



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI
FEDERICO II**

**FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE
DIPARTIMENTO DI SCIENZE DELLO STATO**

**DOTTORATO DI RICERCA IN
"SCIENZA POLITICA E ISTITUZIONI IN EUROPEA"
XXI CICLO**

**IL SINDACATO TRA ISTITUZIONI E SOCIETA'.
ESPERIENZE ITALIANE E PROSPETTIVE EUROPEE**

**RELATORE
CH.MO PROF.
RAFFAELE FEOLA**

**CANDIDATO
DOTT. FRANCESCA RUGGIERO**

ANNO ACCADEMICO 2007/2008

Indice

Premessa p. 4

Capitolo 1. Il sindacato in Italia. Dalle camere del lavoro al post-fascismo.

1. Il sindacato delle origini: la “politicalità” del movimento sindacale italiano all’inizio del secolo XX. p. 10
La Confederazione generale del lavoro p. 15
2. Il pluralismo sindacale nel secondo dopoguerra tra sistema dei partiti e conflitto sociale. p. 23
Gli anni Cinquanta e Sessanta. Tra debolezza del sindacato e avvio della programmazione. p. 30
3. Il sindacato in Italia tra accuse di pansindacalismo e mancata istituzionalizzazione: gli anni Settanta. p. 37

Capitolo 2. Un sindacato debole? Nuovi soggetti sociali e nuove aspirazioni del sindacalismo italiano.

1. Dalla vertenza Fiat all’accordo Scotti. Il sindacato tra politica della Confindustria e interventi dei governi. p. 49
2. La scala mobile: un “nodo irrisolto”. La governabilità e i sindacati. p. 61
3. Dopo il referendum: i Congressi del 1985-1986 e la battaglia per il recupero dei decimali. p. 71
4. Il braccio di ferro sindacati-Confindustria: i rinnovi contrattuali e la vicenda Alfa-Lancia. p. 78
5. Sindacati autonomi e rappresentatività dei confederali in declino. p. 83
6. Nuovi scenari nel panorama sindacale e politico italiano. Il crollo del sistema dell’URSS e il nuovo assetto politico in Italia. p. 91

Capitolo 3 Verso la concertazione

1. Le nuove relazioni industriali. L'addio alla scala mobile e i primi accordi del decennio. p. 100
2. L'accordo del 31 luglio 1992: l'intervento del governo Amato nelle relazioni industriali p. 107
3. L'accordo di San Tommaso: il nuovo assetto delle relazioni industriali p. 113
4. Concertazione e riforme: l'applicazione del Protocollo sullo Stato sociale p. 121
5. Emergenza occupazione: il centro-sinistra e il Patto per il lavoro p. 130
6. Orario e flessibilità: lo scontro sulle 35 ore. Il governo Prodi tra Rifondazione e Confindustria per la definizione di nuove regole p. 136
7. Concertazione e sviluppo: un nuovo accordo per la competitività p. 141

Capitolo 4 I nuovi orizzonti del sindacalismo

1. Il sindacato al Sud dal secondo dopoguerra all'Assemblea dell'Eur p. 147
2. Sindacato e Mezzogiorno negli anni Ottanta. L'intervento straordinario per il Sud p. 154
3. Intervento legislativo e concertazione per il Sud nei primi anni Novanta p. 159
4. La nuova legislazione per il Sud e i parametri di Maastricht p. 165
5. La concertazione nazionale e locale per lo sviluppo del Sud: i patti territoriali p. 170

Capitolo 5 Il sindacato nello spazio europeo

1. Lo spazio sociale europeo p. 175
2. Il Protocollo sociale di Maastricht: nuove prospettive per l'Europa sociale p. 180
3. I sindacati nei Paesi europei e la Confederazione Europea dei Sindacati p. 185
4. Il "Dialogo sociale europeo" nei primi anni Novanta p. 191
5. L'attività sindacale in Europa dopo i CAE p. 195

6. I successivi sviluppi del dibattito sulla contrattazione collettiva europea e sul ruolo della CES dal Congresso di Helsinki	p. 201
7. Prospettive della Confederazione Europea dei Sindacati	p. 206
CONCLUSIONI	p. 211
Bibliografia	p.227

Premessa

La storia delle relazioni industriali in Italia dal secondo dopoguerra ad oggi ha attratto l'attenzione di giuslavoristi, studiosi del sistema politico ed istituzionale, storici impegnati nello studio del sindacato dalla fine del secolo XIX e delle vicende dell'Italia repubblicana. Bisogna far notare che i sindacati, in quanto soggetti politici e socio-economici, sono stati anche al centro di molti studi di sociologia e di relazioni industriali. Anche la scienza politica si è soffermata, più recentemente, su alcuni aspetti della vita sindacale come quello della rappresentatività e del rapporto con i partiti; mentre i giuslavoristi hanno fornito studi approfonditi sulla legislazione del lavoro. Dal punto di vista della storiografia, questa è abbondante sino agli anni Ottanta, ma meno per il periodo successivo, per il quale ci si avvale di contributi di diverse discipline come spunti per una ricerca sull'attore sindacale.

Tutto ciò ha consentito di disporre di risultati di una ricerca vasta e complessa sul tema delle relazioni industriali, in particolare per il periodo che va dal secondo dopoguerra alla fine degli anni Ottanta, con straordinaria attenzione per le vicende che si sono verificate nel decennio che va dal 1968 al 1978, durante il quale il sindacato italiano sembrò occupare, nel panorama politico, uno spazio tanto rilevante da far parlare di "supplenza" del sindacato nei confronti del sistema dei partiti italiani, che fino ad allora avevano governato il sistema politico ed occupato le istituzioni .

Tuttavia lo studio delle relazioni industriali non esaurisce completamente le possibili traiettorie di una ricerca sul ruolo del sindacato; si dispone infatti di un ampio ventaglio di opere costituito dagli studi, dalle ricerche, dalle analisi che mettono al centro del dibattito il ruolo del sindacato in Italia nel periodo considerato, non solo come sindacato operaio ma in qualità di attore socio-economico e politico nel rapporto con la società civile e con le istituzioni.

Le relazioni industriali definiscono l'articolazione dei rapporti tra sindacato, Confindustria e quel terzo attore, rappresentato dallo Stato, o per meglio dire dal governo, che interagiscono per la gestione delle politiche economiche e sociali che

hanno un impatto immediato sulle condizioni dei lavoratori ed in particolare sul lavoro di impresa.

Tali rapporti hanno visto prevalere talvolta la logica bilaterale, talvolta le relazioni trilaterali in cui ciascuno dei tre attori ha svolto un ruolo diverso a seconda dei rapporti di forza e delle circostanze che si sono verificate. Il ruolo di un soggetto politico o istituzionale ha comunque rilevanza in entrambi i casi; ciò che assume significato ai fini di uno studio sul soggetto sindacale è soprattutto, in quest'ottica, l'interazione tra i soggetti.

Il ruolo del sindacato non si esaurisce nella gestione e nella partecipazione alle relazioni industriali; esso si articola anche intorno allo svolgimento di altre funzioni, come quella di soggetto politico o soggetto istituzionale in ambiti distinti da quello dell'impresa, o di soggetto socio-economico nella fase di contrattazione a diversi livelli e nell'interesse di tutte le categorie rappresentate, o nella "rappresentanza generale" dei lavoratori e della società, o ancora nei momenti di concertazione delle politiche economiche e sociali relative non solo allo sviluppo e alla crescita della produzione industriale ma alle condizioni di lavoro nei diversi settori.

Il ventennio a cui questo studio rivolge particolare attenzione è quello che va dall'inizio degli anni Ottanta alla fine degli anni Novanta, durante il quale il sindacato attraversa diverse fasi evolutive. Il ruolo del sindacato subisce lenti cambiamenti nel ventennio come risultato di un processo di "istituzionalizzazione" per un verso, e di disaffezione da parte dei lavoratori dall'altro.

La crisi di rappresentanza del sindacato trova conferma nei dati delle iscrizioni, di cui questa ricerca si avvale ai fini di un'analisi del rapporto sindacato-lavoratori; il dato statistico resta solo parziale e complementare rispetto ad altri dati che emergono dall'analisi di documenti congressuali raccolti, che testimoniano le scelte compiute e le difficoltà, alternate ai successi, del sindacato nei diversi periodi.

Le posizioni del sindacato italiano, con particolare riguardo ai tre maggiori sindacati (Cgil, Cisl e Uil), rispetto al sistema politico, vengono analizzate a partire dalle mozioni congressuali e dalle relazioni conclusive dei segretari generali delle confederazioni nei congressi nazionali. Va inoltre sottolineato che, vista la non

unitarietà dei sindacati e l'eterogeneità delle posizioni interne ad essi, si approfondiscono nell'analisi i congressi delle tre confederazioni evidenziando le specificità di ciascuno.

Le relazioni introduttive e le relazioni finali dei segretari generali contengono in sé l'analisi dei risultati raggiunti e degli obiettivi fissati dal sindacato. Questi sono talvolta evidenziati anche negli articoli presenti su riviste e periodici particolarmente sensibili al tema o sulla stessa stampa sindacale.

L'analisi dei documenti non può però prescindere dall'analisi della realtà e dell'attività sindacale, senza peraltro voler pretendere che il lavoro compiuto sia esaustivo rispetto alla complessità del tema trattato.

Quando si fa riferimento ai risultati dell'attività sindacale nel ventennio, non si può prescindere dai risultati della contrattazione, dai quali è possibile trarre alcune conclusioni sulla forza del sindacato nel rapporto con l'industria, nonché dall'attività di concertazione che qualifica il ruolo del sindacato a seconda che essa si manifesti come prassi costante e consolidata o come attività episodica.

Quest'ultima modalità di decisione politica che coinvolge le parti sociali ha prodotto esiti significativi sul piano degli accordi sindacali con Confindustria e governi sin dall'inizio degli anni Ottanta, quando ha avuto avvio un percorso che ha condotto all'approvazione di un protocollo nel 1993 noto come "costituzione delle relazioni industriali" italiane.

I contenuti degli accordi siglati sin dal protocollo Scotti dei primi anni Ottanta, consentono di intuire quale ruolo il sindacato abbia svolto nel ventennio e quali siano state le conquiste ottenute e le conseguenze prodotte dagli accordi.

Rispetto all'ampia bibliografia disponibile sul ruolo del sindacato negli anni Ottanta, dal momento in cui viene siglato l'accordo del '93, gli studi, soprattutto storiografici, sulle relazioni industriali sono di numero inferiore, vuoi perché gli eventi sono più recenti e si sarebbe rischiato di fare la cronaca di eventi troppo vicini, vuoi per la difficoltà di cogliere la molteplicità delle funzioni svolte dal sindacato.

Rispetto a tale periodo, non privo di una rapida evoluzione che ha caratterizzato il ruolo del soggetto sindacale, per lo più impegnato a favorire una crescita dell'occupazione e dell'economia ed a seguire ed adeguarsi al processo di

integrazione europea, la stampa e gli studi condotti dal Cnel risultano efficaci al fine di inquadrare la questione.

Non di meno, dall'inizio del nuovo secolo, l'analisi dei documenti e delle puntuali ricerche condotte da studiosi della materia hanno permesso di ricostruire la direzione verso la quale il sindacato sta navigando, stretto tra le fasi di recessione economica interna e i cambiamenti indotti da una sempre più intensa integrazione tra gli Stati.

Il dibattito sul ruolo del sindacato fino alla fine degli anni Novanta, che ha coinvolto non solo i soggetti sociali ma anche le forze politiche, ha riguardato in particolar modo il processo di presunta "istituzionalizzazione" del sindacato; nello studio dei rapporti tra sindacato e istituzioni e tra sindacato e società civile è possibile individuare degli indicatori che ci consentono di osservare come il sindacato abbia infatti agito in una duplice veste: quale soggetto politico in alcuni momenti e quale soggetto "istituzionale" in una fase successiva.

Su tale tesi sembrano concordare quasi totalmente gli studiosi delle relazioni sindacali e della storia istituzionale. Questo lavoro ha l'obiettivo di ricostruire il percorso evolutivo del sindacato compiuto nel ventennio anche sulla base delle caratteristiche originarie di un sindacato che nasce come "braccio operativo" dei partiti politici e che acquisisce una sua autonomia da essi dopo decenni. Gli anni Settanta hanno visto fiorire molte opere che hanno curato diversi aspetti della vita sindacale; questi lavori rappresentano uno spunto essenziale per avviare una ricerca che si concentri sui decenni successivi. Per fare questo i documenti ufficiali dei sindacati, per lo più poco utilizzati, sono utili per chiarire in che modo il sindacato attraverso i dibattiti scientifici ha reso note le proprie posizioni.

La storia del sindacato italiano ricostruita attraverso il materiale congressuale offre uno spunto per cogliere le diverse fasi che esso attraversa, anche alla luce del pensiero dei dirigenti sindacali che caratterizzano alcuni passaggi fondamentali delle vicende sindacali. Questo metodo di indagine non vuole tuttavia trascurare gli effetti prodotti dalle scelte di politica sindacale compiute nel ventennio.

L'indagine parte dalla cosiddetta "marcia dei Quarantamila", che può considerarsi un segnale dell'inizio di una nuova fase per il sindacato, e si conclude

con l'accordo del 1998; inoltre il lavoro si divide in cinque capitoli corrispondenti ad altrettanti temi generali affrontati.

Il nucleo centrale del lavoro si concentra sul ventennio indicato; in questa fase il sindacato in Italia non ha sempre seguito le richieste della società; esso ha dapprima subito i vincoli derivanti dalle scelte degli industriali e dalle fasi di scarsa crescita economica; proprio in questi anni il governo ha svolto un ruolo non solo di mediazione ma di attore principale delle relazioni sindacali triangolari.

Dopo una fase in cui anche i sindacati autonomi e la richiesta di flessibilità del mercato del lavoro hanno accresciuto le incertezze di un'organizzazione prima ispirata alla concezione del "sindacato generale" e al valore della solidarietà che aveva fatto da collante per la società, il sindacato si ritrova a concertare coraggiose scelte di politica economica con governo e controparte per la stabilità e la crescita economica del Paese.

Lo studio dei prodotti della concertazione ci consente di individuare i cambiamenti avvenuti rispetto alle funzioni svolte dal sindacato. Le opinioni degli studiosi convergono sul ritenere che ci sia stata una trasformazione evidente del ruolo degli attori sociali, sollecitata da condizioni politiche, economiche e sociali mutate rispetto al passato.

Se per la parte introduttiva del lavoro ci si è avvalsi soprattutto della bibliografia disponibile, cercando di selezionare i lavori di storiografia considerati esemplari per la ricerca, per quanto riguarda il nucleo centrale del lavoro si sono rivelate utili, oltre ai documenti già citati, ricerche condotte da diversi esperti del campo.

L'analisi del tema ha richiesto uno sguardo attento ai lavori di autori provenienti da esperienze molto differenti tra loro: come già anticipato, al contributo degli storici e degli studiosi di relazioni industriali, si sono affiancati gli studi e le ricerche di giornalisti che hanno seguito le vicende sindacali per tutto il periodo, di giuslavoristi e sociologi. Da questo punto di vista, le interviste ai dirigenti sindacali realizzate da alcuni giornalisti hanno prodotto lavori non trascurabili ai fini della ricerca.

Il lavoro non ha potuto trascurare infine due aspetti dell'esperienza sindacale: il primo è l'attività sindacale nel Mezzogiorno d'Italia, per la quale si è cercato di trarre delle conclusioni su quanto questa abbia saputo incidere sulla crescita o, al contrario, sulla stagnazione del Sud; l'altro aspetto di importanza notevole è il ruolo dei sindacati italiani in Europa, rispetto alla Confederazione Europea (ETUC), e di questa nell'interazione con le istituzioni dell'UE e con i sindacati dei diversi Paesi ad essa affiliati.

Capitolo 1

Il sindacato in Italia. Dalle camere del lavoro al post-fascismo.

1. Il sindacato delle origini: la “politicalità” del movimento sindacale italiano all’inizio del secolo XX.

L’evoluzione del sindacalismo in Italia si realizza attraverso un percorso del tutto distinto da quello sperimentato negli altri Paesi europei, benché il movimento operaio all’inizio del XX secolo sembra avere caratteri comuni ai fenomeni che si stanno verificando nel resto dell’Europa occidentale.

L’Italia, a differenza degli altri Paesi europei in cui il fenomeno si andava radicando, non viveva ancora una fase di piena industrializzazione, pertanto si trovò a dover affrontare la presenza di un movimento operaio incalzante prima ancora che il fenomeno dell’industrializzazione assumesse dimensioni vaste.

Il movimento operaio italiano risentiva indiscutibilmente già alle sue origini delle differenze storiche, sociali e politico-organizzative esistenti tra nord e Mezzogiorno d’Italia e mostrava i riflessi dei problemi lasciati irrisolti dalle classi dirigenti del Risorgimento¹.

Il sindacalismo in Italia nasceva con tutte le contraddizioni che esso ha conservato fino ad oggi e che costituiranno per più di un secolo i suoi caratteri distintivi rispetto all’esperienza francese e tedesca, alle quali pure pare ispirarsi.

Il rifiuto dello schema puro “tradeunionistico”, il ruolo politico oltre che economico assunto dal movimento sindacale, lo scontro tra le due anime riformista e massimalista che emerge già alla fine del XIX secolo, la coesistenza di un sindacalismo rosso e di un sindacalismo bianco con caratteri differenti, la presenza di istanze orizzontali e verticali di rappresentanza dei lavoratori, sono i tratti dell’esperienza sindacale italiana già riscontrabili alle origini del movimento e tuttavia costantemente presenti per molti decenni nel modello sindacale italiano.

¹ Cfr. C. Perna, *Breve storia del sindacalismo. Dalle società di mutuo soccorso al Patto Federativo*, Prefazione di Luciano Lama, p. 59.

Le origini del movimento sindacale italiano si fanno generalmente risalire alla nascita delle leghe di resistenza, sebbene forme di organizzazione dei lavoratori fossero già presenti dal 1853, quando cominciarono ad organizzarsi le società di mutuo soccorso, che riunirono lavoratori e borghesia locale prima nei Congressi piemontesi e dopo poco nei Congressi nazionali².

Il movimento operaio non presentava allora ancora i caratteri del movimento di massa: la sola forma associativa dei lavoratori era rappresentata, all'inizio della seconda metà del secolo XIX, dalle società di mutuo soccorso, prevalentemente gestite dalla borghesia e molto spesso dipendenti dai finanziamenti della stessa borghesia locale, operanti con fini assistenziali e solidaristici.

L'esigenza di costruire nuove forme associative nacque proprio come alternativa all'inefficienza dell'attività delle società di mutuo soccorso, che si limitavano al perseguimento di obiettivi di pura assistenza. Lo sviluppo del capitalismo esigeva strutture capaci di elaborare nuovi modelli di tutela della nascente classe operaia che rivendicava, in un quadro politico con tendenze fortemente conservatrici, la garanzia delle "elementari libertà democratiche"³. La necessità di una tutela nella società, ancor prima che nella fabbrica, alimentò il formarsi di una coscienza politica che si intrecciò con una coscienza di classe e da questa fusione nacquero le prime leghe di mestiere, allargate ai lavoratori di una stessa categoria, molto spesso artigiani o operai specializzati. Più tardi, con il diffondersi della meccanizzazione e a fronte dello sviluppo del capitalismo delle grandi fabbriche, la figura dell'operaio specializzato fu rapidamente sostituita da quella dell'operaio non qualificato che trovava sostegno nelle leghe di mestiere, le quali assunsero progressivamente dimensioni più ampie e superarono i confini della realtà di fabbrica per estendersi su scala locale e configurarsi come leghe miste.

Il movimento iniziò ad assumere i caratteri del movimento di massa, coinvolgendo lavoratori di diverse aree produttive che convergevano nelle federazioni professionali, già presenti da qualche anno in Germania con caratteri di maggiore omogeneità professionale. La prima federazione di categoria, orientata

² *Ivi*, p. 24.

³ I. Barbadoro, *Il sindacato delle origini (1876-1900)* in M. Antonioli, *Storia del sindacalismo. Dalle origini al corporativismo fascista*, Venezia Marsilio 1982, p.6.

all'azione rivendicativa e sindacale *stricto sensu*, ebbe origine in Italia dall'Associazione dei tipografi italiani nel 1872.

Le federazioni si costituirono con lo scopo di avanzare rivendicazioni sulla base di piattaforme rappresentative di diverse categorie e di diverse istanze ed esplicarono funzioni di varia natura, non più limitandosi all'attività di assistenza svolta dalle società di mutuo soccorso, ma impegnandosi in attività di collocamento, di rappresentanza delle categorie, di organizzazione dell'attività dei lavoratori, precorrendo la formazione di un partito operaio e di un movimento sindacale di importanza pari a quelli già presenti in altri paesi europei.

La realtà politica italiana e la presenza di una classe dirigente ostile alle istanze di rinnovamento provenienti dalle classi sociali e produttive emergenti indussero l'unionismo italiano a farsi prontamente carico di richieste non strettamente coincidenti con rivendicazioni di carattere squisitamente economico né provenienti da una classe omogenea. Il movimento sindacale assunse dunque in Italia sin dal principio i caratteri di un movimento politico e l'attività del movimento sindacale e del partito operaio abbracciarono obiettivi spesso coincidenti. Da tale impostazione dell'attività sindacale derivò un rapporto di condizionamento reciproco tra partito operaio e sindacato, un ruolo per molto tempo sussidiario del sindacato italiano rispetto al partito, ma all'interno dello stesso movimento sindacale si affermarono altresì tendenze contrastanti rispetto all'impostazione riformista del partito, che sfociarono nel sindacalismo massimalista. Il ruolo "politico" del sindacato produsse inoltre, nella storia del sindacalismo italiano, fasi di esplicita o latente competizione tra i due attori, i quali rivendicarono l'esclusiva rappresentanza delle istanze della società.

In realtà nasceva il sindacalismo industriale, inteso come movimento strutturato intorno a rivendicazioni di carattere generale per il miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori e della popolazione, mentre la storica separazione secondinternazionalista tra economia e politica veniva meno.

Lo sviluppo e la trasformazione strutturale del movimento furono il riflesso del rinnovamento e dell'ampliamento delle sue funzioni: alle leghe di mestiere poi

divenute federazioni, accanto cioè alle istanze verticali, si affiancarono le camere del lavoro, organizzate sulla base dell'esperienza delle *bourses du travail* francesi.

Le camere del lavoro, sorte intorno al 1891, rispondevano ad esigenze politiche e si articolavano su scala territoriale e localistica. Le funzioni delle camere del lavoro si estendevano dal collocamento all'attività rivendicativa e queste spesso svolgevano la loro attività in contrasto con le Federazioni nazionali, lontane dalle realtà locali, organizzando forme di protesta basate sulla militanza e sulla solidarietà. La loro composizione era infatti profondamente eterogenea e del tutto difforme da quella delle Federazioni; esse infatti superavano la distinzione per categoria e si facevano carico della tutela degli interessi della "classe" dei lavoratori.

La camera del lavoro resta la struttura tipica di lotta politica degli operai e il riferimento fondamentale dei lavoratori sul piano locale fino ai primi del novecento mentre le Federazioni di mestiere svolgeranno compiti prevalentemente sindacali, impegnandosi in attività di tipo rivendicativo con finalità strettamente economiche.

Nell'ultimo decennio del secolo XIX si verificò un fenomeno che ebbe riflessi profondi sulla storia del movimento sindacale italiano, poiché è in questo periodo che si costituisce il Partito dei lavoratori italiani, poi divenuto Partito socialista italiano.

Il Partito nacque nel 1882 dalla fusione del Partito operaio e della Lega socialista milanese e immediatamente si delineò una suddivisione delle funzioni tra Partito e movimento operaio. Il Partito si assumeva compiti di natura politica con l'intento di rappresentare i lavoratori nelle sedi istituzionali, laddove alle camere del lavoro venivano ufficialmente affidate funzioni di rappresentanza nell'ambito locale e di lotta sindacale. Al Congresso di Genova – Congresso costitutivo del Partito – del 1882, le camere del lavoro venivano designate come "mestieri" per il miglioramento immediato delle condizioni dei lavoratori⁴. Tale processo di differenziazione si consolidò fino alla nascita di una Federazione che unificava le varie camere del lavoro e ne coordinava le attività.

Sin dalle origini del Partito socialista italiano, la sua connotazione riformista e l'attività politico-parlamentare di mediazione e di contenimento delle lotte attraverso l'istituzione parlamentare, costituiranno le cause del distacco del partito dalle masse

⁴ Cfr. C. Perna, cit. , p. 51.

dei lavoratori, prefigurando la subordinazione del movimento sindacale al partito al momento della nascita della Confederazione Generale del Lavoro.

La sua nascita appare come la soluzione allo sbocco politico delle richieste delle masse, ma il partito poco dopo la sua nascita si 'istituzionalizza', trasponendo sul piano puramente parlamentare la lotta per realizzare le riforme sociali. Nella strategia del partito prevalse la funzione di mediazione istituzionale rispetto a quella di rappresentanza della classe e in questa scelta politica si colloca tanto il conseguente distacco delle masse dal partito, quanto il conflitto tra riformisti e sindacalisti rivoluzionari.

Nel decennio che va dal 1880 al 1890 si delineò una dicotomia tra organizzazione politica ed organizzazione economica, la netta separazione tra economia e politica, che costituirà la base per lo sviluppo di un movimento sindacale subalterno rispetto al partito politico; tale subalternità si accentuerà nella fase della liberazione dal fascismo, quando la lotta politica assorbirà totalmente il movimento sindacale rinato in clandestinità durante il regime.

Se il partito operò in questi anni attraverso l'azione parlamentare, la resistenza operaia continuò ad articolarsi per mezzo delle strutture economiche, Federazioni e Leghe di resistenza, nonché attraverso le camere del lavoro e ciò limitò le rivendicazioni alla dimensione locale. Il coordinamento delle camere del lavoro e delle Federazioni a livello nazionale sin dal 1900 si realizzò grazie alla spinta delle masse ma esse non sempre riuscirono a generalizzare il contenuto delle rivendicazioni espresse dalle categorie.

Il proseguimento dell'attività del Partito socialista nel Parlamento, la sua funzione prevalentemente istituzionale di controllo e di contenimento delle spinte, provocò la frattura nel partito tra riformisti e rivoluzionari: entrambi però videro nel partito il soggetto politico deputato a guidare politicamente le masse. Anche per i rivoluzionari l'organizzazione sindacale del movimento operaio avrebbe dovuto limitare la sua azione al campo economico, spettando pur sempre al partito la funzione di rappresentanza della classe e di guida politica del movimento operaio e dell'organizzazione sindacale stessa.

La Confederazione generale del lavoro

Dall'esigenza di coordinamento delle istanze verticali e orizzontali a livello nazionale nacque nel 1906 la Confederazione generale del lavoro.

Due eventi significativi segnarono un cambiamento nell'organizzazione delle lotte operaie prima della nascita della CGdL. Nel 1900 a Genova si svolse il primo sciopero cittadino, come riflesso del consolidamento della strategia sindacale delle camere del lavoro. Lo sciopero di Genova dimostrò l'accresciuta consapevolezza della classe dei lavoratori, che iniziò ad acquisire coscienza della necessità di unificare le forze delle categorie professionali per nazionalizzare la lotta e presentare richieste omogenee e generali. Le agitazioni che seguirono furono gestite separatamente dalle Federazioni per singole categorie e dalle camere del lavoro su scala locale e per comuni, sfociando frequentemente in insuccessi. Si avvertì l'esigenza di coordinamento delle diverse istanze e di generalizzazione delle rivendicazioni e si pensò di convogliare in una manifestazione generale la contestazione e il malcontento diffuso: si approdò nel 1904 al primo sciopero generale nazionale, che avrebbe dovuto sollevare non soltanto questioni di natura economica, ma esprimere un'esigenza di cambiamento del quadro politico. Lo sciopero generale nazionale fu momento di unificazione della classe e di politicizzazione dei contenuti del conflitto; gli scioperi ebbero contenuti di rivendicazione salariale e di contestazione generale dell'organizzazione del lavoro produttivo nelle fabbriche, ed espressero la richiesta di un riconoscimento istituzionale delle Commissioni Interne come organismi legittimati a contrattare in fabbrica. Si superò la dimensione puramente localistica dello scontro che assunse con lo sciopero i connotati di uno scontro politico. Si contestò la classe politica liberale, ostile a un processo di reale democratizzazione del Paese – si ricordi che la legge elettorale prevedeva ancora un notevole censo per l'esercizio dei diritti politici; essa, approvata nel 1882, aveva esteso la percentuale di elettori al 7% della popolazione nazionale - , si contestò l'assenza di disponibilità a rappresentare i lavoratori in Parlamento e a realizzare le riforme sociali.

Una più matura coscienza di classe, la maggiore diffusione del capitalismo industriale, la volontà di rafforzare ed unificare le energie della massa confluirono in

un progetto politico nazionale che si concretizzò nella nascita della Confederazione Generale del Lavoro. Nella CGdL convissero in origine le due anime del movimento, quella riformista che restò egemone fino allo scioglimento nel 1927, e quella sindacalista rivoluzionaria che contese alla prima la dirigenza della confederazione, e che diresse le lotte politiche prevalentemente attraverso le camere del lavoro.

La CGdL, per la sua connotazione riformista, concretizzò il suo programma nel tentativo di gestire le masse secondo lo schema moderato della dirigenza riformista, e nacque dalla volontà di dare ai contenuti delle lotte carattere di maggiore omogeneità. Il riformismo prevalse nell'impostazione del programma di lotta, in sostanziale conformità con la linea del Partito socialista, e si affermò una tendenziale burocratizzazione e insieme l'istituzionalizzazione del sindacato. La linea adottata dai dirigenti confederali impedì l'identificazione delle masse con la confederazione, sancì l'accettazione del capitalismo industriale e trasformò la CGdL in una istituzione con valenze politiche.

La Confederazione nacque durante il governo Giolitti, in un momento storico di profonde trasformazioni politiche ed economiche. Giolitti si servì della compagine burocratica dello Stato per esercitare il controllo sulle masse, per temperare i conflitti di classe, e favorì il coinvolgimento delle forze sindacali organizzate nelle strutture istituzionali con l'obiettivo del controllo sui conflitti sociali. Giolitti predicava <<l'imparzialità>> nel conflitto industriale ma le autorità pubbliche svolsero spesso un ruolo di mediazione, per cui il confronto assunse una struttura trilaterale⁵.

Le origini della Confederazione rimandano ad un percorso di istituzionalizzazione della rappresentanza operaia che impedì un saldo legame con le masse e accentuò il ruolo politico della Confederazione, inteso come funzione di mediazione politica. L'assenza di una compenetrazione tra progetto confederale e movimento di protesta delle masse costituì un evidente elemento di debolezza del sindacato, un limite che si espresse anche attraverso la contestazione da parte dei rivoluzionari e nel 1912 con la scissione interna alla Confederazione e la nascita dell'USI. I contrasti erano vivi già nella separazione dei ruoli tra federazioni di categoria e camere del lavoro, ed era in queste ultime che prevaleva la funzione politica

⁵ B. G. Mattarella, *Sindacati e pubblici poteri*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 2003, p. 29.

rispetto a quella economica: entrambe erano poi confluite nella CGdL in occasione del Congresso costitutivo del 1906.

La Confederazione e i suoi dirigenti, prima Rigola, poi D'Aragona, seguirono un orientamento riformista secondo la linea-guida del Partito socialista, che si accentuò poco dopo la nascita, ossia dopo il biennio di difficile congiuntura economica che si concluse nel 1907, a seguito di una profonda crisi borsistico-finanziaria e produttiva.

I grandi monopoli industriali consideravano lo Stato liberale uno strumento di mediazione e di contenimento delle spinte della classe operaia, mentre lo Stato stesso, sebbene realizzò nel triennio dal 1906 al 1909 riforme nel campo della legislazione sociale – come la legge sul lavoro notturno delle donne e dei fanciulli del terzo governo Giolitti – puntava a riequilibrare la situazione di squilibrio sociale a favore dell'ordine e a realizzare vantaggi per l'industria monopolistica- anche attraverso le commesse statali- più che ad integrare e tutelare i lavoratori di fronte alla forza dei monopoli industriali.

Al momento della costituzione la CGdL predispose un programma che esprimeva una politica autonoma rispetto al partito, attraverso l'avocazione a sé del diritto di gestire tanto gli scioperi politici quanto quelli economici, la volontà di costituire una propria formazione politica che rappresentasse i lavoratori con propri rappresentanti in Parlamento, la definizione di un programma di riforme sociali da presentare autonomamente alle masse, da cui traspariva l'inscindibilità della funzione politica di rappresentanza della classe dalla predisposizione di un progetto di orientamento riformista di un'organizzazione a carattere istituzionale⁶.

Nel 1906 l'attività della Confederazione si orientò subito verso la richiesta di riconoscimento della propria funzione di rappresentanza, ottenendo la stipula del primo contratto collettivo tra Fiom e Itala, che sanciva il diritto di elezione delle Commissioni Interne nelle fabbriche. Mentre essa muoveva i primi passi emergeva già chiaramente l'impostazione conciliativa e istituzionale della sua strategia sindacale.

⁶ A. Pepe, *Classe operaia e sindacato. Storia e problemi (1890 – 1948)*, Bulzoni Editore 1982, p. 47.

Non per questo va trascurata però una lettura che mette in luce la sua funzione politica, che nei primi anni della sua attività si esplicò contestualmente al processo di istituzionalizzazione. La Confederazione adottò una strategia rivendicativa che ne mise in luce la funzione politica, quasi di sostituzione rispetto al partito e al Parlamento e all' <<inerzia legislativa>>⁷ di entrambi, ma in specie del Ministero Giolitti, di fronte alla pressante richiesta di cambiamento dei lavoratori e al peggioramento delle condizioni di vita e di lavoro della nuova classe operaia, il cui peso e dimensioni crescenti non trovarono sufficienti sbocchi nell'azione del partito né nell'istituzione parlamentare.

Negli anni che seguirono la Confederazione Generale del Lavoro si adeguò totalmente alla politica di ispirazione riformista del partito, assumendo l'aspetto di un'istituzione intermedia tra lavoratori e Stato e moderando le rivendicazioni operaie in cambio del riconoscimento del suo potere contrattuale⁸. Lo stesso strumento della contrattazione non era riconosciuto dal legislatore come atto normativo ma era semplicemente valido in forza del potere del sindacato⁹. Intanto gli industriali mossero un attacco diretto alle lotte operaie contrastando la funzione delle Commissioni Interne, che rappresentavano l'unico organismo di raccordo reale con la base operaia.

Lo strumento parlamentare fu, non solo per il partito, ma altresì per il sindacato il canale privilegiato per avanzare e realizzare richieste di riforma; a questa impostazione della dirigenza riformista si oppose invece la componente rivoluzionaria del movimento operaio: lo scontro tra le due correnti coinvolgeva il metodo e il piano sul quale doveva svolgersi l'azione del movimento.

La Confederazione aveva già acquisito un ruolo istituzionale, in quanto soggetto di mediazione del conflitto, ma aveva accresciuto contestualmente la sua funzione politica di supplenza rispetto al partito e al governo. Ciò che si fa notare con riferimento alle scelte di politica rivendicativa della CGdL – e in seguito anche circa la posizione della Cgil nell'immediato secondo dopoguerra - , è la sua

⁷ *Ivi*, p. 48.

⁸ *Ivi*, p.60.

⁹ Cfr. B. G. Mattarella, *Sindacati e pubblici poteri*, op. cit., p. 30.

<<subalternità nei riguardi del tipo di sviluppo in atto>>¹⁰, che si tradusse nell'accettazione dell'economia monopolistica la quale allontanò ogni ipotesi di reale trasformazione dello sviluppo dell'economia capitalista ed allentò il legame del sindacato con la base.

Durante il decennio del primo conflitto mondiale la fase di difficile congiuntura economica fece emergere tutti i limiti di una rappresentanza burocratizzata del sindacato: la struttura della CGdL attribuiva funzioni rivendicative alle Federazioni, ad istanze verticali che seguivano una strategia corporativa e che avevano scarsi contatti con la base; l'unificazione ideologica della classe non avvenne per la distanza esistente tra i vertici e il movimento, interessato a cambiamenti di sostanza che la funzione di mediazione del sindacato impedì di realizzare in pieno.

La conflittualità operaia si esprimeva attraverso gli scioperi politici sempre più intensi e frequenti come segno di rifiuto della politica di mediazione politico-parlamentare: fu sintomatica di tale divergenza di indirizzi tra diverse anime del movimento la già ricordata scissione dell' USI dalla Confederazione del 1912, espressione della linea politica dei sindacalisti rivoluzionari.

Nel 1918 due nuove organizzazioni sindacali sorsero nel complesso panorama sindacale italiano: l' Uil nasceva per rappresentare la posizione interventista di un braccio del sindacalismo rivoluzionario rispetto alle vicende del primo conflitto mondiale; la Cisl fu invece espressione delle forze cattoliche che impostarono e definirono un rapporto con il PPI – nato nel 1919 – di interdipendenza “in tutte le funzioni convergenti”¹¹.

Dopo il primo conflitto mondiale le tre organizzazioni svilupparono una strategia di lotta operaia di segno distinto con obiettivi solo in parte comuni di fronte all'emergenza economica del biennio 1918-1919. Fu in questo periodo che si rafforzò in Italia il coinvolgimento delle strutture di rappresentanza degli interessi e che esse ottennero l'approvazione di leggi e normative che ne riconoscevano alcune

¹⁰ A. Pepe, *Classe operaia e sindacato*, op. cit. , p. 59.

¹¹ C. Perna, op. cit., p. 107.

funzioni¹². Dopo il primo conflitto mondiale, nel biennio considerato, si verificò il fenomeno noto col nome di *occupazione delle fabbriche* che indicò nello strumento dei Consigli di gestione l'organismo per l'affermazione della lotta nelle fabbriche, lotta da condursi nel confronto diretto col datore di lavoro. In merito al fenomeno la CGdL cercò di controllarne gli esiti e si ripropose la dicotomia riformisti-rivoluzionari. L'idea di fondo dei promotori dell'occupazione delle fabbriche, prevalentemente facenti capo ad Ordine Nuovo, fazione del Partito socialista guidata da Antonio Gramsci, durante il biennio rosso, era quella di realizzare il controllo delle fabbriche ed impostare un nuovo sistema di relazioni industriali, mentre i riformisti della CGdL costituirono un freno all'azione della base e del gruppo di Ordine Nuovo, che vedeva negli organismi di rappresentanza diretta – Consigli e Commissioni – i veri strumenti per realizzare la democrazia industriale e una sostanziale modifica delle condizioni degli operai nelle fabbriche. L'esito delle lotte, che si chiusero con una vertenza che vide l'accordo tra il governo Giolitti e i riformisti per dirigere e controllare le agitazioni, fu esemplificativo della difficoltà del partito di favorire un reale mutamento delle condizioni della classe e delle divergenze esistenti non solo tra riformisti e massimalisti, ma ancor più tra la base e la Confederazione.

Il clima nel quale si dispiegarono gli attacchi alle forze democratiche da parte della reazione fascista subito dopo il “biennio rosso” è un clima di diffusione del movimento operaio, di difficile congiuntura economica per le industrie a fronte di conquiste salariali ottenute dagli operai e di una forte concorrenza industriale internazionale. La reazione fascista trovò sostenitori tra i capitalisti e nel ceto medio, ambedue ostili al rafforzamento delle forze operaie. Lo stesso obiettivo del fascismo fu quello di realizzare una “dittatura capitalistica di tipo monopartitico”¹³, con la finalità di disperdere i conflitti sociali, di controllare e incanalare le tensioni entro

¹² Il riferimento è a funzioni contenziose nei conflitti di lavoro attribuite al sindacato o all'introduzione di nuove forme di previdenza obbligatoria e alla creazione degli organi collegiali a ciò preposti di cui facevano parte rappresentanti dei lavoratori. Vedi B. G. Mattarella, *Sindacati e pubblici poteri*, op. cit., p. 31 per i riferimenti a decreti regi e decreti luogotenenziali inerenti la materia.

¹³ Nel saggio di Giulio Sapelli, *Il sindacalismo fascista*, presente nell'opera citata di M. Antonioli, con questa espressione si definisce il regime fascista. Vedi M. Antonioli, *op. cit.*, p. 181.

una cornice paternalista attraverso la burocrazia, che rappresentò un attore primario nell'organizzazione fascista. Il fascismo assunse l'aspetto di un movimento che avrebbe accolto e risollevato dalle angherie della guerra le masse di disoccupati e il ceto medio, nonché le forze armate che avevano vissuto direttamente l'esperienza del conflitto.

Il primo tentativo di coalizzarsi contro il fascismo da parte delle forze riformiste coincise con la costituzione dell' Alleanza del lavoro nel 1922, cui aderirono la CGdL, l' USI, l' UIL, la Federazione dei portuali e il Sindacato dei ferrovieri. Le divergenze interne al fronte furono la causa primaria della sua debolezza, per la quale esso fu poi facilmente attaccato dal fascismo. Di fatto Mussolini divenne il solo interlocutore della CGdL, che aveva dichiarato la sua autonomia dal Partito in una fase in cui la scelta di costituire un fronte comune in funzione antifascista sarebbe stato l'unico sbocco possibile per uscire da una situazione di soppressione delle libertà civili e politiche; i contrasti interni alla confederazione e all'Alleanza impedirono una reazione efficace al fascismo .

Con lo sciopero del 1922, conclusosi con un evidente insuccesso, il fascismo si mostrò già in grado di spezzare il fronte democratico. Il partito scelse la strada dell'immobilismo mentre la collaborazione della CGdL col governo fascista, nella speranza di riuscire a difendere le libertà politiche nel confronto diretto con i fascisti, non sfociò in alcun passo concreto per destabilizzare il regime.

L'esperienza del sindacato confederale libero si concluse nel 1927, con lo scioglimento della CGdL, ma nel 1925 il "Patto di Palazzo Vidoni" aboliva le Commissioni Interne ed escludeva i sindacati dalla rappresentanza dei lavoratori; la Legge 563 del 1926 ne sanciva formalmente i contenuti riconoscendo i soli sindacati fascisti quali soggetti contrattuali.

Buozzi rifonderà in Francia la Confederazione mentre in Italia essa continuò la sua azione nella clandestinità ad opera dei comunisti che affermarono la propria egemonia nell'organizzazione clandestina.

Il difficile rapporto col partito e la dicotomia tra riformisti e rivoluzionari furono entrambe concause del fallimento della lotta politica contro il fascismo. Il problema dell'autonomia e dell'unità del movimento sindacale si ripresenterà nel

secondo dopoguerra e inciderà sulla struttura e sul ruolo del sindacato italiano della prima Repubblica.

2. Il pluralismo sindacale nel secondo dopoguerra tra sistema dei partiti e conflitto sociale.

Gli scioperi del marzo 1943 ebbero carattere politico e manifestarono l'ansia della società per il termine del conflitto e del regime illiberale. L'antifascismo aveva trovato solide radici nella classe dei lavoratori, tra i quali i comunisti avevano diffuso sentimenti di ostilità verso il regime e verso il fronte nazifascista ; operando in clandestinità, i sindacalisti comunisti avevano conquistato una posizione di primo piano tra i lavoratori.

Il sindacalismo riformista e socialista di Bruno Buozzi, che aveva ricostituito in Francia la CGdL, si trovò così a rappresentare una fetta minoritaria della classe operaia. Buozzi aveva ripreso i contatti con il cattolico Achille Grandi ponendo le premesse per la costituzione di una confederazione sindacale unitaria dopo il crollo del regime fascista; i colloqui di Buozzi con Grandi e Di Vittorio anticiparono la nascita di un sindacato unitario e pluralista. Durante il governo Badoglio, il ministro del Lavoro Piccardi e lo stesso Buozzi giunsero ad un accordo per il commissariamento del rinato sindacato democratico: le strutture sindacali corporative sarebbero state trasformate in sindacati democratici grazie all'intervento dei commissari tra i quali gli stessi Buozzi, Grandi e Di Vittorio. Le nomine dei commissari, sulla base degli accordi cui erano giunti Buozzi e Piccardi, scaturirono dai vertici dei partiti antifascisti: si delineò già nel 1943 un modello di sindacato dipendente dai partiti politici, sebbene gli stessi commissari si apprestassero a formulare una dichiarazione di "non corresponsabilità politica" con il governo Badoglio.

Del settembre dello stesso anno fu l'accordo Buozzi-Mazzini - dal nome del delegato della Confindustria che siglò l'accordo - che istituì le Commissioni Interne con il compito di dirimere le controversie di lavoro e stipulare contratti collettivi.

L'esperienza del rinato sindacalismo confederale si concretizzò il 3 giugno 1944 con la firma del Patto di Roma, per la costituzione della Confederazione sindacale italiana denominata Cgil, nella quale confluirono i rappresentanti sindacali delle forze antifasciste, firmato da Grandi, Di Vittorio e Canevari (PSIUP) che

sostituiva Buozzi¹⁴, morto proprio il 3 giugno del 1944 dopo essere stato sequestrato dai tedeschi.

L'ingresso nella Confederazione dei cattolici e l'unità proclamata furono accompagnate da riserve già all'atto di nascita della Confederazione.

Il sindacato unitario nasceva anche per diretta influenza del CLN, che ne determinò l'assetto politico interno. Il dibattito che precedette la firma fu animato dai contrasti interni tra cattolici e comunisti sulla natura da attribuire al nascente sindacato, da cui scaturì la dichiarazione allegata al documento dalla corrente democratico-cristiana, nella quale si evidenziava la posizione dei cattolici in merito alla configurazione che il sindacato avrebbe dovuto assumere, ovvero sulla natura pubblica o privata dell'organizzazione. Le posizioni di Grandi e Di Vittorio mostrarono le inconciliabili visioni della cultura cattolica e di quella comunista circa la struttura e il ruolo del sindacato. La dichiarazione della corrente democratico-cristiana esprimeva in diversi punti le divergenze con il sindacato di classe: Grandi aspirava a un sindacato che attribuisse un ruolo preminente alle Federazioni di categoria, piuttosto che alle Camere del Lavoro; il sindacato avrebbe dovuto essere riconosciuto dallo Stato come soggetto di diritto pubblico; in esso sarebbero dovuti confluire sia i ceti agricoli che impiegatizi. Inoltre divergenze si registrarono anche in merito alla questione dello sciopero come arma politica, al quale i cattolici si dichiararono contrari, e circa l'uso dello sciopero nei pubblici servizi.

