, 2010), appare comunque opportuno sottolineare il ruolo dominante della politica degli interessi e il ruolo secondario delle idee nelle decisioni di politica socio-economica (Crouch, 2010). È possibile che il keynesismo, teoria che inglobava gli interessi settoriali sia del capitale sia del lavoro, «sarebbe potuto diventare il fondamento della politica

solo in condizioni di equilibrio sociale» (Skidelsky, 2010). Ciò mi riporta alla questione fondamentale del prossimo capitolo: quali sono le possibilità dei movimenti che si oppongono al capitalismo finanziario globale dopo il crollo? Sarà in grado la società di resistere a questa nuova ondata di mercatizzazione, come abbiamo potuto ipotizzare in base all'analisi di Polanyi (2001[1944]) delle passate ondate di mercatizzazione e dei movimenti di opposizione che hanno generato? O dobbiamo forse condividere il «pessimismo intransigente» (Burawoy, 2010, p. 311) che sembra aver colpito tanti studiosi contemporanei del lavoro e delle relazioni industriali (Baccaro et al., 2010)?

3. Le ragioni del «pessimismo intransigente»

Dopo il crollo della Lehman Brothers nel settembre 2008, numerosi studiosi hanno cercato di spiegare le origini dell'attuale crisi economica e finanziaria globale. Mentre chi ha fatto ricerche bibliografiche nelle banche dati delle riviste di tutto il mondo ha prodotto ben pochi risultati, il che è indice dei lunghi tempi di pubblicazione delle riviste considerate di forte impatto (Erne, 2007), l'elenco dei libri che trattano la tematica è notevolissimo. I libri sulla crisi sono in testa alle classifiche di vendita in molti paesi che sono stati colpiti dal crollo finanziario. L'opinione diffusa è che le politiche liberiste di deregulation degli ultimi trent'anni hanno portato all'attuale situazione. Pertanto la reintroduzione di normative più rigorose per il settore finanziario è presente in quasi tutti i programmi di riforma adottati dopo la crisi. Tuttavia, non solo gli studiosi marxisti (Burawoy, 2010; Harvey, 2010; Foster, Magdoff, 2009), ma anche gli studiosi che seguono la tradizione delle riforme sociali graduali, dubitano che le riforme della regolazione – cioè «l'insieme più pratico dei rimedi a disposizione» (Gamble, 2009, p. 155) – renderanno possibile un ritorno alla democrazia sociale e alla piena occupazione (Crouch, 2009a).

Colin Crouch (2009a) ha sottolineato che la crescita dell'economia degli Stati Uniti e del Regno Unito nell'era neoliberista non contava sul trionfo del mercato libero, quanto piuttosto sul dubbio successo di un regime politico, non riconosciuto in quanto tale, che egli definì «keynesismo privatizzato». In generale si ammette che le riforme neoliberiste del mercato del lavoro e gli sforzi delle imprese di sfuggire alle regolazioni nazionali abbiano garantito ai

detentori di capitali quote di profitto più elevate. Di conseguenza, il passaggio alla globalizzazione economica e al neoliberismo è stato spesso considerato come la risposta delle imprese alla diminuzione del tasso di profitto che Marx aveva previsto (Skidelsky, 2010; Glyn, 2006). Ma non si riconosce poi così spesso che le pressioni neoliberiste per la moderazione salariale avrebbero impedito la crescita e l'accumulazione continua del capitale, se la mancata garanzia del credito al consumo non avesse sostenuto la necessaria domanda aggregata di consumi (Harvey, 2005; Glyn, 2006; Foster, Magdoff, 2009). Di conseguenza, il termine keynesismo privatizzato si riferisce al fatto che la crescita economica negli Stati Uniti, nel Regno Unito e in altre economie neoliberiste è stata sostenuta dal *deficit spending* (spesa in disavanzo, *ndt*) privato, che a sua volta dipendeva dall'inflazione dei prezzi delle abitazioni e dalle bolle della borsa valori.

Nelle economie europee e dell'Asia orientale trainate dalle esportazioni, in particolare in Germania e in Cina, l'indebitamento privato è rimasto a un tasso più basso. Eppure queste economie hanno anche tratto vantaggio dal *deficit spending* privatizzato nelle economie neoliberiste. Non sarebbe stato possibile per le cosiddette «economie di mercato coordinate» (Hancké, 2010) perseguire politiche di crescita trainate dalle esportazioni, se la domanda aggregata di consumi globale non fosse stata sostenuta dalla bolla dei prezzi degli asset che si è verificata nelle «economie di mercato liberiste» (Hancké, 2010). Per ironia della sorte, i risparmi dei paesi che costituiscono il nucleo centrale dell'eurozona, insieme con i surplus di altre regioni del mondo, in particolare nell'Asia orientale, hanno finito per finanziare il keynesismo privatizzato negli Stati Uniti, nel Regno Unito e nei paesi periferici dell'eurozona.

Ciò dimostra quanto siano problematiche le tipologie delle «varietà di capitalismo» che sopravvalutano la centralità delle istituzioni nazionali, ignorando le interdipendenze del sistema capitalistico mondiale (Crouch, 2009b, p. 92) messe in evidenza dagli studiosi istituzionalisti che enfatizzano l'importanza acquisita in passato dalle diverse tradizioni dello Stato. È evidente che le diverse economie nazionali svolgono ruoli diversi nell'economia globale. Forse sarebbe più corretto, tuttavia, distinguere i paesi in base alla loro collocazione nel nucleo centrale o alla periferia di un sistema capitalista integrato a livello mondiale, come indica ad esempio l'analisi delle politiche del lavoro europee nelle filiere transnazionali di Stefanie Hürtgen (2008), o l'analisi comparata di Becker e Jäger sulle risposte alla

crisi, sorprendentemente divergenti, nell'Europa orientale e in quella occidentale. Mentre i decisori politici del Regno Unito hanno agevolato la svalutazione della sterlina, le banche centrali dei paesi dell'Europa centro-orientale si sono fortemente opposte alla svalutazione delle loro monete; è probabile che lo abbiano fatto per sostenere le banche occidentali che hanno acquisito il controllo dei sistemi bancari locali, anche se questa «politica di eurizzazione» danneggia l'industria nazionale nei paesi dell'Est (Becker, Jäger, 2009).

L'interdipendenza delle economie di mercato coordinate e liberiste non solo mette in discussione le varietà di tipologie di capitalismo, ma ha anche importanti conseguenze politiche per qualsiasi movimento che si opponga al capitalismo finanziario. Se il capitalismo è un sistema mondiale, è ragionevole affermare che le risposte nazionali alle sue crisi non saranno sufficienti. Burawoy sosteneva quindi che qualsiasi movimento di opposizione al capitalismo globale «deve cominciare a livello globale, perché è soltanto a questo livello che è possibile contestare la distruzione della natura, e addirittura sventare le macchinazioni globali del capitale finanziario» (Burawoy, 2010, p. 311). Ma, anche se una qualche forma di movimento globale di opposizione per contenere le tendenze rapaci del capitalismo potrebbe rivelarsi necessaria per la sopravvivenza umana, è abbastanza improbabile che emerga, fatta eccezione forse per il fascismo globale, poiché i lunghi orizzonti temporali necessari a evitare il disastro ecologico e socio-economico possono essere imposti soltanto da un regime autoritario. Pertanto Michael Burawoy ammonisce che «all'ottimismo si deve contrapporre oggi un pessimismo intransigente, non un allarmismo, ma un'analisi attenta e dettagliata del modo in cui il capitalismo combina assieme la mercificazione della natura, del denaro e del lavoro, distruggendo così lo stesso terreno sul quale si potrebbe costruire un movimento di opposizione» (*ibidem*, p. 312).

Tuttavia, anche se le sfide che dobbiamo affrontare sono globali, tutto ciò serve davvero a riconoscere la validità dell'affermazione di Burawoy, secondo la quale un movimento globale di opposizione al capitalismo deve cominciare a livello globale? La logistica *just in time* delle società globali dipende fortemente da una buona gestione delle catene di produzione transnazionali. In una rete di produzione postfordista anche uno sciopero locale può avere un forte impatto (Moody, 1997), come ha dimostrato lo sciopero di soli 1.900 lavoratori alla società di produzione di pezzi di ricambio auto della Honda di Foshan nel giugno 2010, che ha fermato l'intera attività della

Honda in tutta la Cina. Inoltre, dopo che i lavoratori della Honda in sciopero hanno ottenuto notevoli aumenti salariali, il movimento di protesta si è esteso, dando il via non solo a un'impetuosa ondata di scioperi finalizzati a ottenere aumenti salariali e migliori condizioni di lavoro, ma anche alla richiesta di un sindacato democratico nella Repubblica Popolare (Dongfang, 2010). Burawoy, tuttavia, sottolinea giustamente che, sebbene l'eccessiva mercatizzazione abbia scatenato in passato movimenti di opposizione, ciò non garantisce l'ascesa di un efficace movimento di opposizione progressista anche in futuro. Se, da un lato, i governanti cinesi sembrano aver imparato la lezione polanyana secondo la quale «la società di mercato richiede una regolazione dello Stato» (Burawoy, 2010, p. 311), è bene sottolineare che ciò non preclude soluzioni autoritarie. Tra l'altro, la *grande crisi* del 1929 ha portato non solo al New Deal e ai compromessi di classe socialdemocratici della metà del secolo scorso, ma anche all'ascesa del fascismo e al consolidamento dell'Unione Sovietica di Stalin.

4. Verso la post-democrazia?

Pur essendoci scarsi segni di una ricaduta nell'autoritarismo autocratico nel mondo occidentale, le disfunzioni della società di mercato possono anche favorire spinte antidemocratiche. Polanyi (2001 [1944], p. 265) sosteneva che la regolazione democratica del mercato e il controllo «possono conseguire la libertà non solo per pochi, ma per tutti» (2001 [1944], p. 265), ma le società possono anche essere protette dalle forze incontrollate del mercato attraverso il sacrificio della democrazia. Colin Crouch aveva già sostenuto nel suo primo libro *The Student Revolt*, pubblicato nel 1970, che non vi è alcun legame intrinseco tra democrazia e capitalismo: «i sistemi politici non esistono nel vuoto. Esistono nel contesto delle istituzioni sociali e sono da queste sostenuti, e non è possibile che una società mantenga una qualsiasi struttura politica o garantisca ai suoi cittadini un sistema di diritti e libertà semplicemente auspicando che sia così [...]. È quindi assolutamente possibile che la struttura dei poteri economici nella nostra società e la crescente interdipendenza delle nostre istituzioni sociali, educative, economiche e politiche, ci porti a una condizione in cui la nostra retorica di democrazia pluralista cesserà di avere il benché minimo rapporto con la realtà» (Crouch, 1970, p. 240).

Ne consegue che il futuro della democrazia dipende non solo dalle convinzioni democratiche ma anche, e in misura sostanziale, da un equilibrio di potere tra gli interessi sociali che si bilanciano, in particolare tra le organizzazioni del capitale e dei lavoratori. Solo in questo caso l'esito del processo decisionale politico riflette le migliori argomentazioni piuttosto che i meri rapporti di potere tra le classi sociali.

Mentre la democrazia è stata decisiva per eliminare gli ostacoli feudali ai cambiamenti sociali del XIX secolo, oggi l'uso attivo dei diritti di cittadinanza sociali, politici e civili, è spesso percepito come un problema. I capitalisti hanno accettato il compromesso di classe socialdemocratico della metà del XX secolo perché era «il miglior patto che il capitalismo liberale poteva aspettarsi in un mondo che stava deviando in direzione di un'estremizzazione politica» (Skidelsky, 2010, p. 326). Eppure, i capitalisti non sono mai stati veramente entusiasti di condividere il potere con interessi che si bilanciano. Non sorprende pertanto che le associazioni dei datori di lavoro abbiano sostenuto attivamente la tendenza verso la politica neoliberista alla fine degli anni settanta, associata a Margaret Thatcher nel Regno Unito e a Ronald Reagan negli Stati Uniti (Harvey, 2005). Dopo che la deregulation dei mercati finanziari ha portato l'economia mondiale sull'orlo del collasso, si è diffusa sempre di più la convinzione – anche nella classe imprenditoriale – che i mercati dovrebbero essere nuovamente sottoposti a una regolazione. Tuttavia, una nuova regolazione non richiede la democrazia, come è stato sottolineato dal «capitalismo tecnocratico regolatorio» auspicato dalla Banca centrale europea, o dal «capitalismo con i valori asiatici», autoritario, del longevo leader Lew Quan Yew a Singapore, encomiato da Deng Xiaoping come modello che la Cina dovrebbe seguire (Žižek, 2009, p. 131).

