

IL TRIPARTITISMO: SFIDA PER UN CAMMINO FUORI DALLA CRISI PER L'ITALIA IN EUROPA

di Ambra MIGLIORE*

Sommario: 1. Emergenza Europa: politiche del lavoro e rappresentatività. 2. L'Italia ed il tripartitismo. L'emergenza e l'urgenza di un'inversione di rotta. 3. L'Europa: verso un piano europeo di negoziazione di diritti e garanzie. 4. Conclusioni.

1. *Emergenza Europa: politiche del lavoro e rappresentatività*

"Ritengo che un potenziamento della contrattazione collettiva sia essenziale. Sono a favore del salario minimo e della regolamentazione dell'orario di lavoro". Così J.M. Keynes nel 1938 scriveva a Roosevelt in una lettera, sapientemente citata in un

recente scritto di R. Freeman¹, volto a dimostrare la centralità della contrattazione collettiva dopo la crisi di Wall Street.

A ben riflettere, appare evidente come la prima crisi realmente di proporzioni ed effetti globali ponga agli attori economici

¹ Cfr. R. FREEMAN, in *Diritto delle Relazioni Industriali* n.2/XXII-2012, 297. Traduzione a cura di E. Sessa, l'edizione originale del testo è stata pubblicata dall'ILO, Ginevra e da Edward Elgar Publishing Limited, Regno Unito, con il titolo *Il ruolo della contrattazione collettiva nell'economia globale*.

* Laureata in Giurisprudenza, Università Bocconi, Milano.

e politici nuove sfide² e doni una rinnovata centralità al ruolo della contrattazione collettiva prima e degli strumenti e meccanismi di dialogo tripartito, poi.

A più di un lustro dall'inizio della crisi è tristemente noto l'effetto distruttivo che il crollo dell'ordine costituito del sistema finanziario ha avuto sui mercati del lavoro di gran parte dei Paesi Europei; ed altrettanto evidente appare, però, l'incapacità dell'Unione Europea di far fronte al panorama desolante di disoccupazione, giovanile e non, lasciato dal passaggio dell'"onda anomala" della crisi finanziaria.

Le ricette che l'Unione ha fornito agli Stati Membri "malati" sono le stesse che da oltre trent'anni³ vengono, a più riprese, riproposte e che non paiono affatto aver contribuito a migliorare le condizioni di "salute" dei mercati del lavoro comunitari: maggiore flessibilità in entrata ed in uscita; riduzione dei costi del lavoro attraverso l'abbassamento dei salari per aumentare la competitività; limitazione della spesa pubblica e tutte le misure integranti le strate-

² Cfr. L. RICHLI, *Social Dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, ILO Working Paper No.1, May 2009, 1: "The current financial crisis is the first in the fully globalized economy, so there are no precedents of similar scope to be studied concerning their industrial relations effects".

³ Immutata ed immutabile a tal riguardo la posizione dell'Unione Europea in materia di Strategia Economica dell'Occupazione (SEO). Nel 1997 tre i pilastri posti a fondamento di tale politica erano i seguenti: a) la stipulazione di accordi di settore e di impresa nei vari Paesi membri volti a modernizzare l'organizzazione del lavoro per rendere *più produttive e competitive le imprese*; b) la richiesta ai vari Stati membri di valutare l'introduzione nei singoli ordinamenti legislativi di *tipologie contrattuali più flessibili e adattabili alle nuove forme di lavoro*, tutelando i diritti sociali mediante la previsione, quando possibile, di livelli adeguati di sicurezza ed un miglior inquadramento professionale; c) l'invito agli Stati membri di *esaminare gli ostacoli, soprattutto fiscali, che possono impedire l'investimento in capitale umano, rivedendo se del caso, la normativa esistente per introdurre incentivi, fiscali o di altro tipo, atti a promuovere la formazione nell'impresa*. Impostazione immutata anche nel Libro Verde del 2006 della Commissione, intitolato di modernizzare il diritto del lavoro.

gia della così detta "flexicurity"⁴ sono un *mantra* che le "alte sfere" dell'eurocrazia ripetono oramai incessantemente.