Fu evidente che i contrasti emergevano come riflesso di due concezioni completamente difformi: quella di un sindacato classista e con funzioni politiche oltre che economico-rivendicative, che rispondeva alle aspirazioni dei comunisti, si contrapponeva alla visione di un sindacato con ruolo istituzionale e una struttura interclassista¹⁵.

Dal Patto di Roma prese forma l'assetto del sindacato confederale, dotato di un'organizzazione accentrata, funzionale a superare i contrasti interni e a ridurre le spinte centrifughe provenienti dalle Federazioni. Tale assetto esprimeva il carattere "politico" della Confederazione, le cui vertenze erano sottoposte al controllo politico

¹⁴ Nato nel 1881, rappresentante sindacale con D'Aragona durante il "biennio rosso" e parlamentare.

¹⁵ Cfr. S. Rogari; *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi*. Quaderni di storia. Felice Le Monnier, 2000; p. 24.

della dirigenza sindacale. Prevalse una struttura fortemente accentrata, che aveva il proprio perno nelle Camere del Lavoro, le strutture territoriali con funzioni politiche sopravvissute al regime fascista.

La struttura centralizzata del sindacato rispondeva dunque a una duplice esigenza: occorreva superare le difformità interne conseguenti alla composizione pluralista ed eterogenea dell'organizzazione, e si intendeva attribuire al sindacato compiti di natura politica, che un sindacato nato come ente di diritto pubblico non avrebbe potuto svolgere. Lo schema della corrente cattolica si articolava su un progetto antitetico rispetto a quello prevalso con il Patto di Roma; si trattava del sindacato obbligatorio di diritto pubblico che rispondeva ad un obiettivo politico, quello di <<circoscrivere istituzionalmente il conflitto industriale>>¹⁶ e mediare quello istituzionale, così che esso non sfociasse in conflitto di classe. Lo schema dei cristiano-democratici si ispirava ad un modello tradunionistico che attribuiva un ruolo centrale alle strutture verticali del sindacato, le Federazioni di categoria. Ma la forza politica dei comunisti nel sindacato influì sulla definizione del nuovo modello di Confederazione; il progetto si presentava come il risultato di un compromesso tra forze politiche nel quale gli elementi del sindacato di classe prevalevano sulla realizzazione di un sindacato istituzionale.

Le divergenze tra le forze politiche maggiormente rappresentative nel sindacato emersero nuovamente nei dibattiti che portarono alla formulazione dell'articolo 46 della Costituzione. L'articolo si presenta come il risultato dell'accordo scaturito da due differenti progetti; esso fa riferimento al "diritto dei lavoratori di collaborare alla gestione delle aziende", che non recepì né la proposta cattolica della partecipazione agli utili, che si richiamava alla concezione del solidarismo cattolico della collaborazione dei lavoratori alla crescita della produttività aziendale, nel quadro dell'accettazione del capitalismo industriale, né fu

¹⁶ P. Craveri; *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*; Il Mulino, Bologna 1977, p. 32. Craveri individua una seconda ragione di ordine politico alla quale questo schema si ispirava; garantire una presenza autonoma dei cattolici in un sindacato a composizione prevalentemente comunista avrebbe richiesto un riconoscimento giuridico del sindacato da parte dello Stato, che ne garantisse la rappresentatività senza appiattirsi sul dato politico.

espressione dell'aspirazione della sinistra affinché si realizzasse concretamente un'ipotesi di cogestione.

Consigli di gestione e Commissioni interne furono progressivamente depotenziati, trasformandosi, da organi con competenze di controllo e di stipula di contratti nelle aziende, a meri organi consultivi, secondo quanto previsto non soltanto dalla Confederazione degli industriali, ma altresì dai comunisti che intendevano controllare a livello centrale le spinte provenienti dalla base per mediare il conflitto, al fine di conservare intatta l'unità sindacale e il progetto di collaborazione politica scaturito dal dopoguerra, quale emergeva dopo la Svolta di Salerno del 1944. I Consigli di gestione derivavano i loro poteri direttamente dai CLN aziendali, che svolsero compiti di riorganizzazione per la ricostruzione nelle aziende, ma presto furono ridotti a semplici organi consultivi in fabbrica. Il progetto politico del socialista Rodolfo Morandi, ministro dell'Industria, sulle funzioni da attribuire ai Consigli suggeriva la realizzazione di un'ipotesi effettiva di partecipazione democratica dei lavoratori alla vita dell'azienda. Lo stesso Morandi definì i Consigli come <<la partecipazione alla vita dell'azienda. [...], poi vi sarà una partecipazione viva dei programmi e sviluppo>>¹⁷.

I socialisti erano favorevoli al rafforzamento della democrazia di base, mentre posizioni ostili al disegno di Morandi vennero sia dalla Confindustria, che intendeva riappropriarsi della gestione delle aziende, sia dal PCI che intendeva proseguire sulla via della moderazione dei conflitti nei rapporti con le forze democristiane¹⁸. Tale fu la strategia del PCI e dell'ala comunista del sindacato anche nei rapporti con la base, della quale si mirava a contenere le spinte rivoluzionarie in funzione della strategia politica decisa da Togliatti. Rispetto alla base, qualsiasi spinta rivendicativa era sottoposta al controllo di vertice del sindacato e del partito e veniva neutralizzata dal progetto politico di mediazione della Confederazione. La distanza tra base e vertici si riproponeva nei termini in cui era già stata vissuta ai primi del Novecento; la spinta di classe non trovava sufficiente sbocco politico nell'organizzazione sindacale.

¹⁷ La posizione di Rodolfo Morandi emerge dal verbale di una riunione dei Cln aziendali della provincia di Milano dopo la Liberazione. La nota è contenuta nel I vol. dell'opera: *I Consigli di gestione*, a cura della Confindustria, Roma 1947, p. 95.

¹⁸ S. Rogari; *cit.*, p. 57.

La formulazione dell'articolo 46 della Costituzione rinviava a legge ordinaria la regolazione delle relazioni industriali in materia di cogestione e partecipazione dei lavoratori alla vita dell'azienda. L'accordo con la Fiat del febbraio 1946 sanciva la natura consultiva dell'organo.

Nel 1944 si era ricostituita anche la Confindustria, di cui fu presidente dal 1945 Angelo Costa, vicino alla classe liberale. L'associazione degli industriali rifiutava ogni ipotesi di relazioni industriali di tipo triangolare. Essa assunse una struttura centralistica, al pari della Cgil, e si mostrò ostile a qualsiasi approccio dirigista. Mentre si discuteva la vertenza sui Consigli di gestione, nel 1945 veniva introdotto l'istituto della scala mobile per spegnere la conflittualità nelle aziende, e con esso la differenziazione per zone salariali, con diversità di trattamenti economici da regione a regione del Paese.

Negli anni immediatamente dopo la nascita della Confederazione unitaria, le relazioni industriali e gli accordi stipulati prospettarono una fase di debolezza del sindacato, fase in cui esso avrebbe agito in funzione difensiva. Fu evidente, con l'introduzione della stessa scala mobile, che il sindacato aveva accettato la logica patronale di spostare il conflitto fuori dalle fabbriche.

Gli accordi per lo sblocco dei licenziamenti furono punti qualificanti della strategia confindustriale di questi primi anni del dopoguerra, cui l'Organizzazione datoriale giunse solo nel 1947, definendo ulteriori modifiche con la disciplina nel 1951.

Nel 1945 c'era stato il blocco dei licenziamenti e nell'anno seguente si avviarono le trattative per modificare l'accordo. La disciplina sui licenziamenti fu uno strumento nelle mani della Confindustria e del governo, per limitare l'intervento del sindacato sulla materia. Si era infatti, con due distinti accordi, legata la questione del blocco dei licenziamenti alle questioni del controllo delle richieste salariali¹⁹. Il

¹⁹ P. Craveri; *cit.*, p. 213. Ulteriori conferme della connessione tra due distinti accordi stipulati al fine di sbloccare i licenziamenti si possono trovare in S. Rigola; *cit.*, p. 48.

Lo "scambio" avvenuto per conservare potere d'intervento sulla questione dei licenziamenti avvenne nell'estate del 1946, quando il cosiddetto "premio della Repubblica" per le maestranze fu concesso a condizione che si ridefinisse il problema dei licenziamenti. Sandro Rigola, nell'opera citata, fa notare come la questione fosse divenuta ormai di interesse del governo, oltre che della Confindustria. Essa ebbe notevoli effetti sul rapporto tra sindacati e governo.

governo sin dall'accordo del 7 agosto 1947 divenne interlocutore diretto del sindacato in relazioni di tipo bipolare, e si trovò a confrontarsi con un sindacato che si presentava quale soggetto politico portatore di istanze generali e di domande di contenuto politico. La posizione del governo si mostrò apertamente in conflitto con il sindacato, che ripiegava su posizioni di difesa a fronte del rapporto governo-Confindustria, che si andava costruendo sulla base di un "legame organico"²⁰.

L'accordo sui licenziamenti fu raggiunto nei mesi precedenti la scissione del sindacato unitario, e lo stesso accordo depotenziò il ruolo delle Commissioni interne. Le trattative si erano protratte sino alla rottura non ufficiale ma sostanziale dell'unità sindacale. La crisi seguì ai risultati elettorali del 2 giugno 1946, che videro prevalere i consensi a favore della Dc, con conseguente sostegno alla Dc da parte della potenza Statunitense. La scelta filo-occidentale imponeva al governo anche una scelta coerente di politica economica, che escludeva ogni ipotesi di pianificazione secondo la visione sovietica. I dibattiti interni al sindacato, che misero in luce l'insofferenza della componente cattolica all'interno della Confederazione, vertevano ancora una volta sulla questione dell'istituzionalizzazione del sindacato – art. 39 della Cost. - , e riguardarono un tema già discusso, quello dell'articolo 9 dello Statuto della Confederazione in materia di scioperi politici ed economici.

Al Congresso di Firenze del 1947, l'ultimo della Cgil unitaria, si giunse a definire una regola di voto per le decisioni politiche da assumere in seno alla Confederazione, la quale prevede la maggioranza dei tre quarti dell'organo dirigente per qualsiasi decisione politica, sancita dall'articolo 9 dello Statuto, modificato rispetto al 1945.

Socialisti e comunisti raggiungevano da sé la maggioranza prevista, e ciò indusse Santi e Di Vittorio a presentare un documento noto come *modus vivendi* per tutelare la libertà di dissenso delle minoranze interne. Ogni sforzo realizzato per mantenere salda l'unità interna fu vanificato da successivi contrasti. L'unità si ruppe definitivamente e formalmente nel luglio del 1948, quando fu proclamato lo sciopero per l'attentato a Togliatti, contestato da Pastore della corrente cattolica in quanto

²⁰ P. Craveri; *cit.*, p. 223.

sciopero politico deciso in aperta violazione della regola prevista dall'art. 9 dello Statuto.

Alla scissione seguì la nascita della LCGIL (Libera CGIL), in cui prevalse la tesi dell'aconfessionalità perché fossero integrate le minoranze socialdemocratica e repubblicana. Inoltre si pensò ad un sindacato autonomo dal partito di governo, e la tesi dell'autonomia fu vivamente sostenuta da Pastore. L'ipotesi che confluissero nella Cisl le minoranze dissenzienti repubblicane e socialdemocratiche fu contraddetta dalla nascita della FIL nell'anno seguente. Molte forze sostenevano infatti il progetto di un terzo sindacato espressione delle correnti laiche e socialiste; nella FIL confluirono repubblicani e socialdemocratici ma dopo la scissione del gruppo di Viglianesi dalla Cgil fu evidente che né la FIL né Viglianesi avrebbero trovato accordo con il sindacato di Pastore. Nel 1950 nacque la Uil, espressione di questi gruppi e del progetto del CIO, il sindacato americano contrario al progetto di un grande sindacato anticomunista, che voleva evitare qualsiasi lacerante conflitto sociale e politico.

Si andavano definendo le identità delle tre confederazioni sorte dal fallimento del progetto di un sindacato unitario. Durante gli anni Cinquanta prese corpo l'assetto del panorama sindacale italiano, si andò definendo il ruolo delle tre confederazioni in relazione al sistema di potere dei partiti e quel rapporto di dipendenza e subordinazione del sindacato ai partiti politici che avrebbe segnato le scelte del sindacato fino all'autunno caldo.

Gli anni Cinquanta e Sessanta. Tra debolezza del sindacato e avvio della programmazione.

Il conflitto sociale in Italia rappresentò un elemento costante della vita pubblica almeno fino agli anni Settanta; non venne realizzato un sostanziale compromesso tra le classi sociali; sulla scena politica sussisteva una netta polarizzazione; in questo quadro di contrasti il sindacato rimase debole fino al <<miracolo economico>>²¹.

Lo Stato in quegli anni applicò politiche redistributive ma non nel quadro di un'applicazione di politiche di *welfare*²². Nel tentativo del sindacato di realizzare condizioni di equità per i lavoratori, attraverso una politica perequativa di segno stabile, si iscrive il progetto del Piano del Lavoro: gli anni Cinquanta si aprirono con la presentazione del Piano del Lavoro di Di Vittorio e il nuovo accordo sul licenziamento. Il primo esprimeva l'esigenza della Cgil di presentare un organico programma di politica economica e proporre un'alternativa possibile alle linee di politica economica seguite dal governo. Esso si collocava nella strategia sindacale seguita da Di Vittorio, finalizzata a separare i piani di azione del sindacato e del partito con l'obiettivo di rivendicare un margine di autonomia all'azione sindacale rispetto sia al Psi che al Pci. L'accordo del 1950 invece eliminava l'intervento delle Commissioni interne che, secondo quanto previsto dall'accordo del 1947, potevano intervenire in fase preventiva per esperire un tentativo di conciliazione tra lavoratore e impresa, ma introduceva anche il principio della giusta causa.

Nel 1950 tramontò l'ipotesi di istituzionalizzare le relazioni industriali a seguito del fallimento del dibattito parlamentare per l'approvazione di disegni di legge per l'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione. L'ultimo comma dell'articolo attribuiva ai sindacati la facoltà di stipulare contratti in base alla

²¹ Cfr. G. Baglioni, Stato partiti e sindacato in "Progetto" anno 1-n.1, gennaio- febbraio 1981, p.39. Con riferimento a questi decenni l'autore indica due linee di tendenza : la prima è che, laddove c'è conflitto sociale come in Italia, il sindacato è forte dove non c'è divisione sindacale e, (seconda), dove ci sono condizioni politiche che agiscono sul funzionamento del mercato.

²² *Ibidem.*

rappresentatività proporzionale al numero degli iscritti, il ché avrebbe favorito la Cgil.

Prima della firma del Patto di Roma, le posizioni dei democristiani erano state nettamente favorevoli alla natura pubblicistica del sindacato, decisione che avrebbe potuto permettere di sindacalizzare la “massa grigia”; Buozzi convergeva con Grandi sull’idea di un costituire il sindacato obbligatorio per offrire validità ai contratti ed estenderne l’efficacia *erga omnes*. Durante il dibattito in Parlamento sui disegni di legge presentati nel 1950, la Cisl si mostrò invece contraria all’ipotesi di un sindacato pubblico per scongiurare la dipendenza del sindacato dal potere politico e il riconoscimento della preminenza della Cgil nell’attività sindacale. Lo stesso Pastore presentò un progetto di legge che faceva riferimento a rappresentanze paritetiche e non proporzionali²³, ma la mancata approvazione dei progetti presentati alle Camere segnò definitivamente la nascita di un sistema di relazioni industriali basato su un assetto normativo fragile, l’assenza di un interlocutore pubblico che consentisse al sindacato di operare all’interno di un sistema ordinato. Ciò ha invece indotto il sindacato italiano a svolgere un ruolo autonomo e destabilizzante quando ha avanzato rivendicazioni nuove, mentre quando le spinte verso il rinnovamento sono state contenute esso ha rappresentato poco più di un appendice del sistema partitico²⁴.

Negli anni Cinquanta, a fronte della forza politica acquisita dalla Confindustria e del mancato riconoscimento dell’efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, la Cisl rivendicò maggiore forza nelle aziende e avanzò la necessità di dare sbocchi alla contrattazione aziendale, integrando i lavoratori nelle aziende ed evitando nel contempo uno scontro politico con il governo sulle vertenze politiche generali. A questa strategia si richiamò la vertenza sul conglobamento delle voci salariali del 1954, che si concluse con un accordo firmato dalle sole Uil e Cisl, che prevede un aumento dei salari inferiore a quanto richiesto dalla Cgil, sintomo dell’indebolimento della strategia del sindacato socialcomunista, come dimostrato

²³ S. Turone; *Storia del sindacato*, Bari 1992, p. 200. Un’analisi approfondita dei disegni di legge presentati prima del 1950 in Parlamento è presente nell’opera citata di P. Craveri alle pp. 321 e segg., con riferimento alle proposte di legge di Fanfani e Marazza.

²⁴ Cfr. P. Craveri; *cit.*, Conclusioni, pp. 434 e segg.

ancora nel 1955, quando alla FIAT la maggioranza nelle Commissioni interne fu conquistata dalla Cisl.

Il sindacato rivestiva una posizione debole, di fronte a un “quarto potere” che vincolava il governo a quel “legame organico” tra CGII (Confederazione Generale degli Industriali Italiani) e Dc. Il collocamento non era più materia riservata alle organizzazioni sindacali dal 1949 ed i contratti collettivi non vincolavano tutti i lavoratori, per cui gli operai non sindacalizzati nutrivano diffidenza verso un sindacato che appariva lontano e, grazie ai premi aziendali e alla discriminazione degli operai sindacalizzati, ottenevano miglioramenti in busta paga talvolta notevolmente più vantaggiosi di quelli degli operai iscritti ai sindacati. Negli anni Sessanta, di conseguenza, si ebbe il più basso tasso di sindacalizzazione in Italia, con percentuali di poco inferiori al 30%²⁵.

D'altra parte la Confindustria, che aveva beneficiato di un rapporto privilegiato con il governo e che aveva scartato ogni ipotesi di concertazione o di relazioni triangolari sin dai primi anni del dopoguerra, si trovò in questa seconda metà del decennio a doversi confrontare con la pressione esercitata dalla Cisl per l'applicazione della contrattazione aziendale e con la nascita dell'INTERSIND, organizzazione dei datori di lavoro delle imprese a capitale pubblico, scelta non particolarmente gradita al nuovo Presidente De Micheli. Alighiero De Micheli era nettamente favorevole al liberismo economico e ostile a qualsiasi forma di interventismo statale nell'economia. Il distacco della aziende IRI dalla CGII avrebbe indebolito notevolmente la Confindustria, senza contare che in concomitanza si provvedeva ad istituire il Ministero delle Partecipazioni Statali nel 1957. La nascita dell'INTERSIND avvenne per legge nel 1958, ma il distacco si era verificato nel 1956.

Per effetto della vertenza sul conglobamento del 1954, che fu un successo delle Federazioni di categoria, queste ottennero maggiore autonomia e si riproponeva, più insistentemente da parte della Cisl, l'invito ad estendere la pratica della contrattazione aziendale. Fu la sconfitta della Cgil all'interno delle CI (Commissioni Interne) nella FIAT a sollecitare la riflessione di Di Vittorio nel

²⁵ S. Rigola; *cit.*, pp. 124 e segg.

comitato esecutivo del 1955 e all' VIII Congresso della Cgil del 1956, circa il necessario "ritorno in fabbrica" del sindacato, ammettendo che l'attenzione per le questioni di politica generale e la preminenza attribuita alla contrattazione nazionale avevano distolto l'attenzione della Confederazione dalla realtà di fabbrica.

La Cisl aveva puntato ad una strategia di integrazione tra lavoratore e impresa, orientata all'incremento della produttività per il miglioramento delle condizioni di vita del lavoratore e auspicava relazioni industriali di tipo triangolare, configurandosi come un "sindacato di sistema", favorevole al coinvolgimento dell'IRI nei programmi di ristrutturazione. Mentre molto vicina ad essa era la posizione della Uil, essa proponeva una politica sindacale ben lontana da quella della Cgil, che conservava la natura di sindacato classista, sebbene gli sforzi di Di Vittorio fossero tutti diretti a "liquidare il concetto di cinghia di trasmissione dei partiti", che segnò una prima tappa nel tentativo di revisionismo del sindacalismo comunista.

Il decennio si concluse con una fondamentale conquista del sindacato, con l'approvazione della Legge Vigorelli del 1959, che stabilì l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, legge che avrebbe dovuto ostacolare quegli strumenti che le imprese adoperavano per indebolire i sindacati confederali, concedendo miglioramenti nei trattamenti economici, premi e incentivi *ad personam*, persino premi antischiopero per limitare il tasso di sindacalizzazione e disperdere la forza contrattuale, atomizzando e frammentando la classe operaia.

Il testo della Legge recitava all'articolo 1: "il governo è delegato ad emanare norme giuridiche, ..., al fine di assicurare minimi inderogabili di trattamento economico e normativo nei confronti di *tutti gli appartenenti ad una medesima categoria*. [...]"²⁶.

Il decennio che seguì rappresentò una fase di innovazione nelle strategie adottate dal sindacato e di rinnovamento nel sistema delle alleanze partitiche, che ebbe effetti anche sul panorama sindacale. Il clima politico si mostrava favorevole alle aperture a sinistra e la fase del centrismo degasperiano era ormai conclusa da anni. Fanfani, che fu Presidente del Consiglio dopo la difficile esperienza del

²⁶ S. Rigola; *cit.*, p. 118. L'autore riporta parte del testo della Legge 14 luglio 1959, n. 741 che estese l'efficacia dei contratti collettivi a tutti i lavoratori iscritti o non iscritti al sindacato.

governo Tambroni, manifestò di voler proseguire con una politica di segno diverso che perseguì fino ai primi governi di centro-sinistra.

Nel 1960 l'INTERSIND firmò il primo accordo separato con i metalmeccanici delle tre Confederazioni sindacali, ma le questioni più rilevanti che coinvolsero i dirigenti sindacali nei dibattiti congressuali furono la contrattazione articolata e l'incompatibilità tra cariche sindacali, parlamentari e di partito. Al Congresso della Cgil del 1960, la Confederazione comprese che per conservare il proprio ruolo di sindacato classista e la propria rappresentatività in fabbrica avrebbe dovuto accettare la linea della contrattazione articolata elaborata e sostenuta a lungo dalla Cisl. Questa maggiore predisposizione verso il livello aziendale della contrattazione da parte di tutto il sindacato consentì di rivitalizzare il ruolo delle Commissioni interne in fabbrica, nonostante i timori espressi da Cisl e Uil per la forza numerica prevalente della Cgil negli organi di base. Nel 1961 fu raggiunto un accordo tra governo e sindacati per disciplinare la materia, che fu considerato il primo incontro triangolare- poi ripreso con il primo "accordo-quadro" nel 1966- tra le parti e sembrò prefigurare nuove relazioni sindacali basate su incontri bilaterali che fossero funzionali ad una nuova strategia di definizione delle politiche economiche. Non a caso il nuovo governo Fanfani del 1962 proponeva il coinvolgimento del sindacato nella definizione della politica dei redditi, cui si mostrarono favorevoli Cisl e Uil. Il Ministro del Bilancio repubblicano Ugo La Malfa, presentò un documento alle Camere noto come *Nota Aggiuntiva*, che predisponne l'avvio della programmazione e della fase della concertazione, per la quale realizzazione sembrò "indispensabile l'adesione dei sindacati operai"²⁷.

Se il nuovo governo sembrò favorevole a una forma di collaborazione e ad una ipotesi di programmazione con il coinvolgimento dei sindacati, la Confindustria si mostrò ostile tanto alle nuove convergenze in campo politico, quanto all'ipotesi prospettata della programmazione. Divenne Presidente della CGII Cicogna, che si

²⁷ S. Rigola ; *cit.*, p. 148. L'autore riporta parte del testo del documento presentato alle Camere che contiene l'aspirazione del Ministro affinché si realizzasse l'intervento dello Stato in alcuni campi di interesse generale come la previdenza, la sanità, l'energia, in armonia con quanto richiesto dalla sinistra nei primi anni dei governi di centro-sinistra.

scontrò con Valletta della FIAT, il quale aveva compreso e sostenuto le ragioni di una svolta politica e di un cambiamento nelle stesse relazioni sindacali.

Il 1962 fu anche l'anno dell'accordo separato firmato dalla sola Uilm con la FIAT, mentre proprio al termine del decennio da questa stessa Federazione insieme alla Fim-Cisl e alla Fiom emergeranno le prime spinte verso l'unità organica del sindacato italiano. Proprio le tre Federazioni di categoria ripresero la lotta per l'accordo firmato dall'INTERSIND per il rinnovo dei contratti e si giunse alla firma da parte della CGII nel 1963, che fu l'anno del primo governo di centro-sinistra con Presidente del Consiglio Aldo Moro e che fece sperare fosse l'inizio di una fase di riforme sociali, come quella della nazionalizzazione dell'energia elettrica, realizzata nel 1964. La spinta propulsiva data alle riforme in realtà si concluse ben presto ma l'alleanza del Psi con la Dc lasciò uno strascico con la scissione dello Psiup dal Psi.

La scissione ebbe ripercussioni considerevoli sulla vita interna dei sindacati, dal momento che nacque una terza corrente nella Cgil come riflesso della posizione dei socialisti usciti dal Psi. Certo l'eterogeneità nella Cgil era temuta dalla componente comunista, che sin dagli anni Cinquanta aveva scongiurato la scissione interna dei socialisti che temeva sarebbero confluiti nella Uil. Pietro Nenni nella Carta dell'Unificazione che sancì l'unificazione tra Psi e Psdi riconosceva invece la pluralità delle appartenenze sindacali, a testimonianza dell'inconsistenza del vincolo di dipendenza esistente tra sindacato e partito politico. I temi dell'autonomia e dell'unità sindacale prendevano quota nella categoria dei metalmeccanici per investire in pieno le Confederazioni fino al decennio successivo, provocando un mutamento nei rapporti con i partiti e rafforzando l'identità del sindacato come soggetto politico.

La politica economica perseguita dai governi Moro di centro-sinistra con il Ministro La Malfa, poi sostituito dal socialista Giolitti al Bilancio, fu funzionale al rilancio della programmazione economica, osteggiata dalla Confindustria e considerata dalla Cgil uno strumento poco vantaggioso per i lavoratori. La linea politica adottata proponeva la stabilizzazione di relazioni triangolari con il coinvolgimento di sindacati e controparte datoriale, una politica concertativa per la realizzazione delle riforme e la programmazione economica. Fu varato quindi un

programma quinquennale ma senza il sostegno di Cgil e Pci sino alle pur caute aperture verso la programmazione espresse dalla corrente socialista nella Cgil nel Congresso del 1965. Solo in quell'anno si affrontarono, con maggiore disponibilità verso il nuovo, i temi della contrattazione articolata e integrativa e della programmazione economica, nonché il tema dell'incompatibilità nell'ambito solo locale e non nazionale.

Mentre furono immediatamente favorevoli alla concertazione Cisl e Uil, come espresso dai leader sindacali delle due confederazioni nei Congressi dello stesso anno, la Cgil poneva la questione del salario come variabile indipendente. Essa, accettando la politica dei redditi proposta da La Malfa nella *Nota Aggiuntiva*, avrebbe condiviso un disegno di istituzionalizzazione del sindacato e di collaborazione col governo²⁸. La Cgil mostrava l'aspetto più visibile di quel sindacalismo conflittuale che avrebbe dominato il decennio che seguì all'autunno caldo. Al Congresso della Cisl si affermò la disponibilità della Confederazione verso la programmazione a condizione di un pieno coinvolgimento del sindacato nella fase decisionale da parte del potere politico²⁹. Analoga fu la risposta della Uil sul tema, cui si mostrarono favorevoli le correnti interne. Si trattava di dare l'avallo alla politica di un governo di centro-sinistra che coinvolgeva i socialisti e che si predisponneva a realizzare un nuovo assetto nei rapporti con il sindacato.

Nei Congressi del 1969 nuove tematiche furono affrontate dalle Confederazioni, che si trovavano ad affrontare la fase dell'ondata contestativa dell'autunno caldo e a rivedere il proprio ruolo rispetto al sistema politico. Le conquiste normative e contrattuali del sindacato dei tre anni che seguirono diedero l'avvio ad una nuova fase politica dell'azione sindacale.

²⁸ *Ivi*, p. 159.

²⁹ *Ivi*, p. 163.

3. Il sindacato in Italia tra accuse di pansindacalismo e mancata istituzionalizzazione: gli anni Settanta.

Negli anni Settanta il sindacato conquistò in Italia ampi spazi politici esercitando di fatto un ruolo di “supplenza”³⁰ rispetto al potere politico e alle istituzioni, ma in particolare rispetto ai partiti politici.

La paralisi istituzionale che per decenni aveva impedito la realizzazione delle riforme, sentite ormai come necessarie dalla società civile a fronte di un ritardo evidente del potere politico rispetto alla realizzazione dei bisogni espressi dalla società, aveva incoraggiato l’esplosione di un movimento rivendicativo che si faceva portatore di istanze varie e complesse.

Dopo la riforma per la nazionalizzazione dell’energia elettrica del 1964, le riforme auspiccate ed attese durante i governi di centro-sinistra non furono realizzate e l’insoddisfazione della società civile esplose in un vasto movimento di contestazione alla fine degli anni Sessanta, alle cui richieste si trovò una soddisfacente seppur parziale risposta con lo Statuto dei Lavoratori, Legge 300 del 1970 e con altre leggi di riforma, come quella sulle pensioni.

Alla fine degli anni Sessanta infatti i tumulti delle categorie operaie si fusero con le proteste studentesche ed ebbe inizio la stagione dei movimenti, durante la quale si verificò un salto oltre la mediazione dei canali politici tradizionali³¹ da parte della popolazione, che si servì di nuovi soggetti per trasmettere le proprie istanze al potere politico. I sindacati, tra questi, raccolsero le sollecitazioni delle diverse categorie e si presentarono nella veste di attori politici capaci di rappresentare l’intera società civile, e non soltanto le diverse categorie di lavoratori, soprattutto grazie al “grimaldello” dell’egualitarismo, che rappresentò la bandiera dei movimenti rivendicativi e della contestazione quasi per tutto il decennio.

³⁰ A. Accornero; *La parabola del sindacato. Ascesa e declino di una cultura*, Il Mulino Contemporanea, p. 6 e segg. La “supplenza sindacale” è termine con il quale Accornero definisce uno dei due connotati del movimento sindacale italiano durante il decennio della rivoluzione sociale (gli anni Settanta), qualificandolo come una specificità del caso italiano. L’altro connotato indicato è stato individuato nell’ “anticipo strategico”, come capacità del movimento di porsi “davanti” alle domande rivendicative captando input specifici della classe per convertirli in interessi generali della società civile da tutelare.

³¹ Cfr. S. Colarizi; *Storia dei partiti nell’ Italia repubblicana*, Roma Laterza 1997, p. 366.

Il sindacato seppe soprattutto sostituire abilmente un ceto politico in crisi; la crisi attraversava i partiti e la stessa società e fu con tutta evidenza una crisi di rappresentanza.

A cavallo degli anni Settanta i tre maggiori partiti italiani vivevano una fase di ripensamento della propria funzione rappresentativa: i socialisti avevano vissuto l'unificazione con il Psdi di Saragat e la scissione dello Psiup nel 1967 e si trovarono a dover gestire la contestazione per le riforme mancate durante la partecipazione ai governi di centro-sinistra degli anni Sessanta; i comunisti dovevano fronteggiare le perdite conseguenti all'affermarsi di un'estrema sinistra che raccoglieva consensi tra l'elettorato. Il partito di maggioranza relativa, la Dc, alle elezioni del 1972 subiva una perdita di consensi dello 0,4% dovuta alla redistribuzione dei voti tra centro e destra³².

I sindacati intanto, dall'anno della contestazione studentesca, erano riusciti a raccogliere vasti consensi da parte della classe operaia e in tutta la società civile, arginando le spinte dell'estrema sinistra e offrendo una risposta all'insoddisfazione della popolazione, delusa dall'immobilismo di un sistema politico bloccato.

Inizialmente il sindacato non fu immune dalla contestazione della base che si espresse attraverso i CUB, i quali polemizzarono coi sindacati confederali lamentando una carenza di azione e di rappresentatività all'interno delle fabbriche, un eccesso di burocratizzazione e di politicizzazione di Cgil, Cisl e Uil.

In risposta alle polemiche, i sindacati risposero alla contestazione della base riprendendo il discorso unitario che aveva compiuto notevoli progressi già a partire dal 1966, anno in cui si svolse il primo incontro unitario per l' "accordo-quadro". Tale accordo aveva la finalità di avviare una politica di incontri triangolari, come già era avvenuto nel 1961; l'accordo fu interpretato dalla base come un segnale di ripresa del processo unitario³³.

Alla fine degli anni Sessanta, mentre montava l'onda della contestazione, il sindacato italiano aveva discusso diverse vertenze: la vertenza sulle pensioni si era conclusa con un relativo successo il 15 febbraio del 1969, dopo numerosi incontri dei

³² Cfr. S. Colarizi; op. cit. , p. 411.

³³ S. Turone; *Storia del sindacato*, op. cit. , p. 329.

tre sindacati con i governi che nel biennio 1968-1969 si erano insediati a Palazzo Chigi. <<Possiamo datare da questa vertenza – afferma Sandro Rigola – la storia del sindacato confederale come soggetto politico>>³⁴. Nello stesso anno si riuscì a concludere la vertenza sulle “gabbie salariali”, la quale permise il livellamento delle retribuzioni nelle diverse zone della penisola.

I sindacati avevano dunque conseguito dei visibili successi in materia di tutela dei lavoratori. L’impegno del sindacato a realizzare le riforme necessarie per tutelare ed affermare i diritti dei lavoratori oltre la mera rivendicazione di conquiste economiche, e la sua posizione, spesso di netta polemica nei confronti del potere politico e dei partiti di governo, valsero al sindacato l’accusa di pansindacalismo. Ai sindacati veniva contestata, da una parte del mondo politico, una strategia che avrebbe finito per ampliare il loro ruolo e il loro raggio d’azione fino ad usurpare ai partiti e alle istituzioni compiti riservati a questi. I sindacati interpretavano, come fu subito evidente, con estrema lucidità le esigenze espresse dai movimenti durante la contestazione di fine anni Sessanta e se ne fecero interpreti quasi esclusivi lungo tutto il “decennio caldo”³⁵.

La volontà di rinnovare il rapporto partiti-sindacato, il progetto di affermare una maggiore autonomia del sindacato rispetto ai partiti, l’abbandono definitivo della teoria della “cinghia di trasmissione”³⁶, già formalmente sancito al Congresso del Pci nel 1956 da Di Vittorio, e il rifiuto del ruolo subalterno del sindacato rispetto ai partiti, si formalizzò con l’accettazione da parte di Uil e Cgil del concetto di “autonomismo” di matrice Cisl, che il gruppo dei dirigenti più innovatori del sindacato cattolico, rappresentato da Pierre Carniti, indicò quale elemento irrinunciabile di un nuovo sindacalismo, che volesse essere aperto alle istanze della società e della classe operaia, valore che Cgil e Uil mutuarono dalla tradizione

³⁴ S. Rigola ; *cit.*, p.172.

³⁵ A. Accornero; *op. cit.*, p.47 e segg.

³⁶ L’espressione fu coniata al Congresso internazionale di Stoccarda nel 1907, come ricordò Giuseppe Di Vittorio al Congresso del Pci nel dicembre del 1956, quando egli già affermava che la teoria della cinghia di trasmissione andava liquidata in quanto il sindacato, rappresentante degli interessi di numerose categorie professionali, oltre che di diversi interessi sociali, non poteva assolvere a tale funzione di appendice dei partiti. Inoltre, la volontà di riprendere il discorso unitario, quantomeno tra socialisti e comunisti nella Cgil, avrebbe trovato un ostacolo evidente nella teoria in discussione. Parte dell’intervento di Giuseppe Di Vittorio è riportata nel testo citato di Corrado Perna, p. 217, e tratto da L. Lama; *La Cgil di Di Vittorio*, Bari 1977, p. 275.

cattolica, insieme ai principi ad esso connessi della superiorità della contrattazione rispetto alla legislazione, della nuova identità del sindacato come attore politico³⁷.

In un momento caratterizzato dalla collaborazione dei tre sindacati, Cisl e Uil mutuavano dalla tradizione della Cgil il “classismo”, che rafforzò la volontà di lotta e la forza contrattuale delle categorie sindacali, specialmente delle più numerose come quella dei metalmeccanici.

La capacità di rappresentanza del sindacato si estese ben oltre la mera rivendicazione di migliori condizioni economico-contrattuali, sebbene soprattutto le categorie operaie abbiano poi trovato una risposta esaustiva alle loro richieste nello Statuto dei Lavoratori: la società si rivolgeva al sindacato per esprimere bisogni più ampi, per esprimere la propria ansia di rinnovamento dell’azione politica in un sistema bloccato. La maggiore risorsa del sindacato fu probabilmente la sua capacità di raccogliere rivendicazioni parziali e specifiche e di generalizzare il contenuto delle proprie battaglie, proponendosi come interprete dei bisogni dell’intera società.

A questo risultato contribuì l’estensione del richiamo all’egualitarismo, valore trionfante nel dibattito sindacale e nella società, come dimostrò la vertenza sull’eliminazione delle gabbie salariali, che ne costituisce un esempio più che illuminante. E tuttavia occorre osservare che quella egualitaria fu una spinta di breve respiro, tanto che già alla fine degli anni Settanta – ma ancora di più negli anni Ottanta – la perdita di rappresentatività del sindacato fu conseguenza in parte del rifiuto dell’egualitarismo, che era stato il vessillo delle lotte per tutto il decennio precedente, rifiuto espresso con vigore e convinzione dalle categorie dei quadri, che nel 1980 sfilarono in occasione della memorabile “marcia dei quarantamila”. Fu questo il primo atto di palese rivendicazione della propria professionalità a dispetto di un egualitarismo esasperato.

La classe operaia fu ovviamente la classe di riferimento per un sindacato che adoperò una strategia ispirata ai metodi tradizionali della lotta operaia. Nell’analisi di Accornero è possibile individuare una strategia di lotta sindacale innovativa: in primis il sindacato inserì “*cahiers* di riforme sociali” – già attese da tempo nelle

³⁷ A. Accornero, op. cit., p. 53-54.

materie di fisco, casa, sanità – nelle piattaforme sindacali, e in aggiunta esso “vertenzializzò” piattaforme di contenuto politico nella discussione coi governi³⁸.

Furono queste le modalità attraverso cui si espresse la nuova identità del sindacato che ampliava il proprio campo d’azione, che accedeva a nuovi spazi proprio grazie ad un’impostazione negoziale delle domande della società, che diveniva diretto interlocutore dei governi anche negli ambiti che non erano di sua specifica competenza. Il sindacato, come la popolazione, prescindeva dai canali politici tradizionali e dalla mediazione istituzionale, riassumeva in se stesso i compiti propri di un soggetto politico e si sostituiva ai partiti politici nell’esercizio della funzione di aggregazione degli interessi; proprio tale capacità rappresentò la specificità del movimento sindacale italiano degli anni Settanta: un soggetto politico in quanto agiva su un terreno politico, con finalità politiche di riforma sociale e come interlocutore diretto della popolazione. Da tali strategie adottate scaturì l’accusa di pansindacalismo, mossa ai gruppi dirigenti più innovatori, rappresentati da personaggi come Giorgio Benvenuto della Uilm e Pierre Carniti della Fim-Cisl, dai dirigenti sindacali di vertice più tradizionalisti, che sostenevano che l’azione sindacale basata sull’autonomia dai partiti e sull’unità sindacale potesse nascondere la volontà di sostituirsi ai partiti e alle istituzioni, cui dovevano invece essere rispettivamente riservate le funzioni di aggregazione degli interessi e, specialmente, di *decision making*.

Proprio nel 1969, la comune volontà di Cisl e Uil di dare seguito al discorso sui temi dell’autonomia dai partiti e dell’unità dei sindacati per una efficace risposta alle richieste dei lavoratori, si manifestò nei congressi delle due organizzazioni per esplicito riferimento di due minoranze che rappresentavano la maggiore categoria operaia, quella dei metalmeccanici, ed esprimevano la posizione innovatrice della maggioranza della base. Nel maggio 1969 il Congresso della Uilm vide l’elezione a segretario generale di Giorgio Benvenuto, che dei due temi fece gli elementi principali della propria strategia sindacale, conquistando la maggioranza al congresso.

³⁸ A. Accornero individua una duplice strategia dei sindacati per far rientrare le domande espresse dai movimenti e dalla società negli ambiti negoziali del sindacato. Op. cit., p. 63.

Dopo un mese, al Congresso della Fim-Cisl, Luigi Macario, nella sua relazione, si richiamava con enfasi ancora maggiore alle tesi già espresse da Benvenuto. La tesi dell'autonomia dai partiti e della necessità di rivedere i rapporti del sindacato con gli stessi era stata sostenuta nella Cisl anche nei decenni passati, in quanto la tradizione del sindacato cattolico si era sempre ispirata all'autonomia sindacale.

Dal dibattito sull'autonomia era scaturito, sin dai tempi del "Patto di Roma" del 9 giugno 1944, il contrasto tra le tre organizzazioni sindacali maggiori sull'incompatibilità tra cariche politiche e sindacali che era stato ripreso nei decenni del secondo dopoguerra e che subì un'accelerazione proprio nel decennio della contestazione. Gli innovatori, convinti assertori della necessità di affermare l'autonomia dai partiti, espressero la propria posizione di critica verso coloro che non accettavano la tesi dell'incompatibilità delle cariche partitiche e sindacali. Fu proprio il segretario generale della Cgil, Agostino Novella, al Congresso Nazionale tenutosi a Livorno negli stessi mesi, a tacciare di pansindacalismo gli innovatori, ponendo l'accento sul rapporto tra sindacato e partito.

Al Congresso di Livorno della Cgil si individuarono diverse correnti, parte dei delegati si mostrò favorevole alla tesi già espresse da Bruno Trentin nella Fiom sull'unità e sull'autonomia. Lo stesso Trentin in un'intervista rilasciata a Bruno Ugolini ha ricordato che il movimento sindacale in quegli anni, "cimentandosi con le questioni dell'organizzazione del lavoro, del regime degli orari di fatto, dei processi di ristrutturazione aziendale [...] faceva politica, diventava soggetto politico e metteva brutalmente in discussione la divisione tra lotta sociale e lotta politica, fra economia e politica e [...] fra sindacato e partito che costituiva la vera matrice ideologica della subordinazione del sindacato al regime dei partiti"³⁹. Nella stessa intervista Trentin ha sottolineato come un approccio autonomo del sindacato e polemico rispetto alla politica dei partiti di fronte a questioni di interesse e di rilevanza generale, che sollecitava la realizzazione di riforme nel mercato del lavoro

³⁹ Cfr. Bruno Trentin; *Il coraggio dell'utopia. Un'intervista di Bruno Ugolini*, Rizzoli, Milano 1994, p.50.

ma anche nel sistema previdenziale e fiscale, valse al sindacato l'accusa di pansindacalismo.

Pertanto il discorso unitario, la tesi dell'autonomia e i contenuti delle rivendicazioni e delle vertenze sindacali di quegli anni di lotta sociale apparvero elementi di una strategia sindacale che tendeva a sottrarre ai partiti il loro ruolo tradizionale, quello cioè di canale di trasmissione degli input della società alle istituzioni.

Di fatto il sindacato si rivolse in quegli anni direttamente al governo e al Parlamento per ottenere le riforme attraverso la lotta sociale, in esplicita competizione con gli stessi partiti di sinistra, che ben poche riforme avevano ottenuto con le loro battaglie politiche. Era crollata la distinzione tra economia e politica e con essa era venuto meno il ruolo puramente contrattualistico del sindacato che, attraverso l'azione rivendicativa e di rappresentanza dei cittadini presso le istituzioni, diventava attore politico.

La polemica anti-partitica si esprimeva come rifiuto del patteggiamento, degli strumenti ordinari di lotta politica dell'opposizione in Parlamento, tanto che si è parlato di "sindacalismo conflittuale"⁴⁰ per definire con tale espressione un sindacato operaio che si servì dell'arma della contrattazione per avanzare richieste di riforma sociale, che prediligeva cioè lo strumento della contestazione e della contrattazione rispetto alla legislazione per ottenere un miglioramento delle condizioni di lavoro e delle condizioni di vita della popolazione.

Il sindacato comprese che l'unità avrebbe conferito maggiore credibilità alle strategie di lotta e avrebbe accresciuto la propria forza contrattuale. Contro il progetto unitario le forze moderate scagliarono un'offensiva dall'interno delle organizzazioni, prima frenando e rallentando, poi facendo fallire il disegno dell'unità tra le forze sindacali.

A Firenze si riunirono i Consigli generali delle tre Confederazioni che espressero un vago orientamento a favore del discorso unitario, mentre nello stesso anno, nel 1970, nella Uil i contrasti sul tema causarono uno scontro tra Vanni, segretario generale repubblicano, e Benvenuto, leader della Uilm: il documento

⁴⁰ A. Accornero, op. cit.; p.91.

presentato da Vanni poneva “fuori dall’organizzazione” i dirigenti della Uilm⁴¹. Nel febbraio dell’anno seguente si svolse l’incontro noto come “Firenze-due”, nel quale le speranze e il progetto dell’unità sindacale presero corpo in un programma approvato dalle segreterie generali, mentre il governo sembrò aperto a negoziare coi sindacati sulle riforme di casa e sanità. Si tornò a Firenze nel novembre del 1971, dove si prevede lo scioglimento delle tre Confederazioni entro il 1972 e la costituzione di una nuova organizzazione sindacale unitaria nel 1973. L’offensiva delle forze conservatrici e moderate, timorose di fronte al rafforzamento del potere politico e contrattuale del sindacato, inflù sulle decisioni di Vanni che presto espresse la propria contrarietà ai tempi brevi previsti per l’unità nella riunione di Firenze-tre, considerando il progetto positivo nel merito ma non realistico nelle circostanze⁴².