Per contro i sindacati hanno svolto in passato un ruolo importantissimo nella promozione dei diritti democratici sia nell'arena politica sia sul posto di lavoro (Harcourt, Wood, 2004). Più di recente Stevis e Boswell (2007) hanno messo in evidenza il contributo dei sindacati alla democratizzazione della governance globale, mentre la mia analisi sui sindacati europei ha messo in discussione l'affermazione secondo cui non esisterebbe alcuna prospettiva realistica per rimediare al deficit di democrazia dell'Unione Europea, cioè alla sua sudditanza agli interessi delle imprese e alla mancanza di una popolazione europea coesa (Erne, 2008). Anche prima della crisi globale, molti analisti avevano segnalato una diminuzione, uno svuotamento o addirittura una parziale deriva della democrazia nel mondo occidentale (Skocpol, 2003;

Mair, 2006; Crouch, 2004). È possibile che l'ascesa della governance tecnocratica e la declinante autonomia dello Stato-nazione democratico in un'economia globalizzante mettano in forse le prospettive della democrazia egualitaria. Ci sono prospettive nei sindacati e nei loro alleati politici che spingono per un'alternativa al perdurante dominio del capitalismo finanziario globale e alla fine della cittadinanza sociale e politica a esso associata? È possibile coniugare democrazia e interessi politici, se la politica – nonostante il crollo finanziario globale – sembra continuare a essere dominata da una classe di capitalisti e di azionisti, sicura di sé e operante a livello globale?

Sulla scia dell'attuale crisi economica e finanziaria, Colin Crouch ha dato una risposta molto pessimista a questi interrogativi: mentre la politica democratica continuerebbe a svolgere un ruolo in alcune aree, lo Stato democratico starebbe abdicando al ruolo di «nucleo di strategia economica di base che aveva un tempo». La politica economica sarebbe invece determinata «dalle grandi società, soprattutto quelle del settore finanziario» (Crouch, 2009a, p. 398), a causa del declino della classe lavoratrice che svolge lavoro manuale e dell'incapacità dei nuovi movimenti sociali di costituire una nuova classe che rivendichi la rappresentanza degli interessi generali della società. Anche se l'ortodossia contemporanea, secondo la quale la classe sociale non esiste più, può essere contestata con l'analisi sociologica, la crescente difficoltà delle categorie subordinate di unirsi in una classe ha importanti conseguenze sia per la politica degli interessi sia per la democrazia (Crouch, 2004, p. 53). Pertanto la politica economica diventerebbe una questione privata di organismi tecnocratici e società multinazionali, anche se le società potrebbero talvolta essere chiamate a rispondere del proprio operato dagli appelli pubblici alla responsabilità sociale delle imprese (Crouch, 2009a).

5. Le ragioni di un cauto ottimismo?

Senza dubbio la crisi odierna mette sotto pressione i sindacati. Tuttavia è possibile che l'attuale classe di capitalisti e di azionisti che operano a livello globale finisca per risultarne indebolita. Gli assalti ai forzieri pubblici di tutto il mondo, portati a buon fine dalle banche, hanno certamente dimostrato il «ruolo strategico» che la finanza globale occupa nell'economia mondiale (Crouch, 2010, p. 356). Ma le rozze dimostrazioni di forza possono anche compromettere la legittimazione dei responsabili politici. I regimi efficaci

non dipendono dalla coercizione, ma molto più dalla loro capacità di integrare le categorie subordinate (Cox, 1983, van Apeldoorn et al., 2009). Anche se le politiche economiche non sono determinate dalle idee, le affermazioni secondo cui un'azione corrisponde all'interesse pubblico hanno tuttavia una forte influenza sui dibattiti politici. I gruppi di interesse socio-economici traggono la loro forza da una convincente difesa intellettuale delle loro preferenze.

Essendosi indebolita la forza ideologica della teoria neoliberista dopo la crisi finanziaria, è prevedibile un passaggio dal *laissez-faire* a una difesa degli interessi del business «fondata sulla regolazione» e sulle imprese (Crouch, 2009). Si dovrebbe anche tener presente, tuttavia, che ciò comporta un cambiamento simbolico più che pratico. Perseguire un programma neoliberista ha sempre richiesto uno Stato forte, ad esempio uno Stato capace di limitare l'azione sindacale (Block, 2007). Nelle economie di mercato con deboli e frammentate strutture di governo, come ad esempio il Canada (Thompson, Taras, 2004), il neoliberismo non ha avuto lo stesso successo che ha avuto negli Stati Uniti e nel Regno Unito, dove i fautori del libero mercato hanno potuto contare sul sostegno di governi forti (Harvey, 2005). Ne discende che il recente passaggio dalla retorica del libero mercato alla retorica del capitalismo regolatore non comporta un cambiamento sostanziale delle preferenze dei capitalisti. È importante tuttavia il fatto che vi sia stato un cambiamento nella difesa intellettuale delle preferenze dei capitalisti, perché la governance tecnocratica regolatoria contraddice esplicitamente le norme democratiche che svolgono un ruolo centrale nell'integrazione delle classi subordinate e, quindi, nella legittimazione dell'attuale ordine politico.

Secondo Giandomenico Majone (1994) la governance regolatoria è destinata ad alleviare il processo politico dalle presunte conseguenze negative delle pressioni elettorali democratiche sulla qualità della regolazione. Secondo i sostenitori del processo decisionale politico basato sulla regolazione, l'esperienza cilena potrebbe essere da esempio per l'Unione Europea. Dopo tutto Pinochet aveva escluso in modo efficace le influenze clientelari sulle politiche economiche (Drago, 1998). In altre parole, i fautori della governance regolatoria mirano a ridurre l'influenza popolare attraverso l'esclusione dal processo decisionale dei politici che sono stati eletti. Il processo decisionale funzionerebbe meglio se fosse affidato a organismi indipendenti: ad esempio, alle banche centrali indipendenti per quanto riguarda la politica monetaria, o

alle autorità indipendenti per quanto riguarda la politica della concorrenza. È ovvio che l'esclusione dell'intermediazione democratica degli interessi dal processo decisionale degli organismi regolatori è in contrasto sia con la teoria pluralista sia con quella neo-corporativista della democrazia e della politica degli interessi. In una certa misura la teoria della governance regolatoria si avvicina di più al paradigma repubblicano unitarista, senza dividerne tuttavia la retorica democratica (Erne, 2010). Ma, come la teoria democratica repubblicana, la governance regolatoria si trova di fronte a un grosso problema: come si può essere certi che gli organismi di regolazione non servano gli interessi che sono riusciti a conquistarsi una posizione dominante all'interno del processo decisionale?

Gli organismi di regolazione tendono a essere influenzati da soggetti e ideologie politiche potenti, come dimostra ad esempio l'esclusione degli interessi sociali dai contesti di riferimento che governano la politica monetaria della Banca centrale europea e la politica della concorrenza della Commissione europea. La struttura regolatoria di governance «spesso maschera le scelte ideologiche che non sono discusse e sottoposte a verifica pubblica, al di là degli interessi immediati relativi all'area di gestione della regolazione» (Weiler et al., 1995, p. 33). Sempre a questo riguardo, la governance regolatoria potrebbe essere compresa meglio se fosse concettualizzata come forma di governo degli interessi privati (Erne, 2010). Tuttavia, rispetto alla relativa facilità con la quale si può rendere meno visibile lo sfruttamento nel mercato del lavoro, è molto più difficile dissimulare gli interessi del business che sono alla base della governance regolatoria (Burawoy, 1979).

Proprio per questo motivo, la crescente visibilità e il ruolo delle imprese e degli organismi di regolazione nel processo decisionale, che Colin Crouch (2009a) aveva previsto quale conseguenza della crisi globale, potrebbero rafforzare i movimenti di opposizione con finalità protettive. In effetti è più facile politicizzare le decisioni delle imprese o degli organismi di regolazione che politicizzare astratte forze di mercato, proprio perché la governance regolatoria si fonda su decisioni concrete assunte da tangibili élite. Sul terreno del mercato, invece, «i rapporti reciproci tra i produttori, nell'ambito dei quali si afferma il carattere sociale del loro lavoro, assumono la forma di una relazione sociale tra i prodotti» (Marx, 1999 [1887], cap. 1.4). Allo stesso modo, la creazione del mercato unico europeo non ha dato forza all'affermarsi di sindacati transnazionali, mentre i piani di ristrutturazione delle società multinazionali e i recenti attacchi alle normative nazionali sul lavoro

ro da parte della Commissione europea e della Corte di giustizia europea hanno politicizzato la corsa al ribasso dei salari e delle condizioni di lavoro, mettendo in moto numerosi casi di azione collettiva europea da parte dei lavoratori.

In *European Unions* ho pertanto affermato che la sostituzione graduale della democrazia con modalità tecnocratiche di governance non è irreversibile (Erne, 2008). La mia analisi sulle reti sindacali transnazionali emergenti in Europa ha dimostrato che i lavoratori organizzati possono ripoliticizzare il processo decisionale tecnocratico, anche in aree di intervento che sono al riparo dalla politica di parte, come ad esempio la politica della concorrenza dell'Unione Europea. Anche le istituzioni più ostentatamente tecnocratiche sono permeabili alle pressioni degli attivisti internazionali. Mentre la realizzazione di un mercato unico europeo e l'unione monetaria non hanno stimolato un efficace coordinamento delle politiche salariali da parte dei sindacati, i processi decisionali sempre più sovranazionali nell'ambito delle società multinazionali e delle organizzazioni internazionali e la libera circolazione dei lavoratori nell'Unione Europea allargata sono diventati in molti casi punti significativi di cristallizzazione per la resistenza sindacale transnazionale (Erne, 2008; Gajewska, 2009).

6. Conclusioni

Ci eravamo domandati se i vari casi di resistenza sindacale transnazionale avrebbero costituito un motivo sufficiente per un cauto ottimismo (Phelan et al., 2009; Mitchell, 2009; Martin, 2009). Un movimento di opposizione contro l'attuale ondata di mercatizzazione della società non richiederebbe un'insurrezione universale delle masse (Burawoy, 2010)? Non necessariamente. In primo luogo sarebbe sbagliato ritenere che i repertori di azione radicale e pragmatica si escludano a vicenda (Pereira, 2009; Mouriaux, 2010). I movimenti di opposizione con finalità di trasformazione riuscirebbero a mobilitare le persone se saranno capaci di portare avanti miglioramenti concreti insieme a una «utopia ragionata» (Bourdieu, 1998) che possa servire come alternativa al fatalismo economico della società di mercato. Ma quale potrebbe essere l'essenza di questa visione alternativa dei rapporti tra economia e società? Detto in termini polanyiani semplici, i movimenti di opposizione dovrebbero insistere sulla richiesta che il sistema economico cessi di imporre

la legge alla società. Si dovrebbe ripristinare il primato della società su quel sistema. Per Polanyi il lavoro, la terra e il denaro sono beni fittizi, perché originariamente non sono stati prodotti per il mercato. Egli sosteneva pertanto che la de-sacralizzazione della finzione dei beni, cioè il controllo democratico del lavoro, della terra e dei mercati dei capitali non è un'irrealistica fantasia, ma può essere esperita «in tutte le direzioni della circonferenza sociale» (2001 [1944], p. 258f).