Sebbene, in una prospettiva miope, le "singole imprese potrebbero trarre vantaggio da licenziamenti il più possibile rapidi, ciò non può essere vero nell'interesse dell'economia nel suo insieme"⁵ ed il piano d'azione comunitario pare aver gettato una consistente parte dei suoi destinatari in uno stato di "emergenza permanente"⁶ voluto e perpetrato con la finalità di rispettare i parametri stringenti del rapporto deficit/debito pubblico, PIL dettati dal Trattato di Maastricht e che ha comportato all'interno della comunità "la perdita della sovranità politico-democratica dello Stato-Nazione in Europa e la sua sottoposizione ad uno stato eccezionale di economia eterodiretta"⁷.

In questa situazione critica, di crescente tensione sociale, aumento della disuguaglianza e scollamento della base dei cittadini europei dalle istituzioni che li rappresentano, appare evidente che l'unica soluzione per riequilibrare il deficit di democrazia e rappresentatività esistente tra i "decisori" ed i "destinatari diretti" degli effetti delle politiche del lavoro, sia quella di coinvolgere proattivamente ed in maniera continuativa le parti sociali nel processo delineazione delle politiche medesime.

In tal senso la concertazione può costituire uno strumento utile per uscire dalla disgregazione che affligge come un *cancri* la società moderna in ogni suo aspetto, re-

⁴ Flexicurity o flessibilità mite che G. Loy nella raccolta da lui curata non esita a definire "una riforma così ambiziosa da far retrocedere di quasi un secolo il sistema delle tutele nel rapporto di lavoro", in *Lavoro, Europa, diritti. In ricordo di Massimo Roccella*, Centro Studi di Relazioni industriali, Università di Cagliari, Ediesse, Roma, 2012, 13.

⁵ Cfr. R. FREEMAN, *ibid.*, 290.

⁶ Cfr. S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, Giuffrè, Milano, 2001, 299.

⁷ Cfr. A. BAYLOS, *Crisi del diritto del lavoro o diritto del lavoro in crisi: la riforma del lavoro spagnola del 2012*, in *Diritto delle relazioni industriali*, numero 2/XXII, Giuffrè, Milano, 354.

lazioni industriali incluse. Dal momento che le sfide e l'orizzonte di riferimento si sono ora inevitabilmente ampliati appare naturale l'evoluzione delle pratiche concertative e di negoziazione tripartita e l'estensione del suo raggio d'azione dalla sfera dei singoli Stati Membri a quella dell'Unione nel suo insieme. La società neocapitalistica in cui viviamo - che accentua l'"*individualismo con il suo duplice corollario della libertà d'impresa e la tutela della concorrenza e del diritto al conflitto*"⁸ - può salvarsi da una disfatta che appare oramai vicina, solo se ritrova una dimensione aggregativa, solo se alla libertà d'impresa ed ai valori del libero mercato si contrappongono, fattivamente, misure in grado di ridare valore al lavoratore, alla qualità del suo operato, nonché al senso di appartenenza al sindacato e all'azienda prima e alla Nazione nonché all'Unione Europea, poi.

Il dialogo, l'apertura e l'urgenza di ristaurare tra le parti sociali ed i *governanti* quel necessario rapporto fiduciario paiono essere, dunque, le uniche armi in grado di fronteggiare in maniera efficace la disgregazione imperante nel mondo del lavoro. In una realtà in cui le tutele e le garanzie di un lavoro stabile sono riservate a pochi "lavoratori integrati" a fronte dei molti "lavoratori esclusi" un processo di *decision-making* più rispettoso delle diverse istanze ed interessi, non può che dare vita a norme più condivise, quindi più rispettate e di conseguenza più efficienti.

In tal senso una rivoluzione deve avvenire prima negli animi onde approdare alla consapevolezza che l'efficienza, nel mondo del lavoro, può essere il risultato di un processo decisionale solo quando il medesimo è frutto di condivisione e partecipazione dei differenti attori: non possono esistere norme *per se* in idonee a garantire l'efficienza, dal momento che le stesse, se non condivise, saranno sempre oggetto di tenta-

tivi di elusione da parte della comunità di riferimento.