Indispensabile al disegno dell’unità organica del sindacato era considerata l’incompatibilità tra le cariche di partito e sindacali, formalmente accettata dalla CGIL durante l’incontro di Firenze-due. La necessità di riconoscerne l’importanza fu ribadita in vista delle elezioni del 1972.

Alle lezioni politiche del 1972 il successo di Andreotti e il passaggio dei socialisti all’opposizione inasprirono i rapporti all’interno della Uil, dove venne nuovamente auspicato dai repubblicani e socialdemocratici il differimento dell’unità sindacale. Di fatto si arenò il percorso verso l’unità organica ancor prima che si tentasse di sciogliere le confederazioni come previsto a Firenze-tre.

Nel ’73 vi fu la crisi energetica i cui costi furono pagati anche dai lavoratori a causa del calo dell’occupazione; al governo vi era il centro-destra, che in parte scaricò sui lavoratori la crisi facendo uso dell’inflazione per controllare gli effetti della crisi attraverso la politica economica⁴³; le ristrutturazioni vennero accelerate e l’insieme delle nuove circostanze già dal 1972 produsse difficoltà per la classe operaia e divisioni all’interno delle confederazioni.

⁴¹ S. Turone; op. cit., p. 433.

⁴² *Ibidem*, p. 452.

⁴³ Cfr. S. Bonadonna, *Le idee della crisi nelle scelte e nei comportamenti del sindacato* in “Rassegna sindacale. Quaderni”, anno XVI, maggio-agosto 1978, n. 72-73, p.11.

In un clima di conservazione che ridava fiato alle richieste di Confindustria in vista dei rinnovi contrattuali, tra critiche e consensi Luciano Lama propose il “patto federativo” tra le confederazioni. La Federazione nacque nel luglio del 1972, carente di omogeneità politica secondo alcuni, ma carica di forza contrattuale e, tuttavia, l’unità così raggiunta si dimostrò durevole fino allo scontro del 1984 sulla scala mobile, quando le tensioni e il disaccordo su questioni di politica economica riemersero con evidenza.

Le forze di governo posero ulteriori ostacoli davanti al progetto unitario, tentando di emarginare coloro che esprimevano parere favorevole all’interno della Cisl. Il tentativo di mettere in minoranza Storti fallì, ma evidenziò i timori presenti tra le forze politiche di fronte ad un sindacalismo trionfante ed efficiente.

Nel biennio di riferimento le conquiste sindacali riguardarono la vertenza per le 150 ore di diritto allo studio, i “contributi sociali” per migliorare i servizi sociali nelle aree orbitanti intorno alle fabbriche, l’inquadramento unico. Parte di queste conquiste erano contenute nel nuovo contratto dei metalmeccanici che fu per anni un riferimento per le altre categorie. I risultati delle battaglie sindacali si riempivano di contenuti politici, rispondevano a una generale richiesta di miglioramento delle condizioni di vita della classe e della società; i sindacati confederali avanzavano richieste di cambiamento e l’azione sindacale non si limitava alla sola tutela o al rinnovo contrattuale ma tentava di supplire a un carente intervento politico a favore delle classi che la Federazione rappresentava.

La Confindustria offrì, con Agnelli, uno “scambio” orientato a favorire le riforme e ad ottenere la moderazione delle richieste salariali, ma l’esito della proposta fu un rifiuto netto da parte della Federazione.

Gli eventi significativi nel 1973 furono molti, accompagnati dai Congressi delle tre Confederazioni. La posizione di Lama nella Cgil si caratterizzò per un’apertura visibile al governo e ad una strategia di rinnovamento, prestando il fianco alle critiche di coloro che pensarono di leggere tra le righe della sua “proposta globale” un’apertura verso la strategia del “compromesso storico”. Il successo alle

elezioni del 1976 della sinistra⁴⁴ non si tradusse in alternanza al governo, e il sindacato rappresentò per molti il ponte verso una nuova alleanza e una nuova strategia, quella della solidarietà nazionale teorizzata da Moro e Berlinguer.

Nella Relazione al VII Congresso della Uil tenutosi a Bologna dal 29 giugno al 3 luglio Giorgio Benvenuto, segretario generale della Uil, espresse la sua preoccupazione per il problema dell'autonomia del sindacato e della sua unità che "il rapporto tra sindacato e quadro politico" negli ultimi tempi aveva "riportato in primo piano"⁴⁵. Benvenuto mise in evidenza la paralisi sindacale, la situazione di <<incaglio politico e istituzionale che avrebbe avuto bisogno, al contrario, di un suo – del sindacato - deciso impulso e di una sua coerente ed autonoma iniziativa>>⁴⁶.

In tale contesto, Benvenuto evidenziava l'impoverimento di una strategia sindacale che si era mostrata sempre capace di mediare ma allo stesso tempo di esprimere il proprio dissenso quando vi fosse la necessità di "difendere le istituzioni democratiche"⁴⁷, e che nei mesi recenti aveva invece ignorato la necessità delle riforme, rafforzando al contrario l'immobilismo politico e istituzionale.

Il riconoscimento del valore positivo della caduta della *conventio ad excludendum* nei confronti del Pci, non impedì al segretario generale della Uil di denunciare i timori che si potesse affidare a un semplice accordo tra vertici di partito la risoluzione dei problemi sociali, in particolare in una fase di crisi economica ed istituzionale. Benvenuto ricordò, nel Congresso, le conquiste e i progressi compiuti dal movimento sindacale sin dall'approvazione dello Statuto dei diritti dei lavoratori nel 1970, riconoscendo che il sindacato aveva negli anni più recenti inciso sull'assetto sociale introducendo significativi cambiamenti nelle condizioni della società. Da qui la necessità e il richiamo a proseguire sulla strada delle riforme, e a ridurre l'area degli emarginati, anche rivedendo la questione del costo del lavoro.

Gli accordi con Confindustria di quegli anni, e l'accordo Agnelli-Lama sul punto unico di contingenza del 1975, benché realizzati secondo uno spirito ispirato

⁴⁴ Cfr. S. Colarizi, op. cit.

⁴⁵ Relazione al VII Congresso della Uil. G. Benvenuto. *Far funzionare l'Italia*. Edizioni Procom, 1990, p. 5.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*; p. 6.

allo sviluppo, avevano comportato concessioni alla controparte proprio sul problema del costo del lavoro. Nella seconda metà del decennio, proprio a partire dall'accordo del 1975, il sindacato aveva accettato i vincoli posti dal sistema per rispondere alla crisi⁴⁸, come fu evidente anche con l'accordo del 1977 con la Confindustria, che anticipò la strategia dell'Eur.

I limiti del sindacato, ricordava Benvenuto, non erano solo limiti intrinseci alla strategia messa in atto, ma anche conseguenza del "condizionamento proveniente dal quadro politico". Proprio partendo dall'analisi del quadro politico egli riconosceva la necessità che il sindacato, seppur inidoneo a sostituirsi ai partiti, lottasse per favorire migliori condizioni di vita per i lavoratori e per la società, non sussistendo "reciproche sfere d'influenza tra partiti e sindacati"⁴⁹. Gli strumenti di intervento a disposizione del sindacato per il controllo della politica economica, il fisco, il credito e i prezzi avrebbero dovuto essere individuati nel confronto a livello locale e nazionale con i pubblici poteri.

Terreno d'azione del sindacato doveva essere principalmente la politica salariale, ispirata all'eguaglianza, ma non all'appiattimento retributivo. Faceva il suo ingresso nel dibattito sindacale la questione della valorizzazione delle professionalità, non identificabile con un vago richiamo all'egualitarismo. L'intervento del sindacato nell'organizzazione del lavoro richiedeva una particolare attenzione alla politica retributiva e contrattuale; quest'ultima doveva servirsi del contratto nazionale per omogeneizzare il salario sociale, e della contrattazione integrativa per valorizzare le professionalità. Emergeva l'esigenza di superare l'egualitarismo indiscriminato che avrebbe finito per scontentare le professionalità.

La calda stagione della contestazione, il "decennio caldo", si concluse con una "svolta" nella strategia sindacale: il sindacato espresse il proprio appoggio al negoziato tra i partiti con la linea dell'Eur. In una conferenza nazionale del febbraio 1978 presso il palazzo dei congressi all'Eur i sindacati confederali scelsero la via della moderazione salariale in cambio di una politica di investimenti: in quegli anni l'austerità divenne parola d'ordine. Nello stesso Congresso della Uil l'anno

⁴⁸ A. Lettieri, *La conflittualità di fronte alla crisi economica e alla democrazia politica* in "Rassegna sindacale. Quaderni", anno XVIII- n. 82, p. 41.

⁴⁹ *Relazione al VII Congresso della UIL, cit.* ; p. 16.

precedente Benvenuto, sensibile ad una politica di sviluppo e di investimenti, riconobbe la necessità di una politica di austerità come presupposto, attuabile però a condizione che gli stessi lavoratori ne avessero valutato l'utilità in rapporto agli obiettivi di lotta all'inflazione, alla disoccupazione, di nuovi investimenti.

L' Eur rappresentò una "svolta" nelle scelte del sindacato perché lo propose, unitariamente, come soggetto politico che indicava esplicitamente il nuovo indirizzo dello sviluppo⁵⁰ economico e sociale ma segnò anche l'inizio di una crisi del sindacato dotato di "soggettività" politica non disposto a ritirarsi in disparte limitandosi a fare il mestiere "negoziale"⁵¹.

Il tentativo di realizzare nuove alleanze politiche tra i partiti per la formazione del nuovo governo si concluse con il tragico assassinio di Aldo Moro. Si aprì dopo la svolta dell'Eur una nuova stagione anche per il movimento sindacale il quale, dopo essersi fatto carico dei problemi più generali del Paese, ebbe a confrontarsi con nuove sfide. Il tramonto del sistema di produzione e di organizzazione del lavoro d'impresa noto come *taylor-fordismo* comportò una riorganizzazione del lavoro nelle aziende; gli industriali preparavano intanto una controffensiva alla forza contrattuale del sindacato; si affacciavano nuovi soggetti sociali sul mercato del lavoro e nella società destinati a rivoluzionare i contenuti della rappresentanza sindacale. Nuove sfide provenivano dai sindacati autonomi, espressione di categorie che rivendicavano la propria professionalità, dando voce a logiche corporative.

Gli anni Ottanta si aprirono con una sconfitta sul fronte sindacale, di cui fu sintomatico l'evento storico noto come "marcia dei quarantamila".

⁵⁰ S. Bonadonna, *Le idee della crisi nel comportamento e nelle scelte del sindacato*, cit. , p.17.

⁵¹ *Ibidem*, p. 10.

Capitolo 2

Un sindacato debole? Nuovi soggetti sociali e nuove aspirazioni del sindacalismo italiano.

1. Dalla vertenza Fiat all'accordo Scotti. Il sindacato tra politica della Confindustria e interventi dei governi.

Il fallimento dei governi di solidarietà nazionale produsse nuovi assetti politici: il Pci tornava all'opposizione, mentre seguivano brevi governi guidati da Andreotti e da Cossiga. Il sindacato, con la strategia definita all'Eur, aveva accettato la politica della moderazione salariale ritenuta essenziale per combattere l'inflazione, mitigando gli effetti della posizione conflittuale che esso aveva assunto nel corso del decennio caldo.

Il Pci, passato all'opposizione, nel 1980 contestò la proposta del governo di porre un argine alla crisi finanziaria incidendo sul meccanismo della scala mobile, difeso a lungo dai sindacati confederali come strumento di eguaglianza salariale e di garanzia delle retribuzioni dei lavoratori. Tra le proposte finalizzate a ridimensionare la crisi economica vi fu quella di istituire un Fondo di solidarietà, che prevedeva un prelievo volontario dello 0,50% su tutti i salari dei lavoratori dipendenti da destinare anche al risanamento del Mezzogiorno. La proposta di Pierre Carniti, leader della Cisl, incontrò il favore dei sindacati confederali ma si scontrò con il rifiuto espresso dal Pci di incidere sul salario dei lavoratori per finanziare il deficit pubblico. I timori che il ruolo politico del sindacato si rafforzasse furono alla base della reazione del partito, mentre la Cisl rivendicava al sindacato il ruolo di soggetto politico autonomo, capace di intervenire per la tutela degli interessi più generali della collettività con strumenti politico-normativi.

Il Pci di Berlinguer si oppose, nello stesso anno, ai licenziamenti previsti dalla Fiat per affrontare la difficile congiuntura economica che riduceva drasticamente i

profitti dell'azienda automobilistica: la vertenza Fiat, che si trascinò tra scontri, polemiche e crisi di governo, segnò un punto di svolta per il sindacato italiano⁵².

Dopo l'annuncio di un ampio piano di licenziamenti dato da Cesare Romiti, amministratore delegato dell'azienda, il segretario del Pci a Torino affermò che avrebbe dato un sostegno organizzativo ai lavoratori in agitazione in caso di occupazione: <<Se si arriverà all'occupazione della Fiat, noi metteremo al servizio della classe operaia il nostro impegno politico, organizzativo e di idee>>⁵³. La vertenza fu condotta da un governo dimissionario, il secondo di Cossiga, indiscutibilmente debole: l'esito della vertenza fu la conversione dei licenziamenti in cassa integrazione, ma la vertenza giunse a conclusione dopo la lunga marcia di quarantamila quadri della Fiat, tecnici e capi-operai, che sfilarono per le vie di Torino contestando la linea sindacale confederale, a testimonianza dei cambiamenti avvenuti nelle aziende, dove le professionalità erano state mortificate a vantaggio di una linea egualitaria che aveva esaurito la sua ragion d'essere a seguito dei mutamenti profondi intervenuti nella composizione della classe dei lavoratori.

Il sindacato prese atto della sconfitta mentre gli industriali acquistavano una forza maggiore che avrebbero detenuto per anni. La critica all'egualitarismo esasperato era già stata espressa da due leader sindacali che avevano percepito in anticipo i cambiamenti sopravvenuti: Benvenuto nella citata relazione al Congresso della Uil del 1977 faceva appello alla salvaguardia dei "valori professionali"; Luciano Lama aveva ripetuto, senza ricevere l'attenzione del pubblico, l'anno prima a Torino "anche i capi sono lavoratori" in un'assemblea di metalmeccanici⁵⁴. Venne così, con la vertenza dei 35 giorni alla Fiat, messa in discussione la rappresentatività del sindacato, costretto a rivedere i contenuti della sua azione. Critiche ai ritardi accumulati dal sindacato furono mosse da Agostino Marianetti, segretario generale aggiunto della Cgil dal 1977, che coglieva i cambiamenti in atto rispetto alla fase

⁵² M. Tedeschini Lalli, *Diario delle lotte. La vertenza Fiat: settembre-ottobre 1980* in "Rassegna sindacale. Quaderni, anno XVIII-n. 86-87, settembre-dicembre 1980, p. 234. La vertenza durò fino ad ottobre; si susseguirono vari tentativi di intervento del ministro del Lavoro Foschi. La conclusione fu anticipata l'8 ottobre da un comunicato in cui il << Comitato centrale del coordinamento quadri e capi intermedi>> accusava gli operai di prevaricare il diritto al lavoro.

⁵³ C. Romiti, *Questi anni alla Fiat. Intervista di Giampaolo Pansa*, Milano Rizzoli, 1988, pp.118-119.

⁵⁴ A. Accornero; *op. cit.*, p. 146.

dell'autunno caldo, quando il sindacalismo rappresentava prevalentemente l'operaio dequalificato. Le figure professionali venivano ora differenziandosi e l'occupazione cresceva nel terziario; al sindacato si chiedeva la capacità di rappresentare nuovi bisogni. Altro problema da affrontare rispetto alla dinamica salariale doveva essere l'eventuale restrizione della parte di salario automatico garantito dalla scala mobile, per restituire forza contrattuale al sindacato, per assicurarne la stessa "sopravvivenza"⁵⁵.

La critica mossa da Bruno Trentin, nell'intervista di Bruno Ugolini, al sindacato confederale rispetto alla sconfitta subita nell'ottobre del 1980 si innestò sul tema del mancato rinnovamento delle strategie sindacali in una fase di ristrutturazione aziendale. Il sindacato si era arroccato su posizioni di conservazione dell'esistente, delle famigerate conquiste dell'autunno caldo, ma la realtà richiedeva maggiore flessibilità alle politiche sindacali. La Federazione sindacale, secondo Trentin, si mostrò incapace di proporre un progetto organico e innovativo che restituisse centralità al sindacato, vi fu un vuoto progettuale di fronte alle sfide provenienti dalla fase di crisi e di cambiamento in atto⁵⁶.

Terminato il lungo decennio che aveva visto il sindacato confederale assumere un ruolo di importanza centrale nella veste di soggetto politico, gli anni Ottanta si aprirono con una sconfitta sul fronte della rappresentatività. I cambiamenti sopraggiunti nell'ultimo scorcio del decennio produssero una diminuzione del tasso di sindacalizzazione per tutti gli anni Ottanta, dovuto particolarmente alla presenza nella società di nuovi soggetti che contestarono la rappresentanza sindacale, alla nascita di nuove forme di rappresentanza dei sindacati autonomi. La necessità di rivedere i contenuti e le strategie adottate negli anni Settanta fu palese quando si aprì il dibattito sull'abolizione della scala mobile, che vide due delle tre confederazioni disposte ad accettare una modifica del meccanismo per combattere l'inflazione.

Ai governi Cossiga seguirono un governo a guida Forlani e poi Spadolini del PRI; le condizioni politiche erano mutate e il tentativo di concertare le scelte in materia di politica economica come era avvenuto nel 1978 con la svolta dell'Eur era

⁵⁵ *Sindacato: la crisi del movimentismo*, in "Mondoperaio" n. 6 giugno 1982.

⁵⁶ Cfr. B. Trentin; *op. cit.*, pp. 90 e segg.

svanito a fronte del cambiamento subentrato nell'assetto politico. La Confindustria di Merloni premeva per un intervento unilaterale del governo che modificasse l'accordo Agnelli – Lama del 1975, che aveva sancito il punto unico di contingenza e la trimestralizzazione della scala mobile, ma Spadolini non intendeva procedere alla revisione con scelte unilaterali, prediligendo la strada dell'accordo triangolare con Confindustria e sindacati.

La proposta dell'economista Ezio Tarantelli prevedeva la predeterminazione dei punti della scala mobile, mentre la Cgil nel Congresso nazionale del 1981 propose un limite all'accrescimento dei salari, sulla base dell'inflazione, e la restituzione del *fiscal drag*. La proposta di mantenere il tetto del 16% all'accrescimento dei salari intendeva perseguire obiettivi espressi di tutela del salario dei lavoratori, così sintetizzati da Luciano Lama nell'intervento conclusivo: << [...]: la difesa del potere d'acquisto, [...], qualunque sia il livello d'inflazione reale; [...] la difesa della scala mobile; l'adozione della manovra fiscale e contributiva come strumento efficace per scoraggiare in tutti il tetto del sedici per cento>>⁵⁷. La relazione di Lama sottolineava tra gli obiettivi della proposta lo sviluppo del Mezzogiorno e invitava il governo ad un accordo ed all'intesa sulle tariffe, sui prezzi, sull'equo canone e sul fisco, esprimendo posizione esplicitamente contraria alla proposta presentata dal governo per risolvere la questione del costo del lavoro. La posizione di Del Turco sembrava confermare quanto contenuto nella relazione conclusiva del Congresso quando affermò: “Nessun accordo sarebbe possibile [...] se alla base dell'intesa ci fosse l'ipotesi di una contrazione programmata e concertata del salario reale dei lavoratori. [...]”⁵⁸, stando però anche a sottolineare che sarebbe stata inevitabile una modifica del meccanismo di indicizzazione dei salari. La questione centrale riassunta dallo slogan del Congresso, quella dell'unificazione dei lavoratori per produrre cambiamenti nella società, era passata in second'ordine rispetto alla questione del costo del lavoro.

⁵⁷ L. Lama, *Intervento conclusivo*, CGIL X Congresso nazionale, Roma 16-21 novembre 1981, volume primo. EDIESSE. Biblioteca Luciano Lama, Archivio storico CGIL, Roma; p.550.

⁵⁸ *Lama e il convitato di pietra* in “Mondoperaio”, n. 12 Dicembre 1981, p. 51.

Critiche al tetto del sedici per cento vennero tra i primi da Tarantelli, il quale indicava la via da percorrere al sindacato nel fissare il tetto del 13%⁵⁹. Al Congresso della Cgil risultò vincente la proposta della corrente socialista della Confederazione, contrastante con l'ipotesi di dichiarare intoccabile la scala mobile⁶⁰. Agostino Marianetti in un'intervista rilasciata a Giampiero Mughini indicò i temi centrali del Congresso in merito ai quali la componente socialista della Cgil aveva riportato un indiscutibile successo, a cominciare dalla questione del costo del lavoro. Era inevitabile affrontare i ritardi accumulati dal sindacato, che tardava a superare l'impostazione conflittuale delle relazioni industriali, nostalgico del ruolo del sindacato – movimento del decennio passato: Marianetti fece notare “che la vicenda della Fiat ... doveva pur aver insegnato qualcosa; che gli stessi lavoratori non amano la conflittualità a tutti i costi e in tutte le circostanze”⁶¹.

La Cgil procedeva lentamente verso il dialogo con le altre confederazioni sul costo del lavoro, mentre maggiori aperture venivano dalle altre aree del sindacalismo confederale. Nelle intenzioni del Presidente del Consiglio vi era la realizzazione di un accordo ispirato ad uno schema triangolare che consentisse di limitare l'inflazione e il costo del lavoro che gravava sulla crescita delle aziende, principalmente attraverso il controllo dei meccanismi di indicizzazione dei salari. L'invito a predeterminare i punti della scala mobile era venuto anche da Cisl e Uil, che erano progressivamente approdate alla convinzione che il “tabù” della scala mobile – “la scala mobile non si tocca” era stato lo slogan dei lavoratori molto a lungo – doveva essere affrontato per rivitalizzare l'economia.

Le linee di politica sindacale seguite dalle Confederazioni negli anni Settanta fino alla svolta dell'Eur non erano più adeguate ad affrontare i cambiamenti intervenuti nella società e nell'organizzazione del lavoro. La crisi economica, il livello d'inflazione, l'emergere di nuovi soggetti sociali che erodevano il consenso a favore delle tradizionali organizzazioni degli interessi, la necessità di valorizzare le

⁵⁹ *Ivi*, p. 50.

⁶⁰ *Ivi*, p. 51.

⁶¹ *CGIL: l'ora dei socialisti*, intervista con Agostino Marianetti a cura di Giampiero Mughini, in “Mondoperaio”, n. 12 Dicembre 1981, p. 53.

professionalità erano tutti aspetti di un mutamento profondo che richiedeva una trasformazione nella struttura e nell'azione del sindacato.

Proprio la questione del costo del lavoro e la discussione intorno all'istituto della scala mobile furono al centro del dibattito che coinvolse il governo Spadolini e le organizzazioni degli interessi all'inizio degli anni Ottanta. Spadolini inserì tra i punti del programma di governo il "patto antinflazione", già appena formato il suo primo governo, ma l'accordo non fu formalizzato per il condizionamento della situazione politica sulle decisioni di competenza del sindacato: il veto del Pci e la posizione contraria della Cgil impedirono in sostanza l'accordo.

Profondamente diversa era stata la posizione di Cisl e Uil, trattandosi di sindacati che avevano accettato di mettere in discussione il ruolo del sindacato operaio e conflittuale degli anni Settanta e che avevano affrontato la questione delle compatibilità economiche in un quadro di ristrutturazione aziendale che richiedeva la presenza del sindacato. Con governi che sembravano orientati a supportare i programmi di ristrutturazione per favorire la ripresa economica e le imprese che coglievano le debolezze e i ritardi del sindacato, nonché l'erosione di rappresentatività che ne deprimeva la forza contrattuale, il sindacato si trovò costretto a ripensare una nuova strategia di lotta all'inflazione: così la Uil nel giugno del 1981, all' VIII Congresso nazionale, riconosceva il bisogno di promuovere una nuova "cultura di governo" per un sindacato che si presentasse quale "soggetto attivo di programmazione". Il percorso delineato da Benvenuto nella relazione per il futuro del sindacato aveva come tappa fondamentale l'adesione al patto contro l'inflazione, che si attestava intorno al 20%, per <<... risanare una struttura produttiva ormai esausta, ... correggere le distorsioni esistenti, ... per avviare politiche di innovazione tecnologica...>>⁶².

Il leader della Uil, proprio a partire dalla proposta del governo di includere nel programma di governo un piano triennale che combattesse l'inflazione, indicava nel

⁶² Nella relazione Giorgio Benvenuto delineò un nuovo modello di sindacato che si riassume nella formula "dall'antagonismo al protagonismo" che rappresentò lo slogan del Congresso nazionale, avanzando l'ipotesi di un ruolo partecipativo del sindacato alle decisioni di governo che avesse quale momento iniziale della sua strategia l'intesa col governo e la controparte per ridurre l'inflazione a vantaggio della ripresa produttiva. Cfr. G. Benvenuto; *Far funzionare l'Italia*; Edizioni Procom, Roma 1990. Relazione all' VIII Congresso della UIL, pp. 41 e segg.

rapporto triangolare la soluzione per salvaguardare l'economia italiana e delineava un nuovo ruolo del sindacato, che non fosse più soltanto un sindacato – movimento che esercita pressioni sul potere politico e sui partiti i quali hanno il ruolo di mediare e decidere, né si trasformasse in un sindacato – istituzione che perde il contatto con la realtà, con il paese reale. Si trattava piuttosto di assumere una posizione di responsabilità ed un ruolo da protagonista attivo della vita politica del paese per affrontare le sfide poste dai cambiamenti in atto.

La riflessione del leader sindacale sulle funzioni del sindacato si affiancò ad una riflessione sulla situazione politica del Paese che era causa di immobilismo delle riforme. Nella replica al Congresso si sottolineava la novità di un Presidente del Consiglio dell'area laica al quale la Confederazione, nella persona di Benvenuto, esprimeva la convinzione che il governo avrebbe dovuto superare “l'effetto paralizzante dei veti incrociati” per aprire un serio confronto col sindacato sui contenuti. Tale confronto non poteva rappresentare un vincolo temporaneo o inconsistente, ma “un elemento costitutivo e qualificante” della politica del Paese, secondo Benvenuto. L'auspicio era quello che i sindacati potessero stabilmente partecipare ai tavoli di programmazione e, tra i contenuti, prioritario avrebbe dovuto essere il confronto sulla lotta all'inflazione attraverso una “piattaforma comune”. Nel documento fu espresso l'obiettivo di rendere “permanente il patto di consultazione”⁶³ col sindacato quale strumento ordinario per la politica di programmazione.

Il governo Spadolini non portò a termine l'accordo preannunciato né, del resto, riuscì a rendere vincolante la prassi della consultazione con le parti sociali: il negoziato triangolare non si realizzò, e la concertazione non divenne una regola per i governi. Il peso del sindacato nelle scelte di politica generale era ridotto; il sindacato inoltre si trovò in una condizione di debolezza per il concorrere di diverse cause: la perdita di iscritti e il basso tasso di sindacalizzazione rappresentavano l'altra faccia di una società in cui il particolarismo e la corporativizzazione degli interessi si amplificavano; le aziende e lo stesso Stato sostenevano una strategia di ristrutturazione aziendale necessaria ad affrontare la concorrenza internazionale;

⁶³ Cfr. *Replica* di Giorgio Benvenuto ai lavori dell'VIII Congresso nazionale UIL. Istituto di Studi Sindacali, Archivio Storico UIL, Roma.

molte erano le critiche al sistema di welfare a fronte della condanna allo Stato assistenzialista che aveva prodotto la spirale inflazionistica dei prezzi, e che in parte era considerata conseguenza delle richieste avanzate negli anni Settanta dallo stesso sindacato. Il sindacato aveva finito per dipendere in buona parte dalle risorse dello Stato che non riusciva però a controllare in quanto gli spazi di contrattazione con il potere politico si erano sensibilmente ridotti⁶⁴. Le organizzazioni sindacali avvertirono l'esigenza di rivedere il proprio ruolo, mentre si acuivano le distanze e le polemiche tra la Cgil e le altre due segreterie confederali sui metodi e sugli obiettivi della politica sindacale.

A Spadolini seguì il governo Fanfani che riaprì le trattative per tentare un nuovo accordo sulla questione della scala mobile e che giunse all'accordo il 22 gennaio del 1983; l'accordo è noto come "Lodo Scotti" ed esso rappresentò un ulteriore tentativo non compiuto di istituzionalizzare relazioni triangolari tra governo, sindacati e imprese, ma si concluse con la firma e l'adesione di tutte le parti alla trattativa soprattutto grazie alla mediazione del ministro del Lavoro democristiano Vincenzo Scotti. L'accordo, definito "Protocollo globale d'intesa sul costo del lavoro", stabiliva il limite dell'incremento dei prezzi nella misura media annua del 13% e un limite diverso per il 1984. Insieme ad un tetto dell'inflazione annua, poneva tra le premesse un limite all'espansione dei redditi, che doveva essere contenuta per la conservazione del loro solo valore reale, una revisione delle misure assistenziali per ridistribuire gli assegni familiari, l'espansione degli oneri sociali alle imprese. Nel protocollo ricorrevano frequentemente le espressioni "il Governo presenterà al Parlamento un provvedimento..." e "il Governo s'impegna...", rimettendo a Governo e Parlamento la definizione per legge di parametri più precisi. I contenuti dell'accordo concedevano ai sindacati benefici per i lavoratori in termini di assegni integrativi alle famiglie, sulla base di una revisione delle imposte personali sui redditi, e misure di contenimento degli oneri per i lavoratori in materia di assistenza sanitaria. L'accordo introduceva delle novità circa la stipula dei contratti e la valorizzazione delle professionalità; esso conteneva previsioni in materia di

⁶⁴ Le cause dell'indebolimento degli spazi di contrattazione riservati al sindacato nei primi anni Ottanta vengono efficacemente indicate nel lavoro di M. Carrieri e C. Donolo, *Il mestiere politico del sindacato*; Editori Riuniti, Roma 1986, pp. 152 e segg.

collocamento secondo procedure da concordare per rendere le assunzioni e i rapporti di lavoro più flessibili. Veniva inoltre prevista una “verifica congiunta ... dei riflessi sull’occupazione dei processi di ristrutturazione”, sgravi contributivi per le aziende che avessero concordato riduzioni dell’orario di lavoro con contestuali nuove assunzioni. Il Governo dichiarava di impegnarsi a definire con le parti sociali gli strumenti per realizzare il progetto del Fondo di solidarietà. L’accordo prevedeva la decurtazione del 15% del punto unico di contingenza rispetto alle decisioni assunte in materia con l’accordo Agnelli – Lama del 1975 e una leggera riduzione dell’orario di lavoro⁶⁵.

La situazione economica italiana aveva registrato nel 1982 una riduzione di due punti e mezzo dell’inflazione, ma la spesa pubblica nel biennio 1981-1982 era aumentata di circa sei punti di PIL⁶⁶. Il dato preoccupante era la previsione che per il 1983 gli investimenti precipitassero del 5-7%, secondo le stime degli osservatori italiani⁶⁷. Il governo Fanfani, con l’accordo del 22 gennaio, aveva posto <<le premesse per una sostanziosa politica di interventi strutturali fondata sul rilancio dell’investimento pubblico in infrastrutture e sul sostegno agli investimenti industriali>>⁶⁸, garantendo all’esecutivo un ruolo primario nella trattativa e ottenendo un risultato capace di conciliare le attese dell’industria italiana con le esigenze dei lavoratori, per i quali era prevista nell’accordo una parziale restituzione del *fiscal drag*. Nella sostanza il punto centrale dell’accordo era la riduzione dell’inflazione del 18% circa⁶⁹ e la difesa dell’occupazione attraverso la via della flessibilità del rapporto di lavoro. L’accordo conteneva previsioni che avrebbero dovuto essere attuate nel tempo previa consultazione delle parti sociali e attraverso l’approvazione in Parlamento dei provvedimenti presentati dal governo.

⁶⁵ I contenuti del Protocollo Scotti sono stati analizzati sul testo integrale dell’accordo reperibile sul portale web del CNEL.

⁶⁶ *Una politica per l’occupazione*, in “Mondoperaio” n. 3 marzo 1983, p. 5. Il dato sull’aumento della spesa pubblica riportato nell’articolo della rivista fa riferimento allo studio di F. Reviglio, *Relazione al Convegno della Confederazione Generale dell’Industria. Lo Stato e i soldi degli Italiani*, Firenze, 26/27 novembre 1982.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 5. Le previsioni fanno fede ai rapporti congiunturali dell’ISCO, dell’IRS e del CER.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 6.

⁶⁹ S. Rogari, op. cit., p. 242.

La svolta fu rappresentata dall'applicazione della concertazione triangolare a molte voci delle relazioni industriali, dalla esplicitazione del potere negoziale dei sindacati, dall'inserimento nel protocollo di procedure di controllo del salario; il protocollo può considerarsi un episodico <<scambio politico>>, che non ricomprendeva mutamenti istituzionali per garantire un nuovo assetto delle relazioni industriali⁷⁰.

Gli effetti del protocollo nel 1984 non furono pari alle attese che esso aveva suscitato: dal punto di vista della pacificazione sociale, l'accordo prefigurava una sorta di scambio politico, assecondando richieste dei sindacati e delle industrie, prevedendo una riduzione dell'inflazione e un aumento degli investimenti e un sostegno all'occupazione attraverso la flessibilità delle nuove forme contrattuali; con esso si riuscì ad ottenere l'adesione non solo delle parti sociali, ma anche dei partiti politici in quanto costituì una sorta di gioco a somma positiva⁷¹.

L'accordo prefigurava la scelta della concertazione come metodo per definire le politiche del lavoro e le politiche dei redditi, consentendo la partecipazione degli attori in campo e negoziando con essi uno scambio di risorse economiche; ma l'utilizzo di tali risorse, essenziali per raggiungere gli scopi previsti dal governo, non consentì di limitare o ridurre il deficit.

Le modalità di realizzazione dell'accordo si caratterizzarono per la presenza di due elementi: il primo fu il coinvolgimento diretto dei partiti politici nel negoziato, che impedì di realizzare un negoziato triangolare che riservasse le decisioni alle parti senza l'ingerenza dei partiti; il secondo fu la crescita del deficit pubblico⁷². Il protocollo non ebbe l'effetto di ridurre significativamente l'inflazione in quanto era orientato ad una strategia che risolvesse temporaneamente i contrasti tra le parti e pacificasse la società, così i suoi effetti sull'inflazione non durarono a lungo. Alla fine dell'anno le retribuzioni medie nell'industria erano in linea con l'inflazione programmata ma non con quella effettiva, per il cui calcolo era previsto un incontro annuale del governo coi sindacati; il controllo dei prezzi e delle tariffe

⁷⁰ Cfr. G. P. Cella, *Relazioni industriali: segnali di svolta* in "Il Progetto", anno III-n.13, gennaio-febbraio 1983, pp.13-16.

⁷¹ Cfr. M. Carrieri – C. Donolo, *cit.*, p. 130.

⁷² *Ibidem*, p. 132.

evidenziava il mancato rispetto del tetto fissato dall'accordo. I risultati, se si guarda agli effetti dell'accordo sulle finanze dello Stato, furono insoddisfacenti perché lo scambio, basato sull'utilizzo di risorse economiche, aveva prodotto una convergenza degli attori sulle questioni nel breve periodo ma aveva scaricato sul bilancio dello Stato i maggiori costi dell'intesa⁷³.

Dal punto di vista del rinnovamento delle relazioni industriali, il significato dell'accordo fu rilevante per molti aspetti: esso rappresentò il primo accordo trilaterale in cui il governo lasciava ampi spazi al sindacato, assecondando alcune richieste espresse da questo a vantaggio dei lavoratori. Il Lodo Scotti conteneva anche previsioni che avrebbero contestualmente favorito una ripresa produttiva delle aziende, oltre a produrre vantaggi per i lavoratori. Esso non produsse però, al di là di una semplice dichiarazione delle parti, il risultato di *istituzionalizzare* la concertazione, di spianare la via a relazioni di tipo triangolare per il futuro. Si sarebbe trattato di un' "intesa basata su uno scambio ad hoc, che non vincola i comportamenti delle parti"⁷⁴, possibile solo fino al momento in cui le risorse economiche che avevano permesso l'accordo sarebbero state disponibili.

Dopo la firma del protocollo si svolsero le elezioni politiche del giugno 1983; i risultati videro la Dc in netto calo, un calo di consensi anche per il Pci, un risultato vantaggioso per il Psi pari all'11,4 % dei consensi. Il contesto politico cambiò; la novità di maggior rilievo fu la nomina del primo Presidente del Consiglio socialista. Bettino Craxi assunse la carica di Presidente del Consiglio che conservò fino al 1987, facendo della "governabilità" la parola d'ordine e il fulcro della sua azione politica. I primi effetti del cambiamento si avvertirono in campo sindacale e nella Cgil, dove la componente socialista si era progressivamente rafforzata. Già nel X Congresso di Roma della Confederazione Luciano Lama raccomandava di "non rimanere

⁷³ *Ivi*, p.143.

⁷⁴ Tale è la valutazione dell'accordo di M. Regini nel saggio che apre l'opera di M. Carrieri e P. Perulli, *Il teorema sindacale. Flessibilità e competizione nelle relazioni industriali*, Il Mulino, Bologna, 1985, p. 228. L'analisi delle posizioni espresse da vari autori sull'accordo del 22 gennaio 1983 è accuratamente realizzata in M. Ricciardi (a cura di), *Gli studi di relazioni industriali negli anni '80*, Franco Angeli, Milano, 1993. La posizione espressa da G. P. Cella offre, al contrario, uno spunto per considerare l'accordo l'inizio di un percorso verso relazioni industriali triangolari istituzionalizzate (p. 224).

prigionieri del passato”⁷⁵: si avvertiva già nel 1981 l’esigenza di rispondere alle nuove richieste provenienti dalla società a fronte di cambiamenti significativi della struttura sociale e dell’organizzazione dell’azienda; nel Congresso la Confederazione esprime la necessità di conservare il ruolo di forza capace di agire nella società pur mantenendo una funzione distinta da quella dei partiti politici. Nel 1983 la Cgil aveva accettato un accordo orientato ad accettare le compatibilità economiche, mentre viveva una fase di ripensamento della propria collocazione nella società e rispetto allo Stato. Al suo interno la minoranza socialista aveva apprezzato il primo governo a guida socialista mentre la maggioranza si dibatteva con il problema del rapporto col Pci, tendente ad esercitare una forte influenza sul sindacato maggiormente rappresentativo ed ostile a Craxi: la competizione tra i due partiti di sinistra era visibilmente cresciuta dopo il successo elettorale del Psi e le ripercussioni sull’unità e sulla politica sindacale delle ostilità tra i partiti furono i primi sintomi di uno scontro politico che condusse allo scontro sulla scala mobile del 1984 tra le Confederazioni e alla rottura dell’unità sindacale.

La controparte datoriale intanto acquisiva una forza maggiore, e proseguiva sulla strada della ristrutturazione delle aziende i cui costi sarebbero stati in parte pagati dai lavoratori. Si cominciò a discutere del recupero dei decimali dei punti di scala mobile, degli effetti gravosi del mancato recupero del *fiscal drag* sui redditi dei lavoratori dipendenti, della flessibilità. Gli industriali alla fine dell’anno accolsero l’invito del presidente del Consiglio Craxi a pagare una quota dei decimali, ma il problema non poteva dirsi risolto: i nodi che i sindacati si trovarono ad affrontare alla fine dell’anno, si sarebbero riproposti negli anni seguenti.

⁷⁵ Relazione conclusiva, *X Congresso nazionale della CGIL*, Roma, vol. primo, p. 548. Archivio storico CGIL, Biblioteca Luciano Lama, Roma.

2. La scala mobile: un “nodo irrisolto”. La governabilità e i sindacati.

Il 1984 fu un anno denso di avvenimenti, sintomi dei nuovi assetti delle relazioni industriali che i primi anni Ottanta avevano prodotto. Confindustria e i sindacati avevano avviato un dibattito sulla contrattazione nazionale e su quella aziendale, quest'ultima rivalutata da Confindustria come strumento per valorizzare e premiare le professionalità e per ridurre il peso politico della contrattazione centralizzata e così lo spazio di manovra politica del sindacato nell'ambito contrattuale. L'accordo Scotti aveva disciplinato vari aspetti della contrattazione e a questo era vincolata l'attività contrattuale della parti sociali, ma Confindustria ricordava che nei contratti aziendali si dava maggiore spazio alle differenze e alle professionalità. La Confederazione degli industriali, nel triennio 1980-1983 si era rafforzata per il concorrere di cause già illustrate a scapito del potere sindacale, ed era passata alla controffensiva; Cesare Romiti, in merito alla situazione in Fiat ad esempio, nel 1988 ricordava: <<Il sindacato era risultato sconfitto a tal punto che in seguito siamo stati costretti a cercarlo noi [...] Nei primi anni Ottanta ...il silenzio del sindacato colpiva>>⁷⁶.

Confindustria aveva dato inizio alla battaglia per l'eliminazione del meccanismo della scala mobile, un conflitto già avviatosi nel 1981 e dagli esiti ancora indefiniti ed incerti; l'accordo Scotti era stato un primo tentativo per incidere sul meccanismo e ridurre l'inflazione nell'ambito di un quadro di confronto pacifico tra governo e parti sociali. L'esigenza di convergere su un progetto comune per gestire la fase di ristrutturazione nelle fabbriche e la difficile congiuntura economica, che aveva avuto come conseguenza primaria un aumento del tasso di disoccupazione e dell'inflazione, aveva trovato uno sbocco nel negoziato trilaterale, ma la crisi rendeva insufficiente l'accordo, che non aveva prodotto una sufficiente riduzione dell'inflazione.

Il protocollo Scotti prevedeva un incontro annuale per verificare il rapporto tra l'inflazione reale e quella programmata ed apportare eventuali correzioni

⁷⁶ C. Romiti, *Questi anni alla Fiat*, cit. , p. 153.

all'andamento del salario reale dei lavoratori sulla base di eventuali dati discordanti dei due valori. L'iniziativa spettava al governo, che gestiva la trattativa sulla scala mobile come mediatore del conflitto tra la Confindustria, decisa a modificare incisivamente il meccanismo per realizzare innovazione e sviluppo, e un sindacato confederale in parte arenato nella risoluzione delle nuove sfide e nella difficile comprensione dei nuovi scenari e diviso al suo interno.

La questione fu riproposta dal governo, che per iniziativa del ministro del Lavoro del primo governo Craxi, De Michelis, riconsiderò la proposta dell'economista Tarantelli sulla predeterminazione dei punti di scala mobile. La posizione espressa dalle tre confederazioni fu discordante: la Uil aveva proposto nel documento finale approvato al Congresso del 1981 "una tassazione fissa e ridotta di una quota significativa di scala mobile, così da configurare nella retribuzione una quota di reddito garantito"⁷⁷, e la posizione di Benvenuto nel 1984 non si discostava da quella già espressa anni prima. Cisl e Uil concordavano con la proposta Tarantelli di predeterminare i punti della scala mobile per l'anno 1984 in base ad un'inflazione programmata intorno al 10%. L'intervento sulla scala mobile era necessario e sia la Cisl che la Uil espressero parere favorevole al progetto del governo ma mancò l'assenso della corrente comunista della Cgil. La Cgil riteneva che i punti non scattati avrebbero dovuto essere recuperati in futuro e non soltanto nel caso di mancata coincidenza tra tasso d'inflazione programmato e tasso d'inflazione effettivo. Il progetto fu sottoposto alle parti sociali con l'obiettivo di proseguire sulla strada della concertazione, una strada difficilmente percorribile senza il consenso unitario della Federazione sindacale.

⁷⁷ La questione della riforma del meccanismo della scala mobile si intrecciava con quella delle nuove professionalità. La posizione della Confederazione espressa nell'VIII Congresso chiamava in causa la riforma della scala mobile insieme alle decisioni e ai provvedimenti dei governi. La riforma della scala mobile doveva essere sostenuta da interventi diretti a razionalizzare la spesa pubblica pur mantenendo la garanzia del reddito per i lavoratori. Si delineava uno schema di politica dei redditi in cui i sindacati assumessero un ruolo non secondario nella collaborazione con le decisioni del governo in materie d'interesse comune. Nel documento finale si legge: "Assumendo a riferimento questa quota di retribuzione – il reddito garantito –, la UIL considera importante che, nell'ambito di una più ampia riforma degli strumenti di governo del mercato del lavoro e tenendo conto di una politica di qualificazione della spesa pubblica, si istituiscano forme di "salario sociale". Esse dovranno risultare dalla razionalizzazione di tutta la complessa materia degli interventi pubblici assistenziali, compresa la CIG, ed essere rivolte ad assicurare processi di qualificazione professionale ...". Documento finale approvato all'VIII Congresso nazionale UIL, Istituto di Studi Sindacali, Archivio Storico UIL, Roma.

Il Pci, nel direttivo del gennaio 1984, sostenne che i contenuti della trattativa avrebbero dovuto essere vagliati dal Parlamento: il partito esprimeva il timore che il sindacato esautorasse i poteri del P e dei partiti presenti in Parlamento e conducesse una politica sindacale autonoma nell'accordo col governo. La vicenda fu il preludio della rottura dell'unità sindacale e l'input al governo perché avanzasse sulla via della riforma per decreto.

Il documento presentato alle parti sociali dal governo conteneva il riferimento all'obiettivo prioritario di contrastare l'inflazione, ponendo il vincolo del rispetto dell'inflazione programmata alle decisioni degli attori coinvolti nelle decisioni di politica economica, e indicava nella lotta alla disoccupazione e nel rilancio dello sviluppo ulteriori parametri per l'azione del governo e delle parti sociali. Il documento prevedeva che il tasso d'inflazione programmato si attestasse per il 1985 e il 1986 intorno al 7 e al 5% rispettivamente.