In secondo luogo, i movimenti di opposizione possono anche sfruttare le contraddizioni tra società di mercato e democrazia politica. Né l'Unione Europea né i suoi Stati membri sono dittature autocratiche. Quindi, la contraddizione tra le norme democratiche dichiarate e la prassi tecnocratica di governance socio-economica offre agli attori sociali l'opportunità di politicizzare l'economia non solo a livello della politica costituzionale, ma anche ai livelli più bassi del processo decisionale quotidiano. I sostenitori della governance regolatoria considerano il processo decisionale come un processo apolitico alla ricerca delle «migliori pratiche», e partono dal presupposto che i criteri di qualità del processo decisionale siano obiettivi. Ma se i cittadini hanno interessi divergenti, anche a seguito della loro posizione nel processo produttivo, questa ipotesi si rivela molto problematica; ciò che è una buona regolazione per un cittadino, potrebbe non esserlo per un altro. Per questo motivo la democratizzazione della politica economica a livello sia nazionale sia sovranazionale richiede soprattutto l'azione collettiva che politicizza il processo decisionale quotidiano. Il meccanismo di risoluzione dei conflitti offerto dalle procedure democratiche è necessario solo se gli attori sociali esprimono interessi in conflitto tra loro. Finché il processo decisionale può essere considerato un processo tecnico, data l'assenza di contestazioni politiche o sociali, non c'è alcun bisogno di procedure democratiche.

Nell'Europa di oggi i sindacati stanno lottando per affrontare i drammatici effetti che la crisi finanziaria, economica e politica globale ha avuto sui loro iscritti. I loro approcci sono diversi: i più militanti minacciano scioperi generali; altri si adattano con maggiore o minore riluttanza agli attacchi senza precedenti ai salari e alle condizioni di lavoro subiti dai loro iscritti. Siamo solo all'inizio, ma una cosa è certa. Sembra giunta l'ora in cui i conflitti sono destinati a crescere. Anche se alcuni sindacati europei hanno accettato in modo più o meno riluttante le misure di austerità proposte dai governi dopo la crisi, appare sempre più difficile l'integrazione delle classi subordinate nel regime socio-economico dominante attraverso patti sociali tra le princi-

pali associazioni del capitale e del lavoro e il governo (Rehfeldt, 2009; van Apeldoorn et al., 2009). Mentre i lavoratori hanno accettato la logica del «corporativismo competitivo» nazionale – vale a dire una fetta più piccola del reddito nazionale – quando il Pil era in crescita (Erne, 1998), oggi probabilmente è più difficile convincere i lavoratori ad accettare una fetta più piccola di una torta che si sta sempre più riducendo nelle sue dimensioni. Poiché vi sono deboli prospettive di crescita, è probabile che negli anni a venire ci sarà un'intensificazione del conflitto distributivo tra salari e profitti. Questa circostanza potrebbe portare, ancora una volta, a un'inattesa «risorgenza del conflitto di classe» (Crouch, Pizzorno, 1978), riaccendendo i motori del conflitto politico e della divisione ideologica che in passato hanno dato all'Europa un nuovo impeto sociale e democratico (Anderson, 2009).

[Traduzione a cura di Maria Rosaria Creton]

Bibliografia

- Anderson P. (2009), *The New Old World*, Londra, Verso.
- Becker J., Jäger J. (2009), *Die EU und die große Krise*, in *Prokla. Zeitschrift für Kritische Sozialwissenschaft*, 39, 4, pp. 541-558.
- Block F. (2007), *Understanding the Diverging Trajectories of the United States and Western Europe: A Neo-Polanyian Analysis*, in *Politics and Society*, 35, 1, pp. 3-33.
- Bode T., Pink K. (2010), *Die Finanzkrise als Demokratiekrise*, in *Blätter für Deutsche und Internationale Politik*, 55, 6, pp. 45-55.
- Boos S. (2008), *Notrecht: Geld im Ausnahmezustand*, in *Die Wochenzeitung*, 23 ottobre, disponibile in www.woz.ch/dossier/Kapitalismus/17039.html.
- Bourdieu P. (1998), *A Reasoned Utopia and Economic Fatalism*, in *New Left Review*, 1/227, disponibile in www.newleftreview.org/?page=article&view=1944.
- Bundesrat (2008), *Verordnung über die Rekapitalisierung der UBS AG vom 15. ottobre*, SR 611.055, disponibile in www.admin.ch/ch/d/as/2008/4741.pdf.
- Burawoy M. (1979), *Manufacturing Consent*, Chicago, University of Chicago Press.
- Burawoy M. (2010), *From Polanyi to Pollyanna: The False Optimism of Global Labor Studies*, in *Global Labour Journal*, 1, 2, pp. 301-313.
- Butselaar E. (2008), *Banking Crisis: Expert Views: After a Week of Turmoil, has the World Changed?*, in *The Guardian*, 20 settembre, 6.

- Cox R.W. (1983), *Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method*, in *Millennium. Journal of International Studies*, 12, pp. 162-175.
- Crouch C. (1970), *The Student Revolt*, Londra, Bodley Head.
- Crouch C. (2000), *The Snakes and Ladders of Twenty-first Century Trade Unionism*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 16, 1, pp. 70-83.
- Crouch C. (2004), *Post-Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Crouch C. (2009a), *Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime*, in *British Journal of Politics & International Relations*, 11, 3, pp. 382-399.
- Crouch C. (2009b), *Typologies of Capitalism*, in Hancké B. (a cura di), *Debating Varieties of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, pp. 75-94.
- Crouch C. (2010), *The Financial Crisis a New Chance for Labour Movements? Not Yet*, in *Socio-Economic Review*, 8, pp. 353-356.
- Crouch C., Pizzorno A. (a cura di) (1978), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968. Vol. 2, Comparative Analysis*, New York, Holmes and Meier Publishers.
- Dongfang H. (2010), *China's Workers are Stirring*, in *International Herald Tribune*, 17 giugno, 6.
- Erne R. (2007), *On the Use and Abuse of Bibliometric Performance Indicators: a Critique of Hix's Global Ranking of Political Science Departments*, in *European Political Science*, 6, 3, pp. 306-314.
- Erne R. (2008), *European Unions. Labour's Quest for a Transnational Democracy*, Ithaca, Cornell University Press.
- Erne R. (2010), *Interest Associations*, in Caramani D. (a cura di), *Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press (in corso di pubblicazione).
- Foster J.B., Magdoff F. (2009), *The Great Financial Crisis: Causes and Consequences*, New York, Monthly Review Press.
- Gamble A. (2009), *The Spectre at the Feast: Capitalist Crisis and the Politics of Recession*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Glyn A. (2006), *Capitalism Unleashed*, Oxford, Oxford University Press.
- Hancké B. (a cura di) (2010), *Debating Varieties of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Harcourt M., Wood G.E. (a cura di) (2004), *Trade Unions and Democracy: Strategies and Perspectives*, Manchester, Manchester University Press.
- Harvey D. (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Harvey D. (2010), *The Enigma of Capital and the Crisis of Capitalism*, Londra, Profile Books.

- Hürtgen S. (2008), *Transnationales Co-Management. Betriebliche Politik in der globalen Konkurrenz*, Münster, Westfälisches Dampfboot.
- Keynes J.M. (2008 [1936]), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Thousand Oaks, BN Publishing, disponibile in www.marxists.org/reference/subject/economics/keynes/general-theory/
- Klein N. (2008), *Banking Crisis: Expert Views: After a Week of Turmoil, has the World Changed?*, in *The Guardian*, 20 settembre, 6.
- Krugman P. (2010), *The Pain Caucus*, in *The New York Times*, 31 maggio, A19.
- Mair P. (2006), *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, in *New Left Review*, 42, novembre-dicembre, pp. 25-51.
- Majone G. (1994), *The Rise of the Regulatory State in Europe*, in *West European Politics*, 17, 3, pp. 77-101.
- Martin S.B. (2009), *Review of European Unions*, in *Perspectives on Politics*, 7, 4, pp. 1003-1004.
- Marx K. (2006 [1852]), *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*, disponibile in www.marxists.org/archive/marx/works/1852/18th-brumaire/
- Mitchell K.E. (2009), *Review of European Unions*, in *Industrial & Labor Relations Review*, 62, 3, pp. 437-439.
- Moody K. (1997), *Workers in a Lean World: Unions in the International Economy*, New York, Verso.
- Mouriaux R. (2010), *Le mouvement syndicale et la crise*, in *Contretemps*, 5, pp. 63-75.
- Offe C., Wiesenthal H. (1980), *Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form*, in Offe C., *Disorganized Capitalism*, Cambridge, Polity Press, pp. 175-220.
- Pereira I. (2009), *Peut-on être radical et pragmatique*, Parigi, Éditions Textuel.
- Phelan C., Martin A., Hancké B., Baccaro L., Erne R. (2009), *Labour History Symposium: Roland Erne, European Unions*, in *Labor History*, 50, 2, pp. 187-216.
- Polanyi K. (2001 [1944]), *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.
- Sachs J. (2010), *It is Time to Plan for the World after Keynes*, in *The Financial Times*, 8 giugno, 15.
- Schmitt C. (1985 [1922]), *Political Theology. Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, Cambridge, Mit Press.
- Skidelsky R. (2010), *The Crisis of Capitalism: Keynes Versus Marx*, in *Indian Journal of Industrial Relations*, 45, 3, pp. 321-335.
- Skocpol T. (2003), *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, Norman, University of Oklahoma Press.

- Stevis D., Boswell T. (2007), *Globalization and Labor: Democratizing Global Governance*, Lanham, Rowman and Littlefield.
- Stiglitz J. (2008), *Banking Crisis: Expert Views: After a Week of Turmoil, has the World Changed?*, in *The Guardian*, 20 settembre, 6.
- Stiglitz J. (2010a), *Freefall: Free Markets and the Sinking of the Global Economy*, Londra, Allen Lane.
- Stiglitz J. (2010b), *The Non-Existent Hand: Book Review of Keynes: The Return of the Master by Robert Skidelsky*, in *London Review of Books*, 32, 8, 22 aprile, pp. 17-18.
- Thompson M., Taras D.G. (2004), *Employment Relations in Canada*, in Bamber G., Lansbury R.D., Wailes N. (a cura di), *International and Comparative Employment Relations*, Londra, Sage, pp. 91-118.
- Weiler J.H.H., Haltern U., Mayer F.C. (1995), *European Democracy and its Critique*, in *West European Politics*, 18, 4, pp. 4-39.
- Žižek S. (2009), *First as Tragedy, then as Farce*, Londra, Verso.

Torna all'indice



RPS

la Rivista delle
**Politiche
Sociali**

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

N.1
2011
GENNAIO
MARZO

Il benessere oltre il Pil
Definire e misurare la qualità sociale

★ DA QUESTO NUMERO LA RUBRICA
OSSERVATORIO EUROPA

[Torna all'indice](#)



EDIESSE

indice

P

Nota del Direttore 7

Sul valore della prevenzione. Riflessioni e proposte

Claus Offe 13
Progressi nella concezione di progresso?

Ian Gough, James Meadowcroft 29
Decarbonising the Welfare State

Sviluppi nella misurazione del benessere: criteri e processi

Enrico Giovannini, Tommaso Rondinella 55
Italia. Misurare il benessere
equo e sostenibile: la produzione dell'Istat

Gilda Farrell, Samuel Thirion 79
Il confronto tra i cittadini come condizione
e misura di progresso e coesione sociale.
L'esperienza del Consiglio d'Europa

Giulio Marcon, Anna Villa 99
Indicatori di benessere e politiche pubbliche:
quattro proposte

DISCUSSIONE 115

La statistica sempre più oltre il Pil.
La politica seguirà?
Aldo Femia

**Dimensioni del benessere sociale:
cosa conta, come misurare**

Carlo Carraro, Caterina Cruciani, Elisa Lanzì, Ramiro Parrado 135
Il Feem Si. Un indicatore comparativo
per lo sviluppo sostenibile

Florence Jany-Catrice 155
La salute sociale e i suoi indicatori.
Una rassegna di esperienze

Serena Rugiero 175
Energia e sostenibilità ambientale come fattori del benessere.
Un'analisi dei principali indicatori

Tommaso Rondinella, Elisabetta Segre, Duccio Zola 199
L'indicatore di Qualità regionale dello sviluppo italiano (Quars)
e altri casi studio internazionali

Esperienze

Tindara Addabbo, Francesca Corrado, Antonella Picchio 221
Dalla misurazione del ben-essere alla valutazione di genere
delle politiche pubbliche secondo l'approccio delle capacità

Rita Campi, Maurizio Bonati 235
Sviluppare la salute (per tutti) oltre il Pil

Rubriche

SCAFFALE 253
Rileggere Giorgio Ruffolo
(a cura della redazione)

STRUMENTI 263
Dalla crescita economica al progresso sociale:
una traiettoria complessa
Stefano Palmieri

SEGNALAZIONE 281
Oltre il Pil, un'altra economia. Nuovi indicatori
per una società del benessere
R.B.