Appare oramai matura la consapevolezza che l'antagonismo e la conflittualità portano a risultati poco soddisfacenti per entrambe le parti, mentre la mediazione, il dialogo aperto ed il compromesso consentono di raggiungere risultati molto spesso poco distanti dalla paretoefficienza⁹.

A tal riguardo analizzeremo prima lo stato delle pratiche di negoziazione tripartita nel nostro Paese, evidenziando l'urgenza di un avanzamento delle medesime e, successivamente, amplieremo il nostro orizzonte d'analisi al piano europeo, inevitabile crinale di valutazione dell'interazione tra i mercati del lavoro dei Paesi Comunitari.

2. L'Italia ed il tripartitismo. L'emergenza e l'urgenza di un'inversione di rotta

Alla luce di quanto evidenziato sinora appare evidente come in realtà l'Italia sia molto lontana da quella stagione di concertazione che aveva dato i suoi frutti negli anni '80 e '90 nel nostro Paese e stia prediligendo, invece, da quindici anni (e con tratti che vanno inasprendosi con il passare delle legislature) una maniera di legiferare, sulle questioni socio-economiche più sensibili, di tipo conflittuale ed antagonista rispetto alle parti sociali.

Così durante il governo Letta, prima ancora e ancor di più con il "Governo dell'emergenza" Monti ed ora con il Governo del rinnovatore Renzi.

Basti pensare alle ultime dichiarazioni¹⁰ dell'Esecutivo attualmente in carica, relati-

⁹ Intesa come situazione di efficienza in cui è impossibile migliorare la situazione di una parte senza peggiorare quella dell'altra. Non si fa necessariamente riferimento, nel caso di specie, all'idea di Pareto che associava a tale forma di efficienza la situazione di mercati perfettamente concorrenziali senza distorsioni esterne determinate, ad esempio, dagli interventi statali.

¹⁰ In <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-03-23/nucleare-caso-ucraina-rapporti-gliusa-e-riformasenate-tutti-dossier-tavolo-renzi--144448.shtml?uuid=AB5hD44&p=2>.

⁸ L. ZOPPOLI, *Lavoro, Impresa e Unione Europea. La tutela dei lavoratori nell'Europa in trasformazione*, Pubblicazioni DASES, Franco Angeli, Milano, 2006, 44.

ve ai propri rapporti con i sindacati e con i rappresentanti delle associazioni datoriali, nonché alla palesata intenzione di abolire il CNEL, organo deputato secondo la visione generale dei *padri costituenti* ad agevolare e semplificare il dialogo tripartito nonché costituire punto di raccordo tra le varie istanze (art. 99 Cost.).

Certo, per ciò che riguarda il CNEL è evidente la presenza di debolezze strutturali e di tratti assolutamente migliorabili anche in considerazione della scarsissima numero di disegni di legge prodotti in tanti anni di esistenza; ma altrettanto evidente appare, però, la necessità in un momento tanto delicato per il Paese, di non prescindere dalle opinioni, dalle obiezioni e dagli spunti offerti dagli attori delle parti sociali.

Una scelta che si orienti in tale direzione di esclusione sta a significare, a parere di chi scrive, l'inevitabile inasprimento dei rapporti tra i vari attori del dialogo tripartito i quali, prima o dopo, sono comunque costretti all'interazione tra di loro. Rimane, infatti, la costante della libertà di scegliere autonomamente di cui tanto i datori di lavoro quanto i sindacati godono, già che le loro decisioni sono "condizionate ma non determinate dalla congiuntura economica" e restano "il prodotto delle rispettive strategie"¹¹: dunque una situazione politica che non li rende partecipi all'interno dei processi decisionali delle politiche del lavoro, dell'occupazione e della produttività, determinerà necessariamente una "guerra" delle parti sociali a "colpi" di *contrattazione collettiva*, per cercare di ottenere a mezzo dei CCNL quelle garanzie e quelle misure di bilanciamento che il Governo non ha dato modo di introdurre in via concertata.

Nella finalità di uscire dal sistema di *minaccioso ermetismo*¹² in cui gli Esecutivi dei singoli Stati Membri si sono arroccati dopo l'inizio della crisi facendo piovere dall'alto

misure *inevitabili* comportanti per la popolazione sacrifici presentati come *necessari*, occorre procedere ad un riavvicinamento dei cittadini, dei lavoratori e delle loro organizzazioni di rappresentanza ai centri decisionali effettivi.