La flessibilità del lavoro restava uno strumento tendente ad incrementare l'occupazione in alcune fasce della popolazione e la riduzione dell'orario di lavoro avrebbe dovuto favorire nuove assunzioni. La questione cruciale restava il taglio dei punti della scala mobile e il governo nel documento indicava tassativamente gli scatti previsti per il 1984. Il protocollo sottoposto alle parti prevedeva:

che per l'anno 1984 l'evoluzione dell'adeguamento automatico delle retribuzioni al costo della vita verrà regolato determinando fin d'ora, per ciascun trimestre, il numero di scatti massimo di scala mobile nella misura di non più di 2 nel mese di febbraio, non più di 2 nel mese di maggio, non più di 2 nel mese di agosto e non più di 3 nel mese di novembre⁷⁸.

Negli allegati il documento prometteva il blocco dei prezzi e delle tariffe che dovevano essere contenuti entro il tasso d'inflazione programmato per il 1984 e la sospensione dell'aggiornamento del canone di locazione (equo canone) per l'anno in corso. A sostegno dell'occupazione e dello sviluppo del Mezzogiorno, negli allegati venivano indicati precisi criteri di intervento, e parte del documento indicava nella riforma degli assegni sociali e nel funzionamento del progetto del Fondo di

⁷⁸ *La politica dei redditi. Documenti presentati alle parti sociali, 14 febbraio 1984.* Il testo è stato reperito sul sito del CNEL.

solidarietà ulteriori strumenti per favorire i redditi bassi e il Sud, scardinando un sistema di puro e indiscriminato assistenzialismo da parte dello Stato ai cittadini. Il dissenso circa il documento fu espresso dalla componente comunista della Cgil, mentre favorevoli si dichiararono Uil e Cisl⁷⁹.

Il governo Craxi procedette per decreto il 14 febbraio del 1984 – il provvedimento viene comunemente definito “decreto di San Valentino” (dl. n. 10 del 15 febbraio 1984) – e dall’atto unilaterale del Presidente del Consiglio prese il via lo scontro politico-sindacale sulla scala mobile che si trascinò fino alla battaglia referendaria del 1985. << Uno scontro sull’accordo separato imposto per decreto legge era inevitabile>> - sostenne Trentin in seguito – << La decisione di Craxi colpiva [...] il principio stesso dell’autonomia della contrattazione collettiva>>⁸⁰.

Il dibattito politico proseguì in Parlamento, ove prima fu impossibile convertire in legge il decreto di San Valentino per l’ostruzionismo del Pci, poi il governo Craxi ottenne nuovamente la fiducia sul provvedimento nell’aprile dello stesso anno⁸¹, emanando un nuovo decreto (dl. n. 70 del 17 aprile 1984) che conservava intatti i contenuti del precedente decreto ma ne variava la forma.

Il governo attuò le decisioni previste sul tema del costo del lavoro ma la scissione sindacale all’interno della Federazione, che aveva seguito una politica unitaria dal 1972, ebbe notevoli conseguenze sul piano della coesione interna e della politica sindacale. La decisione del governo costituì un passo indietro rispetto al tentativo di realizzare la concertazione della politica dei redditi, secondo quanti avevano visto nel Protocollo Scotti un primo segnale favorevole al negoziato triangolare e all’istituzionalizzazione delle relazioni industriali. Un ruolo non secondario nella vicenda fu quello svolto dagli attori politici, il ministro del Lavoro De Michelis e lo stesso Presidente del Consiglio, che adottarono una strategia finalizzata a rendere durevole il consenso, poiché il provvedimento avrebbe avuto effetti positivi per l’economia italiana nel medio periodo. Il decreto fu il primo atto di

⁷⁹ Nella parte finale del documento, in calce all’elenco delle associazioni e organizzazioni aderenti alla proposta del governo, fu dichiarato: *Ha altresì manifestato il suo consenso la componente socialista della C.G.I.L.*

⁸⁰ Cfr. B. Ugolini – B. Trentin, *cit.*, p. 125.

⁸¹ S. Rogari, *cit.*, p. 247.

un governo orientato a privilegiare l'obiettivo della "governabilità", che sosteneva *l'opportunità di decidere al di fuori di meccanismi consociativi per dimostrare che si può rafforzare la "capacità di decidere" del sistema politico*⁸². L'accordo Scotti e il decreto di San Valentino, per ragioni diverse, non sembrarono delineare un nuovo assetto delle relazioni industriali in direzione della concertazione: essi sembrarono più orientati ad ottenere una stabilità nel breve periodo e un equilibrio temporaneo tra le parti che a stabilizzare i rapporti tra gli attori in campo istituzionalizzando lo strumento del negoziato triangolare. Gli accordi, scaturiti da necessità contingenti, furono insufficienti a definire un sistema negoziale in cui tutte le parti assumessero eguale importanza; piuttosto, il sindacato si trovò stretto tra la politica di ristrutturazione delle imprese e le decisioni dei governi.

Il decreto del 14 febbraio rappresentò un momento di inclusione del sindacato ma anche di sovrapposizione delle vicende sindacali nell'area istituzionale; in questa fase l'esecutivo assunse un ruolo predominante nel sistema delle relazioni industriali, tale da rappresentare non soltanto un attore che favorisce il consenso nei rapporti tra le parti, ma da diventare esso stesso parte decisiva del negoziato. La decisione di trasferire la discussione e la battaglia politica in Parlamento, dove il Pci accentuò i termini dello scontro, diede spazio alla critica del partito comunista alla decisione dell'esecutivo di scegliere il negoziato tra le parti come sede della mediazione politica e poi per aver agito con un decreto privilegiando il ruolo dell'esecutivo, piuttosto che quello del Parlamento, tradizionale sede della mediazione politica in Italia. La prassi della mediazione parlamentare e il ruolo preminente che il Parlamento aveva sempre detenuto erano parte della costituzione materiale nel Paese, dal momento che i partiti politici avevano tradizionalmente cercato in Parlamento l'accordo per la soluzione dei conflitti. I partiti politici e, talvolta, la prassi del consociativismo, facevano in Italia del Parlamento la sede privilegiata delle decisioni politiche, mentre l'esecutivo aveva storicamente conservato un ruolo più debole.

Dopo la battaglia parlamentare per il taglio dei quattro punti della scala mobile, molti problemi irrisolti si riproposero. Il quadro cambiava rapidamente: nel giugno del 1984 alle elezioni europee si era verificato lo storico "sorpasso" del Pci che

⁸² Cfr. M. Carrieri – C. Donolo, *cit.*, p. 138.

aveva ottenuto il 33,3% dei consensi, percentuale superiore a quella ottenuta dalla Dc. Nel mese di luglio il ministro Visentini emanò provvedimenti per combattere l'evasione dei lavoratori autonomi, provocando scontento in alcune categorie e una reazione di contrasto con le decisioni del governo.

Alla fine del 1984 un'altra questione assorbì le energie dei sindacati che si scontrarono con la Confindustria per la restituzione dei decimali non pagati dalle industrie. Proprio in merito ai decimali, il nuovo presidente di Confindustria Lucchini, che aveva preso il posto di Merloni nel maggio del 1984, comunicò al Presidente del Consiglio la propria intenzione di non rompere le trattative col governo ma di voler proseguire la discussione in sede sindacale circa la questione dei decimali, scongiurando un intervento diretto del governo sulla materia. Confindustria a novembre corrispose soltanto un punto della scala mobile ai lavoratori, rifiutandosi di pagare il punto che era maturato come recupero dei decimali non pagati, assumendo una posizione rigida sulla questione⁸³. Il dibattito proseguì negli anni successivi e mise in evidenza la debolezza del sindacato di fronte alle decisioni di Confindustria e il ruolo centrale del governo come mediatore dei conflitti tra imprese e sindacati.

Nel dicembre dello stesso anno, a un mese dalla *querelle* che impegnò imprese e sindacati sulla questione dei decimali, fu raggiunta l'intesa tra IRI e sindacati da cui scaturì un Protocollo che disciplinò e modificò alcuni aspetti delle relazioni tra sindacati e industria a capitale pubblico.

La fase storica in atto prefigurava l'indebolimento della capacità contrattuale del sindacato, un momento in cui il suo ruolo si trovava ad essere subordinato alle decisioni delle imprese, decise a realizzare una drastica riduzione di manodopera e a ridimensionare il peso politico del sindacato⁸⁴. Il protocollo IRI in questa fase

⁸³ Cfr. S. Carruba, *Mondo imprenditoriale e sistema politico*, in *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto CESOS 1984/85*, Edizioni Lavoro, Roma, 1986, p. 269. Fu proprio Lucchini a esprimere la necessità di riprendere il dialogo con i sindacati dopo i contrasti affiorati in Parlamento tra i partiti. Egli inviò nel settembre del 1984 un documento approvato dalla Confindustria ai sindacati nel quale individuava i contenuti sui quali il dialogo avrebbe dovuto essere riavviato e, nel mese di novembre, inviò una lettera a Craxi, per rendere nota la sua posizione sulla restituzione dei punti non pagati.

⁸⁴ Con riferimento alla controffensiva della CGII nei confronti del sindacato nei primi anni Ottanta, Claudio Sabbatini così afferma: " Si prefigura in ciò una situazione di obiettiva estromissione del sindacato da una capacità di contrattazione dei processi e di conseguente crisi del sistema contrattuale;

costituì un'innovazione: esso prevedeva ampi spazi per il sindacato nelle aziende a capitale pubblico; ad esso si riservava il diritto di informazione preventiva da parte dell'IRI nelle fasi di "progettazione esecutiva", al fine di favorire il risanamento delle imprese e favorire l'occupazione. Conseguenza dell'accordo doveva essere un recupero del potere del sindacato attraverso la contrattazione, poiché la stessa scala mobile aveva ridotto il potere contrattuale delle Confederazioni⁸⁵.

Il Protocollo IRI fu di notevole importanza perché rappresentò una sintesi della funzione della prima parte dei contratti e dei contenuti dell'accordo Scotti. Esso prevedeva la presenza di Comitati consultivi paritetici che avevano il diritto di informazione in merito ad ogni innovazione prodotta nel campo dell'investimento e della ristrutturazione. Con esso il sindacato acquisiva un reale potere di intervento sulle decisioni dell'impresa per limitare i danni arrecati ai lavoratori dalle ristrutturazioni in termini di licenziamenti e CIG e per contribuire con l'IRI a favorire incrementi occupazionali. La disoccupazione in Italia aveva infatti assunto carattere strutturale più che congiunturale e l'intervento del governo per ridimensionarne gli effetti negativi non avrebbe potuto definitivamente risolvere un problema di natura strutturale: il tasso di disoccupazione era pari, nel 1984, al 10,4%⁸⁶ ed era aumentato rispetto al biennio precedente.

Il decreto di febbraio prevedeva incrementi occupazionali attraverso una maggiore flessibilità del lavoro, ma occorrevano interventi che incidessero sul lungo periodo. Il ministro De Michelis avrebbe emanato infatti un Piano per l'occupazione. Se la contrattazione centralizzata e il negoziato trilaterale si arenavano nelle dispute sui contenuti e sulle forme da adoperare, i singoli ministri furono protagonisti di numerose iniziative che produssero delle innovazioni nell'ambito delle relazioni industriali: fra queste l'intervento del ministro dei trasporti Claudio Signorile che aveva condotto a luglio la trattative per la firma di un altro protocollo, che questa

di sottomissione alla sola logica d'impresa, in contraddizione evidente con la proclamata vocazione del sindacato di essere "soggetto politico" proprio sui problemi della politica industriale e della politica economica". Cfr. C. Sabattini, *Le relazioni industriali, il protocollo Iri, gli orizzonti della nuova contrattualità*, p. 34 in O. Del Turco G. Militello B. Toscani C. Sabattini F. Sabbatucci, *L'accordo Iri-sindacati. Una svolta nelle relazioni industriali*, Ediesse, Roma 1985.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 7. Introduzione di O. Del Turco.

⁸⁶ D. Checchi, *Politiche e mercato del lavoro*, in *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto CESOS 1984-85*, cit., p. 11.

volta impegnava il settore dei trasporti al rispetto di codici di autoregolamentazione nei casi di scioperi.

Il bilancio dell'anno poteva apparire incoraggiante dal punto di vista di alcuni indicatori: il Pil era cresciuto insieme agli investimenti e alle esportazioni, l'inflazione era diminuita e avrebbe raggiunto cifre molto inferiori negli anni a seguire. Proseguivano però gli scontri politici che coinvolgevano il sindacato; la polemica tra Pci e Cgil da una parte e governo – e sindacati e partiti aderenti all'iniziativa del febbraio 1984 - dall'altra, in merito al taglio dei punti della scala mobile, non si era smorzata né la battaglia si era esaurita con il dibattito parlamentare ma proseguiva su un terreno strettamente politico. Democrazia Proletaria, col sostegno del Pci, aveva presentato le firme alla Corte Costituzionale per promuovere il referendum abrogativo del decreto; i due schieramenti opposti erano così composti: Pci, Dp, Msi-Dn, comunisti della Cgil erano favorevoli all'abrogazione, mentre Dc, Psi, Pri, Pli, Cisl, Uil, componente socialista della Cgil e, ovviamente, il governo erano favorevoli al NO. Lo scontro si acuisce dal momento che la vittoria del SI avrebbe delegittimato il governo e provocato una crisi; la battaglia assumeva carattere ideologico e coinvolgeva direttamente la società civile attraverso uno strumento di democrazia diretta. Tentativi di mediazione furono esperiti dal governo attraverso proposte e consultazioni che prevedevano la parziale restituzione del *fiscal drag*⁸⁷ per scongiurare la consultazione referendaria; un altro tentativo fu fatto da Benvenuto a pochi giorni dal voto⁸⁸ ma i tentativi fallirono.

A maggio si erano svolte le elezioni amministrative e la campagna elettorale per le due consultazioni aveva assunto toni aspri. Al referendum del 9 giugno vinsero i NO, e l'esito sembrò dimostrare che per gli stessi lavoratori la scala mobile non era più un tabù intoccabile. La risposta immediata al sindacato venne da Confindustria, che annunciò, in prossimità dei risultati, la disdetta della scala mobile. Il risultato referendario determinò un profondo cambiamento nel ruolo del sindacato e nelle modalità di intervento di partiti e sindacati nelle scelte di politica economica:

⁸⁷ G. Faustini, *Il dibattito sul costo del lavoro*, in *Le relazioni sindacali in Italia*, cit., p. 414.

⁸⁸ S. Rogari, cit., p. 249.

da ciò si è determinata la fine del diritto di veto dell'opposizione e l'affermazione di un'ipotesi di sindacato quale autentico soggetto politico riformista protagonista della programmazione economica e delle politiche dei redditi, attraverso una reale cultura di governo.

Un sindacato cioè in grado d'obliterare le vecchie concezioni basate sulla cinghia di trasmissione di leniniana memoria e sul tradeunionismo, ma anche le suggestioni ideologiche pansindacaliste, fondate su d'un ruolo sindacale che coniugava una spinta classista, con contenuti rivoluzionari, e la tradizionale mediazione partitica nelle istituzioni⁸⁹.

La Cgil, conscia della sconfitta, si trovò a dover compiere una profonda revisione della propria strategia. La vicenda referendaria aveva dimostrato che la politica sindacale si articolava in forme nuove e investiva la sfera dei rapporti con le istituzioni e con i partiti politici; l'intervento del governo e dei partiti in questioni di interesse dei lavoratori rese evidente che i condizionamenti politici pesavano sulle decisioni sindacali.

Nella relazione al IX Congresso della Uil nel 1985 il referendum fu definito "l'atto finale di questa tentazione "panpartitica"⁹⁰, scaturita dalla convinzione dei partiti di poter rinunciare al sindacato ed indebolire il suo ruolo e le sue funzioni. L'accordo del gennaio 1983 aveva visto agire governo e parti sociali in qualità di attori principali del negoziato e aveva rappresentato un primo tentativo di concertazione; nel febbraio del 1984 il governo aveva assunto, rispetto alle parti, un ruolo centrale nel negoziato. Il decreto assunse l'aspetto dell' "esperienza più significativa di concertazione tra governo e parti sociali, l'esperimento più ardito di "neocorporativismo", il più impegnativo episodio di "scambio politico" nella storia sindacale"⁹¹ di quegli anni.

Il ruolo politico del sindacato, che esso aveva mantenuto nel biennio precedente, superando la visione di un sindacalismo puramente conflittuale che si era affermata negli anni Settanta, sarebbe stato il fulcro della strategia della Confederazioni negli anni successivi, seppure i ritardi del sindacato – soprattutto

⁸⁹ M. Ballistreri, *Uguaglianza chiama cittadinanza* in "Mondoperaio" n. 1 gennaio 1990, p.44.

⁹⁰ G. Benvenuto, *Far funzionare l'Italia*, p. 74.

⁹¹ L. Covatta, *Dibattito*, in *Le relazioni sindacali in Italia*, cit. p. 459. Covatta, relatore al Senato sulla costituzionalità del decreto del 14 febbraio, analizzando la portata dell'avvenimento, ricorda come l'esperimento si sia compiuto a prezzo della rottura dell'unità sindacale. Lo scontro testimoniò l'incidenza delle posizioni dei partiti politici sulle scelte di parte del sindacato.

della Cgil – nel comprendere che la politica dei redditi e la concertazione avrebbero potuto garantire la sua tenuta come soggetto politico e la soluzione a numerosi problemi del Paese, impedirono alle Confederazioni di riconquistare immediatamente il ruolo centrale che in passato avevano rivestito.

3. Dopo il referendum: i Congressi del 1985-1986 e la battaglia per il recupero dei decimali.

Nel luglio del 1985 si aprì il X Congresso della Cisl, un Congresso importante per la successione di Franco Marini a Pierre Carniti al vertice della segreteria confederale. A pochi mesi dal referendum e dalla vittoria delle posizioni di Cisl e Uil sulla vicenda referendaria, la Cisl affrontò il nodo centrale dei cambiamenti in atto da qualche anno. Lo slogan del Congresso fu “solidarietà per il lavoro” e al centro del dibattito vi fu il lavoro come strumento per l’affermazione della centralità dell’uomo, la solidarietà come valore irrinunciabile per l’azione sindacale. La Confederazione si presentò come un sindacato “nuovo”⁹², ispirato ai valori della tradizione ma consapevole dei cambiamenti avvenuti nella realtà del mondo del lavoro. La Cisl, come la Uil, aveva compreso che tali cambiamenti e la presenza di “una tendenza forte ... che invoca mano libera al mercato”⁹³ – come affermò al Congresso Marini – richiedevano nuove strategie dell’attività sindacale.

La Cisl, conscia dei tempi mutati, da tempo si era convertita alla politica dei redditi⁹⁴, strumento valido per affrontare i nuovi dilemmi del sindacato. Nei mesi dopo il Congresso si aprì il confronto tra sindacati e Confindustria sulla questione dei decimali. Gli attori in campo avevano espresso vivo interesse per la ripresa del dialogo dopo la rottura di giugno; lo stesso leader della Cgil, Luciano Lama, aveva mostrato disponibilità verso il confronto. La Cisl sembrò preoccupata di un dialogo bilaterale tra Lama e la Confindustria, avendo la confederazione faticosamente instaurato col governo un rapporto privilegiato.

Lo scontro sul recupero dei decimali proseguì per tutta la seconda metà dell’anno e coinvolse i sindacati, governo e Confindustria in un lungo confronto che interessò ulteriori questioni di rilevanza sindacale. Nel settembre dell’anno i ministri Goria e De Michelis presentavano in finanziaria lo schema per una distinzione in fasce della popolazione che scontentò i sindacati, mentre altre divergenze sorgevano sulla proposta di riforma della scala mobile nel pubblico impiego. I vari incontri tra

⁹² G. Acocella, *Storia della CISL*, Edizioni Lavoro, 2000, p. 120.

⁹³ *Ibidem*, p.120.

⁹⁴ S. Rogari, *cit.*, p.251.

sindacati, Lucchini e governo a settembre non offrirono soluzioni immediate né sembrarono porre le basi per un futuro “scambio politico” che portasse alla definizione di un accordo sulle questioni ancora aperte: finanziaria, decimali e orario di lavoro continuavano a costituire elementi di contrapposizione tra le parti sociali. Intanto proprio a settembre, mentre il governo Craxi mostrò delle aperture di segno positivo, rinunciando alla previsione della divisione in fasce contenuta nella finanziaria, Lucchini sembrò aprire uno spiraglio per il confronto sul tema dei decimali. Confindustria offrì un nuovo elemento di confronto, proponendo che lo “scambio” avvenisse tra concessioni degli industriali sulla scala mobile e aperture da parte del sindacato sullo slittamento del rinnovo dei contratti.

Durante il confronto si affrontò anche il tema della riduzione dell’orario di lavoro, proposta che era stata avanzata dalle Confederazioni perché si favorissero l’espansione dell’occupazione e le condizioni dei lavoratori. L’accordo Scotti aveva previsto una riduzione dell’orario di lavoro che sarebbe maturata nei due anni a seguire, che non fu completamente applicata nei vari contratti⁹⁵, e la Confindustria per mesi si era opposta rigidamente a una riduzione dell’orario di lavoro a parità di salario. La mediazione tentata da Giorgio Benvenuto sul tema dell’orario non riuscì⁹⁶: la trattativa mostrò subito le divergenze tra le parti sociali. Le posizioni di Confindustria erano salde sia in merito alla riduzione dell’orario sia circa il rinnovo dei contratti e la scala mobile; in più al governo essa chiedeva la detassazione degli utili reinvestiti.

Il sindacato temeva la rottura del dialogo ma, d’altra parte, l’accordo prevedeva la rinuncia delle confederazioni dei lavoratori ad alcune richieste avanzate. L’accordo per la scala mobile sul pubblico impiego venne raggiunto il 13

⁹⁵ G. Olini, *Le relazioni sindacali in Italia*, cit., p. 63. L’ autore inoltre ricorda che “nell’accordo Scotti veniva stabilito che : a) i contratti di categoria avrebbero fissato una riduzione dell’orario di lavoro di 40 ore in ragione d’anno entro il primo semestre del 1985, definendone le modalità e i tempi; [...]” (p. 66).

⁹⁶ Un’analisi accurata delle trattative che impegnarono nella seconda metà del 1985 sindacati, governo e Confederazione degli industriali, è stata realizzata da M. Mascini e M. Ricci in *Dai decimali ai Cobas. Come cambiano le relazioni industriali: dalle battaglie della scala mobile alla rivolta contro CGIL, CISL e UIL*, CEDIS Editrice, Roma, 1988, pp. 7 e segg. Gli autori affrontano le diverse tematiche che furono oggetto di trattativa nei mesi che vanno dall’ agosto del 1985 al dicembre dello stesso anno e che costituirono elemento di dibattito negli incontri triangolari fino alla firma dell’accordo sulla scala mobile per il pubblico impiego, siglato alla fine del mese di dicembre.

dicembre e a fine dicembre si prevedeva di estenderlo alle industrie private, pur sussistendo l'opposizione della Confindustria. Questa offriva spiragli per il dialogo, ma non sembrava disposta a cedere molto al sindacato; il confronto più duro si svolgeva tra industriali da una parte, e governo dall'altra.

Era stato Craxi a sollecitare le imprese affinché pagassero i punti dei decimali; era stato il governo a facilitare l'accordo sulla scala mobile e questi presto lo avrebbe esteso al settore privato; sarebbe stato il governo a decidere con la finanziaria la risorse da destinare alle imprese. Più che ai sindacati, Lucchini doveva rivolgere l'attenzione alle manovre del governo.

Sull'andamento delle trattative e sul loro valore si espresse Giorgio Benvenuto nella replica al IX Congresso della Uil, esprimendo la propria convinzione dell'importanza che l'accordo fosse raggiunto entro il 13 dicembre, giorno in cui sarebbe stato firmato quello per il pubblico impiego, perché la trattativa procedesse senza ostacoli⁹⁷. La trattativa poteva, entro quella data, svolgersi in presenza di maggiori margini di manovra per giungere all'accordo. Oggetto dello scambio poteva essere la riduzione dell'orario di lavoro, sul quale i contributi della Confederazione erano stati notevoli e, secondo Benvenuto, rappresentava la strada più indicata per un'intesa: “la battaglia sull'orario sta diventando – come è giusto che sia – la ricerca del modo migliore per scambiare certezza contro certezza”⁹⁸. A fronte dello stato della trattativa sul pubblico impiego, la Uil espresse la propria contrarietà ad un'ipotesi di “moratoria contrattuale” ma assicurò la propria disponibilità a valutare “meccanismi appropriati per la decorrenza degli effetti economici dei contratti”. La Confederazione esprimeva la convinzione che la via da percorrere per rinnovare le relazioni industriali dovesse essere quella della concertazione e della politica dei redditi, ma ciò non equivaleva per il sindacato a rinunciare al suo ruolo politico per la tutela dei lavoratori. Il ruolo che il sindacato avrebbe dovuto svolgere nel futuro, avrebbe dovuto essenzialmente basarsi sulla sua

⁹⁷ “Noi ricaviamo dai contributi al confronto giunti da ogni parte l'impressione che un accordo è più che mai possibile, e ribadiamo che va fatto adesso, entro il 13 dicembre, [...]. Dopo il 13 dicembre tutto sarà molto, molto più difficile: [...]”. IX Congresso nazionale della UIL, Firenze 1985. *Traccia di sintesi della replica di Giorgio Benvenuto segretario generale della UIL*. Istituto di Studi Sindacali, Archivio storico UIL, Roma.

⁹⁸ *Ibidem*.

capacità di “diventare portatore di proposte di riforma istituzionale”, non rinunciando al suo ruolo politico e alla sua autonomia⁹⁹. Partecipare alla definizione della politica dei redditi significava per la Uil agire nell’ottica della programmazione economica, favorita da una riforma istituzionale che garantisse alle parti sociali sedi istituzionali e certe di rappresentanza e di collaborazione alle scelte di valore economico e sociale e per la definizione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali.

Venne ribadita al Congresso l’importanza di un “sindacato di partecipazione” e della “cultura di governo” cui già si era richiamata la Uil nel Congresso del 1981. Un sindacato partecipe dei meccanismi decisionali e che dialoga con le istituzioni non rappresentava un sindacato lontano dai bisogni della società civile, come dimostrava la proposta del “sindacato dei cittadini”, che delineava il profilo di un’organizzazione capace di cogliere le esigenze reali dei lavoratori oltre la dimensione della fabbrica, che tutelasse gli stessi nella società oltre che sul luogo di lavoro.

I mutamenti avvenuti nella società riproponevano alle Confederazioni il tema di un rinnovamento interno e di nuovi rapporti col potere e con le istituzioni; il modello del sindacalismo conflittuale si mostrava inadeguato ad affrontare le sfide e i cambiamenti sopravvenuti nella società. La Uil proponeva la costruzione di un sindacato partecipe alla politica dei redditi e predisposto al dialogo e al confronto con la controparte e con le istituzioni per uscire da una fase di crisi di rappresentatività e di ruolo.

Il disaccordo tra le parti sui temi discussi durante le trattative per tutto l’ultimo semestre dell’anno impedì di giungere ad un’intesa sui vari punti. A fine anno, seppure Confindustria si mostrasse favorevole ad applicare, *ob torto collo*, il meccanismo della scala mobile così come modificato per il pubblico impiego ai lavoratori delle imprese private, l’accordo sull’orario, sul rinvio dei contratti e sui decimali non era ancora stato raggiunto. L’accordo di dicembre consentì però di introdurre delle novità sulla questione degli scatti di scala mobile – che furono sensibilmente ridotti - , sulla valorizzazione delle professionalità, sulla flessibilità dei contratti. Il sindacato non aveva ottenuto enormi vantaggi dall’intesa e nella seconda

⁹⁹ G. Benvenuto, *Relazione al IX Congresso della UIL* in G. Benvenuto, *op. cit.*, p. 68.

metà degli anni Ottanta si sarebbe ritrovato più debole di fronte ad un'impresa forte e a nuove manifestazioni di insoddisfazione provenienti da categorie che esprimevano interessi corporativi. La crisi di rappresentatività non era stata del tutto superata.

Il 1986 si aprì con la fase preparatoria del Congresso della Cgil: l' XI Congresso si tenne a Roma a cavallo tra febbraio e marzo. Nel Congresso la relazione introduttiva del segretario Lama conteneva un esplicito riferimento al cambiamento della "base sociale" seguito alla fine del taylorismo, del fordismo, ed esprimeva la consapevolezza del sindacato di aver accumulato un ritardo rispetto alle rapide trasformazioni del mondo del lavoro. Il secondo tema affrontato dal segretario fu la proposta di un "Patto per il lavoro", che ottenne l'approvazione di quanti nei mesi precedenti avevano contestato la proposta del segretario di un "patto tra produttori", che da alcuni componenti della confederazione era stato considerato testimonianza delle aperture di Lama alla Confindustria per realizzare crescita e sviluppo attraverso il rafforzamento di un rapporto bilaterale sindacati – imprese. Nell'interpretazione di Lama al Congresso, il patto per il lavoro aveva lo scopo di incrementare l'occupazione e restituire centralità al sindacato attraverso il recupero del potere contrattuale¹⁰⁰.

Al Congresso si verificò un altro evento di notevole portata: Antonio Pizzinato assunse la carica di segretario generale, fu l'ultimo congresso per Lama nella veste di segretario generale. Nell'intervento conclusivo Pizzinato delineò i tre obiettivi della Confederazione; il patto per il lavoro, che avrebbe dovuto programmare gli strumenti per ridurre la disoccupazione e affrontare il problema con particolare attenzione per il Mezzogiorno; il rinnovo dei contratti e il recupero del potere contrattuale del sindacato; la riforma dello stato sociale che aveva indicato anche Benvenuto al IX Congresso della Uil come obiettivo essenziale dell'azione del sindacato. Ricordando la fallita trattativa dell'anno precedente, "causata dalla pretesa della Confindustria di annullare di fatto il ruolo del sindacato come soggetto contrattuale sui vari aspetti del rapporto di lavoro"¹⁰¹, Pizzinato espresse la

¹⁰⁰L. Lama, *XI Congresso nazionale CGIL*, Roma 28 febbraio-4 marzo, *Relazione introduttiva*, pp. 15 e segg. Biblioteca Luciano Lama, Archivio storico CGIL, Roma.

¹⁰¹A. Pizzinato, *XI Congresso nazionale CGIL*, Roma 28 febbraio-4 marzo, *Intervento conclusivo*, pp. 409 e segg. Biblioteca Luciano Lama, Archivio storico CGIL, Roma.

disponibilità del sindacato a risolvere per via negoziale il contenzioso aperto sui decimali e a ristabilire le condizioni per ripristinare le relazioni industriali con la stipula di accordi, ponendo l'accento sulla centralità della contrattazione articolata e territoriale quale *asse portante* della strategia contrattuale.

La volontà di recuperare la centralità del sindacato imponeva ad esso di presentarsi come soggetto contrattuale e soggetto politico autonomo. Nel documento che presentava il patto per il lavoro, così come approvato e presentato al Congresso, alla vicenda della scala mobile fu attribuito il significato di un atto a testimonianza dell'offensiva della Confindustria, finalizzato a ridurre il potere sindacale, ma fu compiuta un'autocritica per la strategia puramente difensiva della Cgil e del sindacato in generale. Una critica diretta fu invece rivolta al <<patto neo-corporativo – che – cerca ... di rispondere all'estrema diversificazione delle domande e dei bisogni provenienti dal mondo del lavoro con una loro semplificazione coercitiva, assumendo come priorità ... quelli che sono soltanto i risultati di una scelta di vertice. ... esso finisce per ... moltiplicare le reazioni dei gruppi sociali che si sentono emarginati o esclusi dallo *scambio politico*>>¹⁰².

La contrattazione veniva posta quale strumento irrinunciabile per la tutela dei lavoratori, seppure la Cgil non prevedeva una rinuncia ai tavoli triangolari. La centralità del ruolo del sindacato poteva essere riacquistata solo attraverso la contrattazione articolata: era un esplicito richiamo agli accordi bilaterali con la Confindustria.

Mentre infatti il governo con legge aveva esteso a tutti il sistema della scala mobile previsto per il pubblico impiego agli inizi di febbraio, le trattative per il recupero dei decimali non erano ancora riprese né le parti sembravano facilmente disponibili a trovare un accordo. A marzo le trattative ripresero ma senza l'intervento del governo e dopo quasi dieci anni, dal 1977, si concluse il tanto atteso accordo tra sindacati e industriali sui decimali. Se Lucchini interpretò l'accordo come un segnale

¹⁰² XI Congresso nazionale CGIL Roma, *Documento generale. Patto per il lavoro, unità e democrazia sindacale*, p. 433. Biblioteca Luciano Lama, Archivio storico CGIL, Roma.

che “ i tempi sono cambiati”, il segretario della Cisl Marini affermò: <<l'accordo stabilisce un nuovo clima sociale>>¹⁰³.

L'esito delle trattative fece sperare in una ripresa del dialogo tra sindacati e Confindustria per l'articolazione di nuove relazioni industriali; a dispetto del nuovo clima creato con l'accordo, la seconda metà del decennio fu caratterizzata da un incremento della flessibilità del lavoro e da episodi di conflittualità.

¹⁰³ M. Mascini – M. Ricci, *cit.*, p. 81.

4. Il braccio di ferro sindacati-Confindustria: i rinnovi contrattuali e la vicenda Alfa-Lancia.

Il secondo governo Craxi si presentò alle Camere nell'agosto del 1986 e ottenne la fiducia. Il primo provvedimento da approvare per il governo fu la finanziaria; il Presidente del Consiglio comprese che la manovra finanziaria avrebbe potuto accrescere o diminuire i consensi verso il suo secondo governo e questa riflessione acquistò maggiore importanza dal momento che la Dc contendeva al Psi la Presidenza del Consiglio e Craxi intendeva restare a Palazzo Chigi.

Poco prima del varo della legge, il governo concesse ai sindacati la tassazione dei titoli di stato, mentre la finanziaria, presentata dopo poco, prefigurava dei tagli alle spese che scontentavano Cgil, Cisl e Uil. Negli stessi mesi i sindacati e il governo furono coinvolti nella vicenda della vendita dell'Alfa Romeo, che impegnò Cesare Romiti, amministratore delegato della FIAT, nell'acquisizione della casa automobilistica.

In una fase di lenta ma attesa ripresa economica, con l'inflazione in calo e gli investimenti in crescita, Confindustria aspirava ad evitare l'inasprimento dei conflitti sociali e, come già avvenuto per gli accordi precedenti, mostrò interesse per trattative bilaterali pacifiche per il rinnovo dei contratti. Mentre avvenivano i primi scontri per i rinnovi, la FIAT, con l'appoggio del governo, acquistò l'Alfa e programmò per il futuro dell'azienda la fusione con la Lancia.

Per la finanziaria, al centro del confronto tra sindacati e governo, venne trovato l'accordo, che comprendeva anche la previsione del rinnovo dei contratti per il pubblico impiego. Al malessere della categoria dei medici, con cui il governo stava faticosamente tentando di trovare un accordo, si aggiunsero i contrasti con le categorie del pubblico impiego che allarmarono ulteriormente il governo, per le richieste di aumenti delle retribuzioni. A fine anno fu proprio la richiesta di aumenti a rallentare le trattative tra la minaccia di uno sciopero massiccio dei dipendenti del pubblico impiego e i tentativi di dialogo: la proposta del ministro Gaspari fu quella di aumentare gli stipendi ma di eliminare gli scatti d'anzianità.

Le categorie del pubblico impiego, accusate di corporativismo, esprimevano un malessere che di lì a poco si sarebbe tradotto nella contestazione dei sindacati autonomi, che rappresentavano categorie vaste, come quella degli insegnanti. L'intesa per il rinnovo del contratto fu raggiunta a fine anno per il pubblico impiego; seguì, a distanza di poche settimane, l'accordo per i metalmeccanici delle industrie private, questa volta senza la mediazione dei ministri, che da anni si era mostrato necessario per risolvere le vertenze sul rinnovo dei contratti. L'episodio fu salutato come un evento importante da Mortillaro della Federmeccanica, poiché segnava la ripresa del negoziato bilaterale che coinvolgeva solo industrie e sindacati¹⁰⁴. Di fatto Federmeccanica aveva concesso degli aumenti contrattuali inferiori al tasso d'inflazione programmato, che i sindacati avevano accettato in cambio di una parziale riduzione dell'orario di lavoro.

La fase di crisi del sindacato non si era conclusa: la vicenda dell'Alfa mostrò un sindacato arrendevole di fronte ai programmi di ristrutturazione delle industrie, come era avvenuto già dal 1980, quando il sindacato aveva dovuto accettare decisioni svantaggiose per i lavoratori della FIAT per favorire la ripresa produttiva; questo fu palese a partire dall'ottobre del 1980, quando la vertenza conclusasi con la marcia dei quarantamila aveva avuto quale esito la CIG per numerosi operai.

Il sindacato, dopo la privatizzazione della casa automobilistica sancita dall'acquisto dell'Alfa da parte della FIAT, contestò la decisione dei vertici dell'azienda di modificare l'organizzazione produttiva. Con un accordo aziendale nel 1982 Medusa, direttore del personale dell'azienda, aveva introdotto nell'organizzazione dell'azienda la produzione basata sulle isole¹⁰⁵, che superava il modello di produzione taylor-fordista della catena di montaggio e che consentiva una più ampia partecipazione dell'operaio al processo produttivo, coinvolgendolo in più fasi del lavoro produttivo.

Se nella prima metà del decennio la fase delle ristrutturazioni aveva indebolito il sindacato sostenuto però dall'intervento dei governi che avevano coinvolto i rappresentanti dei lavoratori nelle scelte di politica dei redditi, invitandoli

¹⁰⁴ M. Mascini – M. Ricci, *cit.*, pp. 143-144.

¹⁰⁵ S. Turone, *Il sindacato nell'Italia del benessere*, Bari, Laterza, 1989, p. 104.

a concertare alcune scelte nelle sedi istituzionali, nella seconda metà del decennio si verificò un mutamento nelle relazioni industriali che si basarono essenzialmente su una serie di accordi orientati a introdurre novità nell'ambito della contrattazione bilaterale; il sindacato divenne diretto ed unico interlocutore delle aziende in diverse vertenze.

L'esperimento delle isole produttive iniziato all'Alfa pochi anni prima fu, per decisione unilaterale dell'azienda, soppiantato da un'organizzazione gerarchica del lavoro. Lo scontro tra vertici della FIAT e sindacati ebbe inizio nel 1987, quando la FIAT comunicò alla Fiom la necessità di trovare un accordo che favorisse la ripresa economica e l'incremento della produttività, poiché fu calcolato che negli stabilimenti Alfa la produttività risultava inferiore del 35% rispetto al dato della FIAT¹⁰⁶. La posizione della Fiom fu discordante anche rispetto alle altre due federazioni, la Fim e la Uilm, che temevano il ripetersi del dramma della CIG a zero ore per i lavoratori o, soprattutto, lo spettro dei licenziamenti. Le trattative con l'azienda Torinese erano riprese dopo anni di stallo, l'obiettivo di Cisl e Uil era quello del dialogo.

Mentre la trattativa si svolgeva tra blocco del dialogo e riprese del confronto bilaterale, il problema della crisi di governo non era stato risolto. Le ripetute dimissioni di Craxi non decretarono la fine del suo governo, che fu rinviato alle Camere da Cossiga. Al governo spettava affrontare la difficile stagione dei rinnovi dei contratti che non si era ancora conclusa; si firmò in quei mesi del 1987 il contratto della sanità mentre veniva bocciata dalla Corte dei Conti la previsione di introdurre una novità nei contratti del pubblico impiego, ove era prevista l'eliminazione degli scatti di anzianità per poter concedere aumenti di stipendio. Altro impedimento per il governo e per i sindacati tradizionali nel rapporto con i dipendenti statali fu la rapida diffusione tra questi dei sindacati autonomi: il fenomeno, nelle categorie degli insegnanti e dei trasporti, stava acquisendo dimensioni vistose già da qualche anno. In una fase di incertezza politica, mentre Dc e Psi si contendevano la Presidenza del Consiglio, e i rapporti con Confindustria sembravano confermare una situazione di subordinazione del sindacato alle imprese,

¹⁰⁶ *Ivi*, p. 105.

il fenomeno degli autonomi ebbe l'effetto di acuire la crisi del sindacato. La capacità di questo di incidere sui meccanismi decisionali delle aziende e sulle strategie di governo dell'economia appariva in quegli anni sensibilmente ridotta; la fine della prima esperienza di concertazione dopo il referendum del 1985 fu seguita da una perdita del ruolo di soggetto politico del sindacato.

Il lento e faticoso procedere dei rapporti del sindacato con la FIAT portò ad un accordo in cui il sindacato accettava il progetto di modificare l'organizzazione del lavoro secondo quanto previsto da Romiti, considerato da una parte della base una sconfitta per i rappresentanti dei lavoratori. La debolezza del sindacato nell'azienda torinese e la fase di incertezza che esso stava attraversando fu evidente quando, l'anno successivo, nella sede della FIAT di Roma, si firmò un accordo che aderiva alla logica di legare l'aumento dei salari agli aumenti di produttività, e che sancì il ritorno ai "premi di produzione" che erano stati condannati dal sindacato durante l'autunno caldo come uno strumento utilizzato dalle aziende per indebolire il potere contrattuale del sindacato e ridurre le garanzie per il lavoratore. In più, si trattò di un accordo separato, al quale la Fiom non appose la firma. Trentin, segretario generale della Cgil dal 1988, a distanza di anni, definì queste scelte "politica di normalizzazione", che ripristinarono l'assetto gerarchico dell'organizzazione tayloristica dell'azienda dopo il tentativo di sperimentare nuove modalità di partecipazione del lavoratore all'attività produttiva¹⁰⁷. Nell'intervista citata il segretario affermò che:

L'esperienza ha poi dimostrato che si trattava – con quel tipo di premio instaurato nel 1988 – di trasformare semplicemente il sindacato in una specie di giocatore ad una roulette gestita dalla Fiat, utilizzando come gettoni una parte del salario dei lavoratori¹⁰⁸.

La ripresa imponeva al sindacato delle scelte impopolari ma necessarie; il sindacato in questi anni si presentava come soggetto di contrattazione, e per il lavoratore assumeva il ruolo di semplice organizzazione di tutela; esso non rappresentava più il veicolo per un'esperienza collettiva e politica, come era avvenuto negli anni Settanta,

¹⁰⁷ B. Ugolini, *cit.*, p.100.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 103.

quando in FIAT il ruolo sindacale oltrepassava la funzione di controllo di applicazione delle norme contrattuali.

Rispetto agli effetti sul lavoratore, i cambiamenti avvenuti nell'organizzazione dell'azienda tendevano a soddisfare le cosiddette "attese individuali"¹⁰⁹ emergenti; gli stessi premi di produttività vennero accolti come mezzo per affermare la propria professionalità e ottenere incrementi di reddito.

Negli anni Ottanta le politiche del lavoro furono orientate al recupero di flessibilità attraverso nuove forme contrattuali e l'eliminazione di "preesistenti rigidità"¹¹⁰; l'effetto di tali politiche fu quello di <<ridurre l'efficacia del sistema di relazioni industriali in termini di regolazione delle modalità di impiego del lavoro a vantaggio del mercato e delle scelte strategiche del management>>¹¹¹.

Peraltro si videro i primi effetti dei cambiamenti nel restringimento del lavoro "sindacalmente protetto" dovuto al calo dell'occupazione nelle grandi industrie; la soluzione prospettata dalle industrie riduceva l'occupazione, la rendeva più flessibile; per ridurre la disoccupazione strutturale si cominciò a parlare di riduzione dell'orario di lavoro e il tema fu centrale per il sindacato e per i partiti politici anche nel decennio degli anni Novanta.

¹⁰⁹ C. Annibaldi, *Impresa, partecipazione, conflitto. Considerazioni dell'esperienza Fiat. Dialogo con Giuseppe Berta*, Marsilio Editori, Venezia, 1994, p.54.

¹¹⁰ G. Bianchi, *Le relazioni industriali* in "Il Progetto", anno VII-n.42, novembre-dicembre 1987, p. 35.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 36.

5. Sindacati autonomi e rappresentatività dei confederali in declino.

Nei primi anni Ottanta in Italia si rafforzò il peso dei sindacati autonomi come rappresentanti di interessi di categorie di lavoratori che tendevano ad assumere le caratteristiche di vere e proprie corporazioni. Questa tendenza fu dapprima una reazione alla politica egualitaria perseguita per un decennio dai sindacati confederali, poi fu lo sbocco naturale della frammentazione che si era prodotta nel panorama socio-economico a seguito delle trasformazioni del mondo del lavoro. Poteva ormai dirsi superata l'organizzazione taylor-fordista delle imprese, dove le trasformazioni tecnologiche introducevano mutamenti profondi negli assetti produttivi; di conseguenza erano emerse già all'inizio del decennio le spinte rivendicative di categorie che non si sentivano efficacemente rappresentate dai sindacati confederali, orientati alla tutela dell'operaio massa che era stato la figura di riferimento dell'attività sindacale e di quella produttiva per anni. La marcia dei quarantamila fu una prima forma di contestazione dei quadri verso il sindacato operaio: la solidarietà a lungo predicata dalle Confederazioni si scontrava con la diffusa richiesta di riconoscimento del valore della professionalità, con il rifiuto degli appiattimenti salariali e professionali.