DOCUMENTAZIONE 285
Verso un piano sostenibile per l'occupazione
per l'Italia e per l'Europa
Guglielmo Epifani, Jeremy Rifkin

OSSERVATORIO EUROPA 289
Ose - European social observatory con Osservatorio europeo Inca - Bruxelles
Nota periodica di informazione sulle principali notizie relative
all'azione sociale della Ue

Fuori dal tema

Enrica Aureli, Isabella Siciliani 307
Leggere l'Europa attraverso indicatori armonizzati

Raffaele Tangorra 355
Lisbona, metodo aperto di coordinamento, Eu2020:
dieci anni di indicatori sociali nell'Unione europea

Gli autori 353

English abstracts 359

Call for paper 369

Torna all'indice

Decarbonising the Welfare State

Ian Gough, James Meadowcroft*

Dopo una premessa sulle funzioni fondamentali dei sistemi di welfare nelle società sviluppate contemporanee, il saggio si concentra sui legami fra politiche sociali e cambiamento climatico analizzando le implicazioni dell'imperativo della decarbonizzazione. Anche alla luce dei paradigmi e delle lezioni messe a disposizione dall'esperienza

del welfare tradizionale, vengono quindi considerati i nuovi dilemmi e le opzioni possibili per l'individuazione delle opportunità e la redistribuzione dei costi della decarbonizzazione, entro la prospettiva inevitabilmente mutata di una prosperità sociale globale non abbinata alla crescita.

1. Introduzione

Nel corso del ventesimo secolo il welfare state si è affermato come uno degli aspetti più caratterizzanti dei moderni sistemi politici e organizzativi. Insieme all'economia di mercato, in cui le principali attività produttive sono concentrate nelle mani dei privati, e a sistemi politici fondati su elezioni multipartitiche e ampi diritti individuali, il welfare state concorre a definire il carattere fondamentale delle società sviluppate contemporanee. Oggi le implicazioni del cambiamento climatico indotto dall'uomo pongono sfide considerevoli a ciascuno di questi pilastri istituzionali, sollevando importanti questioni circa gli attuali assetti economici, i processi politici decisionali e i dispositivi di welfare.

Questo saggio si concentrerà sui legami tra cambiamento climatico e welfare state. Poiché i sistemi di welfare sono una prerogativa quasi esclusiva delle società sviluppate, si ignoreranno tutti gli aspetti internazionali del cambiamento climatico, a meno che non entrino in con-

* Si ringraziano gli autori e la Oxford University Press per aver dato l'autorizzazione a tradurre e a pubblicare il capitolo *Decarbonising the welfare state*, in *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*, a cura di John S. Dryzek, Richard B. Norgaard e David Schlosberg, Oxford University Press, Oxford, 2011.

nessione diretta o indiretta con i sistemi di welfare occidentali. Dato che su questo particolare argomento c'è una sostanziale mancanza di ricerca accademica sistematica, né vi sono studi o reti di ricercatori, si è reso necessario procedere raccogliendo materiale e costruendo le argomentazioni a partire da ciò che è a disposizione (si veda però Gough e al., 2008). In mancanza di dati comparativi affidabili, si sono utilizzati soprattutto i risultati della ricerca relativa al Regno Unito.

Il saggio si articola in tre passaggi: primo, una breve caratterizzazione dei sistemi di welfare contemporanei; secondo, un'analisi delle sfide del cambiamento climatico al welfare state; terzo, una riconsiderazione del welfare state alla luce dell'imperativo della decarbonizzazione.

2. Assetti contemporanei di welfare

La politica sociale è spesso definita come la gestione pubblica dei rischi sociali, che sono in genere rischi peculiari: individualmente imprevedibili ma prevedibili collettivamente, come i problemi di salute o la disoccupazione. Per affrontare questi rischi i sistemi di welfare trasferiscono l'allocatione di beni e servizi dalla dimensione di mercato a quella politica. I redditi e i servizi allocati dal mercato sono sostituiti da trasferimenti di reddito e da servizi pubblici intesi come «diritti sociali di cittadinanza». Così tutti i paesi ricchi dell'Ocse hanno adottato vasti sistemi di sicurezza sociale che coprono la vecchiaia, l'invalidità, la malattia, la disoccupazione e altre emergenze, senza contare i sistemi di istruzione pubblica. Nella maggior parte dei casi, con l'eccezione in particolare degli Stati Uniti, sono stati anche adottati sistemi universalistici di assistenza sanitaria, oltre a stabilire assegni per i figli a carico e altri programmi per la famiglia (il disegno di legge sulla riforma sanitaria, proposto dall'amministrazione Obama nel 2010, avvicinerà gli Stati Uniti agli altri paesi). Oggi nei paesi membri dell'Ocse di più vecchia data, la spesa sociale media, esclusa l'istruzione, ammonta a circa il 23% del Pil. Questa espansione prese il via nei primi tre decenni successivi alla seconda guerra mondiale e da allora non si è mai interrotta. Nell'ultimo squarcio di secolo, a partire dal 1980, la spesa sociale totale nei paesi dell'Ocse è aumentata di cinque punti percentuali del Pil. Questo aumento, tuttavia, era in buona parte dovuto alla grande espansione dei paesi dell'Europa meridionale (Spagna, Portogallo e Grecia), che stavano recuperando terreno dopo il processo di democratizzazione degli anni '70, mentre il tasso di crescita dei paesi

anglofoni era intorno a tre punti percentuali. Ciò significa che negli ultimi tre decenni alcuni paesi hanno conosciuto una notevole contrazione (l'intero paragrafo si basa su Castles e al., 2010).

I tre decenni che vanno dalla fine della seconda guerra mondiale alla metà degli anni '70 sono stati, per molteplici ragioni, straordinariamente favorevoli ai sistemi di welfare. Nel periodo iniziale della ricostruzione postbellica il capitale era relativamente immobile. Restava così uno spazio considerevole per la redistribuzione, che veniva sfruttato dai governi di tutti gli schieramenti politici. L'esperienza della guerra e della depressione aveva spianato la strada all'affermazione di un consenso keynesiano che promuoveva livelli elevati di occupazione, livelli elevati di tassazione e di spesa e un'ideologia dominante a favore della gestione pubblica della domanda e del ciclo economico nelle economie capitaliste. I conflitti distributivi erano mitigati da rapporti di forza relativamente simmetrici tra le organizzazioni degli interessi del lavoro e del capitale e da tassi di crescita economica abbastanza elevati. La competizione tra le parti e tra sistemi, in un mondo allora diviso dalla Cortina di ferro, alimentò ulteriormente l'espansione del welfare state. In queste circostanze, i benefici sociali furono ampliati ovunque in misura notevole, i programmi esistenti furono estesi per coprire nuovi gruppi di beneficiari e si adottarono schemi del tutto inediti. Di conseguenza la copertura del welfare state crebbe radicalmente di pari passo con i livelli di spesa, producendo effetti importanti sugli scenari politici: riduzione della disuguaglianza e della povertà, limitata «de-mercificazione» del lavoro, garanzia dei diritti sociali e migliore performance macro-economica.

Nonostante questa massiccia espansione, tuttavia, le differenze istituzionali sorte nell'era del consolidamento del welfare state hanno continuato a esistere, oppure si sono trasformate in modalità *path-dependent* (dipendenti dal percorso storico, *n.d.t.*). Nel suo classico *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Esping-Andersen ha identificato tre distinti regimi di welfare: (1) un modello socialdemocratico o nordico, che presenta livelli elevati di de-mercificazione, con una solidarietà tra classi che si traduce in un sistema di benefici universali generosi e in un forte ruolo dello Stato; (2) un modello liberale o anglofono, caratterizzato da bassi livelli di de-mercificazione, benefici di welfare più mirati e una forte preferenza per la spesa di welfare privata; (3) un modello conservatore/continentale, che presenta un grado di de-mercificazione medio-alto, una più limitata sfera di solidarietà legata alla condizione occupazionale, e un impegno verso la sussidiarietà e la

conservazione delle strutture familiari tradizionali tipiche dei paesi dell'Europa continentale (Esping-Andersen, 1990). Da allora si sono sviluppati notevoli riscontri empirici a sostegno di questa modellizzazione imperniata sui regimi. Per analizzare l'impatto del cambiamento climatico dobbiamo quindi distinguere gli impatti comuni a tutti i sistemi di welfare da quelli che si differenziano a seconda del regime.

Negli anni '70 e all'inizio degli anni '80, l'«epoca d'oro» del *welfare capitalism* iniziò a vacillare per lasciare spazio all'«epoca d'argento». Il passaggio ad un'economia basata prevalentemente sui servizi e alla globalizzazione economica ha introdotto vincoli più rigidi sui conti dello Stato, mentre la modernizzazione della struttura sociale e i cambiamenti della struttura economica hanno accresciuto i bisogni sociali, producendo nuovi modelli di rischio e nuove priorità di intervento della politica sociale, a cominciare dal sistema educativo e dall'offerta di servizi sociali. Questo passaggio è stato gestito da Stati-nazione la cui sovranità, autonomia e regimi fiscali hanno subito l'impatto della globalizzazione. Ciò nonostante, a partire dalle crisi del petrolio e dalla stagflazione degli anni '70, le impalcature del welfare hanno resistito, lasciando pressoché immutato lo scenario generale del welfare. Ciò non sorprende se si considera il modo in cui i sistemi di welfare sono in grado di modellare gli interessi politici, le istituzioni e le forme di stratificazione, che danno poi origine alle mobilitazioni politiche per difendere ed estendere questi programmi sociali. In termini generali, i sistemi di welfare sono troppo importanti per i beneficiari e per gli elettori per essere ridotti drasticamente. Questo può anche spiegare perché all'interno dell'Ocse continuano a esistere regimi di welfare distinti: differenti coalizioni di professioni, beneficiari, contribuenti, lavoratori del settore pubblico, sindacati e interessi economici possono consolidare modelli di erogazione di welfare lungo linee universali, selettive o corporative.

Attualmente il quadro generale è quello di una spesa pubblica per welfare in leggero aumento, con variazioni tra i diversi paesi che rispecchiano la tradizionale classificazione basata su un'avanguardia nordica e continentale che spende molto e una retroguardia anglofona di paesi che spendono meno. Il divario si è poi allargato dal momento che la spesa nel secondo gruppo è aumentata di un minimo, partendo da un punto già basso. Anche la proporzione di spesa sociale sulla spesa pubblica totale è passata dal 39% nel 1980 a ben oltre il 52% nel 2005. Il welfare state si è dunque mostrato assai meno soggetto al taglio di spesa rispetto ad altri settori dell'intervento pubblico, come l'istruzione, la difesa e gli affari economici.

La spesa non ha però tenuto il passo con la crescita dei bisogni sociali indotta dalla demografia, dal cambiamento della famiglia e dalle trasformazioni socio-economiche. La pervasività dei tagli risulta evidente quando si mettono a confronto gli indicatori dei diritti sociali nel 1995 e negli anni di punta. I governi hanno abbassato le pensioni in misura molto più ampia di quanto avevano promesso in Italia, Svezia e Germania, e hanno ridotto le indennità di malattia e di disoccupazione nei paesi anglofoni. Anche i risultati redistributivi variano in misura assai ampia: il coefficiente Gini sulla disuguaglianza oscilla da 0,38 negli Stati Uniti a 0,23 in Danimarca e in Svezia – una differenza di oltre il 65% –, mentre il tasso di povertà negli Stati Uniti è di più di tre volte superiore. Negli ultimi tre decenni, inoltre, dai tempi pionieristici delle politiche neoliberiste negli Stati Uniti e nel Regno Unito, il divario tra i paesi è cresciuto. In tutti i paesi, però, i sistemi di welfare hanno prodotto una forma di redistribuzione progressiva dei redditi individuali di mercato.