In tal senso auspichiamo non solo il mantenimento del CNEL (seppur rinnovato nelle sue funzioni, nei suoi obiettivi e nei meccanismi volti a garantirne l'efficienza) ma anche una stagione in cui le parti sociali ed il Governo siano finalmente in grado di aprire una negoziazione basata sui *bisogni* effettivi delle parti e non già sul *conflitto a tutti i costi*, che sappiamo danneggiare tutte le parti.

3. L'Europa: verso un piano europeo di negoziazione di diritti e garanzie

Come ricordato da A. Baylos "la strada scelta dall'Europa per uscire dalla crisi può riassumersi nel rilancio della produttività e nella destrutturazione dei soggetti collettivi che rappresentano i lavoratori dipendenti"¹³ dacché in tal modo è più semplice procedere alla realizzazione di quelle "riforme strutturali" che "comportano una modifica immutabile nella regolamentazione della disciplina lavoristica" affiancata in parallelo da un indebolimento (che in alcuni casi si trasforma in distruzione) delle "strutture di assistenza, di protezione e di difesa economica dei cittadini che si trovano in condizione di subordinazione sociale"¹⁴.

Alla luce di queste evidenze quasi empiriche appare chiara la necessità di invertire la rotta ed il ruolo che le parti sociali rivestono all'interno del processo europeo di decisione.

Infatti i meccanismi di coinvolgimento delle parti sociali comunitario già presenti¹⁵ appaiono di scarsa pregnanza dal pun-

¹¹ Cfr. V. GLASSNER - M. KEUNE - P. MARGISON, *La contrattazione collettiva in tempo di crisi*, in *Diritto delle relazioni industriali*, numero 2/XXII, Giuffé, Milano, 307 ss..

¹² A. BAYLOS, *ibid.*

¹³ Cfr. A. BAYLOS, *Crisi del diritto del lavoro o diritto del lavoro in crisi: la riforma del lavoro spagnola del 2012*, in *Diritto delle relazioni industriali*, numero 2/XXII, Giuffé, Milano, 353 ss..

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Cfr. artt. 138-139 del Trattato di Amsterdam.

to di vista sostanziale dacché impongono ad eventuali accordi conclusi a livello comunitario di essere recepiti o a mezzo della contrattazione collettiva nazionale (che può, però, modificarne il contenuto) ovvero attraverso il canale delle Direttive della Commissione su proposta del Consiglio (che pure ne "falsa" la natura incanalando gli stessi all'interno degli schemi delle direttive). Questo duplice canale non consente infatti l'inversione, auspicata da Freeman, dei meccanismi di potere che condizionano le linee guida della politica: non più il mercato finanziario a condizionare gli esiti del mercato del lavoro ma un nuovo assetto di potere in cui il lavoro possa "avere una voce più forte anche nelle questioni economiche che esulano dal mercato del lavoro"¹⁶ medesimo. In Europa, tuttavia, un notevole passo in avanti si avrebbe anche solo se le parti sociali riuscissero ad avere un qualche tipo d'influenza su quelle decisioni economiche e politiche influenti direttamente sul mercato del lavoro senza necessariamente sconfinare alla regolamentazione del mercato e della concorrenza, che da sempre costituiscono il fondamento dell'architettura delle istituzioni comunitarie.

A riprova dello scarso ruolo europeo delle parti sociali sulle politiche del lavoro si richiama un esempio concreto relativo all'"Accordo quadro sui mercati inclusivi"¹⁷ concluso dai Rappresentanti del Sindacato Europeo e dalla principale organizzazione di parte datoriale, il cui impatto concreto sulle politiche europee effettivamente portate avanti dalla Commissione è stato pressoché nullo, come nullo è stato quello sulle scelte dei singoli Stati Membri a causa della lentezza nei tempi di ricezione del medesimo attraverso la contrattazione collettiva nazionale. Evidente appare, dunque, la fragilità del meccanismo di coinvolgimento

delle parti sociali all'interno del processo decisionale comunitario, dal momento che lo stesso può incepparsi (come nel caso di specie) a causa di una scarsa cooperazione da parte dei sistemi nazionali di relazioni industriali ed, altrettanto evidente, si ritiene appaia l'urgenza di individuare una così detta *terza via* per il dialogo tripartito di matrice comunitaria.