Le trasformazioni della società, di cui il leader della Uil Giorgio Benvenuto aveva colto e sottolineato il significato nei Congressi sin dal 1977, costituirono un elemento di riflessione per il sindacato e richiesero alle Confederazioni un notevole sforzo di adeguamento negli anni Ottanta. I fermenti sociali si avvertirono già all'inizio del decennio, quando particolari categorie di lavoratori adoperarono modalità di protesta inusuali, come lo sciopero selvaggio, e solleccarono l'attenzione del mondo politico, dei giuristi, del mondo dell'informazione, intorno alla questione della regolamentazione per legge degli scioperi nel servizio pubblico. Si trattava di fenomeni di microconflittualità, che sfuggivano a qualsiasi regola, alla stessa autoregolamentazione, dannosi per la democrazia sindacale, espressione di tendenze corporative¹¹². Scioperi selvaggi e senza preavviso venivano organizzati nel settore

¹¹² Cfr. V. Balzamo, *Quando lo sciopero è un boomerang*, Intervista con Vincenzo Balzamo a cura di Eriberto Storti, in <<Mondoperaio>> n. 12 dicembre 1981, p. 60.

dei trasporti già nei primi anni Ottanta, in parte indetti da movimenti sindacali autonomi che sfuggivano al controllo dei sindacati confederali, che l'allora Presidente del Consiglio Spadolini definiva “una manifestazione di pericolosa irresponsabilità”, cogliendo la gravità del fenomeno, e come “fenomeni di disgregazione corporativa”¹¹³ che avrebbero dovuto essere disciplinati attraverso norme approvate in Parlamento più che attraverso codici di autoregolamentazione. Il fenomeno faceva emergere la necessità di nuove forme di regolamentazione degli scioperi e accendeva il dibattito sulla necessità di un intervento del legislatore che disciplinasse queste forme di contestazione nei pubblici servizi per impedire che gli utenti dei servizi ne subissero gli effetti negativi. Nella seconda metà del decennio i sindacati autonomi, espressione di interessi corporativi di alcune categorie, manifestarono in forme inedite il malcontento espresso da queste e le modalità espressive e le dimensioni del fenomeno ne misero in luce la diffusione.

Il biennio 1983-1984 si presentò come un periodo a bassa conflittualità, con una diminuzione degli scioperi nelle categorie dell'industria e un aumento nelle categorie della pubblica amministrazione, dei trasporti e delle comunicazioni¹¹⁴. La conflittualità nei settori tradizionali era notevolmente diminuita rispetto alla metà degli anni Settanta per ragioni politiche – la concertazione – e a causa di fattori strutturali, a seguito dei processi di ristrutturazione delle aziende che aveva ridotto il numero dei dipendenti dell'industria e aveva creato fenomeni di frammentazione nell'ambiente di lavoro. Dai dati emerge un declino netto della conflittualità nel periodo tra il 1980 e il 1984 rispetto agli anni precedenti, un trend che proseguì nella seconda metà del decennio; tenendo conto degli indicatori di base della conflittualità si riscontra infatti un calo evidente nella frequenza, nella partecipazione e nel volume degli scioperi¹¹⁵ – vedi tab. 1 -, sebbene le modalità di conflitto delle categorie rappresentate dagli autonomi mostrano un quadro in movimento.

¹¹³ *Ivi*, p. 62.

¹¹⁴ L. Bordogna, *Conflittualità in Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto CESOS 1984-1985*, pp. 59-60.

¹¹⁵ L. Bordogna – G. Provasi, *La conflittualità* in G.P. Cella – T. Treu (a cura di), *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*. Il Mulino Bologna, 1998, p. 337. Gli indicatori di base sono forniti dall'Istat, secondo quanto sottolineato dall'autore, e rilevati tramite le questure. Dei dati complessivi forniti, si tiene conto, in questa parte del lavoro, dei soli dati relativi al

La conflittualità diminuì complessivamente, in particolare nelle categorie dell'industria, ma << la scena della conflittualità è occupata dall'esplosione delle proteste nel settore dei servizi pubblici e del pubblico impiego, spesso ad opera di nuovi organismi di rappresentanza – i cosiddetti comitati di base o Cobas - esterni alle maggiori confederazioni ed allo stesso sindacalismo autonomo tradizionale>>¹¹⁶.

Tab. 1. Indicatori di base della conflittualità. Valori medi per alcuni sottoperiodi. Solo scioperi economici.

	Numero conflitti (frequenza)	Lav. Partec. (partecipazione)	Volume
1974-1979	3.185	7.803	15.460
1980-1984	1.890	5.330	8.683
1985-1989	1.401	1.871	2.650

Le agitazioni del biennio 1986-1987 avevano visto protagonista la categoria dei medici e del pubblico impiego; i medici avevano chiesto che il loro contratto si differenziasse da quello degli altri lavoratori del comparto e che prevedesse un aumento a fronte degli aumenti salariali previsti per le altre categorie statali e industriali, ma avevano rifiutato gli aumenti previsti dai ministri Gorla, ministro del Tesoro, e Carlo Donat Cattin, ministro della Sanità, del “governo fotocopia” di Craxi, che tentò di conciliare le difficoltà di realizzare una finanziaria che non facesse crollare le finanze con l'esigenza di soddisfare le richieste delle categorie più insofferenti. Il contratto dei medici si chiuse solo durante il breve governo Fanfani, poco prima delle nuove elezioni politiche.

Se i medici mostrarono la propria insoddisfazione per le trattative condotte dai sindacati confederali, un nuovo fenomeno che ne contestò la rappresentatività fu l'esplosione delle rivendicazioni dei Cobas della scuola, che ebbero inizio nel 1986 e proseguirono fino al 1988. Le modalità dello sciopero degli insegnanti furono

decennio considerato, sufficienti a realizzare un raffronto tra il livello di conflittualità della seconda metà degli anni Settanta e la tendenza al calo che si registra negli anni Ottanta. Si chiarisce inoltre che l'indicatore *volume* indica il numero delle giornate di lavoro perdute in attività di sciopero. Si riportano qui i soli dati relativi agli scioperi per motivi economici, sebbene l'autore fornisca anche i dati che includono gli scioperi politici, rilevati dall'Istat solo a partire dal 1975.

¹¹⁶ L. Bordogna – G. Provasi, *La conflittualità* in G. P. Cella – T. Treu, *Le nuove relazioni industriali*, cit., p. 340.

atipiche: si organizzò il blocco degli scrutini che costrinse Fanfani a sostituire gli scioperanti ma con tale provvedimento nel 1987 si chiuse solo la prima fase di una lunga vertenza che l'anno successivo vide tra i contestatori nuovi soggetti: ai Cobas e allo Snals, sindacato autonomo che rappresentava la categoria, si aggiunse la Gilda. Il governo si rifiutò di trattare con sindacati non organizzati ma la vertenza si chiuse con aumenti incontrollati, cui non si opposero neppure i sindacati confederali.

La presenza degli autonomi dimostrò che la nascita di nuovi soggetti sindacali rappresentavano solo una parte dei profondi mutamenti che avevano investito la società e il mondo del lavoro nel decennio; altri cambiamenti investirono direttamente il sindacalismo tradizionale: l'emergere delle nuove professionalità, la crescita di categorie non tradizionalmente forti nello scenario sindacale e il tramonto del taylor-fordismo furono tra le cause del calo di rappresentatività del sindacato, di cui un primo sintomo fu la diminuzione del tasso di sindacalizzazione nel decennio, più evidente nei settori tradizionali e nelle categorie dei servizi e del pubblico impiego. Il sindacato confederale era uscito indebolito dai cambiamenti delle condizioni socio-politiche ed economiche e dell'organizzazione del lavoro e il tasso di sindacalizzazione delle varie categorie nella metà del decennio registrava mutamenti nella capacità di rappresentanza del sindacato confederale nelle categorie di tradizionale riferimento. Se dai dati emerge che nel 1984 si registrò un aumento in percentuale degli iscritti totali dell' 1,43%, qualora si escludessero i pensionati dal computo delle iscrizioni, emergerebbe che il totale percentuale – tenendo conto dei dati di Cgil, Cisl e Uil – corrispose ad un saldo negativo pari a - 0,83% di iscrizioni¹¹⁷. Il saldo, per le tre maggiori Confederazioni, risulta positivo nelle categorie di pensionati e terziario, negativo nell'industria. Questo mostra che i sindacati confederali riuscivano ad arginare in parte le perdite nelle categorie tradizionali ma nelle aree di nuova espansione le Confederazioni non ottenevano ampi successi; la base sociale era cambiata a metà degli anni Ottanta e ciò imponeva al sindacato la ricerca di nuove strategie adatte a soddisfare richieste nuove e differenziate provenienti dal mondo del lavoro e dalla società civile.

¹¹⁷ G. Romagnoli, *Sindacalizzazione e rappresentanza in Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto CESOS 1984-1985*, tabelle a p. 211.

Nei Congressi del 1985 e del 1986 dei tre sindacati, le trasformazioni della società e del mondo del lavoro non erano sfuggite al dibattito delle segreterie nazionali, che affrontarono il tema della rappresentanza di nuovi soggetti come una delle sfide più impegnative per il sindacalismo.

In un saggio di Emanuele Lombardi dal titolo “Cobas, una spina nel fianco”, si legge :

Tra i fenomeni più interessanti, da un punto di vista politico e sociologico, della seconda metà degli anni Ottanta va certo posto in evidenza il variegato iconoclastismo sindacale che è noto con la sigla Cobas. [...] Da un lato ... ha ribadito e dato clamore alla polverizzazione corporativa della società postindustriale; dall'altro ha fatto esplodere una salutare crisi all'interno delle confederazioni. [...] le confederazioni sono restate a lungo, ..., un buroscuro incapace di star dietro alle modificazioni della società e del mondo del lavoro...¹¹⁸.

I malesseri della nuova società erano diffusi soprattutto nelle categorie della scuola e dei trasporti. Alla Cisas aderivano già nel 1984 molti addetti ai trasporti, dello Snals (categoria della Confsal) facevano parte lavoratori della scuola, che avanzavano attraverso il sindacato autonomo richieste di rivalutazione salariale e professionale degli insegnanti.

Le agitazioni con modalità dirompenti provennero dai Cobas del pubblico impiego dopo che per i dipendenti pubblici fu introdotta la contrattazione con scadenza triennale, ovvero dopo l'approvazione della legge quadro del 1983 che introdusse un regime di “doppia tutela”¹¹⁹ per il pubblico impiego, estendendo a questa categorie il metodo contrattuale previsto per il settore privato, e che indusse alcune categorie a richiedere continui aumenti salariali a fronte di un aumento ottenuto da altre categorie.

¹¹⁸ G. Lehner, *Io, inventore dei Cobas... (ma dovevano essere un'altra cosa)*, in “Mondoperaio” n. 4 aprile 1989, p. 37. Nell'articolo di Lehner si fa riferimento al saggio citato di E. Lombardi in cui si racconta della fondazione della Gilda e della parabola dei comitati di base, “forse frutto di un'intuizione felice ma corporativa” e che stavano morendo perché “al loro interno l'atomizzazione ha continuato a lavorare”. Nel saggio di Lombardi si coglie un altro aspetto della questione, oltre al corporativismo diffuso in alcune categorie di lavoratori: l'esigenza di quello che Lombardi definì un “Midas” dei sindacati confederali, un input perché essi rinnovassero la loro struttura, l'organizzazione e la strategia politica, affette da ritardi dovuti ad una cultura ancora prevalentemente industriale.

¹¹⁹ L. Bordogna, *Le relazioni sindacali nel settore pubblico* in G. P. Cella - T. Treu, *Le nuove relazioni industriali*, cit., p. 328.

I comitati di base contestavano non solo i confederali ma anche gli stessi sindacati autonomi. Le agitazioni nella scuola ebbero inizio nel 1986 e l'anno seguente si costituì la Gilda, con accentuati caratteri corporativi. Il fatto che questi comitati rifiutassero di assumere una forma organizzativa stabile non permise loro di partecipare alle trattative col governo ma questa regola non incrinò lo spirito fortemente conflittuale diffuso tra gli aderenti ai Cobas: essi dapprima contestarono la proposta dei confederali di istituire corsi d'aggiornamento per verificare le qualifiche degli insegnanti, poi richiesero aumenti di stipendio, concessi soltanto nel 1988. La contestazione si esprime in forme nuove e spesso aggressive, attraverso il blocco degli scrutini, che costrinse il governo a nominare dei commissari che sostituissero gli scioperanti. Nello stesso anno nel settore dei trasporti si verificarono scioperi selvaggi, e questo avvenne anche nelle ferrovie e nel trasporto aereo: fu evidente che la capacità rappresentativa dei sindacati confederali aveva subito cambiamenti rilevanti.

I dati sulle iscrizioni del 1989 confermano la tendenza al cambiamento che si era già constatata nel 1984-1985: in Italia il sindacato non era più prevalentemente operaio, ma doveva prepararsi a rappresentare in prevalenza nuove categorie e riuscire a conservare il proprio potere di rappresentanza degli interessi dei lavoratori.

L'analisi dei dati disponibili circa il tasso di sindacalizzazione negli anni Ottanta mette in evidenza le trasformazioni indicate: il tasso di sindacalizzazione per Cgil, Cisl e Uil scese tra il 1979 e il 1989 dal 48,4% al 39,4%, registrando un calo di 9 punti percentuali¹²⁰. Se si prendono in esame gli iscritti ai tre sindacati nel periodo, includendo i pensionati, si può verificare invece un aumento degli iscritti, indicativo del fenomeno di un aumento totale provocato in gran parte dalle iscrizioni della categoria dei pensionati¹²¹.

¹²⁰ G. Della Rocca, *Il sindacato* in G. P. Cella – T. Treu, *Le nuove relazioni industriali*, cit. , p. 107. Il dato è relativo ai soli lavoratori dipendenti ed è ricavato dalla tabella TAB. 3.1. alla pagina indicata.

¹²¹ Vedi tab. 2 . I dati sono forniti dall'autore nella stessa tabella e ricavati in relazione al solo decennio considerato in questo capitolo.

TAB. 2 Iscritti al sindacato inclusi i pensionati .

anno	CGIL	CISL	UIL
1979	4.583.474	2.906.230	1.326.817
1980	4.599.050	3.059.845	1.346.900
1981	4.584.611	2.988.813	1.357.290
1982	4.570.252	2.976.880	1.358.004
1983	4.556.052	2.953.411	1.352.514
1984	4.546.335	3.097.231	1.344.460
1985	4.592.014	2.953.095	1.306.250
1986	4.647.038	2.975.482	1.305.682
1987	4.743.036	3.080.019	1.343.716
1988	4.867.406	3.288.279	1.398.071
1989	5.026.851	3.379.028	1.439.216

Se si effettua l'analisi del tasso di sindacalizzazione nell'industria, si nota un calo, tra il 1980 e il 1990, dal 45,6% al 44,7%; nel terziario privato dal 38,6% al 24,1% nello stesso periodo, si trattò evidentemente di un calo vertiginoso; nel terziario pubblico invece si riscontra un aumento di 5,7 punti percentuali tra il 1980 e il 1985 e un calo del 2,5% tra il 1985 e il 1990¹²²; qui l'andamento della sindacalizzazione non può non indicare l'aumento di iscritti appartenenti alla categoria avvenuto nei sindacati autonomi, in particolare nei Cobas della scuola e delle ferrovie e nel trasporto aereo¹²³. Un ulteriore dato ci permette di evidenziare il calo di iscritti subito dalle confederazioni fra il 1980 e il 1989 considerando i soli lavoratori attivi:

TAB. 3 Iscritti tra i lavoratori attivi

Anno	CGIL	CISL	UIL
1980	3.495.537	2.611.710	1.268.823
1989	2.732.191	2.162.508	1.199.111

questo calo è stato compensato in termini quantitativi dalle iscrizioni dei pensionati.

¹²² G. Della Rocca, *Il sindacato* in C. P. Cella – T. Treu, cit., pp. 108 e segg. L'autore riporta nelle tab. 3.2, 3.4 e 3.5 anche i dati relativi agli iscritti per i tre sindacati confederali, oltre che i dati relativi al tasso di sindacalizzazione, dal 1950 al 1994 per quinquennio.

¹²³ *Ibidem*, p. 112.

Il sindacato confederale alla fine del decennio visse una fase di ripensamento che, avviatasi all'inizio del decennio, non aveva prodotto cambiamenti sostanziali nella politica sindacale e nelle linee strategiche del sindacato confederale, a causa dei ritardi da cui era affetto un sindacato che alla fine degli anni Settanta era apparso semplicemente come un' enorme organizzazione burocratizzata e lontana dalla base, e a causa delle condizioni sociali, economiche e politiche che ne rallentarono la trasformazione. Il sindacato confederale si trovò a scegliere durante il decennio tra il vecchio modello di sindacato industriale e l'ipotesi di trasformarsi in un nuovo soggetto con nuovi ruoli e funzioni. La Cgil, in cui maggiormente il ritardo era avvertito, alla fine del decennio avviò la sua lenta trasformazione dopo un evento internazionale che provocò mutamenti diretti anche nella politica nazionale.

6. Nuovi scenari nel panorama sindacale e politico italiano. Il crollo del sistema dell'URSS e il nuovo assetto politico in Italia.

Le elezioni politiche del 1987 in Italia avevano avuto un esito favorevole per la Dc, che recuperò quasi 2 punti percentuali rispetto al 1983, e per il Psi che ottenne un incremento di voti di quasi 3 punti percentuali¹²⁴, mentre il Pci perse i consensi guadagnati alle elezioni europee del 1984 e alle amministrative del 1985, che avevano consentito l'atteso "sorpasso" della Dc. Il quadro mostrò una persistente stabilità del pentapartito e il declino del Pci: i partiti tradizionalmente al potere da decenni videro rafforzata la propria posizione e l'alleanza tra democristiani e socialisti, funzionale all'esclusione del Pci dall'area di governo, trovò uno sbocco nel Caf, il "patto di ferro"¹²⁵ tra Craxi, Andreotti e Forlani finalizzato alla spartizione del potere.

Dopo il secondo governo Craxi, che ebbe fine nella primavera del 1987, e dopo un breve governo Fanfani, Presidente del Consiglio divenne il democristiano Giovanni Gorla, che si trovò ad affrontare le agitazioni delle categorie di lavoratori dei trasporti e della scuola mentre la forza prorompente dei Cobas sollecitava il dibattito intorno alla regolamentazione del diritto di sciopero nelle categorie dei pubblici servizi per legge. A favore di una regolamentazione per legge si espresse tra i leader sindacali Giorgio Benvenuto, che ne sottolineò l'urgenza, ma all'approvazione della legge si giunse solo nel 1990: la legge 146/1990 ebbe presto effetti positivi sulla diminuzione dei conflitti sorti nelle categorie che, da sole, avevano determinato negli anni Ottanta l'80% dei conflitti di lavoro di tutto il settore terziario¹²⁶.

Al governo Gorla seguì un governo guidato da Ciriaco De Mita, che nel 1989 condusse le trattative per la firma di un accordo triangolare che provvedesse a regolare l'irrisolta questione della scala mobile: il 1989 sembrò un anno favorevole alla ripresa del dialogo tra le parti sociali, orientate a trovare soluzioni condivise per

¹²⁴ I dati sono forniti nell'opera citata di S. Colarizi in un raffronto con le elezioni del 1983. S. Colarizi, op. cit., p. 683.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 690.

¹²⁶ Cfr. G.P. Cella – T. Treu, *Le nuove relazioni industriali*, op. cit., p. 345.

la ripresa dell'economia nella prospettiva dell'integrazione europea, secondo i vincoli dettati in Europa per il contenimento del deficit, del debito pubblico e dell'inflazione entro livelli prestabiliti e in vista dei criteri riaffermati nel Trattato di Maastricht nel 1992.

Un cambiamento di ampia portata si era verificato nella Cgil, dove Antonio Pizzinato, segretario generale dal 1986, nel novembre del 1988 consegnò le proprie dimissioni a seguito delle critiche rivolte alla sua segreteria dal Pci e da esponenti della stessa confederazione, lasciando il posto a Bruno Trentin, che fu eletto segretario generale all'unanimità. L'anno seguente profondi cambiamenti interessarono non soltanto i rapporti tra le parti sociali ma lo scenario internazionale, investito dal crollo del comunismo sovietico e, di riflesso, gli eventi internazionali influirono sulle scelte del Pci, che già nel 1982 aveva polemizzato con l'URSS, dichiarando esaurita la "spinta propulsiva" della rivoluzione del 1917 e decretando lo "strappo" con il comunismo sovietico. Emergevano contrasti interni, tra coloro che auspicavano rapidi mutamenti nelle scelte politiche e coloro che si espressero a favore di una rigida conservazione dell'esistente e degli schemi del passato; in più la difficoltà maggiore per il Pci fu quella di guidare il cambiamento e l'avvicinamento alla socialdemocrazia europea senza perdere il contatto con la base; queste furono le ragioni per cui il partito si attardava a realizzare una vera riforma delle proprie strategie politiche.

Il 1988 fu l'anno del cambio di vertice della Cgil e del Pci, dove Natta venne sostituito dal nuovo segretario del partito, Achille Occhetto, che diede inizio ad un'opera di rinnovamento del partito di cui il primo atto significativo fu la dichiarazione della fine del "centralismo democratico" al Congresso del partito del 1989¹²⁷. In questo clima di lento rinnovamento, la difficile ripresa economica procedeva con lentezza e l'economia stentava a decollare; Confindustria e sindacati si dibattevano sulla soluzione definitiva da adottare per risolvere il problema dell'inflazione causato dal meccanismo, ancora parzialmente operante, della scala mobile,

¹²⁷ Cfr. S. Colarizi, cit., p. 725. Per un approfondimento della situazione politica e degli anni che precedono la crisi politica e istituzionale degli anni Novanta cfr. A. Lepre, *Storia della prima Repubblica: l'Italia dal 1942 al 1992*, Bologna Il Mulino 1993 e P. Scoppola, *La repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna Il Mulino 2002.

modificato con i precedenti accordi. L'ultimo accordo del 1985, poi tradotto dal governo Craxi nella legge del 1986 che estendeva al settore privato il meccanismo di scala mobile previsto per il settore pubblico, avrebbe prodotto i suoi effetti fino al 1989, anno durante il quale occorreva ridefinire il sistema, essendo vivo in molti il timore che Confindustria si servisse ancora una volta di un'arma a sua disposizione, la disdetta della scala mobile, per moderare gli effetti inflattivi causati dal meccanismo. La prima disdetta era avvenuta nel 1982, prima che l'accordo Scotti provvedesse a disciplinare le modalità per applicare l'indennità di contingenza; ancora una volta dopo il referendum del 1985 che abrogava la scala mobile, così come operante fino a quel momento, il presidente di Confindustria Lucchini dichiarò avvenuta la disdetta prima ancora che i risultati del referendum fossero noti.

Alla fine del decennio alla crisi economica del Paese non era ancora stata trovata soluzione e i vincoli posti da Maastricht richiedevano un tentativo di pacificazione sociale per consentire la ripresa; questa era la soluzione ambita anche dalle industrie e dalla Confederazione degli industriali; il quadro era caratterizzato da un clima politico che mostrava evidenti segni di crisi poiché il pentapartito continuava a governare in assenza di un vero programma di risanamento e il Pci attraversava una fase di instabilità.

Un nuovo scontro tra sindacati e Confindustria non era auspicabile e più volte gli stessi dirigenti della confederazione si erano espressi a favore di un accordo per moderare il costo del lavoro¹²⁸, ma la Cgil di Trentin non si mostrò immediatamente favorevole a ridurre il costo del lavoro e si giunse ad una soluzione provvisoria, seppure sulla base di un accordo tra tutte le parti sociali. L'accordo del giugno 1989 non offrì una soluzione definitiva ma si limitò a rimandare di un anno la disdetta ed ad indicare la via della ripresa delle trattative per giungere ad una chiara definizione del meccanismo, tenendo conto della necessità di rispettare i vincoli posti dal rispetto delle compatibilità economiche.

Cisl e Uil avevano espresso nel decennio la propria disponibilità a proseguire sulla strada della concertazione e della politica dei redditi, che le parti sembravano

¹²⁸ Cfr. M. Mascini, *Profitti e salari. Venti anni di relazioni industriali. 1980-2000*, Il Mulino Bologna, 2000, p.130.

aver intrapreso all'inizio del decennio, ma la pratica degli accordi trilaterali si era interrotta subito dopo il primo tentativo del ministro Scotti nel 1983. Erano state ragioni politiche e di divisione sindacale a rendere difficile questo percorso verso la concertazione, che riprese solo all'inizio degli anni Novanta.

A luglio dello stesso anno, nell'XI Congresso della Cisl il segretario generale Franco Marini riprese i temi del lavoro, della solidarietà, che erano stati al centro del dibattito del Congresso nazionale del 1985, riconoscendo le difficoltà incontrate dal sindacato nella battaglia dei Cobas e davanti all'avanzata dei corporativismi che tendevano a frammentare la società più che a promuovere la cultura della solidarietà, valore tradizionale per la Cisl.

Al centro del dibattito congressuale vi fu la scelta della Cisl, già compiuta da tempo e ribadita nella VI Assemblea organizzativa della confederazione nel 1987, di presentarsi come soggetto di contrattazione e come organizzazione orientata a compiere e a perseguire scelte di politica generale¹²⁹ per la quale si poneva la necessità di un nuovo rapporto con le istituzioni. Fu chiaro dalle parole espresse da Marini il senso della strategia della Cisl: «Non inseguiamo [...] una democrazia fondata sul puro scambio politico. Se vogliamo [...] forme di scambio con i pubblici poteri, lo facciamo avendo sempre ben presente ... che la nostra matrice storico-culturale ci colloca nella ... tradizione della democrazia pluralista»¹³⁰.

Se questa fu la strategia indicata da Marini come la strada da seguire per il rafforzamento del sindacato e dei lavoratori, Benvenuto nella Uil pochi mesi dopo al X Congresso di Venezia esponeva il progetto di guidare un nuovo soggetto sindacale che avesse come obiettivo l'ambizioso progetto di "far funzionare l'Italia", come espresso dallo slogan del Congresso. Per raggiungere lo scopo la Uil indicò, tra le scelte più urgenti, quella di provvedere a riformare lo Stato affrontando la crisi del welfare e di riformare il funzionamento della pubblica amministrazione. Il sindacato, in un disegno complessivo di risanamento, doveva affrontare i ritardi accumulati attraverso una nuova linea politica che consisteva nel «fare fino in fondo la scelta

¹²⁹ Cfr. G. Acocella, *Storia della Cisl*, cit. , pp. 124 e segg. Così scrive l'autore: «Le questioni del lavoro, del fisco, dell'efficienza della pubblica amministrazione, della democrazia economica e della politica dei redditi imponevano di formulare in termini nuovi il rapporto tra sindacato e istituzioni».

¹³⁰ *Ibidem*, p. 126.

della concertazione a livello macroeconomico [...] praticare la politica dei redditi [...]>>>¹³¹. Gli obiettivi espressamente indicati nella relazione al Congresso furono così definiti: funzionamento dello stato sociale e soluzione del problema dell' "assoluta carenza di sedi e regole che consentano al sindacato di esercitare fino in fondo il suo ruolo"¹³².

L'esigenza di nuove relazioni industriali per governare l'economia si poneva come una necessità sempre più evidente per la realtà economica italiana, stretta fra esigenze di ripresa economica e vincoli comunitari, e la questione del costo del lavoro non poteva essere risolta pacificamente se non nell'ambito di un accordo tra imprese e sindacati, ma per raggiungere l'obiettivo della "governabilità" del Paese il sindacato avrebbe dovuto conquistare "spazi istituzionali visibili" nelle sedi istituzionali, dove sarebbero state assunte decisioni rilevanti in materia di politica economica e politica sociale, esso avrebbe dovuto prendere parte stabilmente ai processi decisionali nelle materie di proprio interesse¹³³.

Proprio sul costo del lavoro era necessario riavviare le trattative, dopo l'accordo del giugno del 1989 che si limitò a rinviare di un anno l'annosa questione della scala mobile: le trattative sulla materia ripresero nel gennaio del 1990 e da queste scaturirono numerosi accordi. Si trattò per lo più di dichiarazioni di comune intento da parte di sindacati e Confindustria sulla riduzione dell'inflazione più che di veri e propri accordi con contenuti espressi e chiari circa il futuro funzionamento del meccanismo della scala mobile; si trattò di accordi che si limitarono ad evitare che il dibattito sfociasse rapidamente in conflitto.

Benvenuto, nel Congresso di ottobre della confederazione, aveva manifestato interesse per un accordo rapido che coinvolgesse anche il governo al fine di rivedere le decisioni in materia di oneri sociali a carico delle imprese; tale decisione avrebbe

¹³¹ *Relazione al X Congresso della UIL*, Venezia 23-28 ottobre 1989 in G. Benvenuto, *Far funzionare l'Italia*, cit. , p. 87.

¹³² *Ibidem*, p. 92. Nella relazione il segretario generale della Confederazione, Benvenuto, indicava la strada per il raggiungimento dei due obiettivi delineati come prioritari per il sindacato: << Proporcì questi obiettivi significa -dice- aprire un contenzioso con il sistema dei partiti e costringere le imprese ad accettare soluzioni esplicite di democrazia economica>>.

¹³³ Cfr. G. Benvenuto, *Far funzionare l'Italia*, cit. , pp. 96-97.

potuto rendere più concreta la possibilità di giungere ad un accordo sul costo del lavoro¹³⁴ con l'organizzazione degli industriali.

Mentre al Congresso il segretario della Uil affermò che i progetti di Cisl e Uil convergevano su alcuni punti fondamentali in materia di costo del lavoro, l'opinione della segreteria della Cgil non coincideva con quella delle altre due confederazioni; in Cgil il progressivo percorso evolutivo che la segreteria generale si apprestava a compiere dopo gli eventi internazionali non era giunto a conclusione, tanto che solo alla fine del 1990 si ebbe il definitivo scioglimento della corrente comunista interna alla Confederazione. A quasi un anno dal cambio di vertice della Confederazione, i cambiamenti che il Pci si trovò ad affrontare non lasciarono immune la Cgil da una riflessione sul proprio ruolo.

Lo slogan del "sindacato dei diritti", proposto da Trentin, poteva apparire lo slogan di un sindacato che si definiva "attraverso una somma di comitati e coordinamenti di interessi specifici"¹³⁵, come un sindacato che si trasforma in un movimento radicale di massa in quanto rappresentativo dei più vari movimenti e forze sociali, di contro ad un sindacato europeo "contrattualista", che opera come attore della contrattazione collettiva, "soggetto protagonista di un sistema di regole" che si raccorda con le istituzioni distinguendosi per questa sua specificità dai movimenti¹³⁶. Il ritardo della Cgil nel suo percorso verso il rinnovamento si ravvisò anche ne <<l'asprezza con cui la Cgil ha iniziato il confronto con la Confindustria sui problemi del costo del lavoro; confronto che ha preso l'avvio dall'apertura di credito che l'organizzazione imprenditoriale aveva fatto proprio alla Cgil di Trentin [...]>>¹³⁷.

All'inizio del 1990 le Confederazioni giunsero, tra varie difficoltà di dialogo, a una piattaforma comune in materia di costo del lavoro e l'accordo, che esprimeva la disponibilità delle parti a ridurre l'inflazione e favorire la crescita economica, fu

¹³⁴ *Ivi*, p. 115. La posizione della UIL sul costo del lavoro fu ripresa nella replica di Giorgio Benvenuto al congresso di ottobre 1989, dove il segretario ribadì l'importanza di uno schema nuovo di relazioni industriali che consentisse, attraverso la contrattazione, di legare politiche rivendicative e scelte di politica generale all'interno di un medesimo disegno di politica sindacale. *Replica al dibattito del X Congresso*, pp. 128-129.

¹³⁵ G. Cazzola, *CGIL: sindacato riformista o movimento radicale?* in <<Mondoperaio>>, n. 1 gennaio 1990, p. 49.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ *Ibidem*.

seguito, a distanza di pochi mesi, da una nuova iniziativa della Camera dei deputati, quando la Commissione Lavoro approvò una nuova proroga della scala mobile per tutto il 1991, suscitando la reazione di scontento nella Confindustria di Pininfarina, che bloccò le trattative in corso per i rinnovi contrattuali¹³⁸.

Mentre il ministro del Lavoro tentava la via dell'accordo, proponendo alla Confindustria riforme in materia di fiscalizzazione, a giugno fu approvata la legge 146 del 1990 che regolava gli scioperi nei pubblici servizi, che Benvenuto quasi un anno prima al Congresso, aveva inserito tra le priorità per il Paese.

L'attività politica e sindacale in quei mesi si svolse freneticamente; a distanza di pochi mesi seguì l'accordo del 6 luglio 1990, che prorogava ulteriormente la scala mobile per tutto l'anno seguente, con l'assenso della Confindustria e la previsione di regolare in seguito, con un accordo più ampio, tutto il campo delle relazioni industriali, dal sistema contrattuale ai problemi dei salari, nel quadro di un nuovo schema di politica dei redditi.

L'accordo si apriva con il riferimento all'integrazione europea che imponeva "regole e vincoli al comportamento del Governo, delle imprese, dei sindacati", e ribadiva l'impegno assunto nel Dpef a maggio da Governo e parti sociali per la riduzione dell'inflazione a livelli prefissati per il triennio 1991-1993. Il meccanismo di crescita dei salari veniva definito nel documento dell'accordo "meritevole di modifiche" che sarebbero state concordate con le parti sociali in una trattativa "da iniziarsi il 1° giugno 1991": il meccanismo di indicizzazione in vigore non sarebbe stato prorogato oltre il 31 dicembre 1991. In virtù dell'accordo la Confindustria avrebbe ripreso la trattativa per il rinnovo dei contratti precedentemente interrotta e il sindacato si sarebbe impegnato a revocare lo sciopero dell'11 luglio¹³⁹.

Il documento conteneva semplici previsioni e ribadiva gli impegni assunti da governo e parti sociali perché si riaprisse la trattativa, senza alcuna indicazione di contenuto economico, salvo per quanto riguarda i tassi di crescita e l'aumento

¹³⁸ M. Mascini, *Profitti e salari*, cit. , p. 141.

¹³⁹ Il documento, disponibile sul sito del CNEL alla voce "archivio", si compone di sole due pagine e viene definito "Protocollo d'intesa sul costo del lavoro". L'accordo ribadisce il tasso di crescita e dei prezzi come previsto nel Dpef da Governo e Parlamento; prevede la riduzione degli oneri a carico dell'impresa. Nel testo, il Governo "invita" sindacati e Confindustria a dare inizio alla trattativa sul costo del lavoro il 1° giugno 1991, mentre le parti "accettano" di iniziare la stessa.

previsto dei prezzi. Il contenuto più rilevante fu la proroga della scala mobile sino ad un termine *ad quem* secondo quanto stabilito di comune accordo tra le parti. Le nuove relazioni industriali stentavano a decollare: la via della concertazione, che era stata tentata all'inizio del decennio precedente, era stata bruscamente interrotta dai contrasti sindacali scaturiti dallo scontro del 1985 sul referendum, ma da quel momento si erano verificati importanti avvenimenti e vi era stato <<l'avvio di complessi processi di cambiamento nella Cgil, alcuni dei quali contemporanei a cambiamenti anche forti nella sinistra italiana e in particolare nel Partito Comunista>>¹⁴⁰. Il difficile percorso verso il rinnovamento della Cgil, causa di scissioni interne, sembrò costituire un elemento favorevole alla ripresa del dialogo e a nuovi tentativi di confronto triangolare.

Lo stato delle relazioni industriali in Italia fu efficacemente descritto da Giuliano Cazzola a soli due mesi dall'accordo di luglio:

Le parti sociali in Italia litigano ancora per il futuro della scala mobile e sono riuscite, solo grazie all'intervento del governo, a evitare un durissimo conflitto dall'esito incerto, proprio nell'industria¹⁴¹.

La posizione e le ragioni di Confindustria dipendevano da oculate considerazioni sul futuro dell'integrazione europea; essa si era dissociata dalla decisione di prorogare la scala mobile e aveva provocato l'annuncio di uno sciopero generale scongiurato a fatica a cinque giorni dalla data prevista; la presenza della lira nello Sme impediva di trasferire i costi delle aziende sui prezzi senza che queste perdessero competitività. Del resto l'aumento del costo del lavoro del 10,5% nel 1989 richiedeva la definizione di un "nuovo modello retributivo", secondo quanto la stessa Confindustria affermava in un documento consegnato alle tre confederazioni il 12 giugno del 1990¹⁴². Era per Confindustria che l'accordo appariva più oneroso, mentre per le confederazioni sindacali vi era il vantaggio della proroga che avrebbe impedito manifestazioni di dissenso della base e avrebbe consentito di riprendere le trattative .

¹⁴⁰ G. Benvenuto, *X Congresso nazionale UIL. Conclusioni*, Istituto di Studi Sindacali, Archivio Storico UIL, Roma.

¹⁴¹ G. Cazzola, *L'imbroglio del costo del lavoro* in <<Mondoperaio>> n. 8-9 agosto settembre 1990, p. 34.

¹⁴² Cfr. G. Cazzola, *L'imbroglio del costo del lavoro*, cit. , p. 35.

Dopo l'accordo del 6 luglio si riproponeva il problema della politica dei redditi da realizzarsi con la concertazione delle parti per la soluzione del problema del costo del lavoro, che durante il governo De Mita non aveva trovato sbocchi. L'accordo del 1989 aveva concesso ai sindacati l'abolizione del *fiscal drag* ma non si era addivenuti ad un controllo della dinamica salariale, si era anzi visto aumentare il divario tra retribuzioni del settore pubblico e di quello privato a causa dell'effetto Cobas e dell'irresponsabilità delle decisioni governative¹⁴³. L'anno seguente si ripropose la necessità di intervenire per il controllo della crescita delle retribuzioni e le parti tentarono nuovamente la via del negoziato triangolare che portò lentamente all'abolizione della scala mobile.

¹⁴³ Cfr. G. Cazzola, *L'imbroglione del costo del lavoro*, cit., p. 39.

Capitolo 3

Verso la concertazione

1. Le nuove relazioni industriali. L'addio alla scala mobile e i primi accordi del decennio.

I vari tentativi compiuti dagli attori politici e sindacali per giungere ad una soluzione accettabile del problema della struttura del costo del lavoro dimostrarono maggiore predisposizione delle parti a stipulare un accordo condiviso, sebbene in un quadro politico di forte incertezza e di instabilità. Alla crisi politica si affiancava la crisi economico-finanziaria, aggravata dall'aumento del deficit e del debito pubblico, sul quale avevano gravato anche le continue ed onerose richieste di aumenti nei rinnovi contrattuali delle categorie del pubblico impiego, cui gli stessi governi non avevano saputo mettere un freno. Tra governo e pubblico impiego si era venuto a creare quello che Renato Brunetta definì un “contratto implicito perverso”, in cui il Governo cede risorse maggiori rispetto alle altre categorie a fronte della prevalenza di criteri legati al consenso elettorale e politico rispetto a quelli dell'efficienza economica¹⁴⁴ nelle scelte di politica salariale compiute. I rinnovi contrattuali del 1990 per il pubblico impiego non avevano rispettato i tetti previsti di spesa e le richieste delle categorie della scuola per i rinnovi in vista sembravano difficilmente compatibili con la finanziaria del Governo per il 1991¹⁴⁵: il primo passo da compiere per il governo e le parti sociali, in vista di una reale razionalizzazione della spesa pubblica e per il risanamento del bilancio, era, insieme alla riforma del costo del lavoro, la riforma della disciplina dei rapporti di lavoro nel pubblico impiego, che la legge del 1983 non aveva semplificato.

Questa legge valorizzava il metodo della contrattazione per regolare i rapporti di lavoro nel pubblico impiego e tendeva a perequare le retribuzioni, ma si rivelò un

¹⁴⁴ Cfr. R. Brunetta, *Il mercato del lavoro* in R. Brunetta, G.P. Cella, T. Treu, G. Urbani (a cura di), *Il conflitto e le relazioni di lavoro negli anni '90. Rapporto di sintesi*. Consiglio nazionale delle ricerche-Progetto strategico, G. Giappichelli Editore, Torino, p. 61.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 63. Il problema del rapporto di lavoro nel pubblico impiego non sembrava risolto con la legge quadro del 1983, che accentrava i poteri decisionali a livello nazionale senza peraltro riuscire a controllare l'aumento della spesa pubblica da destinare alle retribuzioni dei dipendenti pubblici.

“sostanziale fallimento”¹⁴⁶ dal momento che sommava i vizi della contrattazione e della regolazione per legge della materia, conservando le rigidità della seconda e risentendo della debolezza degli attori politici nella fase della contrattazione, incapaci di frenare la spinta delle categorie verso le rincorse salariali.

Il nuovo decennio si aprì con la prospettiva di realizzare un intervento efficace del governo per la soluzione dei problemi aperti sul fronte delle relazioni industriali; la legge sullo sciopero nei servizi pubblici (L. 146/1990) e la partecipazione del governo agli accordi sul costo del lavoro furono i primi segnali del tentativo di ovviare alla scarsa istituzionalizzazione delle relazioni di lavoro che aveva caratterizzato a lungo il sistema politico italiano e di garantire un quadro di maggiore certezza alle parti sociali.

Il quadro d’insieme mostrava gli effetti dei cambiamenti intervenuti negli anni Ottanta nei rapporti di lavoro: dalla seconda metà degli anni Ottanta la contrattazione aziendale aveva avuto un nuovo impulso per effetto delle ristrutturazioni e delle innovazioni programmate ed attuate dalle imprese; la concertazione dei primi anni Ottanta non aveva prodotto esiti significativi sul piano delle relazioni industriali ma vi erano stati episodi di “scambio politico”; la flessibilità nel rapporto di lavoro aveva incrementato le difficoltà nel mercato del lavoro, dove la disoccupazione restava un problema strutturale; lo stato di salute del bilancio statale destava preoccupazione per la necessità di rispettare i vincoli europei. Intanto i rapporti tra le confederazioni sindacali sembravano più inclini alla competizione tra le diverse strategie che all’unità d’azione, che era venuta meno nel 1984, sebbene il problema del costo del lavoro e la definizione di un nuovo tessuto di relazioni industriali, basato sulla concertazione o sul confronto, richiedesse un maggiore coordinamento delle politiche sindacali di Cgil, Cisl e Uil.

Le divisioni interne ai tre sindacati avevano indebolito la forza dell’azione sindacale, e ai dissensi tra le organizzazioni si erano sommati ulteriori elementi di debolezza: per mantenere intatta la propria rappresentatività i sindacati dovevano rispondere a nuove richieste provenienti da una base eterogenea, dove i lavoratori

¹⁴⁶ T. Treu, *Il pubblico impiego: riusciremo a farlo entrare in Europa?*, in “Il Mulino” XL (334), marzo-aprile 1991, p. 310.

inattivi o non più attivi rappresentavano ormai una parte consistente degli iscritti; in alcune categorie aumentavano le iscrizioni ai sindacati autonomi o ai comitati di base che contestavano le scelte politiche delle segreterie confederali; mentre il sindacato affrontava le sfide provenienti da una società così mutata in un decennio, il problema delle compatibilità economiche richiedeva un nuovo confronto tra governi e parti sociali, in cui si valutasse anche l'ipotesi di limitare le risorse da destinare ai salari e ai redditi dei lavoratori dipendenti.

Più che di crisi della rappresentanza, sembrò che il sindacato visse una fase di “incertezza della rappresentanza”¹⁴⁷, dal momento che, tramontata la fase dell'identificazione tra sindacalismo industriale e sindacalismo generale¹⁴⁸, il sindacato si trovò a dover rappresentare nuove categorie di lavoratori e nuovi bisogni, ma ciononostante non sembrava ipotizzabile un crollo definitivo del ruolo dei sindacati tradizionali.

Negli anni Ottanta il sindacato aveva vissuto la fase della concertazione, iniziata con la svolta dell'Eur, che coinvolgeva governi e parti sociali impegnati per frenare la crescita dell'inflazione e della disoccupazione, e lo “scambio politico” fu anche uno “scambio di legittimazione”¹⁴⁹ fra i soggetti che parteciparono agli accordi triangolari. Conclusasi tale fase in Italia con il referendum del 1985, la seconda fase registrò l'avvento di relazioni industriali ispirate al modello della flessibilità dei rapporti dell'impresa, e si sviluppò una tendenza alla *microconcertazione*, in cui poco spazio fu concesso alle relazioni triangolari, se non in occasione dell'accordo del 1989 sul *fiscal drag*.

¹⁴⁷ L'espressione corrisponde al titolo di un lavoro realizzato da M. Carrieri che esamina una fase di ripensamento della rappresentanza confederale alla luce degli avvenimenti che avevano coinvolto il sindacato italiano dopo gli anni Settanta e durante il decennio degli anni Ottanta, sino alla prima metà degli anni Novanta. L'autore indaga sulle cause che hanno indotto il sindacalismo a ripensare il proprio ruolo ma anche sulla relativa tenuta delle iscrizioni, sintomo di cambiamento ma non di crisi. Il sindacato confederale in Italia smentiva, a metà degli anni Novanta, la tesi di una debacle sindacale irreversibile ma mostrava la propria debolezza, che esso avrebbe potuto superare solo riaffermando la propria forza negli ambiti in cui si esercita la sua funzione di rappresentanza: quello sociale, quello contrattuale e, nondimeno, quello politico.

¹⁴⁸ M. Carrieri, *L'incerta rappresentanza. Sindacati e consenso negli anni '90: dal monopolio confederale alle rappresentanze sindacali unitarie*. Il Mulino, Bologna, 1995, p. 151.

¹⁴⁹ M. Regini, *Il sindacato europeo fra conflitto, scambio politico e partecipazione* in “Il Mulino XL (334), marzo-aprile 1991, p. 275. L'autore indica le fasi di sviluppo del sindacato europeo fino agli inizi degli anni Novanta, quando il sindacato visse una fase in cui le questioni aperte richiedevano una ridefinizione del suo ruolo politico.

Il decennio si era concluso con la trattativa e l'accordo del 6 luglio 1990, che ebbe ad oggetto la vertenza sul costo del lavoro, e gli anni Novanta si aprirono con l'esigenza di riprendere il dibattito e definire un nuovo modello di relazioni industriali per governare l'economia e la crisi.

Si apriva, con l'inizio del nuovo decennio, una fase politica critica che avrebbe visto il disfacimento della Prima Repubblica e la scomparsa delle grandi forze politiche che avevano governato il Paese sin dal secondo dopoguerra. Negli anni 1990 e 1991 Andreotti fu a capo del suo sesto e settimo governo, durante i quali la crisi politica emergeva con tutta evidenza: mentre il Pci dava inizio a una trasformazione graduale ma significativa, guidata dal segretario del partito Occhetto, il Psi e la Dc sembravano incapaci di governare stabilmente il Paese. I grandi soggetti politici e sociali non sembravano capaci di rappresentare la società civile; alla crisi del sistema politico si sommava la crisi economica, che fece temere il pericolo di una "deindustrializzazione" del Paese e l'impossibilità di rispettare i vincoli europei.