2.1 Le sfide imminenti

Prima di affrontare la questione del cambiamento climatico ci occuperemo brevemente di altre due sfide cruciali per i sistemi di welfare contemporanei: il cambiamento demografico e i postumi della crisi finanziaria del 2008. In tutti i paesi l'aspettativa di vita continua a crescere più velocemente del previsto, e questo si traduce in una proporzione maggiore di anziani sul totale della popolazione. Molti paesi europei registrano inoltre tassi di fertilità molto inferiori al tasso di sostituzione; di conseguenza la dimensione della forza lavoro si riduce in termini assoluti. *Ceteris paribus*, la prima tendenza genera una crescente domanda di pensione e di procedure mediche sempre più costose, mentre la seconda riduce la dimensione della popolazione lavorativa. Poiché i sistemi pensionistici pubblici sono stati organizzati prevalentemente sul modello «*pay-as-you-go*», la prossima generazione di lavoratori dovrà sostenere una coorte di anziani molto più ampia. Tuttavia, *ceteris* non è necessariamente *paribus*: mediamente i regimi socialdemocratici e liberisti hanno tassi di natalità superiori a quelli dei paesi continentali, mentre molti paesi hanno sperimentato con successo cambiamenti adattativi, innalzando ad esempio l'età pensionistica in linea con la crescita dell'aspettativa di vita e premiando le famiglie con figli. Queste pressioni demografiche saranno ingigantite dalle continue ricadute della crisi finanziaria del 2008. Oltre agli «stabilizzatori auto-

matici» (maggiore spesa per disoccupazione e altri benefici sociali, unita ai minori introiti fiscali), i governi hanno introdotto forti stimoli fiscali discrezionali per evitare una grave depressione dell'economia reale e hanno speso somme senza precedenti per salvare le banche e altri istituti finanziari. Per effetto di questi tre processi, il debito pubblico medio nei paesi avanzati che fanno parte del gruppo G20 aumenterà di circa 30 punti percentuali del Pil nel periodo 2008-2014, con punte più alte nel Regno Unito e negli Stati Uniti. Le implicazioni per i sistemi di welfare occidentali sono infauste. A meno di non aumentare considerevolmente le tasse, ci sarà una forte pressione per tagliare le risorse in molti settori del welfare. E questa pressione non si attenuerà in modo rapido; il *British institute for fiscal studies* prevede «due legislature di dolore». La «crisi fiscale del welfare state», tanto discussa negli anni '70, è così tornata al centro del dibattito politico (Gough, 2010). La crisi potrebbe annunciare una stagnazione di lungo periodo nelle economie occidentali più esposte alla crisi finanziaria, come la Gran Bretagna, gli Stati Uniti, l'Irlanda, la Grecia, la Spagna, il Portogallo e altre. È questo lo scenario potenziale all'interno del quale dobbiamo considerare l'impatto del cambiamento climatico.

3. La sfida del cambiamento climatico

Il cambiamento climatico minaccia in modo diretto e indiretto il welfare pubblico nei paesi sviluppati. Se è vero che i paesi più poveri del sud sono particolarmente vulnerabili, i paesi sviluppati saranno però soggetti ugualmente all'impatto dell'innalzamento del livello del mare, degli eventi meteorologici estremi, dell'alterazione delle temperature e delle piogge, dello sconvolgimento dei sistemi ecologici (Ipcc, 2007a). Tutto ciò determinerà rischi per la vita, gli insediamenti, le infrastrutture, la produttività industriale e agricola (produzione di energia idraulica, raccolti), e così via. I rischi diretti colpiranno prevedibilmente in primo luogo: a) l'Australia e le regioni meridionali dell'Europa e degli Stati Uniti, dove aumenteranno il caldo e le precipitazioni; b) le regioni costiere vulnerabili all'aumento del livello del mare, come i Paesi Bassi. Nei prossimi decenni potrebbero subire cambiamenti di temperatura più radicali altre parti del mondo sviluppato, ad esempio le aree artiche del Canada e dell'Europa. Tutto ciò avrà un impatto notevole sul livello e sugli stili di vita locali, anche se in queste regioni del nord le popolazioni sono poco numerose.

Rischi *indiretti* si hanno quando l'impatto del cambiamento climatico riversa i suoi effetti altrove: la potenziale migrazione dalle regioni tropicali dovuta ai crescenti pericoli ne costituisce un esempio. Secondo un rapporto di Javier Solana e Benita Ferrero-Waldner, l'Unione europea dovrebbe prevedere in anticipo «una marea di migranti del cambiamento climatico». Preoccupazioni ancora più gravi riguardano la possibilità che il cambiamento climatico possa portare a: 1) conflitti internazionali (in particolare per l'acqua); 2) un crollo del regime del commercio globale (se l'accordo sulla riduzione delle emissioni si dimostrasse elusivo e finissero fuori controllo i conflitti generati da «compensazioni fiscali alla dogana» associate al clima); e/o 3) prezzi dei beni alimentari decisamente più alti. In tutti i casi citati le perdite economiche potrebbero colpire i livelli globali di welfare sociale nei paesi sviluppati. Queste ricadute segnalano una tensione intrinseca dei sistemi di welfare, che assicurano diritti ai cittadini ma discriminano i non cittadini e i *denizens* (i nativi di altri paesi, *n.d.t.*), rischiando di trasformarsi in sistemi di welfare «chiusi a fortezza». Il cambiamento climatico, un fenomeno internazionale ineluttabile, metterà alla prova la capacità dei sistemi nazionali di welfare di internazionalizzarsi e di riconoscere una responsabilità collettiva per le vittime in qualsiasi altra parte del mondo.

Se ci si concentra in particolare sul funzionamento dei sistemi di welfare contemporanei, il cambiamento climatico pone tre grandi sfide alla configurazione istituzionale esistente: primo, introduce una serie più ampia di rischi e di problemi distributivi, che richiederanno una gestione attiva da parte delle istituzioni sociali; secondo, apre la possibilità di un conflitto tra misure orientate al clima da una parte e obiettivi della politica sociale tradizionale dall'altra; terzo, il modello economico che sta alla base dell'attuale welfare state potrebbe rivelarsi insostenibile. Di seguito si esamineranno in dettaglio ciascuno di questi punti.

3.1 Rischi allargati e conflitti distributivi

Molti dei rischi associati con il cambiamento climatico non sono nuovi (le popolazioni hanno sempre avuto a che fare con inondazioni, siccità, tempeste violente e così via). La loro incidenza, gravità e distribuzione sono però **destinate a cambiare** e, per affrontare la nuova situazione, le politiche di **welfare dovranno essere modificate**. Inoltre, gli effetti del cambiamento **climatico, quelli delle misure di reazione**

allo stesso cambiamento climatico (adattamento) e quelli delle politiche messe in atto per prevenire ulteriori cambiamenti (mitigazione) potranno avere profonde implicazioni distributive. I rischi e l'impatto del clima avranno un peso differente a seconda delle regioni, dei settori economici, delle comunità e degli individui. Lo stesso potrebbe verificarsi per i costi di adattamento e di mitigazione. Saranno quindi necessarie misure per assicurare un'equa suddivisione dei rischi e dei costi. Ad esempio, quale sostegno sarà dato agli agricoltori nelle regioni dove la produzione è più esposta alle pressioni climatiche? Come sarà distribuito l'onere di modificare i modelli di insediamento nelle pianure soggette a inondazioni o nelle zone costiere più vulnerabili? Come saranno assistiti i lavoratori nei settori industriali destinati ad un rapido declino direttamente dovuto alle politiche adottate sul clima (ad esempio l'estrazione del carbone)? Come sarà bilanciato il differente coinvolgimento delle regioni, date le diverse correlazioni che possono intercorrere tra le economie locali e le cause e gli impatti del cambiamento climatico? Dovrebbe il settore residenziale sostenere i costi della propria *carbon footprint* (impronta ambientale), elevata e inalterabile nel breve periodo, pagando un prezzo per la CO₂ che produce? E se sì, come? E quali diritti sociali saranno riconosciuti ai rifugiati del clima?

3.2 Tensione tra obiettivi politici differenti

Generalmente i governi si danno da fare per conciliare differenti obiettivi politici e richieste concorrenti sull'utilizzo delle finanze pubbliche. Le politiche sull'adattamento e la mitigazione del cambiamento climatico mettono altra carne al fuoco, e ci sono probabilità che si creino tensioni con le priorità sociali già in essere. Tradizionalmente le politiche di welfare hanno avuto la meglio sulle politiche ambientali, perché di norma l'impatto diretto sull'uomo di mali sociali come la povertà e la malattia è più pesante e/o più rapido rispetto agli effetti indiretti del deterioramento ambientale, e anche perché i sistemi di welfare hanno alimentato coalizioni di interesse a proprio sostegno. Ma, quanto più si accentueranno i timori sui cambiamenti climatici, tanto più i responsabili politici saranno indotti a farsene carico. Le misure di politica del clima (ma anche l'incapacità di mettere in opera queste misure) potrebbero compromettere gli obiettivi sociali dati. Ad esempio, le carbon tax graveranno soprattutto sui poveri, che spendono per energia una percentuale maggiore del loro reddito. Al mo-

mento attuale, la tutela ambientale assorbe una quota esigua del bilancio pubblico (meno dell'1% secondo i dati dell'Ocse). Un'influente analisi economica sostiene che una misura relativamente forte a favore della mitigazione potrebbe essere organizzata impiegando non più dell'1-2% del Pil (Stern, 2007). È una cifra di poco conto rispetto alla portata generale dei trasferimenti coinvolti nel sistema di welfare, che però renderà difficile estendere ulteriormente i diritti poiché richiede la mobilitazione di nuove risorse sociali. La preoccupazione reale è che una seria risposta pro mitigazione sarà rinviata per un decennio o più, e che 1) la *successiva gravità* dell'impatto climatico, 2) *l'estensione delle attività di adattamento necessarie*, 3) *il costo della ritardata terapia d'urto pro mitigazione*, a cui infine si dovrà ricorrere, provocheranno perdite economiche molto più serie. A quel punto la necessità di affrontare con urgenza il cambiamento climatico potrebbe indebolire in misura ancora più significativa la capacità dello Stato di promuovere gli obiettivi tradizionali delle politiche di welfare.

3.3 Sostenibilità dell'attuale modello economico

I sistemi di welfare contemporanei si fondano su un modello economico espansionistico, che presuppone standard materiali di vita in progressiva crescita, una popolazione in graduale aumento e uno sviluppo economico ininterrotto. Questo modello è in grado di fornire occupazione e opportunità economiche, di produrre gettito fiscale per finanziare programmi di welfare e di offrire opportunità che scoraggino richieste radicali a favore della redistribuzione della ricchezza. Ma – almeno fino a questo momento – ha lasciato anche una crescente impronta ambientale, della quale una manifestazione è rappresentata dalle emissioni di gas serra. «Scollegare» l'attività economica dalle pressioni ambientali – in modo che le società inquinino meno anche quando più accrescono la loro prosperità – è un modo per uscire da questo dilemma. Cambiando «la qualità della crescita», in modo tale da non danneggiare l'ambiente, lo sviluppo potrebbe diventare sostenibile (Wced, 1987). Fino a questo momento mancano però esempi di un tale «scollegamento»: è stato realizzato per alcuni aspetti, in alcuni paesi, per periodi di tempo piuttosto limitati. In teoria sarebbe possibile aumentare l'efficienza delle risorse, introdurre tecnologie innovative e ridurre le emissioni inquinanti in modo da attenuare drasticamente l'impatto ambientale.