Nonostante, infatti, per ciò che riguarda il coinvolgimento delle parti sociali (ed in particolar modo dei rappresentanti dei lavoratori) nelle decisioni prese all'interno di aziende di dimensione comunitaria vi sia un'amplia quanto risalente serie di direttive¹⁸ che ne regolano compiutamente le forme (tanto di partecipazione *forte*, che di partecipazione *debole*) per le decisioni prese dagli organismi europei che dettano *de facto* le linee della politica economica e del lavoro sul piano europeo, le norme comunitarie si limitano a quegli articoli 138 e 139 del Trattato di Amsterdam sopra richiamati.

Stante, pertanto, il quadro normativo di riferimento, la possibile *terza via* per l'attuazione di questi accordi comunitari stipulati dalle parti sociali, potrebbe essere quella di donare loro un'efficacia propria che non impone ai medesimi di sottostare né ai "giochi" della contrattazione collettiva nazionale, né tantomeno a quelli dell'iniziativa del Consiglio per vedere poi la *luce* come Direttive della Commissione: degli accordi per così dire *selfexecuting*¹⁹, dotati pertanto d'immediata efficacia esecutiva che gli permetta di essere vigenti in tutti gli Stati Membri, senza necessità di passare attraverso le maglie (più o meno stringenti)

¹⁸ Tra le quali la dir. 94/45/CE sui Comitati Aziendali Europei (CAE); la dir. 2001/86/CE sulla Società Europea; la dir. 2002/14/CE sull'informazione e consultazione nelle imprese di dimensione comunitaria.

¹⁹ Esistono già, com'è noto, direttive definite *self executing*, o *autoesecutive* dotate di esecutività in via automatica all'interno dei singoli Stati Membri. Si tratterebbe, dunque, di estendere una caratteristica già esistente e propri di una tipologia di direttive anche agli accordi raggiunti dalle parti sociali in sede europea di negoziazione.

¹⁶ Cfr. R. FREEMAN, *ibid.*, 293.

¹⁷ Accordo adottato da ETUC/CES e da BUSINESS EUROPE il 9 dicembre 2009, cfr. J. FREYSSINET, *Les réponses tripartites à a crise économique dans les principaux pays d'Europe occidentale*, ILO Working Paper No.12, maggio 2010.

dei meccanismi di recepimento.

In tal modo si amplierebbe il ruolo e l'autonomia delle parti sociali sul piano comunitario. Tale modifica consentirebbe di risolvere tutta una serie di criticità che rappresentano ora la reale sfida dell'Unione Europea: la necessità di maggiore democrazia dei processi decisionali, di maggiore rappresentatività degli organismi dotati di poteri legislativi nonché l'esigenza di appianare il sentimento diffuso di scollamento e scarsa condivisione da parte dei cittadini delle decisioni e delle linee guida tracciate sul piano europeo.

Degli accordi collettivi automaticamente esecutivi che tracciassero, poi, una sorta di quadro delle garanzie minime dei lavoratori in tutti i Paesi dell'Unione, consentirebbero anche di arginare il fenomeno diffusissimo del *dumping sociale*, inevitabile conseguenza di un'Unione Europea che garantisce una tutela molto stringente alle norme poste a garanzia dei valori della concorrenza e del mercato, ma che non ha provveduto a disciplinare una protezione effettiva ai diritti sociali all'interno del territorio dell'Unione all'interno del quale è garantita libera circolazione a capitali, beni e persone.

4. Conclusioni

Il nostro breve *excursus* all'interno del panorama nazionale ed europeo ha consentito di evidenziare le debolezze strutturali che, in tema di dialogo tripartito, esistono tanto sul piano nazionale quanto su quello europeo.