Le difficoltà economiche e la crisi dell'industria indussero in Confindustria la convinzione che l'industria non potesse più sostenere i costi di una politica di sprechi e assistenzialismo, che aveva finanziato i settori protetti del pubblico impiego scaricando parte dei costi sulle industrie private, sebbene nel settore pubblico non vi fossero aumenti della produttività. Mentre le industrie private si erano trovate a dover competere sul mercato internazionale e a sostenere i costi della spesa pubblica, la produttività del "settore protetto" non faceva registrare aumenti significativi né un miglioramento nella qualità dei servizi¹⁵⁰: la disdetta della scala mobile del 19 giugno del 1990 era stata uno dei sintomi della necessità avvertita dagli industriali di una riforma incisiva della struttura del costo del lavoro.

La crisi economica si presentava di tale gravità che la preoccupazione per il rischio di deindustrializzazione fu espressa da Agnelli, a fronte di dati preoccupanti sullo stato dell'economia del Paese, che vedeva una scarsa crescita del PIL e

¹⁵⁰ Cfr. R. Brunetta, L. Tronti, *Le politiche dei redditi*, Ufficio Studi Asap, Roma, 6 dicembre 1990, p. 12 in G. Cazzola, *Crisi industriale: tutte le colpe del non governo* in "Il Mulino" XLI (339), gennaio-febbraio 1992, p.157.

dell'industria e un'inflazione di nuovo in crescita dopo la fase di arresto che essa aveva vissuto durante i governi a guida socialista.

La preoccupazione aumentava di fronte alla scelta del governo Andreotti di far entrare la lira nello Sme, nella cui banda la fluttuazione delle monete era limitata¹⁵¹; l'ingovernabilità dell'economia richiedeva la collaborazione di tutte le forze del Paese per uscire dalla crisi: neppure le manovre finanziarie degli ultimi governi erano state sufficienti a ridurre il deficit.

In materia di relazioni sindacali, un accordo del 1 marzo 1991 sembrava sottolineare due dati significativi: il primo fu la convergenza su una scelta in materia sindacale delle tre Confederazioni che riprendevano a marciare insieme per la definizione di alcune regole; l'altro elemento di notevole significato fu la comune esigenza di nuove regole espressa dalle tre centrali per definire la rappresentatività dei sindacati confederali. Cgil, Csil e Uil firmarono in quella data un accordo che dava vita alle Rappresentanze Sindacali Unitarie (RSU), che sostituivano le RSA subentrate ai consigli dei delegati riconosciuti dallo Statuto dei Lavoratori, e prevedeva una riserva di seggi per le stesse Confederazioni insieme alla libera elezione delle RSU di tutti i lavoratori tra tutti i sindacati. L'accordo rimase sostanzialmente inapplicato fino al suo recepimento nell'accordo di San Tommaso del 1993, poiché la questione della democrazia sindacale doveva inserirsi in un più ampio disegno di ridefinizione delle relazioni industriali. Altri passi vennero compiuti in quel periodo dalle parti sociali, che avviarono la trattativa per la privatizzazione del P.I. (pubblico impiego), anch'essa poi conclusa nel 1993. Segnali di cambiamento vennero anche dall'inizio della trattativa sul costo del lavoro che, come previsto dall'accordo del luglio del 1990, avrebbe dovuto riprendere quota nel giugno del 1991.

Ai vertici delle Confederazioni vi era stata la sostituzione di Marini con D'Antoni nella Cisl, e nell'ottobre del 1991 si ebbe il XII Congresso della Cgil che vide lo scioglimento definitivo della corrente comunista: le aperture verso nuove collaborazioni sembrarono manifestarsi nelle scelte delle Confederazioni. Nella relazione introduttiva del Congresso, il segretario Trentin manifestò la volontà di

¹⁵¹ M. Mascini, *Profitti e salari*, op. cit. , p. 148.

restituire centralità al <<sindacato generale, confederale, attraverso una sua effettiva rappresentatività degli interessi generali, sociali e politici>>¹⁵² della classe dei lavoratori. La tradizione del sindacato generale rivendicata da Trentin si univa al progetto di restituire al sindacato “un suo ruolo di natura politica”¹⁵³, si ribadiva il suo impegno per la tutela dei diritti sociali e civili e nel suo Programma si esprimeva l’obiettivo di rappresentare gli interessi di una parte della società nell’interazione con gli assetti politici e l’organizzazione sociale¹⁵⁴.

Tra gli strumenti indicati al Congresso per restituire un ruolo politico al sindacato, venivano indicati quello della codeterminazione rispetto ai rapporti con l’azienda e quello del “confronto e della concertazione alle decisioni di politica economica del governo e del Parlamento”¹⁵⁵ rispetto al rapporto con le istituzioni politiche. Con tale obiettivo la Cgil definiva la politica dei redditi e la programmazione strumenti di democrazia economica, e nelle tesi congressuali ribadiva l’esigenza del superamento della crisi di rappresentanza politica e istituzionale che coinvolgeva anche il sindacato, che avrebbe dovuto operare in autonomia nel perseguimento degli obiettivi, tra i quali quello della “strategia dei diritti”.

La Cgil si preparava ad un rinnovamento delle proprie strategie ma l’idea del sindacato di classe era profondamente radicata nei dirigenti e nella base e l’accordo tra le Confederazioni sui contenuti della politica dei redditi era ancora lontano; soprattutto la corrente di Bertinotti <<Essere sindacato>> voleva dare voce a posizioni anacronistiche: la Cgil non si dichiarava ancora disposta a rinunciare definitivamente alla scala mobile e in questo clima le trattative, riprese prima del Congresso, stentavano a decollare.

Inaspettatamente, il 10 dicembre venne firmato dalla parti e dal governo un *Protocollo d’intesa per interventi urgenti di lotta all’inflazione*, che abolì la scala

¹⁵² B. Trentin, *Relazione introduttiva in I congressi CGIL. XII Congresso nazionale, Rimini 23-27 ottobre 1991*, pp. 19-20.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 24.

¹⁵⁴ Il Programma della CGIL viene definito nei documenti del Congresso come l’insieme degli obiettivi generali che la Confederazione aspira a perseguire, nonché lo strumento attraverso il quale la CGIL definisce il suo ruolo nella società. Cfr. *Programma. Strategia dei diritti- Etica della solidarietà in XII Congresso nazionale*, op. cit. , p. 47.

¹⁵⁵ *Ibidem*, pp. 465-467.

mobile¹⁵⁶ e che indicava brevemente i programmi di politica fiscale, dei redditi, dell'occupazione, di riforma del rapporto di lavoro nel pubblico impiego che il Governo si accingeva a realizzare in accordo con le parti sociali.

La X e l'XI legislatura avevano segnato la fine della scala mobile; la X legislatura aveva "riscritto poco meno della metà della costituzione materiale delle relazioni industriali"¹⁵⁷, poiché in una fase di emergenza i governi tendevano a coinvolgere le parti sociali. I governi italiani in questa fase non adottarono una politica di deregolazione, intervenendo sui problemi dell'occupazione, dello sciopero nei pubblici servizi, del costo del lavoro. La conflittualità che caratterizzò i primi anni del decennio fu accompagnata da vari tentativi di accordo per riscrivere le nuove regole delle relazioni industriali, che furono profondamente rinnovate con gli accordi del 1992 e del 1993, configurandosi così un nuovo assetto dei rapporti tra gli attori in campo.

¹⁵⁶ Nel protocollo si legge :<< [...] il Governo in materia di: [...]; 2) lotta all'inflazione, non rinnoverà né modificherà per legge la scala mobile, che scadrà il 31 dicembre 1991; le trattative... riprenderanno al più presto e comunque a far data dal 1° giugno 1992>>.

¹⁵⁷ U. Romagnoli, *La politica del lavoro nell'XI legislatura* in "Il Mulino", XLI (342), luglio-agosto 1992, p.709.

2. L'accordo del 31 luglio 1992: l'intervento del governo Amato nelle relazioni industriali.

A fine anno le relazioni tra governo, sindacati e Confindustria si erano affidate ad un accordo che risolvesse provvisoriamente il conflitto sul costo del lavoro e dal VII governo Andreotti era venuto fuori un “mini accordo *in extremis*”¹⁵⁸ che risultava :

la somma di due differenti armistizi: uno stipulato con il sindacato in cambio del taglio dell'aumento dei contributi previdenziali; uno con la Confindustria in cambio di un arrotondamento della fiscalizzazione degli oneri sociali¹⁵⁹.

Tuttavia la questione del costo del lavoro restava insoluta e il conflitto tra le parti sociali non sembrava risolto, mentre le richieste dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego annunciavano un nuovo aumento della spesa pubblica, sebbene più contenuto rispetto al passato.

L'emergenza non era solo economica ma anche politica: nei primi mesi del 1992 con l'arresto del socialista Mario Chiesa ebbe inizio la stagione nota come Tangentopoli, che provocò un crollo di credibilità per i partiti che erano stati al governo per tutti gli anni Ottanta. La crisi politica si avvertiva nell'emergere di nuovi soggetti politici, come la Lega Lombarda, e nei risultati del referendum proposto da Mario Segni, che nel 1991 avevano dato quale esito la condanna della partitocrazia da parte della società civile, con il rifiuto della preferenza plurima per le elezioni dei rappresentanti. Quando scoppiò Tangentopoli si avvicinavano le elezioni politiche, che ad aprile videro concorrere il nuovo partito nato dalle macerie del Pci, il Pds, e il partito nato dalla scissione, Rifondazione Comunista, insieme a nuove forze politiche. I risultati delle elezioni videro un calo di voti dei partiti tradizionali e un aumento di consensi notevole per la Lega Lombarda – che passò dall' 1,8% del 1987 all'8,6% del 1992 - e per i Verdi, e la nascita della Rete di Orlando e della Lista

¹⁵⁸ G. Cazzola, *La festa sociale è finita* in “Mondoperaio” n. 1 gennaio 1992, p.5.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

Pannella¹⁶⁰. Dopo le elezioni di aprile capo del Governo fu nominato Giuliano Amato; questa scelta rappresentò il tentativo di affrontare una fase di acuta crisi politica ed economica attraverso un governo tecnico, poiché un governo guidato da esponenti di profilo politico sarebbe stato troppo debole per affrontare la situazione di stallo che l'Italia stava vivendo: non soltanto crisi politica ed economica, ma anche crisi istituzionale e di rappresentanza dei grandi soggetti politici.

Al vertice della Uil nello stesso anno Benvenuto lasciò la segreteria a Pietro Larizza, e al vertice di Confindustria salì Luigi Abete, che seppe dare un nuovo ruolo politico alla Confederazione: lo scenario stava rapidamente cambiando e gli eventi politici ebbero immediata ripercussione sulle relazioni tra governo, sindacato e Confindustria. A questo nuovo governo spettava il difficile compito di portare a termine la vertenza sul costo del lavoro e di guidare il Paese in Europa, di governare l'economia per risolvere i problemi aperti: rispetto al problema della scala mobile i sindacati cercavano a fatica una proposta unitaria che non scontentasse i lavoratori mentre si trovavano ad affrontare un <<sisma sociale>> di enormi dimensioni che poneva i sindacati di fronte agli stessi problemi che i partiti avrebbero dovuto affrontare: primo tra questi, quello di ripensare il proprio ruolo e i termini della propria azione politica¹⁶¹.

Il nuovo governo di Amato si trovò a dover rispettare l'agenda delle priorità per consentire al Paese di rientrare tra i Paesi europei dello Sme con una moneta forte e di partecipare all'unione monetaria progettata a Maastricht: tra i nodi più urgenti da affrontare per il governo vi era quello del costo del lavoro. Era ormai impensabile una ripresa dell'economia italiana senza riformare la struttura del costo del lavoro e rivedere il meccanismo di indicizzazione delle retribuzioni che faceva gravare sulle imprese i costi, rallentando gli investimenti. La scala mobile aveva a lungo permesso di conservare il potere d'acquisto delle retribuzioni, sostituendo in parte la

¹⁶⁰ S. Colarizi, op. cit. , p. 746. La DC subì un calo di più di 4 punti percentuali e la somma dei voti espressi a favore di Rifondazione Comunista e del Pds era persino inferiore ai consensi ottenuti dal solo PCI nel 1987. In calo furono anche il Psi e il Psdi.

¹⁶¹ G. Cazzola, *Sotterranea Italia. Crisi politica, sistema economico, questione sindacale* in "Il Mulino" XLI (341), maggio-giugno 1992.

contrattazione; venuto meno l'istituto nel dicembre del 1991, si poneva l'urgenza di rivedere anche il sistema contrattuale.

Di fronte all'assenza di un accordo tra le confederazioni sindacali per una proposta unitaria, il governo presentò nel mese di luglio una bozza di accordo: il protocollo conteneva importanti novità in materia di costo del lavoro e di contrattazione; disaccordo venne espresso da parte della Cgil e dai lavoratori prima e dopo la firma apposta da Trentin. Le proposte dei sindacati erano divergenti e Confindustria aveva avanzato una proposta a sua volta difforme da quella dei sindacati che prevedeva l'abolizione della scala mobile e un solo momento contrattuale: l'accordo sembrava lontano e il Presidente del Consiglio decise di presentare una proposta alle parti il 30 luglio. L'accordo prevedeva, oltre a notevoli cambiamenti in materia di relazioni industriali, sacrifici per i lavoratori per il risanamento dei conti pubblici: immediato dissenso fu espresso da Trentin, da cui scaturì il tentativo di mediazione delle altre due confederazioni. L'accordo non ebbe immediato assenso per una questione sollevata dal segretario della Cgil, che si oppose alla sospensione della contrattazione per due anni così come era stata proposta da Amato¹⁶², ma il Presidente del Consiglio minacciò le proprie dimissioni in mancanza di un accordo.

La constatazione che il Paese stava attraversando una fase critica indusse nel leader della Cgil la convinzione che le dimissioni di un governo nominato da pochi mesi, in un momento delicato per il Paese sotto il profilo politico ed economico, avrebbe potuto aggravare i problemi esistenti: Bruno Trentin firmò l'accordo ma alla firma seguirono le sue immediate dimissioni. Secondo quanto poi affermato dal segretario circa la trattativa e le conseguenze dell'accordo, ad esso si giunse in un clima non solo di divisione interna ai tre sindacati, ma anche interna alla Cgil, dove occorreva tenere presenti le correnti di Essere sindacato e la corrente socialista, solo formalmente sciolta, e alla quale Giuliano Amato apparteneva¹⁶³.

¹⁶² Cfr. M. Mascini, *Profitti e salari*, op. cit. , pp. 160-161.

¹⁶³ Bruno Trentin ricordò che alla vigilia della firma dell'intesa le tre confederazioni si erano riunite e egli stesso si era <<adoperato affinché fosse approvato anche dalla Cgil un documento-piattaforma predisposto da Pietro Larizza [...] che fu poi gettato alle ortiche>>. Egli ricordò anche che <<le trattative sotterranee con Amato e con la Confindustria procedevano>>. B. Trentin, *Il coraggio dell'utopia*, op. cit. , pp. 165 e segg.

Più tardi Cofferati affermerà che <<l'accordo era stato raggiunto attraverso una sorta di accerchiamento politico del sindacato e di atteggiamento intimidatorio nei confronti della Cgil>>¹⁶⁴, che tuttavia firmò l'accordo.

<<C'era certamente una situazione finanziaria drammatica e le dimissioni del governo avrebbero, con ogni probabilità, determinato un tracollo>>¹⁶⁵; vi era in Italia una crisi di credibilità internazionale, con un bilancio pubblico in condizioni disastrose e una crisi nei partiti tradizionali e nella loro capacità di rappresentanza; il sistema non era in condizioni di tollerare una nuova crisi politica.

L'intesa firmata fu definita "Protocollo sulla politica dei redditi, la lotta all'inflazione e il costo del lavoro" e si richiamava agli accordi precedentemente raggiunti a partire dal 1990; con riferimento alla "situazione economica e finanziaria", il Governo definiva "essenziali una immediata azione di freno dell'inflazione e una significativa riduzione del disavanzo statale"¹⁶⁶, che avrebbero consentito di superare le difficoltà del Paese e stabiliva nel protocollo il PIL per il triennio 1993-1995 previsto nel Dpef da poco approvato. Esso stabiliva inoltre l'obiettivo di ridurre l'inflazione al 2% a fine 1994, la "cessazione del sistema di indicizzazione dei salari"; l'accordo congelava i salari per tutto l'anno¹⁶⁷ e impegnava il governo a rivedere il sistema pensionistico, a privatizzare il rapporto di lavoro nel pubblico impiego, a riformare il sistema fiscale, a impostare una nuova politica tariffaria, ad intervenire a favore dell'occupazione¹⁶⁸, a riprendere il negoziato per rivedere gli assetti contrattuali. Il protocollo si concludeva con la definizione di due "momenti sistematici di verifica degli interventi e delle politiche delineate", prevedendo due incontri annuali tra le parti firmatarie, fissati in due momenti antecedenti l'elaborazione del Dpef e della Legge Finanziaria¹⁶⁹.

La convergenza delle confederazioni su una proposta unitaria era stata raggiunta faticosamente e nel dibattito si era discusso, oltre che del costo del lavoro, della contrattazione e di una riforma efficace dei livelli di contrattazione. Le

¹⁶⁴ S. Cofferati, *A ciascuno il suo mestiere*, Baldini & Castoldi, Milano, 2002, p. 53.

¹⁶⁵ B. Trentin, *Il coraggio dell'utopia*, op. cit., p. 170.

¹⁶⁶ Si cita esattamente il testo dell'accordo.

¹⁶⁷ F. Alacevich, *Le relazioni industriali in Italia. Cultura e strategie*, Nis, Roma 1996, p. 154.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁶⁹ Così nella parte conclusiva del verbale d'intesa, alla voce *Procedure di verifica e di controllo*.

conseguenze dell'accordo sul rapporto dei sindacati con i lavoratori furono immediate, le proteste e la contestazione al metodo e ai contenuti dell'accordo ebbero motivazioni varie: dall'assenza di consultazione della base all'abolizione della scala mobile. Critiche vennero anche da coloro che facevano notare che l'accordo era stato raggiunto alla vigilia della chiusura delle fabbriche, denotando così assenza di democrazia sindacale e eccessiva verticalizzazione della relazioni industriali. Trentin aveva visto rifiutare dal direttivo della confederazione subito dopo l'accordo le dimissioni ma la contestazione dei lavoratori non si era placata; le proteste si concretizzarono in manifestazioni di piazza frequenti dopo la pausa estiva, periodo in cui anche le trattative per un accordo che definisse le questioni più urgenti in materia di relazioni industriali ripresero, come previsto dalle parti nel protocollo del 31 luglio.

Nei mesi che intercorrono tra l'accordo del 1992 e quello successivo del 1993, i mutamenti nella situazione politica e nelle relazioni tra sindacati, governo e imprenditori si susseguirono rapidamente. La situazione finanziaria del Paese avrebbe avuto bisogno di consistenti tagli alla spesa; i sacrifici richiesti alla società ponevano l'esigenza del "consenso e della convergenza dei grandi soggetti sociali, soprattutto in un contesto ... debole e precario sul piano politico generale"¹⁷⁰. La situazione politica si presentava ancora più instabile dopo l'inizio dell'inchiesta nota come "Mani Pulite", dal momento che i grandi partiti *popolari* non presentavano proposte credibili per un ricambio dei vertici, come dimostravano le dimissioni di Forlani dalla Dc e la debolezza di Occhetto nel Pds¹⁷¹, e la scollatura tra partiti e società civile si presentava priva di soluzioni immediate.

A settembre la crisi economica si aggravò tanto da condurre il Presidente del Consiglio ad annunciare la fuoriuscita della lira dallo Sme, in un momento in cui il

¹⁷⁰ G. Cazzola, *Il Rubicone di Giuliano Amato* in "Il Mulino", XLI (342) luglio-agosto 1992, p. 729. Cazzola sottolinea che uno dei risultati raggiunti era stato il contenimento delle retribuzioni, che l'accordo di luglio aveva reso possibile, abolendo la scala mobile e bloccando la contrattazione del pubblico impiego e quella decentrata nel settore privato. La situazione richiedeva ulteriori sacrifici che solo l'accordo del governo con le parti sociali avrebbe potuto consentire di realizzare.

¹⁷¹ E. Berselli, *Sopravvivere a Tangentopoli* in "Il Mulino", XLI (342) luglio-agosto 1992, p. 814.

debito pubblico aveva raggiunto il 120% del PIL¹⁷² e ad ottobre l'economista Michele Salvati parlava di "situazione appesa a un filo"¹⁷³, che solo una politica dei redditi adeguata avrebbe potuto migliorare, anche rispondendo alle richieste di sindacati e lavoratori con un sostegno di tipo fiscale ai redditi più bassi, per evitare di disattendere i contenuti dell'accordo di luglio¹⁷⁴.

La crisi investiva il sistema politico ed economico, ma anche i soggetti sociali, che nella perdita di raccordo con la base videro un segnale di indebolimento; ad essi, come alle forze politiche, la situazione richiedeva rapide soluzioni per evitare il tracollo.

¹⁷² S. Rogari, *Sindacati e imprenditori*, op. cit. , p.258. L'autore ricorda che il livello elevato del debito provocò probabilmente una speculazione finanziaria "al ribasso" sulla lira; per la finanza internazionale la situazione faceva presagire il mancato rispetto dei vincoli imposti a Maastricht.

¹⁷³ M. Salvati, *I due tempi della crisi economica* in "Il Mulino" XLI (344), novembre-dicembre 1992, p. 1041.

¹⁷⁴ *Ivi*, p. 1045.

3. L'accordo di San Tommaso: il nuovo assetto delle relazioni industriali.

La crisi italiana era di natura economica ed istituzionale; alla recessione economica si sommavano gli effetti di una riduzione della spesa a favore del welfare, finalizzata a sanare il debito pubblico. Sul versante politico, all'inizio del 1993 il governo Amato si presentava debole e si prospettava il declino dei partiti tradizionali, che sembravano limitarsi ad osservare “disincantati la scena”¹⁷⁵ piuttosto che governare la crisi. Proprio l'emergenza aveva consentito al sindacato di presentarsi come il principale interlocutore del governo; tuttavia le contraddizioni interne ai sindacati confederali avevano impedito per mesi che la trattativa in corso su costo del lavoro, contrattazione e rappresentanza sindacale giungesse a termine in breve tempo¹⁷⁶.

La crisi politica ed istituzionale dei primi anni Novanta in Italia non poteva lasciare indifferente il sindacalismo confederale che, quale soggetto politico, aveva svolto per decenni funzioni che permettevano di considerarlo attore politico profondamente immerso nelle vicende politiche ed istituzionali del Paese. Il sindacato stesso nei primi anni del decennio stava affrontando una crisi di rappresentanza che spingeva a progettare un nuovo modello di sindacato, che scegliesse tra l'alternativa di configurarsi come un sindacato delle corporazioni o dei mestieri e il progetto di restare un sindacato a vocazione generale, rappresentativo di tutto il mondo del lavoro, seppure in un quadro di crescenti differenze tra le esigenze espresse dalla società civile e dalle categorie dei lavoratori.

La *querelle* tra sindacato-movimento e sindacato-istituzione che impegnava sindacato, società e mondo della politica da quindici anni, suscitò vivo interesse dopo gli eventi che preannunciarono la fine della prima Repubblica. La crisi del sindacato era iniziata prima della crisi istituzionale ma aveva contribuito ad aggravarla¹⁷⁷

¹⁷⁵ G. Cazzola, *Italia '93: partiti nelle nuvole e sindacati a terra* in “Mondoperaio” n. 1-2 gennaio-febbraio 1993, p.12.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p.13.

¹⁷⁷ Cfr. G. Principe, *La parzialità del sistema confederale* in “Politica ed economia” n. 10-11 ottobre-novembre 1992, pp. 52-53.

poiché si era <<indebolita una delle forme più potenti di strutturazione e di aggregazione della società civile, funzionale al ruolo dei partiti politici di massa>>¹⁷⁸. La crisi del sistema istituzionale non rappresentava un problema dal quale l'azione sindacale potesse prescindere, essendo il sindacato italiano un soggetto interagente con le istituzioni e con i partiti che esercitavano la funzione di rappresentanza politica.

L'interazione con il sistema di governo fu particolarmente evidente con la ripresa degli accordi triangolari che coinvolsero i sindacati confederali nei primi anni Novanta e che riguardarono temi quali << il fisco, la sanità, i livelli contrattuali, la politica dei redditi, ecc., che si applicano, *ope legis*, alla generalità dei cittadini>>¹⁷⁹.

Lo stesso decreto approvato nel febbraio del 1993 per la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego¹⁸⁰ non poteva considerarsi questione lontana dagli interessi di rappresentanza del sindacato, che aveva visto crescere le iscrizioni dei lavoratori del terziario pubblico nell'ultimo decennio e la cui rappresentanza veniva contesa dai sindacati autonomi; né le dimissioni di Amato, dopo l'esito del referendum di aprile che presupponeva la scelta di un nuovo sistema elettorale, potevano lasciare indifferenti il sindacato, che aveva in agenda la ripresa del negoziato per definire il nuovo assetto delle relazioni industriali in Italia.

Il 28 aprile fu nominato un governo tecnico con la guida dell'ex Governatore della Banca d'Italia, Carlo Azeglio Ciampi e Ministro del Lavoro fu nominato Gino Giugni, noto come il "padre dello Statuto dei Lavoratori". In quei mesi le Camere furono chiamate a votare in merito all'autorizzazione a procedere nei confronti di Craxi, negandola, a seguito delle indagini di "Mani Pulite"; al posto di Craxi divenne segretario del Psi Giorgio Benvenuto, sostituito da Pietro Larizza nella carica di segretario generale della Uil. Nel mese di maggio si tenne l'XI Congresso della Confederazione, al quale parteciparono in qualità di ospiti il Ministro del Lavoro,

¹⁷⁸ *Ivi.*

¹⁷⁹ G. Bozzoli, *Il sindacato istituzione e la verifica del consenso* in "Politica ed economia" n. 12 dicembre 1992, p. 12. L'autore definisce, in virtù delle funzioni svolte dal sindacalismo confederale e dei settori in cui opera, il sindacato come "una formidabile istituzione gestita da una solida burocrazia", "una istituzione essenziale" dello Stato, da cui discende la necessità di sottoporre a verifica il consenso dei lavoratori verso le confederazioni.

¹⁸⁰ Un importante provvedimento era stato varato nel dicembre 1992 e prevedeva la regolazione per contratto, non più per legge, del rapporto di lavoro nel pubblico impiego.

Trentin e il segretario generale della Cisl Sergio D'Antoni. Al Congresso si ribadì la necessità di definire il nuovo ruolo del sindacato, e ampio spazio fu riservato alla questione dell'unità sindacale da Larizza.

Lo slogan del Congresso si basava sul binomio lavoro-sviluppo, cui un contributo era venuto, secondo il segretario generale della Confederazione, dall'accordo del 31 luglio 1992, che aveva prefigurato il nuovo ruolo del sindacato nel segno della politica dei redditi e della concertazione triangolare¹⁸¹. Tra i progetti e le ipotesi delineate da Larizza, assunse rilievo l'ipotesi del "contratto" per lo sviluppo, inteso come "un confronto negoziale", "una evoluzione contrattata del modello di concertazione triangolare ... per la politica dei redditi"¹⁸²; il segretario esclude che le nuove funzioni e i nuovi modelli di politica sindacale adottati dalla UIL fossero elementi di quello che veniva definito sindacato-istituzione.

Le riflessioni al Congresso investirono anche la questione del rapporto con la politica che, a seguito della competizione basata sull'alternanza di due poli che si ipotizzava per il futuro dell'Italia, chiamava il sindacato a schierarsi in campo, se non direttamente, almeno attraverso una scelta per i diritti del lavoro e per lo sviluppo.

Larizza si espresse a favore di un grande raggruppamento riformista che consentisse di tenere aperto il discorso sull'unità sindacale e che evitasse scissioni e tensioni interne al sindacato confederale: la questione dell'unità veniva acquisendo profondo rilievo nel progetto di un nuovo modello di sindacato, ma la convergenza dei progetti delle tre confederazioni era lontana. Al Congresso della Uil Sergio D'Antoni propose uno schieramento progressista più autonomo dai partiti ed al XIII Congresso della sua Confederazione riaprì la discussione in merito al ruolo del sindacato di fronte alla perdita di credibilità subita dai soggetti politici che avevano governato e guidato l'Italia della prima Repubblica. I due Congressi fecero emergere il progetto di un nuovo modello di sindacato che, passando attraverso diverse tradizioni, proponeva il consolidamento del metodo della concertazione per la definizione della politica dei redditi. Il "nuovo modello di sindacato" delineato da Larizza si ispirava all'unità, rispondeva al modello di sindacato generale secondo la

¹⁸¹ P. Larizza, *Relazione del Segretario Generale*, XI Congresso Uil, 3-8 maggio 1993, Roma, p. 5.

¹⁸² *Ibidem*, p. 6.

consolidata tradizione italiana, rivendicava la partecipazione alle sedi decisionali per la stipula di accordi¹⁸³ nelle materie di interesse delle confederazioni. Alla Cisl venne l'invito dal segretario Larizza a non rinunciare al "ruolo politico"¹⁸⁴ del sindacato, di cui espressione coerente sarebbe stato il sostegno elettorale alle forze politiche portatrici dei valori del lavoro, che non avrebbe significato rinunciare alla propria autonomia. Un sindacato che volesse rivestire un ruolo centrale nelle politiche sociali non avrebbe potuto prescindere dal confronto con la politica.

L'adesione piena al metodo della concertazione da parte del sindacato, espressa dalla Uil e dalla Cisl, trovò sbocchi nell'accordo di luglio, noto come l'accordo di San Tommaso, firmato il 3 luglio del 1993 e formalizzato il 23 luglio.

All'accordo si giunse dopo una lunga e impegnativa trattativa iniziata l'anno prima; il 2 aprile il governo Amato aveva convocato le parti per giungere ad un'intesa, ma la crisi interna alla Cgil e la mancata convergenza delle tre confederazioni su alcuni punti qualificanti della strategia sindacale aveva impedito l'accordo¹⁸⁵. Alla crisi interna al sindacato si accompagnava quella politica, poi risolta con la nomina del governo Ciampi, che portò a conclusione l'accordo. Questo fu definito da Giugni la nuova "costituzione delle relazioni industriali" e formalizzò il ricorso alla politica dei redditi come :

strumento indispensabile della politica economica, finalizzato a conseguire una crescente equità nella distribuzione del reddito attraverso il contenimento dell'inflazione e dei redditi nominali, per favorire lo sviluppo economico e la crescita occupazionale mediante l'allargamento della base produttiva e una maggiore competitività del sistema delle imprese¹⁸⁶.

¹⁸³ *Ivi*, pp. 17-19.

¹⁸⁴ P. Larizza, *Replica all' XI Congresso della UIL*, 3-8 maggio 1993, Roma, p. 18.

¹⁸⁵ Cfr. G. Cazzola, *Se il sindacato si mette a far (cattiva) politica* in "Mondoperaio" n. 4-5 aprile-maggio 1993, pp. 20-22. Così l'autore a proposito delle difficoltà incontrate prima di giungere all'intesa del 23 luglio: << Ma non capiremmo le ragioni di tanto malessere senza risalire alla crisi che agita e sconvolge il tradizionale insediamento sociale di quella che una volta fu la *casa comune della sinistra*>>.

¹⁸⁶ Testo del protocollo del 23 luglio 1993, *Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo*. Così recita l'incipit del protocollo alla voce *Politica dei redditi e dell'occupazione*. Il protocollo si compone di più sezioni, ciascuna dedicata ad un campo di intervento previsto dal Protocollo.

L'accordo prevedeva nella prima parte, oltre agli obiettivi indicati, due sessioni di confronto con le parti sociali sulla politica dei redditi, fissati nei mesi prima della presentazione del Dpef e della Legge Finanziaria ogni anno, istituzionalizzando in tal modo il coinvolgimento diretto delle parti nei processi decisionali in materia di politica economica. Gli obiettivi indicati presupponevano il contenimento dei prezzi e una politica contrattuale e salariale per categorie pubbliche e private coerente con l'inflazione programmata¹⁸⁷.

Dal punto di vista delle relazioni industriali, il protocollo rappresentò <<lo stadio più avanzato, il vero punto di svolta da un sistema fondato sul conflitto e incapace di controllare la dinamica del costo del lavoro, a un sistema che responsabilizza le parti anche ai fini dell'interesse generale>>¹⁸⁸. L'abolizione della scala mobile prevista dal protocollo restituiva una particolare centralità alla contrattazione, alla quale era dedicata la seconda parte dell'accordo, e che si sarebbe articolata in un CCNL e un secondo livello di contrattazione aziendale, facoltativo, contenente materie non sovrapponibili rispetto al primo livello e correlato agli incrementi di produttività delle aziende: la dinamica degli effetti economici del CCNL sarebbe stata coerente con le politiche concordate tra le parti, così che la concertazione di tale politica sarebbe stata garantita ogni biennio. Erano inoltre previsti strumenti per raffreddare ogni ipotesi di conflitto prima dei rinnovi e una copertura economica per vacanze contrattuali superiori a tre mesi: si delineava un sistema dove la *competizione-collaborazione* si sostituiva al *conflitto*¹⁸⁹. Con le previsioni contenute nell'accordo, alle parti sociali venne affidato un ruolo preciso nella definizione della politica dei redditi secondo il criterio del rispetto delle compatibilità economiche; di rilievo fu la decisione che la contrattazione non si basasse sulla sola regolazione di mercato¹⁹⁰.

Massima importanza ebbe l'intesa sulle Rsu, raggiunta il 1 marzo e recepita nel protocollo, che riconosceva le Rsu nelle aziende, composte per 2/3 da rappresentanti

¹⁸⁷ Confindustria, *Costo del lavoro e relazioni industriali. Protocolli d'intesa e accordi interconfederali giugno 1989-luglio 1993*, Circolare Confindustria, p. 141.

¹⁸⁸ L. Abete, *Presentazione* in Confindustria, *Costo del lavoro e relazioni industriali*, op. cit. , p.10.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 11.

¹⁹⁰ F. Alacevich, *Le relazioni industriali in Italia*, op. cit. , pp. 159-160.

eletti da tutti i lavoratori e per 1/3 da rappresentanti designati dalle organizzazioni stipulanti i CCNL abilitati a stipulare i contratti aziendali, garantendo in tal modo coerenza tra la contrattazione nazionale e quella aziendale.

Il protocollo conteneva previsioni in materia di politiche del lavoro e nello specifico circa: la gestione delle crisi occupazionali, occupazione giovanile e formazione, innovazioni nel campo del mercato del lavoro introdotte con i contratti di lavoro interinale, contratti di apprendistato, contratti di formazione-lavoro. In tale settore il Governo si impegnava a tavoli di confronto con le parti sociali e prevedeva il coinvolgimento delle Regioni e delle parti sociali per predisporre pacchetti di misure di “politica attiva” in materia. Nell’ultima parte del protocollo si affrontò il tema del “sostegno al sistema produttivo”, contenente la previsione di interventi in diversi campi: ricerca ed innovazione tecnologica; istruzione e formazione professionale; finanza per le imprese e internazionalizzazione; riequilibrio territoriale, infrastrutture e domanda pubblica; politica delle tariffe. Ai fini della valorizzazione della ricerca, per accrescere la competitività delle imprese, il protocollo prevedeva un piano triennale per la ricerca sulla base di una consultazione delle parti; per il riequilibrio del territorio era previsto il rilancio delle opere pubbliche, anche per mezzo del “maggior coinvolgimento del capitale privato nel finanziamento delle dotazioni infrastrutturali”¹⁹¹.

L’accordo segnò l’istituzionalizzazione del confronto triangolare centralizzato e della presenza del sindacato nei luoghi di lavoro, tenendo conto sia della regolazione delle relazioni industriali a livello decentrato che delle esigenze dettate dal modello di welfare¹⁹². La necessità di coniugare le compatibilità macroeconomiche con il sostegno ai redditi si espresse nella “logica fondata sulla responsabilità contrattuale”¹⁹³ posta alla base dell’accordo come cardine dell’azione delle parti, di cui politica dei redditi e concertazione costituirono elementi essenziali.

La scelta collaborativa fu favorita dalla presenza di un esecutivo tecnico, che il Ministro del Lavoro Giugni definì un “esecutivo extraparlamentare”¹⁹⁴, e dalle

¹⁹¹ Confindustria, *Costo del lavoro e relazioni industriali*, op. cit., Circolare, p. 153.

¹⁹² F. Alacevich, *Le relazioni industriali in Italia*, op. cit., p. 162.

¹⁹³ C. Callieri, *Prefazione* in Confindustria, *Costo del lavoro e relazioni industriali*, op. cit., p. 14.

¹⁹⁴ G. Giugni, *Fondata sul lavoro? Conversazione con Alberto Orioli*, Ediesse, 1994, p. 14.

necessità poste dalla crisi economica e istituzionale, anche a seguito della modifica della legge elettorale dopo il referendum del 1993. La carenza di rappresentatività espressa dai partiti tradizionali che attraversavano una crisi interna, restituì centralità agli attori sociali, grazie all'autonomia che questi recuperarono rispetto ai soggetti politici: il sindacato mostrò la volontà e "l'ambizione di operare politicamente"¹⁹⁵ e la centralità del suo ruolo politico in una fase di instabilità del Paese.

Gli anni Novanta cambiarono il tradizionale ruolo del sindacato, che <<si è impegnato a restare un soggetto sociale forte e rappresentativo, dotato di poteri contrattuali, che influisce sulle scelte delle forze politiche e del governo, senza sostituirsi ai partiti o trasformarsi in un soggetto ibrido, con i compiti della rappresentanza sociale e di quella politica. Il confine che separa i compiti del sindacato da quelli dei partiti è stato però a volte oltrepassato: [...] ; in più occasioni anche dal sindacato che, dopo il '92, nella fase di crisi più acuta dei partiti tradizionali, ha finito per occupare spazi che non erano suoi e svolgere un ruolo improprio>>¹⁹⁶.

L'accordo del 23 luglio definì le nuove regole del rapporto tra sindacati e poteri istituzionali; il ruolo che il sindacato cominciò a svolgere dopo il '93 lo rese partecipe delle scelte politiche dei governi. Passando dallo scontro al confronto istituzionalizzato, il peso del sindacato sulle scelte di politica generale crebbe profondamente e il sindacato iniziò a svolgere, oltre alle funzioni contrattuali, funzioni che gli permisero di incidere sulle decisioni politiche.

Con l'accordo di luglio si aprì una nuova fase anche in relazione al potenziamento della democrazia interna e alla riduzione della burocratizzazione del sindacato, con la consultazione sui luoghi di lavoro che seguì la firma dell'accordo e che consentì ai lavoratori di esprimersi in merito alla sua validità. Durante la consultazione il 67,1 % dei lavoratori si espresse a favore in circa 27000 assemblee¹⁹⁷, sostenendo la scelta di un sindacato che esprimeva la sua "politicità",

¹⁹⁵ G. Giugni, *Fondata sul lavoro?*, op. cit. , p. 57.

¹⁹⁶ S. Cofferati, *A ciascuno il suo mestiere*, Baldini & Castoldi, Milano, 2002, pp. 45-46.

¹⁹⁷ F. Farinelli, *Il sindacato comincia a contare* in "Politica ed Economia" n. 2 settembre-ottobre 1993, pp. 73 e segg. I dati riportati dall'autore si accompagnano ad una più attenta valutazione della percentuale di coloro che hanno espresso il voto (1.361.180) rispetto a coloro che erano stati chiamati a partecipare (3.650.861) che, senza voler delegittimare l'importanza dell'intesa, riconosce l'esistenza

che si configurava non solo come soggetto di tutela del lavoro dipendente ma come “attore di sviluppo economico e democratico del Paese”¹⁹⁸.

di problemi politici dei quali finalmente si tornò a discutere per stabilire l'effettiva democraticità e rappresentatività dei sindacati confederali, contro l'eccesso di verticismo e burocratizzazione contestati da almeno un decennio.

¹⁹⁸ F. Farinelli, *Il sindacato comincia a contare*, cit. , p. 73.

4. Concertazione e riforme: l'applicazione del Protocollo sullo Stato sociale.

L'approvazione da parte di governo e parti sociali del Protocollo di luglio era giunta a seguito di una “lunga marcia di avvicinamento alla riforma del sistema di relazioni sindacali”¹⁹⁹, in una fase politica contrassegnata dalla presenza di governi tecnici e dall'emergenza economica e istituzionale, in cui la scarsa credibilità del paese nel contesto internazionale aveva finito per ripercuotersi sull'andamento dell'economia²⁰⁰.

Il Protocollo fu immediatamente valutato come un accordo storico che segnava il passaggio a nuove “regole del gioco” nelle relazioni industriali italiane, segnate fino a quel momento da fasi di scambio politico instabile e da carenza di regole formali nelle relazioni tra governo, sindacati e organizzazioni degli imprenditori. Se la politica dei redditi veniva considerata strumento per sostenere sviluppo, competitività e occupazione; se si prevedeva la consultazione delle parti in due sessioni annuali per la verifica degli impegni presi e si stabilivano sedi, procedure e tempi del confronto, e si stabilivano tempi certi entro cui realizzare tavoli di concertazione, parte del protocollo rimandava al contrario a “norme programmatiche”²⁰¹ la cui attuazione avrebbe richiesto una verifica nel medio periodo e il rispetto delle procedure previste nel protocollo da parte degli attori nelle fasi successive.

Dopo pochi mesi dall'approvazione del protocollo, le nuove elezioni, nel marzo del 1994, si svolsero secondo il nuovo sistema elettorale di tipo misto, dopo le dimissioni del governo Ciampi; la competizione elettorale coinvolse due schieramenti, il Polo di destra, con leader Silvio Berlusconi, e i Progressisti in uno schieramento altrettanto eterogeneo di centro-sinistra. La battaglia si svolse prevalentemente sul campo mediatico; alleati del Polo furono Bossi della Lega, Fini con Alleanza Nazionale, alcuni appartenenti alla ormai dissolta “Balena bianca”, la

¹⁹⁹ G. Arrigo, *Protocollo di luglio: relazioni industriali e assetti contrattuali* in CESOS, *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1993-1994*, Edizioni Lavoro, Roma 1995, p. 233.

²⁰⁰ C. Dell'Arringa, *La concertazione dell'emergenza economica* in CESOS, *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1992-1993*, Edizioni Lavoro Roma, 1994, p. 182.

²⁰¹ G. Arrigo, *Protocollo di luglio: relazioni industriali e assetti contrattuali*, op. cit., p. 234.

Dc, dalla cui disfatta erano nati il Partito Popolare e il CCD. L'uso del mezzo televisivo come strumento indispensabile per la campagna elettorale fu uno dei sintomi del cambiamento delle strategie politiche, e del tramonto della Prima Repubblica: cambiavano i soggetti politici; sebbene molti già noti personaggi politici si ripresentassero nella competizione elettorale, cambiavano gli strumenti di comunicazione dei leader politici. La vittoria del Polo, conseguenza in parte delle attese di rinnovamento che Berlusconi seppe suscitare nella società civile, portò alla formazione del governo Berlusconi: se la Uil, con Larizza, durante l'XI Congresso si era dichiarata, come rappresentante degli interessi dei lavoratori, favorevole al "progresso", la Cisl più cautamente si era richiamata al valore dell'autonomia del soggetto sindacale, secondo la sua tradizionale visione del ruolo del sindacato. I tre sindacati confederali attendevano una verifica dell'applicazione dell'accordo del 1993 da parte del nuovo governo sui temi di interesse dei lavoratori e una prima occasione per valutare l'adesione del nuovo governo ai contenuti e al modello delineato nel protocollo, si presentò al momento della presentazione della Legge Finanziaria.

Prima della vittoria elettorale le Confederazioni sindacali avevano emesso una dichiarazione congiunta con la quale vollero esprimere la necessità che l'accordo di San Tommaso fosse rispettato ed applicato dalle forze politiche al governo come documento di rilievo fondamentale per le relazioni industriali; dopo la vittoria del Polo il Presidente del Consiglio assicurò, in un incontro con i sindacati, i dirigenti delle organizzazioni sindacali circa il rispetto del Protocollo.

Nei primi mesi del primo governo Berlusconi fu rinnovato senza clamore il contratto dei metalmeccanici, ma pochi giorni dopo il termine della pausa estiva il governo presentò alle parti le linee essenziali di politica economica tracciate nella Legge Finanziaria, che destarono nei sindacalisti preoccupazioni per il contenuto e per il metodo adottato dal governo, che aveva consultato le parti sociali dopo la definizione della linea di politica economica del governo.

L'anno del primo governo Berlusconi fu contraddistinto dalla compresenza di momenti di bassa conflittualità e momenti di scontro tra governo e sindacati: il contratto dei metalmeccanici, che tradizionalmente in Italia era stato rinnovato a

seguito di conflitti e talvolta grazie alla mediazione dei ministri del Lavoro dei vari governi della prima repubblica²⁰², fu rinnovato in tal caso attraverso il solo confronto tra metalmeccanici e Federmeccanica, “sotto il segno della moderazione rivendicativa”²⁰³; diversi esiti ebbe il confronto dopo l’approvazione della Legge Finanziaria, quando i sindacati contestarono la riforma del sistema pensionistico ivi contenuta, e seguirono scioperi e manifestazioni con cui il livello di conflittualità sindacale raggiunse un massimo storico.

Esponenti parlamentari delle forze politiche al governo avevano espresso critiche alla concertazione, identificata frettolosamente con il consociativismo²⁰⁴; le rassicurazioni del nuovo Presidente del Consiglio non furono sufficienti a convincere i leader sindacali della volontà del governo di attenersi al protocollo del 1993; durante i mesi estivi i leader dei tre sindacati ribadirono le tesi a favore della concertazione e dell’unità.