Per realizzare una riduzione *assoluta* delle pressioni ambientali mentre

la *popolazione* aumenta, e cresce anche il *consumo materiale* pro capite, occorrerebbero però elevati e continui progressi, di anno in anno, nella performance economica. E, data l'entità della riduzione assoluta delle emissioni di gas serra necessaria nei prossimi decenni per contenere il cambiamento climatico entro un aumento di temperatura non superiore a due gradi, realizzare questo scollegamento rappresenta una sfida epocale. Serii sforzi per «scollegare» le emissioni di carbonio dall'attività economica non sono ancora stati realizzati, ed è quindi troppo presto per una valutazione conclusiva. Se però è necessario fare in modo che gli abitanti dei paesi in via di sviluppo possano innalzare i loro livelli di vita (il che comporta un incremento dell'utilizzo delle risorse e della produzione di rifiuti), i paesi sviluppati – secondo l'opinione di alcuni – dovranno voltare le spalle al modello economico espansionista che sinora ha fornito il fondamento economico del welfare state. Ciò non significa che lo «sviluppo» verrà meno; le società industrializzate saranno ancora in grado di aumentare il benessere, cioè la condizione morale, sociale, culturale e materiale dei loro cittadini. Ma un tale sviluppo non si potrà fondare su un'appropriazione continua e crescente dei doni limitati della natura (terra coltivabile, foreste, patrimonio ittico, acqua, capacità di assorbimento dell'atmosfera, e così via).

4. Ripensare il welfare state: scollegare e decarbonizzare

Per affrontare il cambiamento climatico è necessario trasformare le pratiche di produzione/consumo che generano emissioni di gas serra; ma è anche necessario ripensare le istituzioni del welfare sociale costruite nel corso del secolo passato. Le conseguenze finali per i sistemi di welfare occidentali non sono scontate. Possiamo però, riprendendo la discussione sui modelli economici a cui abbiamo accennato, identificare due scenari ampi e molto differenti tra loro:

- a) utilizzo dell'innovazione tecnologica per scollegare la crescita economica dalle emissioni di carbonio, e allo stesso tempo decarbonizzare e ri-orientare il welfare state;
- b) passaggio dall'economia della crescita a una solida economia pubblica e trasformazione radicale del significato del welfare e delle istituzioni che lo rendono possibile.

Vediamo in dettaglio ciascuno di questi punti.

Anche nello scenario più ottimista (a) vi sono ancora implicazioni se-

rie per i sistemi di welfare occidentali. Generalmente le proposte si rifanno all'idea dell'«integrazione delle politiche», che mette assieme i processi decisionali in materia di ambiente, economia e società (Lenschow, 2002; Nilsson ed Eckerberg, 2007; Wced, 1987). Riuscire a realizzare questa integrazione è fondamentale per misurarsi con le sfide cui si è accennato. Nel tempo le istituzioni del welfare dovranno essere modificate per far fronte ai rischi climatici; e le politiche del clima dovranno essere strutturate in modo da tenere conto dell'equità. Ecco di seguito alcune questioni e alcuni orientamenti che potrebbero rivelarsi importanti ai fini della riforma del welfare.

4.1 Tasse verdi e adattamento ai sistemi di sicurezza sociale

Le tasse verdi sono state abbondantemente discusse, ma hanno poi avuto scarsa applicazione. Carbon tax di ordine generale esistono in Svezia e in Danimarca, mentre sono previste tasse elevate di carattere più specifico, in particolare sui combustibili per il trasporto, in diversi paesi europei, tra cui il Regno Unito e la Germania. Tuttavia, il risultato complessivo è modesto in proporzione al Pil, ed è diminuito nel primo decennio del 2000. Una recente commissione fiscale britannica ha studiato l'effetto di una maggiorazione del 20% delle tasse verdi sul totale degli introiti fiscali entro il 2020, da compensare con minori contributi sociali a carico del datore di lavoro, più un 10% da destinare alla riqualificazione energetica delle abitazioni e all'eco-innovazione. Secondo lo studio, sarebbe sufficiente questa sola innovazione per realizzare l'obiettivo britannico di ridurre del 34% il Ghg (gas serra) entro il 2020 (oltre i livelli del 1990). Gli effetti macro-economici sarebbero minimi, se si eccettua il fatto che l'occupazione crescerebbe considerevolmente in conseguenza dei minori costi del lavoro (Uk Green fiscal commission, 2009).

Gli effetti della tassazione sul carbonio sarebbero tuttavia regressivi, nonostante le compensazioni fiscali e gli incrementi occupazionali, mentre le politiche finalizzate alla corretta attuazione delle misure sarebbero un corollario fondamentale per assicurare il sostegno pubblico. È vero che le famiglie con reddito inferiore spendono in energia meno della media, ma questa spesa incide proporzionalmente di più sul loro reddito. Nel Regno Unito, in effetti, il 30% del quintile composto dalle famiglie più povere utilizza una quota maggiore di energia rispetto alla media nazionale, soprattutto perché vive in abitazioni ad alta dispersione energetica o in zone rurali o suburbane che richiedo-

no un ricorso più intenso dell'automobile. La tassazione sul carbonio deve essere quindi integrata con politiche sociali, mirate sia all'investimento in alloggi, trasporti e comunità a basso dispendio energetico, sia alla tutela di coloro che hanno bassi redditi ma alti consumi di carbonio (Hills, 2009).

4.2 Sviluppare gli investimenti eco-sociali

Promuovendo gli investimenti eco-sociali i governi possono ridurre le emissioni di gas serra e allo stesso tempo affrontare alcuni nodi sociali. Tra questi vi è naturalmente *la politica della casa*, un aspetto finora trascurato dei sistemi di welfare. Secondo il quarto rapporto di valutazione del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (Ipcc) le emissioni *baseline* (il livello assunto a riferimento, *n.d.t.*) di carbonio del settore residenziale potrebbero, con una spesa modesta, essere ridotte di una percentuale pari al 29%; la più alta riduzione possibile in qualsiasi settore (Ipcc, 2007b). I paesi con abitazioni ad alto dispendio energetico, come il Regno Unito, potrebbero ottenere un risultato a somma positiva migliorando la qualità e riducendo le emissioni. Gli standard di costruzione degli edifici sono molto più rigorosi in paesi come Norvegia, Svezia e Germania, dove le case che rispettano i codici edilizi in vigore utilizzano circa un quarto dell'energia impiegata in quelle che rispettano gli standard richiesti in Inghilterra e nel Galles (Monbiot, 2006). Tuttavia, considerato che i nuovi edifici costituiscono una piccola frazione dello stock abitativo, un tale miglioramento comporta la riqualificazione energetica ad uno standard elevato per milioni di proprietà. Per realizzare ciò si potrebbero introdurre incentivi economici e agevolazioni fiscali. Ma la ricerca sul campo indica che per raggiungere gli obiettivi impegnativi della riduzione del carbonio c'è necessità di un'azione coordinata tra governo e comunità locali. Il *Committee on climate change* britannico di recente costituzione ha proposto una riqualificazione energetica casa per casa, in sostanza una nuova forma di politica di investimento sociale (Committee on climate change, 2009).

Tutto ciò potrebbe costituire un passo importante in direzione dell'investimento eco-sociale. Per certi aspetti i sistemi di welfare tradizionali hanno cambiato le proprie priorità negli ultimi due decenni antepo-ponendo gli investimenti sociali alla protezione sociale. In questo caso si tratterebbe però di un bel salto in avanti. Un tale investimento coinvolgerebbe altre aree, come lo sviluppo dei trasporti pubblici e la

trasformazione dei sistemi urbani. In ogni caso gli obiettivi di politica sociale (il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, dei gruppi svantaggiati, degli anziani e così via) possono essere associati con la mitigazione del clima e con gli sforzi di adattamento attraverso strategie di investimento pubblico. Una strategia di questo tipo è alla base delle recenti proposte del «*Green New Deal*», che prevedono un programma di trasformazioni per ridurre l'uso dei combustibili fossili e nel contempo affrontare il declino della domanda provocato dalla contrazione del credito (Green New Deal Group, 2008).

4.3 Decarbonizzare i servizi sociali esistenti

Contemporaneamente dovranno essere rapidamente decarbonizzati i servizi sociali esistenti. Lo stesso welfare state ha una forte impronta di carbonio. Nel 2004, ad esempio, le emissioni del Servizio sanitario nazionale britannico (*National health service*; d'ora in poi Nhs, *n.d.r.*) erano di 18,6 mt Co₂, pari a circa il 25% delle emissioni dello stesso settore pubblico. In tempi più recenti questo trend ha avuto un rapido incremento (Sustainable development commission, 2008). Potrebbe essere necessario trasformare anche l'energia e il sistema dei trasporti, sviluppare le commesse pubbliche verdi e cambiare le modalità di distribuzione dei servizi. Sono molte le soluzioni possibili per ridurre l'impronta delle emissioni nell'erogazione pubblica dei servizi.

4.4 Modificare il comportamento dei consumatori

Tutti i sistemi di welfare intervengono su alcuni aspetti del comportamento dei consumatori, sia in modo esplicito (alcool, droghe, cure genitoriali, ricerca del lavoro, ecc.) sia in modo implicito. In questo campo le politiche sociali si rivelano molto utili, come dimostra ad esempio il successo ottenuto nella lotta contro il fumo. La maggior parte dei paesi ha utilizzato tutti e tre gli strumenti di base di cui i governi disponevano per modificare questo comportamento: educazione e persuasione; tassazione, sovvenzioni e altri incentivi monetari; regolazione (inclusi i divieti). Ma c'è un'esperienza critica delle politiche sociali, che ne evidenzia i loro limiti. Gli incentivi esclusivamente riferiti all'interesse personale possono fallire in quanto tendono a svilire motivazioni intrinseche quali l'altruismo e la solidarietà. Altri mettono in luce i limiti degli approcci «top-down» e sottolineano come per una modifica dei comportamenti vi sia la **necessità di un coinvolgimento**

delle persone e delle comunità. Così le politiche sociali possono fornire un valido insegnamento e uno schema di riferimento se si vogliono determinare i cambiamenti davvero epocali che sono necessari per mitigare il cambiamento climatico. Le politiche contro il fumo, tuttavia, hanno impiegato 30 anni per raggiungere il loro impatto attuale, e ancora oggi circa il 30% degli adulti continua a fumare.

Le tre aree di consumo individuale che hanno un effetto più diretto sulle emissioni di carbonio sono la casa, i trasporti e l'alimentazione. Nelle abitazioni ad avere rilevanza sono soprattutto il riscaldamento e il raffreddamento dello spazio, il riscaldamento dell'acqua e l'uso degli elettrodomestici; nei trasporti pesano di più l'uso dell'automobile e i viaggi aerei; nell'alimentazione il consumo della carne e i «*food miles*» (la distanza chilometrica che intercorre fra il luogo di produzione e il luogo di consumazione dei cibi, *n.d.t.*). In ogni caso vi è una complessa relazione tra il potenziale dell'azione collettiva e quello dell'azione individuale: il cambiamento di attitudini del consumatore può dar luogo a differenti scelte di consumo che possono avere un impatto notevole sulle emissioni aggregate; ma è altrettanto importante intervenire sulle politiche regolatorie (ad esempio i codici di costruzione degli edifici, gli standard di consumo del prodotto energia, gli standard per le emissioni delle automobili, e così via).

4.5 Utilizzare le sinergie

Se consideriamo l'aspetto positivo, esistono molte sinergie potenziali tra il clima e, ad esempio, le politiche della salute. Uno studio britannico che prende in esame l'area dei trasporti arriva a concludere che, rinunciando alla guida dell'automobile e scegliendo di andare a piedi o in bicicletta, si otterrebbero significative riduzioni dei disturbi cardiaci e degli infarti (10-20%), dei tumori al seno (12-13%), della demenza (8%) e della depressione (5%). Analogamente, una riduzione del 30% nella produzione e nel consumo della carne ridurrebbe i disturbi cardiaci del 15% (esclusi gli effetti su tutti gli altri disturbi legati all'obesità) (Woodcock e al., 2009a; 2009b). Questi miglioramenti ridurrebbero, *ceteris paribus*, la domanda di servizi sanitari e contribuirebbero al risparmio di denaro. Nel 2009 il sovrappeso e l'obesità sono costati al Nhs britannico 4,8 miliardi di sterline. Se l'incidenza dell'obesità in tutte le classi sociali fosse stata la stessa che nella classe sociale più ricca, il costo sarebbe stato di 2,2 miliardi di sterline, con una riduzione pari al 54%. Si stima che entro il 2025, se si **eliminasero** gli

effetti delle disparità di classe, il costo totale di 8,9 miliardi di sterline a carico del Nhs si sarebbe ridotto a 4,8 miliardi, pari al 46%. Questa cifra equivale a circa il 10% del bilancio corrente del Nhs (McPherson e al., 2009).