È evidente come i due livelli di governo siano tra loro profondamente interrelati e che il *trand* dell'uno rappresenta la diretta manifestazione *fenomenica* dell'altro. Un'Europa poco "democratica", in cui le decisioni vengono prese da pochi con una scarsissima (quando non nulla) legittimazione popolare, non può che disegnare con il suo *tratto* Stati Membri a sua immagine e somiglianza: non più degli Stati in cui le differenti istanze vengono ascoltate, in cui le scelte, anche difficili, vengono prese in maniera co-decisa ma degli *opifici* che si limitano ad eseguire in maniera pedissequa

omologata misure "calate" dall'alto.

In quest'architettura intricata ed ineffabile nei suoi meccanismi di funzionamento più profondi, il valore da proteggere a tutti i costi è quello dell'*occupazione* costi quel che costi, comporti i sacrifici che comporti: è il dato percentuale ciò che conta, non la qualità dei rapporti di lavoro e delle prestazioni che si nascondono dietro quei numeri. Un baratto: "*occupazione e conservazione dei posti di lavoro*" in cambio della *limitazione o dell'annullamento dei "diritti del lavoro"* o del "*sistema di tutele in ambito lavoristico*"²⁰ che da sempre ha caratterizzato il *modello sociale europeo*²¹.

Rimane a questo punto da chiedersi se è questo il prezzo che vale la pena pagare per adeguarsi alla stringente ed incalzante necessità di maggiore competitività, maggiore efficienza e maggiore produttività; rimane da chiedersi se è questo il modello di Europa che si vuole lasciare in eredità alle generazioni future: non l'oasi di pace, giustizia sociale e libera circolazione dei cittadini che i *padri fondatori* (da Monnet a Spinelli) avevano immaginato, ma un'entità in cui le vere decisioni, che condizionanti i destini di milioni di europei, vengono prese da tecnocrati senza volto, in cui i diritti si barattano per il rispetto di percentuali dettate all'interno dei Trattati e i lavoratori nonché il valore del *lavoro in re ipsa* vengono annullati.

Ci pare, evidente, dunque come l'unica possibilità per salvare l'Europa e gli Europei da sentimenti crescenti di populismo ed anti-politica, sia quella di riavvicinare i lavoratori, in quanto cittadini, ai centri di esercizio del potere e questo non può che passare attraverso un rafforzamento dei meccanismi del dialogo tripartito, tanto sul piano nazionale che su quello comunitario.

²⁰ Cfr. A. BAYLOS, *ibid.*, 356.

²¹ Cfr. S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003, 85.

Abstract

Il lavoro in oggetto si propone di analizzare in una prospettiva critica lo stadio di evoluzione dei meccanismi di dialogo tripartito tanto in Italia quanto in Europa. Dopo aver delineato nella parte introduttiva le nuove sfide che la crisi ci pone davanti estendendo i propri effetti dal mercato finanziario al mercato del lavoro, ci si concentra sull'analisi delle linee guida che hanno orientato sinora la politica europea in tema regolamentazione del mercato del lavoro.

In seguito la trattazione si concentra sul panorama nazionale: viene evidenziata l'esigenza di un ritorno a quei meccanismi di concertazione che hanno caratterizzato il sistema delle nostre relazioni industriali sino agli anni '90 portando alla conclusione di una serie di patti sociali largamente condivisi.

In ultima analisi si procede, dopo averne sottolineato le criticità maggiori, a proporre un'alternativa per riequilibrare il sistema dei poteri e delle garanzie sul piano comunitario, introducendo una terza via al recepimento degli accordi tra le parti sociali, previsti all'interno del Trattato di Amsterdam: donare loro forza autoesecutiva, rendendoli, così, accordi selfexecuting.

The aim of this paper is to analyse, under a critical perspective, the evolution of tripartite mechanisms of social dialogue both in Italy and in Europe.

The introductory part underlines, through the analysis of the financial crisis effects on the labour markets, the new challenges that the European Union has to face also in respect of the results of the communitarian labour policy of the last decades. From the European dimension the text will then move onto the national one, taking stock of the ongoing trend of national governments ignoring social partners' opinions in the decision-making processes of key political measures. In this respect the paper underlines the need of a return to the season of "negotiation talks" that took place in Italy during the 90's.

Finally, moving back to the European level, in order to rebalance powers and civil rights' protection as well as avoid social dumping phenomena, the author proposes a third way for the enforcement of European social pacts as regulated in the Treaty of Amsterdam: giving them self executive strength.