Alla guida della Cgil Cofferati sostituì Trentin, che ribadì il proprio impegno per l’occupazione in linea di continuità con il suo predecessore; in Cisl il Consiglio generale fu occasione per riprendere il tema dell’unità tra i sindacati, per dare vita a un soggetto autonomo dai partiti, neutrale ma unitario, che D’Antoni intendeva realizzare in tempi brevi. Le posizioni della Uil in merito ai rapporti con il nuovo governo furono manifestate da Lotito e Larizza durante la Conferenza di organizzazione di luglio, occasione in cui essi avevano ribadito che il sindacato non avrebbe potuto essere neutrale se le regole non fossero state rispettate, anzi, la Confederazione non avrebbe escluso l’ipotesi dello scontro con il governo, se necessario.

²⁰² F. Liuzzi, *Lavoro contratti* in “Politica ed Economia” supplemento al n. 5-6 1994, gennaio 1995, Almanacco, p. 48. Così l’autore: <<... tutti avevano fatto ormai quasi l’abitudine all’idea che per rinnovare il contratto dei metalmeccanici, a un certo punto, si rendesse necessaria la mediazione del ministro del Lavoro. È stato così con Scotti nel ’79, ancora con Scotti e poi con De Michelis tra l’82 e l’83, e infine con Donat Cattin nel ’90>>.

²⁰³ *Ibidem*, p. 50.

²⁰⁴ Cfr. G. Lauzi, *Rapporto CESOS 1993-1994*, cit. , p. 218. Vedi anche m. Mascini, *Profitti e salari*, cit. , p. 176. Antonio Martino, portavoce economico di Forza Italia, in un’intervista rilasciata a *Il Sole 24 Ore* a proposito del ruolo del Governo, definisce un esempio di consociativismo l’accordo del 23 luglio – vedi M. Mascini M. Ricci, *Il lungo autunno freddo. Radiografia delle nuove relazioni industriali*, Franco Angeli , Milano, 1998, p. 195.

Così Sergio Cofferati affermò dopo qualche anno che autonomia del sindacato dai partiti e sua *neutralità* si distinguevano in quanto l'autonomia era senz'altro da praticare, ma <<il sindacato in Italia ha sempre fatto politica>>²⁰⁵, e ciò fu visibile in occasione del primo scontro con il governo Berlusconi, che secondo alcuni avrebbe contribuito alla caduta del governo, causata principalmente dalla sfiducia espressa in Parlamento da alcuni partiti. Subito dopo le elezioni, come affermò il segretario generale nel 1997, prevalse nel sindacato l'idea di continuare ad esercitare “ il mestiere tradizionale del sindacato”, confrontandosi con un governo di centro-destra, sebbene la crisi dei partiti delegasse ai sindacati una funzione di rappresentanza anche politica dei cittadini. Al momento dello scontro sulle pensioni tuttavia i propositi di un sereno confronto furono soppiantati da un atteggiamento ostile da ambo le parti, che assunse l'aspetto di uno scontro politico tra sindacati e governo.

Fu proprio sulla riforma delle pensioni che lo scontro ebbe inizio attraverso un primo sciopero il 14 ottobre dell'anno, che vide una elevata partecipazione di lavoratori e pensionati, e seguito da una ulteriore manifestazione dei pensionati dopo qualche giorno. Il sindacato contestava che fosse il governo a legiferare in materia previdenziale attraverso la finanziaria, ritenendo che un apposito disegno di legge avrebbe dovuto essere presentato in Parlamento e alle parti sociali.

Non solo il metodo della concertazione veniva contraddetto, ma anche i contenuti stessi delle misure previdenziali previste in finanziaria, ad avviso del sindacato, dovevano essere rivisti perché non fosse penalizzata una parte della popolazione. La riforma prevista dal governo prevedeva l'innalzamento dell'età pensionabile, penalizzava le pensioni di anzianità, sospendeva la scala mobile per le pensioni, riduceva il coefficiente per il calcolo delle stesse.

Lo sciopero del 14 ottobre fu valutato come una riprova della forza politica ed associativa dei tre maggiori sindacati confederali, dell'importanza del ruolo di soggetto politico del sindacato italiano, in grado di ricompattare forze sociali eterogenee e numerose per la protesta su materie di interesse sociale.

²⁰⁵ S. Cofferati, *A ciascuno il suo mestiere*, Baldini & Castoldi, Milano, 2002, p. 15.

La forza dimostrata dalle organizzazioni sindacali alimentava l'interesse per il tema dell'unità, che già dai Congressi del 1993 era stato al centro di un ampio dibattito negli ambienti sindacali. Le posizioni dei sindacati confederali nel 1994 apparivano dissonanti circa il ruolo da assegnare ad una nuova e complessa organizzazione unitaria: D'Antoni immaginava una federazione con funzioni di "fiancheggiamento"²⁰⁶ rispetto alla formazione politica di centro-sinistra, mentre Uil e Cgil sembravano ispirate dal disegno di creare un'unità dal basso senza schierarsi politicamente.

D'Antoni richiedeva che venissero fissati tempi certi per l'unità sindacale, ma l'ipotesi di un termine entro il quale realizzare il progetto non incontrò l'assenso di Cgil e Uil. Il dibattito sul tema durante il governo Berlusconi impegnò le Confederazioni che si ritrovarono unite ad affrontare il tema della riforma previdenziale; allo sciopero del 14 ottobre seguì un'importante manifestazione il 12 novembre dello stesso anno, che mostrava al governo l'insoddisfazione di sindacati e pensionati per le soluzioni contenute in finanziaria. Lo scontento venne ribadito da un milione e mezzo di lavoratori e pensionati che manifestarono a Roma²⁰⁷ e dai sindacati che preannunciarono uno sciopero per dicembre; le proteste indussero il governo a tentare una mediazione e il Presidente del Consiglio chiese la fiducia sul disegno di legge sulla previdenza collegato alla finanziaria, ottenendola. Il punto sul quale lo scontro si era acuito fu l'idea di eliminare le pensioni di anzianità non gradualmente ma in tempi brevi: impensabile per il sindacato che lavoratori dopo tanti anni di lavoro non potessero usufruirne in attesa della pensione di vecchiaia.

Il criterio di consultazione dei sindacati fu rispettato solo *in extremis*, quando il governo si dichiarò disponibile ad esporre un apposito disegno di legge ai sindacati: era la fine dell'anno e si giunse all'intesa con parziale soddisfazione dei sindacati, ma il governo non aveva più la maggioranza e fu necessario affrontare l'emergenza con un nuovo governo.

²⁰⁶ A. Orioli, giornalista de "Il Sole 24 Ore" nel 1994, in una conversazione con Gino Giugni, considerato il padre dello Statuto dei Lavoratori e ministro del Lavoro nel Governo Ciampi che portò all'approvazione del Protocollo del 23 luglio 1993, espone nella sua intervista del 1994 i due progetti sull'unità sindacale, da un lato quello della Cisl, dall'altro quello delle altre due confederazioni. G. Giugni, *Fondata sul lavoro? Conversazione con Alberto Orioli*, Ediesse 1994, p. 105.

²⁰⁷ Cfr. G. Lauzi, *I sindacati confederali in CESOS, Rapporto 1993-1994*, op. cit. , p. 222.

Nelle ultime settimane vi erano state contestazioni al governo da parte dell'alleato Bossi ed un avviso di garanzia al Presidente del Consiglio; la situazione era compromessa e richiedeva un cambiamento; il Presidente del Consiglio si dimise lasciando spazio ad un nuovo governo tecnico di emergenza che avrebbe evitato nuove elezioni e una nuova fase di instabilità politica ed economica al Paese.

Al nuovo governo, nominato dal Capo dello Stato Scalfaro per evitare al Paese nuove elezioni, che avrebbero potuto avere effetti destabilizzanti, toccò affrontare il nodo delle pensioni e discutere il disegno di legge che, come previsto dall'accordo firmato dai sindacati, avrebbe dovuto essere approvato entro giugno. Come notava Gino Giugni durante il primo governo Berlusconi, occorre una legge ispirata all'uguaglianza, ma anche alla flessibilità, e che riducesse gli squilibri sull'età pensionabile rispetto agli standard europei²⁰⁸, tanto più che l'Italia conservava privilegi nonostante il livello elevato del debito pubblico.

La manovra finanziaria prevista dal governo Berlusconi aveva, secondo il Presidente del Consiglio, lo scopo di ridurre il disavanzo ma Cgil, Cisl e Uil, durante lo scontro degli ultimi mesi del '94, sostenevano che per il risanamento occorreva "seguire altri percorsi"²⁰⁹.

La riforma previdenziale seguì un lungo iter e fu infine approvata nel luglio 1995, a seguito della firma dell'accordo sulla materia apposta dai sindacati l'8 maggio, cui si giunse durante il governo tecnico di Lamberto Dini, che era stato precedentemente ministro nel governo Berlusconi, e che aveva presentato un disegno di legge non inviso ai sindacati. Il metodo della concertazione fu *ripristinato* dal nuovo governo dopo gli scontri dell'anno precedente e portò all'approvazione della legge sul sistema previdenziale; il vice presidente di Confindustria, Callieri, ricordò che da parte del precedente governo vi era stata una "contestazione del valore della concertazione"²¹⁰, ma ciò non impedì ai vertici di Confindustria di esprimere una non completa soddisfazione per i contenuti dell'accordo raggiunto.

²⁰⁸ G. Giugni, *Fondata sul lavoro?*, op. cit. , p. 120.

²⁰⁹ F. Liuzzi, *Lavoro contratti* in "Politica ed Economia" , supplemento al n. 5-6 1994, gennaio 1995, almanacco, p. 50.

²¹⁰ G. Lauzi, *La riforma previdenziale* in CESOS, *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1994-1995*, Edizioni Lavoro Roma, 1998, p. 348. Carlo Callieri intervenne alla presentazione di un libro di Giuliano Cazzola avente ad oggetto una critica alla riforma approvata, esprimendo tale considerazione

I contenuti della riforma permettevano il passaggio al sistema contributivo da quello retributivo, il provvedimento alzava l'età pensionabile, introduceva la definizione tanto discussa dei lavori "usuranti"; le modifiche al sistema furono sostanziali e il voto espresso dai lavoratori circa l'accordo in occasione del referendum dell'11 giugno 1995 confermò l'adesione da parte dei cittadini alla riforma.

Nello stesso giorno si tenne il referendum che aveva ad oggetto diversi quesiti, di cui ben quattro interessarono il tema della rappresentanza sindacale: se il 64% circa dei votanti (lavoratori dipendenti, pensionati, disoccupati) confermarono le scelte dei vertici sindacali in merito alla riforma previdenziale, l'esito dei quattro quesiti aventi ad oggetto la rappresentanza sindacale non fu del tutto incoraggiante per i sindacati confederali maggiori. Di quattro quesiti, tre ottennero il sì dall'elettorato: uno prevedeva l'abolizione parziale dei limiti per la costituzione delle RSU, uno l'abolizione dei poteri conferiti al Presidente del Consiglio per stabilire quali fossero le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nel pubblico impiego, uno l'abolizione della trattenuta sindacale diretta sullo stipendio²¹¹. I referendum erano stati promossi da movimenti politici e sindacati autonomi; si temette un esito che potesse delegittimare il ruolo e le funzioni dei sindacati storici; sia le elezioni delle RSU del 1994, che si erano tenute nei primi mesi dell'anno in numerosi luoghi di lavoro nei settori del pubblico e del privato²¹², sia l'esito delle consultazioni referendarie confermarono la fiducia nelle confederazioni maggiori. I risultati del referendum tuttavia mostravano chiaramente i timori e le diffidenze della

in merito all'atteggiamento del governo e sottolineando come da parte dei sindacati vi fosse stata una chiusura dannosa per il confronto.

²¹¹ G. P. Cella – R. Pedersini, *Tra referendum e referendum. La riforma delle pensioni e l'11 giugno 1995* in CESOS, *Le relazioni sindacali in Italia*, op. cit. , pp. 391-396. Nel Rapporto CESOS 1994-1995 vengono analizzati i dati circa l'esito dei referendum su rappresentanza sindacale e riforma delle pensioni, riportati letteralmente i testi dei quesiti e i risultati delle consultazioni.

²¹² A. Accornero, *Introduzione. Le rappresentanze sindacali di base sui luoghi di lavoro* in M. Carrieri, *L'incerta rappresentanza. Sindacato e consenso negli anni '90: dal monopolio confederale alle rappresentanze sindacali unitarie*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 9. Nella premessa dell'opera, Mimmo Carrieri riporta i dati riguardanti la partecipazione alle elezioni delle RSU, partecipazione che fu pari al 75% dei lavoratori aventi diritto, e i dati che testimoniano il consenso del 90% dei votanti a favore delle tre maggiori confederazioni.

società civile per il rischio che le confederazioni limitassero la propria azione a quella di un sindacato-istituzione²¹³.

Il problema della rappresentatività, che aveva sin dagli anni Ottanta interessato i sindacati, in questa fase della storia della Seconda Repubblica assumeva un significato notevole, in quanto i maggiori sindacati vivevano una fase di transizione che richiedeva che venisse definito il nuovo ruolo di un sindacato che si autodefiniva “generale” e che tendeva alla conservazione delle sue funzioni politiche. Di fronte all’importanza riconosciuta alle tre maggiori confederazioni, che col Protocollo del 1993 acquisivano un ruolo fondamentale nella definizione della politica dei redditi e che avevano goduto di maggiore credibilità degli storici partiti italiani durante il crollo della prima repubblica, la definizione della “maggiore rappresentatività” in termini giuridici sembrava un dato essenziale per legittimare l’azione politica del sindacato italiano.

La Cgil si mostrò favorevole ad una regolazione per legge della maggiore rappresentatività del sindacato; non così la Cisl, tradizionalmente ostile a questa ipotesi poiché la sua visione del sindacato considerava questo una semplice organizzazione sociale rappresentativa degli iscritti che volontariamente ne facevano parte. Con un sistema elettorale prevalentemente maggioritario il sindacato poteva rafforzare la sua autonomia attraverso l’unità e la definizione della rappresentatività o rischiare di lasciarsi coinvolgere nella competizione elettorale dai partiti.

Sull’ipotesi di definire per legge limiti e criteri per misurare la rappresentatività del sindacato, si erano da sempre scontrate due opposte visioni del ruolo del sindacato; se la Cgil considerava il sindacato un’organizzazione con funzione sociale e politica che non guardasse solo agli iscritti ma fosse rappresentativo di tutti, la Cisl da sempre riteneva il sindacato un attore con funzioni contrattuali e pertanto attribuiva al sindacato il compito di rappresentare essenzialmente i bisogni degli iscritti. La Cisl era stata da sempre ostile a qualsiasi interferenza della legislazione in materia sindacale ed era stato difficile nei decenni di storia sindacale trovare un punto d’accordo per stabilire per via legislativa le regole per la rappresentatività.

²¹³ M. Mascini-M. Ricci, *Il lungo autunno freddo*, op. cit. , p.237.

Su questo punto la distanza era tale tra i due sindacati che la proposta di D'Antoni di progettare a breve termine l'unità sindacale non trovò immediato consenso nelle altre due confederazioni.

5. Emergenza occupazione: il centro-sinistra e il Patto per il lavoro.

Durante i mesi estivi del 1995 la disoccupazione raggiunse l'11,7%; il governo e le imprese mostrarono immediata attenzione all'urgenza di porre un argine alla crescente disoccupazione, che destava preoccupazioni maggiori al Sud, dove i tassi erano costantemente ed abitualmente più elevati che al Nord. Fu il Presidente di Confindustria, Luigi Abete, a rivolgersi a governo e sindacati proponendo un confronto sui problemi della disoccupazione e del Sud, ma lo scontro con la Cgil sul tema impedì un confronto immediato.

La manovra Finanziaria di Dini per l'anno 1996 non penalizzò le famiglie a basso reddito, causando negli industriali lo scontento per l'assenza di sgravi fiscali alle imprese, ma il governo di Lamberto Dini era stato nominato per portare a termine alcune riforme e leggi necessarie e, in un momento delicato per l'economia italiana, sembrò auspicabile che il governo durasse almeno fino all'approvazione della Finanziaria. Lo stesso Dini dichiarò che avrebbe rassegnato le dimissioni dopo l'approvazione della Legge e secondo quanto affermato, il 30 dicembre si dimise. Per l'Italia si apriva un semestre importante, durante il quale si attribuiva al Paese la Presidenza dell'UE; il Capo dello Stato preferì ritardare le elezioni e in questo spazio si inserì l'ipotesi di un governo di larghe intese con la collaborazione tra centro-destra e centro-sinistra, ma il tentativo fallì dopo pochi mesi e la data per le elezioni fu fissata per aprile.

L'ipotesi di un governo per le riforme che permettesse di rimandare la data delle elezioni in vista del semestre europeo fu tentata con l'incarico conferito ad Antonio Maccanico di formare il governo, salutata con entusiasmo dalla Cisl durante l'Assemblea dei delegati e dei quadri a Rimini del 2 febbraio, convocata per discutere di unità. Fu in questa occasione che Sergio D'Antoni ribadì la propria concezione di sindacato unitario, indicando i contenuti della sua proposta, che la Cisl aveva ripreso a presentare sin dal '94: «Dar vita ad un nuovo soggetto partecipativo, solidale, autonomo e pluralista che possa contribuire alla crescita dell'occupazione nel nostro Paese e ad una riforma dello Stato sociale con al centro

la famiglia>>²¹⁴; si trattava di un progetto non totalmente condiviso da Cgil e Uil che pensavano a tempi diversi e schemi diversi per la costituzione del sindacato unitario. Nello stesso intervento a Rimini, durante l'Assemblea di febbraio e durante la nomina di Maccanico, D'Antoni espresse soddisfazione per la scelta compiuta²¹⁵ che fallì per il mancato sostegno di tutte le forze politiche.

Gli schieramenti che parteciparono alla competizione elettorale furono l'Ulivo e Forza Italia, le alleanze erano solo in parte cambiate: da un lato l'Ulivo con leader Romano Prodi e con il sostegno di Rifondazione e del nuovo partito formato dall'ex presidente del consiglio Lamberto Dini; dall'altro il Polo che strinse alleanze anche con i due partiti nati dalla dissoluzione della Dc, con Berlusconi dunque si allearono anche Ccd e Cdu; al momento delle elezioni la vittoria dell'Ulivo ad aprile avvenne anche grazie al sostegno di Rifondazione Comunista, che consentì di raggiungere la maggioranza dei seggi alla Camera dei deputati.

Furono vari i commenti espressi dai leader sindacali dopo il successo della coalizione di centro-sinistra: Sergio Cofferati manifestò la difficoltà di distinguersi, per il sindacato, da un governo con una sensibilità accentuata verso i temi del lavoro e conservare la propria autonomia, e lo sforzo necessario del sindacato per non cedere alla tentazione di adeguarsi alle scelte del governo vista l'attenzione comune verso i temi e gli interessi che i due soggetti politici intendevano tutelare²¹⁶. Il commento del segretario generale Cisl, a pochi giorni dalla vittoria dell'Ulivo, fu un apprezzamento per la vittoria di uno schieramento non ostile ma favorevole alla concertazione e la principale considerazione del leader sindacale fu l'ipotesi che l'esito elettorale favorisse il processo grazie unitario ad una maggiore stabilità politica²¹⁷. Il progetto dell'unità sindacale fu coltivato dalla Cisl con il massimo impegno, fu a tal fine costituito un pool di 12 esperti che lavorarono per realizzare un documento per il nuovo sindacato unitario, tra i quali Guido Baglioni. L'ipotesi del

²¹⁴ S. Martano, *Rifondazione sindacale* in "Conquiste del Lavoro", anno 49-n. 22, 2 febbraio 1996, p. 1.

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ Cfr. M. Mascini-M. Ricci, *Il lungo autunno freddo*, op. cit., p. 265. Vedi anche: M. Mascini, *Profitti e salari*, op. cit., p. 191.

²¹⁷ Cfr. G. Guadagni, *E ora la Cisl rilancia* in "Conquiste del Lavoro", anno 49 - n. 91, 24 aprile 1996, p. 1.

sindacato unitario nella visione del segretario D'Antoni doveva guardare a realizzare un soggetto forte ed autonomo ma non avulso dalla politica, e il processo avrebbe dovuto realizzarsi entro il 1997: di fronte alla vittoria del centro-sinistra il progetto acquisiva un significato ancora maggiore. Si trattava di un governo certamente attento alle questioni sociali, ma gli anni di governo del centro-sinistra non furono privi di scontri che videro protagonisti non tanto i tre sindacati, quanto una parte della Cgil contro il nuovo governo .

I primi scontri tra sindacato e governo avvennero in seguito alla decisione del Ministro del Tesoro, ex Governatore della Banca d'Italia e Presidente del Consiglio che portò alla firma dell' accordo del 23 luglio, Ciampi, di indicare l'inflazione programmata per il 1997 nel 2,5%, rispetto alla previsione antecedente del 3%. La misura avrebbe dovuto riportare credibilità in Europa nei confronti dei governi italiani e la stabilità economica del Paese, avrebbe creato aspettative sulla diminuzione dell'inflazione e quindi portato un minimo rallentamento dei prezzi; il calo dell'inflazione era condizione essenziale per il rientro della lira nella banda dello Sme, che Ciampi e i più convinti europeisti consideravano condizione irrinunciabile per l'Italia. La decisione non trovò favorevoli tutti gli esponenti sindacali; dissensi vennero espressi subito da Sabattini della Cgil, segretario dei metalmeccanici, la categoria più importante e numerosa in quel momento in attesa del rinnovo contrattuale.

La *querelle* teneva conto dei rinnovi precedenti dei contratti che, prima della decisione del governo e con un'inflazione programmata superiore a quella prevista nel Dpef dal governo Prodi, avevano ottenuto aumenti superiori rispetto a quelli che avrebbero ottenuto i contratti rinnovati da quel momento in poi: l'inflazione programmata era stata fissata dal Protocollo di luglio al 3% per il 1997 e i metalmeccanici avevano iniziato le trattative per il rinnovo il 2 maggio del '96. L'intervento del ministro del Tesoro provocò il dissenso di Sabattini, mentre Cisl e Uil sembrarono più disponibili ad accettare la decisione, considerando che l'inflazione totale avrebbe mantenuto il livello previsto nei due anni. La vertenza ebbe una lunga durata e giunse a conclusione solo dopo sei mesi con l'intervento del

Ministro del Lavoro Treu; fu necessario nuovamente l'intervento del ministro del Lavoro per chiudere la vertenza.

Nel mese di luglio si tenne il XIII Congresso della Cgil, dove fu ribadita la posizione della Confederazione rispetto alla questione, e al Congresso fu fatto riferimento al problema dell'occupazione e del Mezzogiorno. Il segretario generale Sergio Cofferati definì, nella Relazione introduttiva al Congresso, "incomprensibile"²¹⁸ la scelta operata dal governo con il Dpef, che ripartiva la manovra per due terzi sulle entrate. L'inflazione, secondo quanto affermava il segretario, dipendeva principalmente dalla diminuzione dei consumi e dalla crescita dei profitti, che avevano fatto lievitare i prezzi²¹⁹. L'intervento del sindacato confederale trovava ragione nella volontà di confermare l'importanza del metodo della concertazione, e non nella "ricerca di legittimazioni date dall'uso di poteri impropri"²²⁰, sostenne il segretario Sergio Cofferati.

Trovato l'accordo per l'approvazione del Dpef, nuovi contrasti sorsero in merito alla questione della flessibilità nel dibattito sul problema dell'occupazione e della disoccupazione al Sud. Il nodo della disoccupazione era già stato affrontato da Cofferati al Congresso, dove si ricordava che il livello di disoccupazione era al 12% circa, ma al Sud era quasi più che doppio rispetto alla media nazionale, pari cioè al 22%. Da più tempo la Cgil proponeva di ridurre l'orario di lavoro settimanale a 35 ore a parità di salario per affrontare il problema, mentre Fossa, Presidente di Confindustria che fu eletto dopo Abete, guardava alla flessibilità e proponeva un confronto con le parti sociali e il governo per affrontare il problema.

Il "Patto per il lavoro" venne sottoscritto il 24 settembre del 1996; esso fu una conferma dell'applicazione del metodo della concertazione che era stato lodato dalle parti dopo l'accordo raggiunto nel '93, e prevedeva che fosse lo strumento legislativo a rendere esecutive le previsioni in esso contenute, affidando all'approvazione di

²¹⁸ S. Cofferati, *Relazione introduttiva* in XIII Congresso CGIL, Rimini 2-5 luglio 1996, p. 37.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 38. Afferma Cofferati a proposito dell'inflazione programmata nel Dpef: «... un altro aspetto di ordine generale ci contraria», e aggiunge, dopo aver indicato le motivazioni del dissenso attinenti all'effetto della decisione sui salari, «... la modifica del riferimento all'inflazione programmata per il 1997 altera i meccanismi dell'accordo del 1993...».

²²⁰ *Ibidem*, p. 39.

provvedimenti legislativi la sua piena realizzazione²²¹. Nel testo del Protocollo d'intesa del 1998 "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione" firmato due anni più tardi si ricordò che <<con il Patto del Lavoro del settembre 1996 si è raggiunto un accordo tra governo e parti sociali volto al perseguimento di obiettivi di sviluppo e di promozione adempiendo all'impegno di modificare il quadro normativo in materia di gestione del mercato del lavoro e crisi occupazionali, in direzione di un governo attivo delle dinamiche dell'occupazione>>²²².

Il dato di maggiore importanza fu la conferma di quel metodo che aveva consentito di rinnovare la struttura delle relazioni industriali in Italia, e che con il Patto per il Lavoro consentiva di affrontare un problema rilevante come la disoccupazione ad un tavolo triangolare: il governo si impegnava a ridurre gli oneri sul costo del lavoro e, nella premessa, prorogava di un anno i contratti di formazione al Sud, come più volte proposto da Confindustria. I diversi capitoli dell'accordo riguardavano: ricerca e formazione; occupazione, per incrementare la quale erano previste varie innovazioni nel mercato del lavoro con l'introduzione di forme contrattuali flessibili; infrastrutture; contratti d'area.

All'indomani della firma il quotidiano della Cisl "Conquiste del Lavoro" titola in prima pagina: "*Concertazione=Occupazione. Scritta un'altra fondamentale pagina dopo quella sulla politica dei redditi*". Le novità e i punti fondamentali contenuti furono il riferimento alla collaborazione delle istituzioni locali per combattere la disoccupazione, alla flessibilità come strumento necessario nel mercato del lavoro per la lotta alla disoccupazione; anche Confindustria, attraverso il vice presidente Carlo Callieri, espresse la propria soddisfazione per l'intesa raggiunta²²³, chiarendo che la Legge Finanziaria per il 1997 avrebbe dovuto confermare che le scelte del governo operate con l'accordo sarebbero andate nella "giusta direzione".

²²¹ G. Lauzi, *I sindacati confederali* in G. Baglioni - S. Negrelli - D. Paparella, *CESOS. Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1996-1997*, Roma 1998, p.308.

²²² Premessa al Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione.

²²³ L. Tatarelli, *Parla Callieri (Confindustria). Accordo valido* in "Conquiste del Lavoro", anno 49 – n. 215, 26 settembre 1996.

La flessibilità prevista dall'accordo venne accompagnata da misure che ne regolavano l'utilizzo; il problema dell'occupazione si era rivelato prioritario²²⁴ e l'accordo del '93 non aveva prodotto validi strumenti per contrastare la disoccupazione, come sarà poi ricordato nel "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione" sottoscritto nel 1998 dove, al paragrafo dedicato all'occupazione si legge:

Il ruolo positivo che il Protocollo del 23 luglio 1993 ha avuto all'interno del processo di risanamento dell'economia italiana è ormai ampiamente riconosciuto. Non altrettanto positivo è stato invece il bilancio per quanto riguarda il rilancio delle politiche di sviluppo e di crescita dell'occupazione²²⁵.

In realtà dal momento della sottoscrizione del Patto pochi furono i provvedimenti operativi per renderlo operante; contratti d'area, occupazione e Mezzogiorno non ottennero l'attenzione sperata dopo la firma dell'accordo.

La tregua non durò a lungo. Il governo presentò a settembre la Legge Finanziaria e a fronte dei vincoli europei, da una manovra di 32 mila miliardi prevista, espose alle parti una manovra da 62 mila miliardi²²⁶ di lire, che conteneva la previsione di una nuova imposta, l'Eurotassa, per consentire all'Italia di essere tra i Paesi che avrebbero adottato la moneta unica. Un primo successo si ebbe il 24 novembre, quando la lira rientrò nello Sme; a dicembre fu approvato il disegno di legge sulla flessibilità previsto dall'accordo.

Il governo Prodi, stretto fra i vincoli di Maastricht, le richieste di Confindustria e l'insoddisfazione di Rifondazione e parte della Cgil, si trovò ad affrontare una nuova questione: le 35 ore settimanali da tempo al centro dell'attenzione e del dibattito politico e sociale.

²²⁴ G. Baglioni, *Il sistema delle relazioni industriali in Italia: caratteri ed evoluzione storica* in G.P. Cella- T. Treu, *Le nuove relazioni industriali*, op. cit., p. 43.

²²⁵ *Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione*, alla voce *Le politiche per lo sviluppo e l'occupazione*.

²²⁶ M. Mascini-M. Ricci, *Il lungo autunno freddo*, op. cit., p. 280.

6. Orario e flessibilità: lo scontro sulle 35 ore. Il governo Prodi tra Rifondazione e Confindustria per la definizione di nuove regole.

Se il sindacato era riuscito a giungere a marzo a conclusione della vertenza dei metalmeccanici ottenendo aumenti delle retribuzioni vicini alle sue richieste, Confindustria, ottimista sulla politica filoeuropea del governo, era in attesa di una verifica delle scelte sulla politica economica che il governo avrebbe compiuto in ottemperanza agli accordi precedenti. Si attendeva, da parte delle imprese, una maggiore attenzione ai problemi della produzione e una posizione meno orientata ad assecondare le richieste del sindacato, come era avvenuto con la Fiom per la firma del contratto dei metalmeccanici cui era stato concesso un aumento in linea con le sue richieste.

Il dibattito sull'orario di lavoro andava avanti da tempo; i cambiamenti del sistema produttivo subentrati negli anni Ottanta avevano causato mutamenti nel mercato del lavoro; la disoccupazione doveva essere ridotta e i mezzi per incrementare l'occupazione di cui si discuteva da tempo erano flessibilità e maggiori investimenti.

Il Patto del Lavoro costituì un primo intervento a favore dell'occupazione e la successiva approvazione del pacchetto di leggi sulla flessibilità e sui nuovi contratti di lavoro confermò l'impegno del governo per combattere il fenomeno della disoccupazione.

La strada della flessibilità era irrinunciabile ma da parte dei sindacati le proposte non erano univoche e tanto meno Confindustria esprimeva piena adesione alle richieste del sindacato. Nel XIII Congresso della Cgil la Confederazione aveva affrontato il tema della riduzione dell'orario di lavoro a 35 ore come antidoto ai problemi della disoccupazione incontrando l'ostilità delle imprese; ma sull'orario si discuteva da tempo. L'accordo del 1993 prevedeva una ridefinizione delle norme sull'orario di lavoro per mezzo di leggi approvate in Parlamento ma la fine anticipata della legislatura aveva impedito che il tema fosse affrontato subito dopo la firma del

protocollo²²⁷. Durante l'XI legislatura era stata costituita una commissione destinata ad analizzare e preparare una proposta che il Cnel avrebbe seguito, per poi coinvolgere le parti nel dibattito e per giungere all'approvazione di una legge con il consenso delle parti sociali.

La proposta della Cisl era quella di introdurre la flessibilità dell'orario attraverso incentivi al part-time e alla formazione²²⁸ e attraverso il ricorso allo straordinario che avrebbe portato benefici e risparmi all'azienda senza però incrementare l'occupazione; si trattava di una proposta per una ridefinizione dell'orario di lavoro attraverso la flessibilità accompagnata dalla tutela del lavoratore per mezzo della legge.

Al XIII Congresso confederale nel maggio del 1997 la Cisl invitò le imprese ad investire più di quanto non facessero ma lanciò anche un invito alla “flessibilità contrattata”²²⁹ per contrastare il fenomeno della disoccupazione: occupazione e disoccupazione erano dunque al centro del dibattito sindacale.

Le 35 ore settimanali furono riproposte durante il primo governo Prodi da Rifondazione Comunista, non disposta a rinunciare alla richiesta, che in occasione della discussione della legge finanziaria per l'anno '98 nell'ottobre del 1997 fece mancare il suo appoggio al governo: il Presidente del Consiglio Prodi si dimise, ritirando le sue dimissioni dopo poco. Il vicino ingresso in Europa e la congiuntura economica imponevano un periodo di stabilità politica irrinunciabile per raggiungere l'obiettivo: il governo riprese a trattare con Rifondazione per trovare una soluzione accettabile alla questione dell'orario di lavoro.

Il partito Rifondazione Comunista chiese un provvedimento sulle 35 ore e una revisione dell'accordo sulle pensioni del governo Dini più favorevole ai lavoratori in materia di pensioni di anzianità: il governo cercò l'accordo con Bertinotti e presto vi fu un incontro con le parti sociali per discutere i termini del problema. Il 21 ottobre, a pochi giorni dallo scontro, le parti sociali ribadirono il valore della concertazione;

²²⁷ G. Olini, *Orario: la proposta della Cisl* in “Il Progetto” n. 80, marzo-aprile 1994, pp. 63 e segg.

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ CNEL, *Rapporto 1997-1998. Le relazioni sindacali in Italia*, 2000, p.491. Bozza di stampa. La flessibilità contrattata nel Mezzogiorno proposta dalla CISL al Congresso non si identificava con il tentativo di ripristinare le gabbie salariali al Sud, definite da Sergio D'Antoni strumenti iniqui e rigidi.

Confindustria aveva protestato manifestamente contro le scelte del governo e anche Cisl e Uil non concordavano con Bertinotti e Cgil sulla proposta delle 35 ore. I timori che le intese sulla politica dei redditi, e la “costituzione delle relazioni industriali” venissero messe in discussione dalle richieste di Rifondazione, indussero le parti a partecipare al vertice per ribadire il proprio impegno a rispettare i contenuti dell’accordo del ’93. Fu in questa occasione che fu ribadito il rispetto per le regole definite nell’accordo di luglio, tra cui la previsione che fossero le parti ad un tavolo negoziale a discutere di orario di lavoro, una materia assolutamente non delegabile alla legge ma che era stata e avrebbe dovuto essere oggetto di contrattazione tra le parti.

Le posizioni della Uil vennero ribadite nel Congresso nazionale del febbraio ’98 a Bologna. Nella relazione del segretario generale Larizza si ricordò il significato della concertazione, un modello – e non uno strumento – che si basa sul confronto con le istituzioni e non sul conflitto, ricordando che “l’accordo politico sulle 35 ore è fuori da questa logica”²³⁰ e che la questione avrebbe dovuto essere affidata alla libera contrattazione tra le parti. La scelta del governo avrebbe dovuto trovare un limite nell’interferenza sul confronto sociale e non rimettere l’intera questione alle scelte di Governo e Parlamento.

In discussione era dunque la scelta della concertazione, che era stata compiuta in passato da alcuni anni, assegnando al sindacato una “funzione elevata di ordine politico” in assenza di stabilità dei governi, scelta che la Uil riteneva avrebbe dovuto essere regolamentata attraverso legge ordinaria perché non fosse più il frutto di circostanze contingenti ma desse vita ad un modello istituzionalizzato.

Da queste considerazioni Larizza espresse l’ idea di sindacato che la Uil intendeva realizzare: un soggetto autonomo, unitario ma pluralista, protagonista del cambiamento, secondo un modello ispirato alla concertazione e alla partecipazione.

²³⁰ P. Larizza, *Relazione al 12° Congresso nazionale*, 4-8 febbraio 1998, Bologna, p. 19. Istituto di Studi Sindacali, Archivio Storico UIL, Roma. La critica rivolta dal segretario della UIL all’accordo non si limitava al metodo adottato, quello di realizzare “un patto politico-governativo che prevede la quantità di riduzione degli orari e dei tempi per realizzarla...”, ma era rivolta agli stessi contenuti della proposta delle 35 ore che, secondo Larizza, non avrebbe avuto riflessi positivi sull’occupazione, ma avrebbe potuto produrre l’involontaria conseguenza di far aumentare il costo del lavoro e con esso prezzi e tariffe, contravvenendo allo scopo prioritario per cui le parti si erano impegnate nella politica dei redditi attraverso la concertazione (pp. 20-23).

Durante i primi giorni del Congresso da Parigi si espresse Fossa, condannando qualsiasi “legge coercitiva e dirigista” e dichiarandosi favorevole a una “normativa programmatica”²³¹ flessibile, che lasciasse ad aziende e sindacati la libertà di trattare.

Il problema delle 35 ore si acuì nel momento in cui, a marzo, il governo varò il disegno di legge sulle 35 ore; in una riunione serale del 24 marzo il Consiglio dei Ministri varò il provvedimento che il giorno seguente andò all’esame dei sindacati, provocando reazioni drastiche da parte di Confindustria e imprese. Fu il presidente Fossa a dichiarare che vi era stata una rottura che rimetteva in discussione la concertazione e il modello delineato con l’accordo del ’93, affermando: “Il Governo ha di fatto liquidato il processo di concertazione triangolare” e Giovanni Agnelli, che meglio di chiunque rappresentava l’industria italiana, definì le 35 ore “una sciagura”²³².

La sera precedente all’accordo, seduti al tavolo per discutere il disegno di legge, i rappresentanti dei sindacati si erano rifiutati di prendere in esame il testo in assenza di Fossa, ma tale disponibilità al confronto non fu sufficiente a convincere gli industriali a proseguire sulla via del confronto, poiché essi videro messi in dubbio i criteri stabiliti dall’accordo sulla politica dei redditi, considerato la “carta delle relazioni industriali”. Il provvedimento varato prevedeva le 35 ore dal 2001, e ancora Agnelli lo definì “una maledizione per il Paese, una palla al piede per l’economia”²³³, e la stabilità delle relazioni industriali sulla politica dei redditi sembrò oscillare.

Il 2 maggio si verificò un evento di notevole portata: l’Italia fu accolta tra i Paesi che avrebbero partecipato all’Europa monetaria; per il Paese e per il Governo che aveva perseguito con convinzione questo obiettivo fu una conquista di fondamentale importanza; la maxistangata che aveva imposto sacrifici alla società civile aveva consentito all’Italia di entrare a pieno titolo tra i Paesi che avrebbero

²³¹ D. De Sanctis, *Coraggio, Uil. “ Più sindacato ” è lo slogan. Le sfide sono le 35 ore e l’unità in “Conquiste del lavoro”*, anno 51- n. 24, 4 febbraio 1998, p. 1.

²³² D. De Sanctis, *35 ore, approvato il disegno di legge in “Conquiste del Lavoro”* anno 51-n. 66, 25 marzo 1998, p. 1.

²³³ D. De Sanctis, *Orario, in 5 articoli il disegno di legge in “Conquiste del lavoro”*, anno 51-n.66, 25 marzo 1998, p. 3. Nei giorni immediatamente antecedenti si era avvertita la volontà del Governo di approdare al disegno di legge in fretta, dopo l’allontanamento di Confindustria da Palazzo Chigi.

adottato la moneta unica europea. La soddisfazione per i risultati raggiunti consentì al governo di riaprire il dialogo con Fossa, ancora una volta interrotto nei mesi successivi dalla Confindustria dopo la richiesta rivolta dal governo agli imprenditori di investire di più.

Alla difficoltà a dialogare con Confindustria si aggiunse dopo pochi mesi lo scontro tra governo e Rifondazione sulla Legge Finanziaria: l'accordo sull'orario che aveva compromesso i rapporti con le parti sociali non fu sufficiente ad impedire la caduta del governo.

7. Concertazione e sviluppo: un nuovo accordo per la competitività.

Dopo quattro anni l'accordo di luglio sarebbe giunto a scadenza e si sarebbe resa necessaria una sua revisione o una sua riconferma; per questo fine era stata nominata una Commissione apposita dal ministro Treu che studiasse le possibili ed eventuali riforme dell'accordo. La lunga *querelle* sull'orario di lavoro aveva assorbito l'attenzione della politica e del sindacato, che rimandarono il confronto sulla materia: sulla concertazione vi era pieno accordo tra le forze politiche e sindacali, ma il vero nodo da affrontare era la struttura contrattuale.

Il doppio livello contrattuale previsto nel '93, era stato contestato prima dell'accordo da Confindustria ma questa vi aveva poi aderito; i sindacati non erano disposti a rivedere la struttura contrattuale e il doppio livello nazionale e aziendale della contrattazione, ma i cambiamenti delle condizioni dell'economia nazionale richiedevano che si riaprisse il confronto. Con un'inflazione intorno al 2% le regole andavano riviste, in più molti contratti a livello aziendale avevano stabilito aumenti per lo più fissi²³⁴ e non flessibili come previsto.

Le varie ipotesi al vaglio della Commissione contenevano diverse possibilità, come quella di rendere alternativa la contrattazione aziendale rispetto a quella nazionale, ma l'ipotesi non era gradita ai sindacati. Il rispetto del metodo della concertazione e la politica dei redditi erano una conquista ancora recente; la revisione delle regole si presentava necessaria per il mantenimento della pace sociale e della stabilità economica: l'assetto previsto nel '93 andava rivisto per evitare che si mettesse in discussione il modello adottato con l'accordo di San Tommaso.

Confindustria, da sempre ostile al doppio livello contrattuale e al "confronto regolato", e divisa al suo interno sulla questione, al momento del rinnovo del contratto dei metalmeccanici ridiscusse le regole stabilite nel '93.

²³⁴ M. Mascini, *Profitti e salari*, op. cit. , p. 205. Tali aumenti erano stati causa di un aumento imprevisto del costo del lavoro, perché il doppio livello contrattuale prevedeva che i contratti aziendali non potessero sostituire nel merito quelli nazionali ma prevedere aumenti salariali in base agli incrementi di produttività delle aziende. Così non era stato: spesso le imprese avevano stabilito degli aumenti fissi. La contrattazione aziendale, secondo quanto previsto con l'accordo di San Tommaso, non era obbligatoria ma si presentava come una mera possibilità per le aziende. Al momento dell'accordo non era stata prevista la possibilità di un aumento generalizzato e fisso.

Le forze politiche furono presto impegnate su un altro fronte; il governo Prodi presentò la Finanziaria al Parlamento che ottenne il voto favorevole di Cossutta ma non di Bertinotti: per un solo voto il governo Prodi cadde e si aprirono scenari nuovi. Non era la prima volta che il partito di Bertinotti esprimeva il proprio dissenso verso una scelta del governo e presentava opinioni difformi rispetto ai partiti di governo che aveva appoggiato dall'esterno durante la campagna elettorale del '96; il governo, con l'accordo politico sulle 35 ore, aveva già mostrato la volontà di rivedere alcune scelte di politica economica e industriale per dare priorità alla stabilità politica²³⁵.

L'obiettivo dell'Europa aveva convinto la classe dirigente a perseguire la stabilità come condizione primaria per la crescita dell'Italia; prima che l'obiettivo del 2 maggio fosse raggiunto, il governo non aveva voluto compromettere l'esito di un lungo periodo di sacrifici dell'intero Paese per riaggiustare i conti dello Stato, ma ora si poneva la necessità di favorire la crescita, come il ministro Ciampi aveva più volte sottolineato, e ciò imponeva l'approvazione di una finanziaria che favorisse gli investimenti anche dall'estero.

Le richieste di Rifondazione riguardavano le politiche sociali, il mercato del lavoro e le relazioni industriali e ciò non poteva non aprire un dibattito sul sindacato e sul suo rapporto con i partiti politici²³⁶; i sindacati confederali non contestarono la manovra finanziaria, riaffermando invece l'importanza della stabilità politica ed economica e della politica dei redditi, che mal si conciliava con accordi politici su temi sociali e sulla materia del lavoro, non discussi con le parti sociali ma realizzati con l'accordo delle sole forze politiche. L'atteggiamento di Rifondazione creava delle profonde difficoltà interne alla Cgil, che temendo di perdere il consenso di parte dei militanti e iscritti che si identificavano con il partito di Bertinotti, non contestò le sue richieste.

Con 312 sì contro 313 no al momento di esprimere il voto sulla manovra presentata in Parlamento il governo Prodi cadde, lasciando a Scalfaro l'onere di

²³⁵ N. Forlani, *Rifondazione, il partito sindacato* in "Conquiste del lavoro", 7 luglio 1998, pp. 1-2.

²³⁶ *Ibidem*. «<Rifondazione comunista legittima la sua presenza nel governo giocando un ruolo di partito- sindacato su un terreno massimalista e demagogico che mina alla radice la possibilità di capitalizzare i benefici della stabilità politica... Qui si innesta la riflessione del rapporto tra governo e sindacato e sul futuro della politica dei redditi>>, fa notare Natale Forlani.

provvedere a decidere tra l'ipotesi di indire nuove lezioni e quella di nominare un nuovo governo; avviate le consultazioni con Leone e Cossiga, Mancino e Violante e i leader dei partiti, le ipotesi considerate da Scalfaro furono un nuovo governo a guida D'Alema o Prodi o un governo tecnico a guida Ciampi che portasse il Paese fino all'approvazione della nuova legge finanziaria.

Fu proprio il sindacato, e Confindustria, a temere conseguenze drammatiche della crisi sui rapporti triangolari; Morese affermò: "A rischio il rilancio dello sviluppo e della concertazione", D'Antoni definì eventuali elezioni "un grande danno".

Le conseguenze immediate sui rapporti governo-sindacati-Confindustria furono lo slittamento della verifica degli accordi del '93, che avrebbero dovuto essere rinnovati a luglio, e del rinnovo dei contratti; il segretario della Cgil fece notare che l'evento aveva aperto "una serie di incognite consistenti" anche nel merito delle politiche sociali²³⁷, mentre Musi della Uil ricordò che finanziaria, provvedimenti sul lavoro e restituzione dell'eurotassa restavano da quel momento completamente sospesi²³⁸.

Fossa espresse preoccupazioni per la crisi sopravvenuta in una delicata fase nel contesto internazionale e auspicava soluzioni rapide che impedissero che la stabilità economica fosse compromessa. La crisi si concluse a fine mese con l'incarico a D'Alema, dopo settimane di consultazioni e summit tra i dirigenti dei partiti maggiori e dei piccoli partiti, come l'Udr che offrì il sostegno ad una maggioranza di centro-sinistra.