La gestione delle cinque problematiche sopra descritte metterà a dura prova la capacità amministrativa dei sistemi politici democratici. È facile immaginare che i differenti sistemi di welfare si dimostreranno più o meno capaci di individuare soluzioni efficaci ed eque, riportandoci alla distinzione tra diversi regimi di welfare a cui abbiamo accennato in precedenza. Nel mondo sviluppato la capacità dei regimi di welfare di adattarsi ai diversi contesti ambientali risulta con sempre maggiore evidenza. Conclude Dryzek: «I sistemi di welfare socialdemocratici e quelle che Hall e Soskice chiamano economie coordinate di mercato [...] sono in una posizione migliore, rispetto alle economie di mercato più liberiste e con sistemi di welfare più rudimentali, per gestire l'intersezione tra politica sociale e cambiamento climatico» (in Gough e al., 2008). Ciò dipende dal fatto che le loro istituzioni e la cultura politica consentono a uno Stato interventista di agire per promuovere il bene pubblico, spesso utilizzando il discorso della «modernizzazione ecologica». Questa tesi è sostenuta da un recente rapporto sui regimi di governance ambientale in diversi paesi, nel quale sono identificati sei «robusti eco-states» che associano alti livelli di coinvolgimento del governo con un alto grado di coinvolgimento civile: Danimarca, Norvegia, Svezia, Finlandia, Germania e Austria (Duit, 2008). I primi quattro sono sistemi di welfare socialdemocratici, e gli ultimi due sono modelli di economie coordinate di mercato. La teoria e la storia suggeriscono che diversi tipi di welfare state e di regime di welfare mostreranno un'ampia variabilità nella loro capacità di trasformarsi in «eco-states» (Meadowcroft, 2005).

5. Ripensare i sistemi di welfare: crescita zero e trasformazione radicale

Alcuni dubitano seriamente che sia possibile ottenere nel breve periodo e nella giusta misura lo scollegamento di cui c'è bisogno, e soprattutto si chiedono se sia possibile passare ad un mondo sostenibile a basso consumo di carbonio, mantenendo allo stesso tempo la crescita *nei paesi ricchi* (Jackson, 2009). È una questione di aritmetica e di etica. Stabilizzare il cambiamento climatico su presupposti relativamente

ottimistici significherebbe ridurre le emissioni globali di carbonio a meno di 4 milioni di tonnellate all'anno entro il 2050. Per raggiungere questo risultato mantenendo il tasso di crescita globale della popolazione (0,7% all'anno) e del reddito (1,4% all'anno) occorrerebbe migliorare di 20 volte l'attuale intensità media globale di carbonio (grammi di biossido di carbonio per dollaro di Pil). Anche se si arrivasse a questo, però, il mondo in via di sviluppo non sarebbe in grado di recuperare il terreno perduto. Nel 2050 il mondo presenterebbe le stesse enormi disparità e sofferenze dell'epoca attuale; anzi le disparità in termini assoluti sarebbero ancora più grandi. E sarebbe un mondo dove la crescita del reddito continuerebbe a essere cumulativa nel ricco occidentale, con i redditi medi ancora una volta più che raddoppiati. Per ottenere un mondo dove l'intera popolazione potesse godere di un reddito comparabile a quello odierno dei cittadini europei, l'economia mondiale dovrebbe crescere di 6 volte tra oggi e il 2050. E questo implicherebbe un cambiamento della tecnica per un ordine di grandezza ancora superiore se si vuole evitare il disastro climatico. Conclude Jackson: «Non esiste ancora lo scenario credibile, socialmente equo ed ecologicamente sostenibile di una crescita continua dei redditi per un mondo di nove miliardi di persone» (Jackson, 2009). Se dunque non è più sostenibile la «condizione di crescita» su cui è stato costruito in occidente il welfare state, quest'ultimo dovrà subire una trasformazione. Una prospettiva che solleva, tra le altre, le seguenti questioni.

5.1 Redistribuire il carbonio

Così come per le tasse e la regolazione verdi, vi sarebbe la necessità di una più esplicita distribuzione e redistribuzione del carbonio. Una strada potrebbe essere il ricorso a qualche forma di *Carbon allowances and trading* personalizzata (Pcat)¹, (Environmental audit committee, 2008). Esiste un'ampia gamma di proposte di questo tipo. Tutte prevedono un tetto (decrescente) alle emissioni totali di Ghg (*Greenhouse gas, n.d.r.*) di un paese e una pari ripartizione di questa quota in emissioni/anno per ogni adulto residente (spesso con un'emissione più bassa per ogni bambino). In effetti, per tenere conto del fatto che

¹ La Pcat, nell'acronimo inglese, segnala la quota di emissioni consentite e i meccanismi internazionali di scambio e compensazione, i cosiddetti «meccanismi flessibili» (*n.d.r.*).

l'energia ha sia un prezzo monetario sia un «prezzo» in carbonio, si è proceduto alla creazione di un doppio standard contabile e di una doppia valuta. Coloro che hanno un utilizzo inferiore alla media potrebbero vendere il surplus e guadagnare, mentre coloro che hanno un utilizzo superiore potrebbero pagare un prezzo di mercato per la loro quota in eccesso. I promotori di questo principio ne rivendicano gli innumerevoli benefici: uno schema Pcat che copra l'energia domestica, il combustibile per le automobili e i viaggi aerei risulterebbe nella sua media progressivo, renderebbe possibile il razionamento del carbonio necessario e favorirebbe in modo più diretto e rapido un cambiamento delle abitudini. Potrebbe essere realizzato utilizzando carte di carbonio personali e misuratori intelligenti, anche se non vanno sottovalutate le difficoltà amministrative legate all'introduzione di questi dispositivi. In effetti lo schema Pcat costituirebbe una variante dell'idea del Reddito minimo legata al carbonio.

Pur risultando intrinsecamente progressivo, lo schema Pcat solleva questioni di equità analoghe alla tassazione del carbonio, che riguardano coloro che vivono in abitazioni ad alto dispendio energetico o sottoutilizzate, oppure sono dipendenti dal trasporto automobilistico o hanno necessità particolari. Troppe eccezioni alle emissioni standard comprometterebbero lo schema, ma troppo poche potrebbero portare a una «giustizia disuguale», che rischierebbe di indebolire il sostegno pubblico. Per queste e altre ragioni il governo britannico sta riducendo il suo sostegno alla sperimentazione dell'idea.

5.2 Redistribuire il lavoro e il tempo

La politica dell'occupazione è sempre stata al centro del welfare state. Nel periodo postbellico il presupposto era che gli uomini adulti lavorassero a tempo pieno e le donne adulte sposate si occupassero a tempo pieno del lavoro domestico non retribuito, magari con un'attività occasionale part-time. A partire dagli anni '60 le donne sono entrate nella forza lavoro retribuita in numero sempre crescente e le politiche si sono (lentamente e con modalità differenti) adattate in modo da favorire questo processo. Negli anni '90 c'è stato un ulteriore cambiamento delle politiche, soprattutto nei paesi anglofoni, per costringere o incoraggiare i beneficiari dei sussidi a partecipare al lavoro salariato retribuito. Fino a pochi anni fa, tuttavia, il riconoscimento ufficiale del lavoro domestico e del lavoro di cura è stato pressoché assente o sporadico.

È chiaro tuttavia che il passaggio a una solida economia pubblica deve comportare un taglio consistente all'ammontare di tempo speso nel lavoro retribuito. Tra le varie ragioni a favore di questo assunto ne citiamo alcune: rompere l'abitudine a lavorare per guadagnare e poter consumare, distribuire l'orario di lavoro in maniera più uniforme tra la popolazione, ridurre il malessere associato alla disoccupazione, rendere possibile un migliore equilibrio tra il lavoro retribuito e le varie attività non retribuite, come la cura dei figli, la cura personale, l'impegno nelle attività locali, e così via (tutto ciò va ben oltre il tipico bilanciamento degli economisti tra lavoro e «tempo libero»). Nelle simulazioni sull'economia canadese realizzate da Victor, la settimana lavorativa ridotta emerge come condizione necessaria e fondamentale per un'economia di alta qualità e non basata sulla crescita (Victor, 2008). È indubbio, tuttavia, che anche questo cambiamento delle politiche solleverebbe seri problemi distributivi, compreso il rischio di una crescente povertà per chi ha redditi bassi, e l'opposizione dei sindacati per il suo impatto sulle retribuzioni in tutte le fasce di reddito. Il welfare state potrebbe giocare un ruolo nel redistribuire in modo radicale le opportunità di lavoro e di tempo tra le persone. Sarebbe però necessaria anche una redistribuzione dei redditi e della ricchezza.

5.3 Redistribuire il reddito e la ricchezza

I sistemi di welfare sono sempre stati compatibili con profonde disuguaglianze della ricchezza e del reddito, anche se i sistemi di welfare socialdemocratici più inclusivi sono quelli nei quali la disuguaglianza economica è più contenuta. Ora, un'economia a basso consumo di carbonio che rallenta la crescita economica tradizionale potrebbe favorire la richiesta di politiche più redistributive. Perché dovrebbe essere così? Primo, le risorse per affrontare l'adattamento e la mitigazione del cambiamento climatico dovranno pur venire da qualche parte, e senza dubbio i ricchi potrebbero permettersi di contribuire in misura maggiore. Secondo, se viene chiesto a tutti di controllare le proprie emissioni di carbonio, a maggior ragione si potrebbero mettere sotto i riflettori i consumi di lusso dei ricchi. Terzo, poiché i vistosi consumi dei ricchi riguardano beni legati alla posizione sociale e contribuiscono a orientare la moda, sarebbe straordinariamente importante tenere a freno gli eccessi. Quarto, è provato che forti disparità di reddito intaccano la solidarietà sociale necessaria per promuovere politiche pubbliche attive che affrontino problemi comuni come il cam-

biamento climatico. Il tema tradizionale della redistribuzione nei sistemi di welfare diventa ancora più centrale in un futuro di radicale mitigazione del cambiamento climatico.

La conclusione è che in una solida economia pubblica sarebbe necessario un sistema di welfare radicalmente differente per integrare la redistribuzione di carbonio, il tempo/lavoro e il reddito/ricchezza. Al momento tali questioni sono soprattutto oggetto di studio, mentre le politiche tendono a essere sviluppate per compartimenti stagni. Tutto questo però dovrà cambiare. Più in generale il nuovo scenario richiederebbe anche un sistema di indicatori, diversi dagli strumenti di misurazione della produttività come il Pil, per monitorare il benessere e la sostenibilità finali (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2009). L'evidenza empirica dimostra ampiamente che una crescita economica eccedente un certo limite (già superato nella maggior parte dei paesi Ocse) può danneggiare il benessere in termini tanto oggettivi quanto soggettivi, così come può danneggiare la sostenibilità ambientale (Kasser, 2002). L'idea e la misurazione del benessere dovrebbero essere progressivamente dissociate da quelle del reddito e del consumo di beni.

5.4 Ripensare le politiche demografiche

I sistemi di welfare dei paesi sviluppati, dovendosi misurare con la dimensione della popolazione e con i tassi di crescita, si sono preoccupati soprattutto di premiare le famiglie più numerose (in paesi dove i tassi di natalità sono caduti molto al di sotto dei livelli di sostituzione), di affrontare il problema dell'invecchiamento e di gestire l'immigrazione. Una solida economia pubblica dovrebbe fondarsi essenzialmente sulla stabilità dei livelli di popolazione. E dal momento che (restando uguali gli altri fattori) una popolazione più numerosa significa maggiori emissioni di gas serra, il cambiamento climatico solleva di nuovo il tema della dimensione congrua della popolazione. Ad esempio Jonathan Porritt, neo presidente della *Sustainable development commission* britannica, ha ammonito la Gran Bretagna a ridurre drasticamente la sua popolazione se intende costruire una società sostenibile, mentre l'*Optimum population trust* promuove l'obiettivo di dimezzare l'attuale dimensione della popolazione del Regno Unito portandola a 30 milioni di persone. C'è da considerare inoltre che l'immigrazione è un punto politico sensibile nella maggior parte dei paesi sviluppati e che le questioni legate ai diritti riproduttivi e alla pianificazione familiare scatenano forti controversie. Non è chiaro come tutto questo debba

essere gestito nel periodo prolungato in cui nei paesi in via di sviluppo la crescita della popolazione resta elevata e continuano a permanere forti disparità economiche tra Nord e Sud. Altrettanto difficile, però, è immaginare che questioni di tale portata possano essere accantonate per un tempo indefinito. Presto o tardi le discussioni sulla dimensione congrua della famiglia, sui livelli di popolazione e sui tassi di crescita saranno all'ordine del giorno.

6. Conclusioni

Il cambiamento climatico solleverà ulteriori interrogativi riguardo alle misure «tradizionali» delle politiche sociali, aggiungerà una nuova domanda di controllo sul consumo nocivo, costringerà ad introdurre misure fiscali addizionali per le politiche e le spese ambientali e porrà dilemmi distributivi inediti per i sistemi di welfare. Questo mutato panorama imporrà grandi adattamenti ai sistemi di welfare esistenti, anche se lo scollegamento funzionasse e il perdurare della crescita verde assicurasse ulteriori entrate per finanziare queste nuove domande politiche. In tal caso è probabile che i sistemi di welfare redistributivi universalistici e i sistemi economici coordinati saranno in grado di adattarsi meglio al modello di *welfare-eco state*.

Se però hanno ragione i fautori di una solida economia pubblica e nel mondo ricco il perdurare della crescita economica è incompatibile con la sostenibilità, allora tutte le forme esistenti di welfare state saranno obbligate a trasformarsi radicalmente. In questo caso potremmo assistere a quella che si potrebbe definire una seconda de-mercificazione del capitalismo. La prima de-mercificazione, descritta in modo memorabile da Polanyi, ha creato alla fine sistemi di welfare che consentono ai cittadini di soddisfare bisogni comuni e di accedere a benefici sociali forniti principalmente da servizi pubblici che sono finanziati dalle tasse e dai contributi sociali. Tuttavia, nonostante la de-mercificazione dei diritti, i servizi sono stati prodotti in forma mercificata. La seconda fase potrebbe comportare un cambiamento in direzione di una *produzione* de-mercificata, riducendo gli orari di lavoro e l'acquisto di merci, sviluppando la «coproduzione» (inclusa l'economia civile e quella familiare) e promuovendo un comportamento sociale ispirato alla prevenzione (Nef 2009).

È possibile tuttavia che lo scenario evolva dando luogo ad istituzioni resistenti, inerziali e *path-dependent* analogamente agli attuali sistemi di

welfare? Al momento ci sono pochi sintomi di un'azione collettiva come quella che sarebbe richiesta da un cambiamento così radicale. L'attuale congiuntura di crisi economica e di pericoloso cambiamento climatico ci pone di fronte a un problema senza precedenti di (dis)integrazione del sistema, in assenza però di un movimento sociale coerente per portare avanti quella che appare come l'unica soluzione sostenibile. Questo fa sì che il tornaconto dell'élite – una risorsa non trascurabile – rimanga il principale stimolo di riforma. Ma le lezioni della storia dei sistemi di welfare suggeriscono che le riforme radicali funzionano meglio e durano di più quando all'interesse dell'élite si associano la mobilitazione e la pressione dal basso. Questo saggio non ha preso in esame le politiche del cambiamento climatico e la struttura degli interessi e delle mobilitazioni legate a tale questione; un passaggio critico che si rinvia ad altre trattazioni.

Naturalmente è sempre possibile che prevalga una terza opzione: paralisi della struttura sociale, «*producer capture*» (prevalenza degli interessi del produttore, *n.d.t.*), tirare avanti alla meno peggio e sperare che succeda qualcosa...

Riferimenti bibliografici

- Castles F.G., Leibfried S., Lewis J., Obinger H. e Pierson C. (a cura di), 2010, *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Committee on Climate Change, 2009, *Meeting Carbon Budgets: The need for a step change*, Hms, Londra.
- Duit A., 2008, *The Ecological State: Cross-National Patterns of Environmental Governance Regimes*, Ecologic, Institut for International and European Environmental Policy, Epigov Papers n. 39, Berlino.
- Environmental Audit Committee, 2008, *Personal Carbon Trading. Fifth Report of Session 2007-2008*, House of Commons, report n. 565, Londra.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Gough I., 2010, *Economic Crisis, Climate Change and the Future of Welfare States*, «Contemporary Social Science», vol. 5 (1), pp. 51-64.
- Gough I., Meadowcroft J., Dryzek J., Gerhards J., Lengfeld H., Markandya A. e Ortiz R., 2008, *Climate Change and Social Policy: A Symposium*, «Journal of European Social Policy», vol. 18 (4), pp. 325-344.
- Green New Deal Group, 2008, *A Green New Deal*, nef – new economics foundation, Londra.

- Hills J., 2009, *Future Pressures: Intergenerational Links, Wealth, Demography and Sustainability*, in Hill J., Sefton T. e Stewart K. (a cura di), *Towards a More Equal Society? Poverty, Inequality and Policy since 1997*, Policy Press, Bristol, pp. 319-340.
- Ippc (Intergovernmental Panel on Climate Change), 2007a, *IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007. Impacts, Adaptation and Vulnerability: Contribution of Working Group II*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ippc (Intergovernmental Panel on Climate Change), 2007b, *IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007. Mitigation of Climate Change: Contribution of Working Group III*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Jackson T., 2009, *Prosperity without Growth: Economics for a Finite Planet*, Earthscan, Londra.
- Kasser T., 2002, *The Value of Materialism: A Psychological Enquiry*, Mit Press, Cambridge, Ma.
- Lenschow A., 2002, *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*, Earthscan, Londra.
- McPherson K., Brown M., Marsh T. e al., 2009, *Obesity: recent trends in children aged 2-11y and 12-19y. Analysis from the health survey for England 1993-2007*, National Heart Forum, Londra.
- Meadowcroft J., 2005, *The Ethics of the Market*, Palgrave, Basingstoke.
- Monbiot G., 2006, *Heat: How We Can Stop the Planet Burning*, Penguin, Londra.
- Nilsson M. ed Eckerberg K., 2007, *Environmental Policy Integration in Practice: Shaping Institutions for Learning*, Earthscan, Londra.
- Nef, 2009, *The Great Transition. A tale of how it turned out right*, Nef, Londra.
- Stern N., 2007, *The Economics of Climate Change - The Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Stiglitz J.E., Sen A. e Fitoussi J., 2009, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Parigi.
- Sustainable Development Commission, 2008, *NHS England Carbon Emissions: Carbon Footprinting Report*, Nhs Sustainable Development Unit, Londra.
- Uk Green Fiscal Commission, 2009, *The Case for Green Fiscal Reform. The Final Report of the Green Fiscal Commission*, Green Fiscal Commission, Londra.
- Victor P., 2008, *Managing Without Growth: Slower by design, not disaster*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Wced (World Commission on Environment and Development), 1987, *Our Common Future*, World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford.
- Woodcock J., Edwards P., Tonne C., Armstrong B.G., Ashiru O., Banister D., Beevers S., Chalabi Z., Chowdhury Z., Cohen A., Franco O.H., Haines A., Hickman R., Lindsay G., Mittal I., Mohan D., Tiwari G., Woodward A. e Roberts I., 2009a, *Health and Climate Change 2 - Public Health Benefits of Strategies to Reduce Greenhouse-Gas Emissions: Urban Land Transport*, «Lancet», vol. 374, 5 dicembre, pp. 1930-1943.

- Woodcock J., Haines A., McMichael A.J., Smith K.R., Roberts I., Markandya A., Armstrong B.G., Campbell-Lendrum D., Dangour A.D., Davies M., Bruce N., Tonne C., Barrett M. e Wilkinson P., 2009b, *Health and Climate Change 6 - Public Health Benefits of Strategies to Reduce Greenhouse-Gas Emissions: Overview and Implications for Policy Makers*, «Lancet», vol. 374, 19/26 dicembre, pp. 2104-2114.

RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e da Ugo Natoli
già diretta da Luciano Ventura e da Giorgio Ghezzi*

ANNO LXII - 2011 - N. 1

*Trimestrale
gennaio-marzo 2011*

Il tema

IL COLLEGATO LAVORO: LEGGE N. 183/2010

Contributi di: **S. MATTONE, M. ROCCELLA, L. MARIUCCI, V. SPEZIALE,
P. COPPOLA, A. DE MATTEIS, F. FABBRI, L. MENGHINI, M. PIVETTI**

Note e commenti

O. LA TEGOLA, F. MALZANI

Osservatorio europeo

B. VENEZIANI, ART. 152, TRATTATO DI LISBONA E SOCIAL PARTNERS

S. GIUBBONI, LA PROTEZIONE DEI LAVORATORI NON-STANDARD

Osservatorio della contrattazione collettiva

G. GALLI, S. CAIROLI, V. BERTI, A. LUCARELLI, P.C. VINCENTI

Giurisprudenza

Il caso

C. DE MARCHIS, LE PRIME DECISIONI SULLA L. N. 183/2010



EDIESSE

Torna all'indice

PARTE I
DOTTRINA

IL TEMA

Il Collegato lavoro: legge n. 183/2010

Sergio Mattone

Presentazione

3

RELAZIONI

Massimo Roccella

Il regime delle impugnazioni

Redazione a cura di Mariapaola Aimo e Daniela Izzi

11

Luigi Mariucci

Il declino dei diritti individuali e collettivi nel processo del lavoro

19

Valerio Speciale

I limiti alla giustiziabilità dei diritti nella riforma del lavoro

25

SAGGI

Paolo Coppola

Collegato lavoro, ordinamento comunitario e poteri del giudice

69

Aldo De Matteis

Le ordinanze di rimessione sulla nullità del termine

97

<i>Francesco Fabbri</i>	
Brevi osservazioni sulle norme lavoristiche della legge n. 183	113
<i>Luigi Menghini</i>	
Il regime delle impugnazioni	123
<i>Marco Pivetti</i>	
La tentata elusione del diritto dei lavoratori ad avere un giudice	151
NOTE E COMMENTI	
<i>Ornella La Tegola</i>	
Sui divieti di discriminazione per motivi di genere	177
<i>Francesca Malzani</i>	
Danno non patrimoniale e rapporto di lavoro	215
OSSERVATORIO EUROPEO	
<i>Bruno Veneziani</i>	
L'art. 152 del Trattato di Lisbona: quale futuro per i <i>social partners</i> ?	243
<i>Stefano Giubboni</i>	
La protezione dei lavoratori <i>non-standard</i> nel diritto dell'Unione europea	265
OSSERVATORIO DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA	
<i>A cura di Ginevra Galli</i>	
<i>Stefano Cairoli</i>	
Il Ccnl 2010-2012 del settore industrie chimiche, chimico-farmaceutiche e affini del 18 dicembre 2009	283
<i>Valerio Berti</i>	
Il rinnovo del Ccnl telecomunicazioni	299

<i>Annamaria Lucarelli</i>	
Le novità nell'accordo di rinnovo del Ccnl dei dirigenti delle imprese di trasporto pubblico locale	313
<i>Pietro Cesare Vincenti</i>	
Accordo per il rinnovo del Ccnl 2010-2013 del settore operai agricoli e florovivaisti	325

PARTE II GIURISPRUDENZA

IL CASO

<i>Carlo de Marchis</i>	
Osservazioni critiche alle prime decisioni sulla legge 4 novembre 2010, n. 183	3

OSSERVATORIO

LA CORTE COSTITUZIONALE

Le decisioni nel trimestre ottobre-dicembre 2010	
Rapporto di lavoro	57
Sicurezza sociale	73
<i>A cura di Lorenzo Fassina e Massimo Pallini</i>	