Il momento si presentava delicato non soltanto per il momento internazionale ma anche per l'imminente scadenza del mandato del Capo dello Stato; prima delle nuove elezioni al Parlamento spettava eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

Dopo la nomina il nuovo Presidente del Consiglio presentò il proprio programma e lo sottopose alla firma dei rappresentanti parlamentari, preannunciando che avrebbe riproposto il disegno di legge finanziaria così come era stato presentato dal governo Prodi, senza variazioni; per i sindacati il nuovo governo rappresentò la

²³⁷ G. G., *312!* in "Conquiste del lavoro" anno 51-n. 225-226, 10-11 ottobre 1998, p. 1.

²³⁸ *Ibidem*.

premesse per riprendere a parlare di concertazione e tornare a dialogare sulle relazioni industriali per rilanciare l'idea di un nuovo patto.

Il primo atto compiuto dal nuovo Presidente del Consiglio, dopo l'approvazione della finanziaria, fu l'incontro con le parti sociali per giungere alla definizione delle nuove regole per la politica dei redditi; l'obiettivo della crescita sostituiva quello altrettanto ambizioso della stabilità, perseguito dai precedenti governi per l'ingresso dell'Italia tra i Paesi della moneta unica. Raggiunti i parametri stabiliti a Maastricht, occorreva favorire la crescita e lo sviluppo dell'economia italiana per renderla competitiva in un contesto di economia globale.

Verso questi obiettivi si dirigeva il nuovo governo con la firma del "Patto di Natale", sottoscritto dal governo e dalle 32 sigle firmatarie dell'accordo del 1993²³⁹ dopo una trattativa durata quattro mesi. Le misure indicate nel nuovo protocollo avevano ad oggetto la riduzione della pressione fiscale e degli oneri contributivi; l'assetto contrattuale vigente veniva mantenuto, ma si indicava l'importanza della concertazione decentrata per favorire l'occupazione. Altro capitolo importante fu quello dedicato alla formazione, come elemento necessario per accrescere la competitività del Paese e delle aziende; rispetto alla concertazione nel documento si affermava:

il governo ritiene necessario rafforzare la concertazione dando maggiore rilievo alla sessione di primavera anche in vista del piano per l'occupazione da presentare alla UE a giugno. La concertazione sarà estesa agli enti locali e sarà rafforzata nel campo dei servizi di pubblica utilità²⁴⁰.

Il segretario Sergio D'Antoni affermò, in un articolo su un quotidiano della Cisl:

²³⁹ G. Guadagni, *Patto sociale, le regole del 2000* in "Conquiste del lavoro", anno 51-n.288, 23 dicembre 1998, p. 1.

²⁴⁰ *Ibidem*. La concertazione torna ad essere, con l'accordo del 1998, il modello più idoneo ad affrontare le difficili sfide cui il Paese andava incontro. L'occupazione costituiva il problema al quale l'accordo del '93 non aveva trovato soluzioni efficaci. Con il nuovo patto sociale la concertazione si conferma come il metodo privilegiato per trovare soluzioni adeguate ai problemi socio-economici del Paese.

... è un fatto che oggi il principio della politica di concertazione viene rimesso in primo piano come condizione per affrontare i temi del lavoro, dell'occupazione, dello sviluppo nelle aree deboli del Paese.

... ricordiamo bene come, grazie alla concertazione, l'Italia abbia superato nel '92 e nel '93 una delle più gravi crisi della sua storia recente. Il sindacato fu allora protagonista....

[...] questo accordo di Natale del 1998 segna una tappa importante e mostra che l'iniziativa del sindacato ha centrato positivamente il bersaglio²⁴¹.

L'accordo conteneva diverse previsioni come la riduzione del costo del lavoro, vantaggi fiscali per agevolare le aree in difficoltà, sostegno alla formazione, semplificazione delle procedure amministrative per favorire gli investimenti delle imprese, spesso oppresse da lungaggini burocratiche, sostegno alla formazione con la previsione dell'innalzamento dell'età dell'obbligo scolastico. I punti qualificanti dell'accordo furono dunque: concertazione, formazione, semplificazione amministrativa, riduzione delle aliquote Irpef, assetti contrattuali, sgravi contributivi²⁴².

Il valore dell'accordo dimostrava che la concertazione in Italia non rappresentava esclusivamente un modello di relazioni industriali ma un metodo che consentiva a governi relativamente deboli di operare scelte scatenanti conflitti e dissensi²⁴³.

Secondo osservatori e rappresentanti degli imprenditori, la concertazione scivolava invece verso un ruolo di puro sostegno agli esecutivi, poiché proprio il Patto di Natale dimostrava che i contenuti dell'accordo non riguardavano affatto variabili su cui le parti sociali sarebbero potute intervenire per semplice carenza di strumenti²⁴⁴ ma erano il contenuto del programma di un governo al quale i sindacati maggiori avevano manifestato il proprio assenso.

La concertazione, nonostante le diverse valutazioni, si presentava come modello privilegiato per affrontare le difficoltà del Paese; per tutti gli anni Novanta

²⁴¹ S. D'Antoni, *La concertazione si fa sistema* in "Conquiste del lavoro" anno 51- n. 288, 23 dicembre 1998, p. 1.

²⁴² Cfr. "Il sole 24 ore", 11 dicembre 1999 in S. Rogari, *Sindacati e imprenditori*, op. cit., p. 273.

²⁴³ Cfr. *Il sistema italiano di concertazione sociale: problemi aperti e prospettive di evoluzione*. Introduzione in CNEL, *Rapporto 1997-1998*, op. cit., p. 462. Bozza di stampa.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 472.

essa era riuscita ad offrire soluzioni prima per combattere l'inflazione, poi per rispettare i parametri di Maastricht, infine per predisporre un programma che combattesse la disoccupazione.

Il sindacato italiano restava un'organizzazione dotata di un forte peso, un'organizzazione sociale che agiva su un terreno politico senza essere sottoposta a verifiche di democraticità se non attraverso le elezioni delle Rsu e i referendum sugli accordi sottoscritti. Esso attraversava tuttavia una crisi di identità, poiché era chiaro che occorreva recuperare spazio sul terreno della rappresentanza delle categorie non "tradizionali", sulla base del valore della solidarietà che non faceva più presa tra i lavoratori come negli anni Sessanta e Settanta. Bisognava trovare il giusto significato da dare alla parola "flessibilità", che appariva necessaria per un nuovo corso dell'economia, ma che occorreva contemperare con le garanzie e le tutele del lavoratore e delle nuove figure professionali che avevano cambiato il mondo del lavoro, rendendolo più eterogeneo e che chiedeva nuove risposte da parte delle organizzazioni sociali collettive.

Capitolo 4 I nuovi orizzonti del sindacalismo

1. *Il sindacato al Sud dal secondo dopoguerra all'Assemblea dell'Eur.*

Nel 1944 si firmava il Patto di Roma con cui nasceva la Cgil unitaria, espressione della collaborazione delle forze politiche e sindacali antifasciste, che vedevano nel sindacato unitario un'organizzazione idonea a contribuire alla ricostruzione del Paese e ad organizzare sindacalmente le masse.

Nel Sud del Paese erano giunte le forze alleate mentre si ricostituiva il sindacato unitario e fu qui che per la prima volta si manifestarono subito le fratture interne al sindacato, quando a Salerno rinacque la Cisl, organizzazione sindacale cattolica che rivendicò una propria identità culturale più che politica o ideologica²⁴⁵. La peculiarità del sindacalismo meridionale fu anche conseguenza di una diversità, rispetto all'esperienza settentrionale, nella percezione dell'esperienza della Liberazione da parte delle popolazioni e della presenza di classi dirigenti conservatrici.

Al Sud il sindacato rinacque in circostanze caratterizzate da una << carica di tensione più sociale che politica. Ciò fu determinato [...], anche e soprattutto, dal profondo e diffuso stato di disgregazione sociale delle popolazioni meridionali >>²⁴⁶; questa fu dunque un'altra delle ragioni che rese difficile la costituzione di una forte organizzazione di massa al Sud, dove la disgregazione sociale ha avuto per lungo tempo un ruolo non secondario rispetto al mancato rafforzamento del ruolo del sindacato.

Subito dopo la guerra, al Nord come al Sud il sindacato partecipò alla ricostruzione con la sua presenza nelle fabbriche, ma al Sud, dove il disagio e l'indigenza della popolazione erano maggiori, ebbero presto inizio frequenti lotte bracciantili e lotte per l'occupazione. L'attività lavorativa al Sud fu per lunghi anni di tipo prevalentemente agricola, tanto che durante il primo Congresso della Cgil unitaria

²⁴⁵ Cfr. G. Acocella, *La Cisl nel Mezzogiorno 1950-1977* in "Rassegna sindacale", Quaderni, anno XVI-n. 71, marzo-aprile 1978, pp. 65-67.

²⁴⁶ R. Scheda, *Autonomia e rinnovamento nel sindacato meridionale* in "Rassegna sindacale", Quaderni, anno XVI-n. 71, marzo-aprile 1978, p. 34.

nel 1947 a Firenze prevalse, nel dibattito sindacale, la tesi “agrarista”, espressa nella mozione dei cattolici presenti in Commissione economica a Roma, che reclamavano l’urgenza di affrontare il problema del latifondo²⁴⁷, ritenendo che il problema dell’industria andasse affrontato con <<la ricostruzione dell’industria già esistente>>²⁴⁸, e trascurando l’ipotesi di procedere alla creazione di nuove attività industriali.

Sin da questi anni il sindacato seguì la “linea produttivistica” improntata alla solidarietà, alla collaborazione tra le forze produttive e allo sviluppo della produzione, come fu evidente dal dibattito nella Cgil unitaria. La fine degli anni Quaranta portò con sé mutamenti nel panorama sindacale italiano; nel 1950 la Cgil si era scissa e due nuove confederazioni erano sorte dalla scissione: la Lcgil, poi divenuta Cisl, con l’unione tra i cattolici e la Fil, e la Uil. La nascita delle nuove centrali sindacali avvenne mentre la Cgil presentava il <<Piano del Lavoro>>, elaborato dalla Cgil di Giuseppe Di Vittorio, segretario generale della Confederazione proveniente dalla file del bracciantato pugliese. Il Piano fu elaborato come alternativa ai programmi di politica economica dei primi governi De Gasperi e mirava allo sviluppo dell’economia nazionale e alla riduzione della piaga della disoccupazione, presente soprattutto al Sud. Esso prevedeva nuovi investimenti, incremento dell’occupazione agricola ed industriale e sviluppo, attraverso investimenti e opere pubbliche.

Contestualmente fu approvata dal governo la legge nota come <<Cassa per il Mezzogiorno>> (legge 10 agosto 1950, n. 646), che doveva favorire l’intervento dello Stato per la realizzazione di opere straordinarie di pubblico interesse al Sud.

Gli anni Cinquanta videro il Mezzogiorno come un’area di marginalità sociale e produttiva, dove l’attività prevalente continuò ad essere di tipo agricolo mentre nel resto del Paese l’agricoltura assumeva minore importanza di fronte alla crescita delle industrie; questo fenomeno fu il detonatore di un esodo della popolazione dal Sud al

²⁴⁷ Commissione economica della Cgil, *Mozione sui problemi del Mezzogiorno presentata al I Congresso nazionale della Cgil unitaria, Roma* in *I Congressi della Cgil*, Roma, Editrice Sindacale Italiana, 1970, vol. II, p. 382. Il documento è contenuto in: S. Bartolozzi Batignani (a cura di), *Sindacato e Mezzogiorno (1945-1972)*, Giuffrè Editore, p. 57.

²⁴⁸ *Ibidem*.

Nord e dalle campagne alla città che provocò un inurbamento convulso. Sia questi fenomeni che il Piano del Lavoro e la legge sulla Cassa accrebbero l'interesse del mondo sindacale per i problemi del Mezzogiorno, che trovarono ampio spazio nel dibattito aperto dai Convegni della Cassa per il Mezzogiorno.

Il problema agricolo occupava uno spazio importante nel dibattito sindacale sull'arretratezza del Sud, ma già nei primi anni Cinquanta fu dedicata maggiore attenzione all'importanza degli investimenti industriali. Nell'ambito del secondo Convegno della Cassa le due posizioni della Cisl e della Cgil sulle strategie da adottare mostrarono di convergere sulla questione dell'industrializzazione; a tal proposito Di Vittorio espresse il proprio accordo con quanto uno dei più importanti relatori, il professor Saraceno, aveva esposto circa la necessità del sostegno pubblico ai programmi di industrializzazione meridionale.

Il segretario della Cgil ritenne indispensabile che quel processo di industrializzazione auspicato avvenisse con l'intervento dello Stato, e che la Cassa si orientasse a tal fine²⁴⁹;

la Cgil riteneva opportuno, per favorire lo sviluppo al Sud, evitare il blocco dei salari già bassi e provvedere ad una diversa gestione del latifondo per lottare contro il monopolio delle terre.

In questo decennio il sindacato, al Sud come al Nord, non riuscì ad incidere sulle linee di politica economica tracciate da governi e sulle decisioni degli industriali; la Cisl espresse l'obiettivo che esso divenisse «fattore soggettivo di sviluppo» al Sud, dove «ispirandosi a criteri e riprendendo forme organizzative e di azione inadeguate all'ambiente, è(era) divenuto una delle numerose "istituzioni"»²⁵⁰. Di Vittorio, negli stessi anni elencò dettagliatamente gli obiettivi concreti che il sindacato si proponeva di raggiungere attraverso la lotta: riforma agraria, opere pubbliche, eguaglianza dei salari. Questo era quanto, secondo il segretario, occorreva

²⁴⁹ Cfr. G. Di Vittorio, *Mezzogiorno, occupazione e processo di industrializzazione. Discorso al II Convegno promosso dalla Cassa per il Mezzogiorno*, Napoli, 4-5 novembre 1953 in *Cassa per il Mezzogiorno*, «Atti del II Convegno di Napoli 4-5 novembre 1953». Il discorso è raccolto nello studio condotto da S. Bartolozzi Batignani, op. cit., pp. 109 e segg.

²⁵⁰ CISL, *Il movimento sindacale come fattore «soggettivo» dello sviluppo del Mezzogiorno*. Relazione presentata al Congresso internazionale di studio sul problema delle aree arretrate. Milano, 10-15 ottobre 1954 in S. Bartolozzi Batignani, op. cit., p. 125.

fare sul piano rivendicativo, mentre dal punto di vista organizzativo era necessario che il sindacato passasse, a dispetto del suo carattere di “movimento” nelle aree del Mezzogiorno, a rappresentare una vera e propria organizzazione sindacale.

La disgregazione sociale, che non facilitava la crescita di un sindacato di classe forte ed omogeneo, era un dato strutturale della società meridionale derivante in primo luogo dalla struttura del sistema economico ma era anche frutto della gestione politica del Sud²⁵¹, e ciò impediva la formazione di strutture orizzontali che potessero creare coesione sociale e per tale via incidere sulla politica economica.

Gli anni Sessanta furono anni di rinnovamento politico; con la nascita dei primi governi di centro-sinistra il tema della programmazione economica divenne centrale nel dibattito politico. Si ricordi l'importanza attribuita alla *Nota Aggiuntiva* di La Malfa, con la quale alla programmazione si attribuiva il compito di favorire lo sviluppo attraverso l'intervento dello Stato. Dopo che il Piano Vanoni era rimasto inefficace²⁵², si costituì una Commissione per la programmazione con la partecipazione di sindacati e imprenditori. Sulla scia del dibattito politico sulla programmazione, la questione meridionale veniva assumendo una posizione centrale; anche il sindacato aveva collocato il problema nell'ambito della questione nazionale: lo sviluppo del Sud era divenuto un problema nazionale, dal quale la crescita economica del Paese non poteva prescindere.

In questo decennio, il sindacato cominciò ad elaborare una strategia per il perseguimento di riforme più vaste da realizzarsi per mezzo della programmazione: ma se inizialmente sindacato classista e sindacato cattolico avevano concordato sulla linea di sviluppo al Sud, dopo i primi anni Cinquanta essi seguirono strategie molto differenti. Questo dissenso proseguì nel decennio seguente sul tema dell'industria per poli, che trovò il consenso della Cisl ma non della Cgil, e sul tema della contrattazione per settori ed aziende basata sulla produttività, che la Cgil accettò con ritardo.

²⁵¹ C. Donolo, *Struttura sociale, disgregazione e istituzioni nel Mezzogiorno* in “Rassegna sindacale. Quaderni”, anno XVI-n.71, marzo-aprile 1978, pp.105-107.

²⁵² A. Paci, *Introduzione* in F. Peschiera (a cura di), *Sindacato industria e Stato negli anni del centro-sinistra. Storia delle relazioni industriali in Italia dal 1958 al 1971*, vol. III, Quaderni di storia diretti da G. Spadolini, Le Monnier, Firenze, 1983, p. IX.

La Cgil e la Cisl avevano conquistato nel Sud settori importanti della popolazione dei lavoratori; la Cgil aveva però uno scarso numero di iscritti nel pubblico impiego e nei coltivatori diretti, dove prevalevano gli iscritti alla Cisl, in particolare al Sud, dove questa organizzazione vedrà tuttavia diminuire i suoi iscritti proprio negli anni Sessanta. Furono questi gli anni in cui il tentativo di affermare l'incompatibilità tra cariche politiche e sindacali fu più vivo proprio nella Cisl e furono gli anni durante i quali ebbe inizio la lotta sindacale per l'eliminazione delle "gabbie salariali", uno dei maggiori successi sindacali nei decenni al Sud e in tutto il territorio nazionale.

La Cgil rilanciò nel 1963 il tema delle riforme come condizione di sviluppo del Sud, e fece notare che occorreva trovare soluzioni non nel <<puro confronto dei livelli comparativi dei salari da zona a zona>>²⁵³, ma (in) una strategia che eliminasse le cause di tali squilibri. Il segretario Novella due anni più tardi indicò la linea del sindacato: rivendicazioni salariali, potere contrattuale nell'azienda, unità tra occupati e disoccupati e crescita economica con l'impiego e il sostegno delle aziende pubbliche.

Il superamento della disparità dei salari da zona a zona fu una delle rivendicazioni che portarono al centro dell'attenzione dei sindacalisti l'arretratezza del Sud, inquadrata nella più ampia visione di un nuovo modello di sviluppo e di riforme di struttura e delle scelte economiche per il miglioramento delle condizioni dei lavoratori. Dopo l'Intersind, anche la Confindustria accettò l'eliminazione dei differenziali salariali; la vertenza era giunta al termine dopo diversi accordi che, dal 1961, prevedevano il mantenimento delle "gabbie". La Confindustria giustificava la disparità con l'obiettivo di evitare aumenti sui prezzi in queste aree²⁵⁴, ma il 19 marzo del 1969 fu indotta dalle organizzazioni sindacali a firmare un accordo quasi analogo a quello firmato dall'Intersind mesi prima che eliminava le gabbie salariali.

²⁵³ R. Scheda, *Relazione introduttiva alla II Conferenza della CGIL sul Mezzogiorno*, Bari, 15-16 luglio 1963 in S. Bartolozzi Batignani, op. cit. , p. 297.

²⁵⁴ Cfr. F. Peschiera (a cura di), *Sindacato industria e Stato negli anni del centro-sinistra*, op. cit. , p. 480.

Fu immediata << la ripresa di impegno meridionalista del sindacato dopo il '69>>²⁵⁵, caratterizzata dalle manifestazioni di Roma (1971) e Reggio Calabria (1972) tanto che già alla fine degli anni Settanta, l'aumento delle categorie e dei settori in cui il sindacato era presente fece sperare che si stesse riuscendo a <<passare dallo stadio di movimento allo stadio di organizzazione>>²⁵⁶.

Molti furono i cambiamenti introdotti nelle strategie sindacali nel decennio: dall'idea dei Consigli di zona all'impegno unitario dei tre sindacati al Sud e, tuttavia, lo sviluppo del Sud, basato su trasferimenti dello Stato e importazioni per soddisfare la domanda interna, attribuì all'economia meridionale caratteri di dipendenza.

Nell'ambito del dibattito sul Mezzogiorno, forze politiche e sindacali riproposero la via della programmazione, che ebbe <<la sua sintesi significativa nel documento varato dall'Assemblea dell'Eur agli inizi del '78>>²⁵⁷. Da parte loro, i governi dal '76 al '78 vararono importanti leggi per lo sviluppo del Sud, leggi che ebbero alla base della loro elaborazione un ritorno alla programmazione: la prima fu la legge n. 183 del '76 che prevedeva un programma quinquennale per il Sud, seguita dalle leggi n. 675 e 984 per i piani settoriali in agricoltura e nell'industria.

Dal '70 al '77 al Sud vi fu un notevole incremento dell'occupazione industriale anche grazie alla politica dei trasferimenti attuata dai governi²⁵⁸, che contribuì però a generare assistenzialismo e disgregazione sociale. Nel dibattito sull'austerità e la moderazione salariale, che ebbe un impulso decisivo con la svolta dell'Eur, proprio nel '78 il direttivo dei tre sindacati dichiarò <<la disponibilità dei lavoratori italiani a sopportare altri sacrifici, ma a tre condizioni: occupazione, risanamento delle imprese, sostegno del Mezzogiorno>>²⁵⁹, respingendo l'idea del patto sociale ma dichiarandosi disponibili ad una "linea di responsabilità", ma alla condizione che occupazione e Mezzogiorno non fossero più considerati dai governi <<dati

²⁵⁵ S. Zavattieri, *L'organizzazione sindacale nel Mezzogiorno dopo il '69* in "Rassegna sindacale. Quaderni", anno XVI-n. 71, marzo-aprile 1978, p. 5. <<Tavola rotonda>> con S. Ridi-G. Trulli-S. Zavattieri e V. Zuccherini.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 6.

²⁵⁷ M. Didò, *Contraddizioni dello sviluppo economico e sindacato nel Mezzogiorno* in "Rassegna sindacale. Quaderni", anno XVI-n. 71, marzo-aprile 1978, p. 128.

²⁵⁸ Cfr. A. Accornero, *Situazione sociale e diversificazione territoriale* in A. Accornero e S. Andriani, (a cura di), *Gli anni '70 nel Mezzogiorno*, De Donato, Bari, 1979, pp. 145-147.

²⁵⁹ F. Ventriglia, Introduzione in G. Benvenuto, *Il movimento sindacale e il Mezzogiorno oggi. Confronto a più voci*, p. 19.

residuali>> della politica economica italiana, come affermò Carniti della Cisl. La disponibilità a collaborare per le ristrutturazioni e la riconversione delle aziende avrebbe dovuto, secondo Benvenuto, trovare un limite in un giusto uso della mobilità e nel riequilibrio territoriale²⁶⁰, auspicando nel contempo un “patto sociale” tra occupati e disoccupati, tra Nord e Sud, e una politica di investimenti che solo avrebbe potuto giustificare l’austerità e gli aumenti di produttività che il sindacato aveva avallato²⁶¹.

²⁶⁰ Cfr. G. Benvenuto, *Relazione* in G. Benvenuto, *Il movimento sindacale e il Mezzogiorno oggi*, op. cit., p.31.

²⁶¹ *Ivi*, pp. 32-40.

2. Sindacato e Mezzogiorno negli anni Ottanta. L'intervento straordinario per il Sud.

Dagli anni Settanta si può osservare una particolare attenzione da parte del movimento sindacale per lo sviluppo del Mezzogiorno, legata alla strategia della crescita dell'occupazione, che rese il sindacato protagonista dei cambiamenti del Sud.

In quegli anni crebbe il tasso d'industrializzazione che conferì al sindacato un notevole potere contrattuale; la sua presenza al Sud fu essenziale sia per la tenuta democratica durante gli anni Settanta sia per creare maggiore coesione tra gli occupati e i disoccupati. Quest'ultimo obiettivo del sindacato si rivelò centrale per la nuova strategia del sindacato, che comprese immediatamente la necessità di porre al centro della propria linea politica la crescita dell'occupazione. Questa consapevolezza si scontrò con due peculiarità della realtà meridionale: la prima fu la già menzionata disgregazione sociale che impedì di saldare le lotte per gli occupati a quelle dei disoccupati e di creare una coscienza della solidarietà tra i vari gruppi sociali; la seconda fu l' <<immediatezza sociale della politica>>²⁶², il primato della politica come mediazione rispetto alla funzione delle organizzazioni degli interessi e alla dimensione orizzontale del sociale. Scrivono gli autori:

*La società meridionale appare immediatamente politica. Cioè il momento economico e sociale sono dotati di scarsa autonomia nei confronti di quello politico e istituzionale.*²⁶³

Questa situazione determinò scarsa autonomia del sindacato e talvolta un appiattimento di questo sulle ragioni della mediazione politica, e anche nel decennio seguente esso svolse le funzioni di organizzazione del consenso e di supplenza delle istituzioni locali. Il rischio per il sindacato fu quello di una sua istituzionalizzazione qualora esso limitasse la sua funzione a quella di mediazione politica svolta dai partiti.

²⁶² M. Carrieri-C. Donolo, *Il mestiere politico del sindacato*, op. cit. , p. 187.

²⁶³ *Ibidem*, p. 188.

Già all'inizio degli anni Ottanta la questione meridionale veniva posta al centro del dibattito sulle compatibilità macroeconomiche tra bassa inflazione e sviluppo produttivo; non a caso il Protocollo del 1984 sulla politica dei redditi inseriva tra gli allegati il testo sui provvedimenti da adottare per lo sviluppo del Sud, inscrivendo il problema tra quelli da affrontare con il metodo della concertazione tra governo e parti sociali. L'allegato 1D del protocollo del 14 febbraio 1984 indicava fra le priorità del Governo un piano straordinario per l'occupazione al Sud, coinvolgendo istituzioni locali e imprenditori per l'obiettivo della formazione e della creazione di imprese; gli strumenti preposti a tal fine venivano individuati nel contributo da parte dello Stato, attraverso uno stanziamento aggiuntivo di risorse, nei contributi comunitari e nel Fondo di Solidarietà. Nel documento furono inoltre individuate iniziative specifiche per settori e per aree, tra le quali quelle cui venne destinata maggiore attenzione furono le regioni del Sud²⁶⁴.

Circa l'impegno al Sud, le distanze tra i sindacati si ripresentarono; la stessa previsione del Fondo di Solidarietà non ebbe sostegno dai tre sindacati. Le strategie indicate dalle tre centrali sindacali negli anni Ottanta non convergevano interamente sugli strumenti da adoperare per il rilancio del Sud.

La Cisl, dopo la proposta del Fondo di Solidarietà, dedicò all'economia del Mezzogiorno una conferenza nazionale nel 1981, che rilanciò il suo impegno per le popolazioni meridionali, tra le quali erano cresciuti gli iscritti alla Cisl, raggiungendo la quota di un terzo degli iscritti alla Confederazione²⁶⁵ e per tutto il decennio, la questione meridionale fu per la Cisl parte integrante di una strategia tutta improntata al valore della solidarietà. La Confederazione non rinunciava ad un ruolo di sindacato generale, soggetto attivo di politica economica.

Al Congresso della Cgil del 1986 la Confederazione propose il <<patto per il lavoro>>, l'unità tra le forze della società, con l'obiettivo di contrastare la cultura

²⁶⁴ Cfr. Testo del Protocollo d'intesa. Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale; La Politica dei Redditi. Documenti presentati alle parti sociali, 14 febbraio 1984. Il protocollo ottenne parere favorevole solo da una parte delle organizzazioni sindacali; si ricordi che le previsioni in esso contenute furono ripresentate dal Governo in forma di decreto il 17 aprile dello stesso anno. Dalle decisioni sulla scala mobile in esso contenute scaturì infatti la divisione sindacale a dodici anni dal Patto Federativo.

²⁶⁵ Cfr. G. Acocella, *Storia della CISL*, op. cit., p. 119.

dei corporativismi e di favorire la coesione sociale. Contrattazione e occupazione furono i cardini della strategia sindacale della Cgil, non disposta a rinunciare al <<ruolo di difesa generale dei lavoratori e di strumento di trasformazione sociale>>²⁶⁶.

Il nuovo segretario generale Antonio Pizzinato indicò il <<patto>> tra i terreni decisivi della strategia sindacale; la Confederazione considerava prioritario l'utilizzo dei fondi stanziati dalla legge sul Mezzogiorno approvata proprio nel 1986. Nessun cenno venne fatto dalla Confederazione al metodo della concertazione, considerato pochi anni dopo prioritario per la soluzione della questione meridionale da Cisl e Uil, mentre ampio spazio venne attribuito dalla Cgil alla necessità di recuperare potere contrattuale.

In questo decennio, nel dibattito sui tentativi di concertare le scelte di politica economica dei governi con i rappresentanti delle forze sociali, si inserì il tema del metodo da adoperare per rilanciare l'economia al Sud; il leader della Uil Benvenuto nel X Congresso nazionale della Confederazione nell'ottobre del 1989 definì interessanti <<le aperture del Governo>>²⁶⁷, e manifestò al disponibilità del sindacato per un "piano straordinario per l'occupazione" che garantisse flessibilità e mobilità, considerando prioritario un investimento sulla formazione delle professionalità. Una forte sollecitazione venne da Benvenuto al Governo perché si adoperasse la concertazione come metodo per lo sviluppo del Sud nella replica al dibattito del Congresso; egli affermò:

C'è semmai un problema che tutti li comprende ed è quello del Mezzogiorno, sul quale esigiamo [...] che parta il programma [...] legato ad un piano straordinario per l'occupazione. Siamo d'accordo con Marini nel considerare questo il vero banco di prova del nostro rapporto col Governo. [...] . E proprio sul problema del Mezzogiorno abbiamo lanciato al Governo la sfida per farne un caso esemplare e "pilota" di politica di concertazione²⁶⁸.

²⁶⁶ L. Lama, *Relazione introduttiva in I Congressi della CGIL. XI Congresso nazionale, Roma, 28 febbraio-4 marzo 1986*, op. cit. , p. 19.

²⁶⁷ G. Benvenuto, *Relazione al X Congresso della UIL, 23-28 ottobre 1989* in G. Benvenuto, *Far funzionare l'Italia*, op. cit. , p. 110.

²⁶⁸ G. Benvenuto, X Congresso nazionale UIL. *Far funzionare l'Italia*. Conclusioni di G. Benvenuto, replica, pp. 18-19, Istituto di Studi Sindacali, Archivio Storico UIL, Roma.

La Uil considerò la questione meridionale prioritaria per l'economia nazionale, per la quale propose un programma di formazione e qualificazione professionale << in coerente sviluppo dei (recenti) accordi interconfederali con la Confindustria e la Confapi>>²⁶⁹.

La Cisl, riaffermando come cardine della propria azione sindacale il binomio solidarietà e lavoro, ribadiva il proprio ruolo di <<organizzazione guida di un disegno politico che volle e seppe ricercare il più alto degli equilibri possibili tra interessi dei lavoratori e quelli del Paese>>, come ricordò Franco Marini al Congresso a Roma del 1989²⁷⁰.

L'integrazione europea poneva nuove sfide, condizionando e facendo maturare nel sindacato la convinzione che il Mezzogiorno fosse divenuto questione centrale per la competitività del Paese in Europa. I governi, consci del ruolo del Mezzogiorno nel Paese, negli anni Ottanta avevano provveduto a far approvare delle leggi per lo sviluppo del Sud: fondamentale era stata la legge n. 64 del 1986. Liquidata la Cassa per il Mezzogiorno, la legge 64, approvata dopo un lungo e complesso iter parlamentare, non poneva fine all'intervento straordinario al Sud, si può anzi sostenere che questa ridisegnava la Cassa attraverso una sua sostituzione con un'Agenzia per lo sviluppo.

A questa faceva riferimento la Cgil nel suo Congresso dell' '86 quando chiedeva un utilizzo coerente dei fondi stanziati dallo Stato, corrispondenti a circa 120mila miliardi. L'inerzia o l'incapacità della pubblica amministrazione, un uso inadeguato dei fondi, avevano impedito che la legge generasse benefici per i territori del Sud, la legge, cioè, non trovò <<coerente attuazione>>²⁷¹. La legge ripristinava l'intervento straordinario al Sud e i suoi effetti provocarono diverse reazioni nel sindacato, soprattutto quando nel 1992 giungeva a scadenza l'intervento previsto nel 1986.

I problemi dell'economia meridionale alla fine degli anni Ottanta e all'inizio degli anni Novanta erano tutt'altro che esauriti o risolti: con una crescita del 2,5% al Nord rispetto al 2,8% al Sud e un incremento della popolazione nettamente superiore al

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 8 della Risoluzione politica conclusiva del Congresso.

²⁷⁰ G. Acocella, op. cit., p. 125.

²⁷¹ A. Becchi, *Mezzogiorno: i guasti dell'intervento speciale* in "Politica ed Economia", anno XXII-n. 11, novembre 1991, p. 21.

Sud; una disoccupazione quasi pari al 20% nel Paese mentre al Sud si raggiungeva il livello del 60% circa della popolazione; il dato meno incoraggiante era che le importazioni al Sud superavano di gran lunga le esportazioni²⁷²; lo stesso intervento straordinario previsto nel 1986 metteva a disposizione 120mila miliardi per otto anni di cui solo 15mila effettivamente affluiti agli incentivi per le attività produttive.

Il problema del Sud non era più, o non soltanto quello della dipendenza della sua economia, seppur comprovata dal dato sulle importazioni, ma quello di un'area a macchia di leopardo, con uno sviluppo sostenuto in alcune aree e vaste zone di sottosviluppo. Si era discusso a lungo del carattere assistenziale dell'intervento straordinario dello Stato per il Sud, che aveva da un lato generato dipendenza del territorio dalle risorse pubbliche, dall'altro consentito uno sviluppo assistito e non endogeno. Peraltro spesso l'intervento straordinario aveva essenzialmente sostituito l'intervento ordinario dello Stato nel Mezzogiorno, non garantendo benefici sul piano della crescita autonoma del territorio. Alla scadenza della legge 64, il dibattito sull'intervento straordinario si riaccese negli ambienti sindacali così come in quelli politici. Una delle prime esperienze di "accordo" tra ministri e parti sociali per il Sud, si richiamò alla legislazione in materia di intervento dello Stato per lo sviluppo del Mezzogiorno; l' "accordo di concertazione annuale per lo sviluppo del Sud" , siglato nel marzo del 1991 presso il CNEL, fu una prima esperienza di concertazione del decennio.

²⁷² Gli indicatori economici con riferimento ai dati del 1991 sono elaborati dallo SVIMEZ su dati ISTAT e sono contenuti nel documento della Confindustria, *Il Mezzogiorno e le altre aree in ritardo del Paese. Dalla "straordinarietà" alla "specificità" delle nuove politiche regionali* in Documenti CNEL, *Forze sociali e sviluppo del Sud*, 1993, p. 97.

3. Intervento legislativo e concertazione per il Sud nei primi anni Novanta.

Il Patto per il Sud fu sottoscritto presso il CNEL dal Presidente del Consiglio, i ministri incaricati e le parti sociali; si trattò di un'intesa che non diede seguito a provvedimenti normativi o a comportamenti coerenti al contenuto del patto, tuttavia utile per individuare la posizione dei sindacati in materia di interventi al Sud.

Nel patto le parti facevano riferimento alla legge 64, insistendo sull'esigenza che l'intervento straordinario assumesse carattere *aggiuntivo* rispetto a quello ordinario; frequente era stato un utilizzo del solo intervento straordinario che aveva semplicemente sostituito quello ordinario; si riteneva che la legge 64 dovesse essere *implementata* attraverso un rifinanziamento dell'intervento speciale. Questo avrebbe dovuto concentrarsi su obiettivi precisi tra i quali fondamentale il sostegno all'innovazione e alla creazione delle industrie, in particolare piccole e medie che potessero costituire un tessuto indispensabile per l'incremento dell'occupazione. Assunto come metodo esclusivo quello della concertazione, la "contrattazione programmata" fu considerata lo strumento più idoneo per la realizzazione dei progetti previsti; essa era stata prevista proprio dalla legge 64 ed aveva dato <<buona prova di sé>> nel sostegno alle attività produttive²⁷³.

Nel documento, l'implementazione della legge attraverso un "programma finanziario triennale" veniva considerato irrinunciabile; si legge:

[...] Occorre realisticamente escludere la possibilità di un'interruzione dell'intervento straordinario.
[...]

E richiamandosi ad un giudizio espresso dal CNEL:

Non appare credibile, ad oggi, una ipotesi che affida alle sole politiche ordinarie il compito di superare il divario.

E si aggiunge:

²⁷³ CISL, *La riforma dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno*, gennaio 1993 in Documenti CNEL, *Forze sociali e sviluppo del Sud*, 1993, p. 67.

[...] si ribadisce la necessità di assicurare all'intervento straordinario adeguate risorse in presenza di obiettivi certo riconoscibili e monitorabili.²⁷⁴

L'intesa chiariva l'inutilità degli interventi a pioggia che avrebbero dovuto essere sostituiti da specifici interventi e sollecitava la presentazione del disegno di legge per il rifinanziamento dell'intervento straordinario da parte del governo; l'accordo indicava come indispensabili per un intervento mirato intese ed accordi di programma già previsti dalla legge 64²⁷⁵.

Nel Programma della Cgil, presentato durante il XII Congresso della Confederazione nello stesso anno ad ottobre, il Mezzogiorno venne inserito tra i cari capitoli "come frontiera della democrazia e dell'Europa", riconoscendo che l'Europa creava nuovi "vincoli di interdipendenza", ai quali bisognava affiancare nuove riforme perché non fossero i lavoratori a restare ai margini di quel processo.

Il Programma riconosceva che << il processo di integrazione europea ridefinisce i termini e gli orizzonti della questione meridionale: lo sviluppo delle istituzioni comunitarie e la costruzione del mercato unico, la costruzione di uno spazio sociale europeo debbono costituire una grande opportunità, anziché occasione di ulteriore emarginazione, per il Mezzogiorno>>²⁷⁶. Nelle tesi congressuali vennero indicate alcune grandi linee di intervento per contrastare la marginalità del Mezzogiorno: riforma del rapporto tra politica e società; struttura industriale e agro-alimentare; turismo; servizi per imprese e cittadini; centri urbani; formazione; e infine <<il superamento dell'intervento straordinario e il rafforzamento dei poteri ordinari>>.

Mentre nel 1992 giungeva a scadenza l'intervento così come previsto dalla legge 64, il governo provvedeva a disciplinare con decreto l'intervento pubblico al Sud, per evitare che l'eventualità del referendum, aggravasse la difficile situazione del Mezzogiorno.

²⁷⁴ Questi i giudizi e le proposte contenute nel testo del "Patto" alla voce SCHEDE SUI CONTENUTI E SUGLI STRUMENTI DI AZIONE.

²⁷⁵ Cfr. V Consiliatura del CNEL, Relatore G. De Rita, Accordo di concertazione annuale per lo sviluppo del Sud, 8 marzo 1991 in "Annali CNEL". Il testo è reperibile sul sito del Cnel alla voce Documenti.

²⁷⁶ *Il Mezzogiorno come frontiera della democrazia e dell'Europa* in *I Congressi CGIL. XII Congresso nazionale, Rimini 23-27 ottobre 1991*, cap. 8 del Programma, p. 483.

La situazione nazionale e internazionale mostrava un quadro di cambiamenti all'inizio del decennio, che facevano temere che il Sud, anziché competere nel processo di integrazione europea, restasse ai margini dello sviluppo; da un lato il Paese, vicino ad una crisi finanziaria, disponeva di minori risorse da destinare all'intervento pubblico nel Mezzogiorno, e all'interno nascevano tendenze fortemente localistiche e regionalistiche, per nulla disposte a concedere al Sud il sostegno da parte dello Stato; nel quadro internazionale invece la competizione europea e la crisi della finanza rendevano difficile perseguire una politica di riequilibrio territoriale che riservasse un'attenzione speciale al Sud.

Nel Paese inoltre vennero introdotte nuove norme che regolavano il mercato del lavoro ed ebbe inizio un processo di rapida privatizzazione delle aziende a capitale pubblico che tendeva a restringere le garanzie per i lavoratori, introducendo una forte flessibilità ma anche maggiore precarietà per i lavoratori.

In merito a questa fase di passaggio e di cambiamento si espressero le tre Confederazioni, che pervennero ad un'intesa di massima sulla questione del Mezzogiorno: la fine dell'intervento straordinario rappresentava un'incognita e lasciava un vuoto che una nuova normativa avrebbe dovuto colmare, prima che il referendum abrogativo proposto dal professor Giannini cancellasse la possibilità di avvalersi dell'intervento pubblico. A tale situazione si tentò di porre rimedio con l'approvazione del decreto 415/92, secondo i sindacati <<contrassegnato da principi che sembrano condivisibili>> ma che presentavano <<alcuni punti oscuri>>²⁷⁷. Le linee indicate dal sindacato ribadivano la necessità di destinare le risorse all'innovazione industriale, quindi infrastrutture e occupazione, la centralità della contrattazione programmata sperimentata con la legge 64, e della concertazione, con un esplicito richiamo al patto siglato presso il CNEL <<in buona parte inattuato per l'evidente disimpegno del Governo>> .

I Consigli generali delle Confederazioni approvarono il 5 dicembre 1992 l'ordine del giorno che conteneva tali indicazioni, documento che fissava <<solo criteri generali>> essendo inevitabilmente condizionato dal <<permanere di diversità di

²⁷⁷ CGIL, CISL, UIL, *La riforma delle politiche pubbliche nel Mezzogiorno*, Roma, 5 dicembre 1992 in Documenti CNEL, *Forze sociali e sviluppo del Sud*, op. cit. , p. 58.

valutazione>>²⁷⁸. Proprio le evidenti diversità di valutazione, insieme alle convergenze, emersero dai documenti dei singoli sindacati.

La Cgil mostrò preoccupazione per il procedere delle privatizzazioni e del provvedimento del governo sull'occupazione, che sarebbe stato causa di precarietà e avrebbe indebolito e destrutturato il mercato del lavoro; sul decreto 415 emise giudizio positivo, poiché questo offriva una possibilità di evitare il referendum. Tuttavia rispetto al disegno di legge la Cgil chiedeva che si apportassero modifiche in parlamento prima della conversione in legge del decreto così indicandone le principali:

- maggiori risorse alle industrie
- realizzazione dei complementi ex Cassa.

Il giudizio complessivamente positivo sul decreto del '92 fu seguito da un giudizio negativo sul decreto approvato il 5 gennaio del '93 che introduceva salario d'ingresso, lavoro interinale, generali novità sui rapporti di lavoro²⁷⁹ che, secondo quanto affermato dalla Cgil, rompendo la solidarietà tra i lavoratori e aumentando la precarietà non avrebbe favorito il Sud. Il dibattito sul Mezzogiorno si inquadrava in un discorso complessivo sulle scelte del governo sulla politica economica e sulle politiche del lavoro.

Un giudizio parzialmente negativo fu espresso anche dalla Cisl sul processo delle privatizzazioni; la Confederazione, non del tutto critica verso la legge 64, riteneva che gli interventi straordinari si erano frequentemente risolti in un sostituzione di quelli ordinari, mentre buon esito aveva avuto la sperimentazione dei contratti di programma e buone prospettive erano state create con il decreto 415. Complessa ed articolata fu la proposta della Cisl sull'intervento pubblico; la Confederazione in un documento presentò proposte su precise questioni, sollecitando riforme istituzionali adeguate ad attuare i nuovi interventi, raccordo della politica nazionale con le politiche comunitarie a vantaggio delle aree svantaggiate, affermando che bisognava <<operare un intenso lavoro culturale, formativo e organizzativo per rendere il

²⁷⁸ Cisl, *La riforma dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno*, gennaio 1993 in Documenti CNEL, cit. , p. 74.

²⁷⁹ Cfr. Documento del Comitato Direttivo Nazionale della CGIL sulle Politiche del Lavoro approvato con 40 voti a favore in Documenti CNEL, cit. , pp. 51-53.

sindacato meridionale *soggetto preparato e protagonista della nuova fase che si sta aprendo nel Mezzogiorno [...] completamento della proposta unitaria di riforma dell'intervento pubblico per influire da protagonisti (corsivo mio) sulle scelte che il Governo si accinge a compiere>>*²⁸⁰.

Sul rapporto con l'Europa si concentrò l'intervento della Uil, che considerava indispensabile la concertazione anche sui temi della politica dei redditi per affrontare la sfida e che si poneva come baluardo dell'occupazione e della legalità per uno sviluppo che consentisse di entrare da protagonisti nell'Europa monetaria.

Nell'XI Congresso questa Confederazione rivolse l'attenzione al rapporto dialettico con le industrie sulla questione del Mezzogiorno; slogan del Congresso fu “ I Diritti del Lavoro – il Lavoro per lo Sviluppo”. Il tema dello sviluppo era divenuto prioritario per i rapporti con i Paesi europei; il segretario generale Pietro Larizza, eletto proprio nel '93, rifiutò nel Congresso un “mostro a due teste”, un Paese in cui gli industriali si orientavano al Nord per la ricerca e la produzione della qualità, e a Sud per i bassi salari. Contro questa logica di disequilibrio, Larizza sosteneva la necessità di riqualificare le industrie e creare la competitività nell'intero sistema Paese per affrontare la “competizione globale”, considerando da tempo il Sud un problema nazionale prioritario. Affrontare le sfide avrebbe significato affrontare le carenze del Sud; il Paese necessitava di: funzionamento delle istituzioni e delle amministrazioni centrali e periferiche, spesa pubblica che producesse redditività, infrastrutture²⁸¹. La Uil sottolineava il problema di un cambiamento nella gestione centralizzata degli interventi, ritenendo essenziale favorire <<le autonomie dei diversi poteri periferici, affidando loro compiti di gestione e di programmazione sul territorio>>²⁸².

Nei primi anni del decennio la nuova impostazione delle politiche pubbliche per il Sud e i primi timidi tentativi di utilizzare la concertazione triangolare per lo sviluppo del Mezzogiorno lasciarono intravedere una fase di cambiamento nelle scelte orientate a sostenere l'economia meridionale; gli accordi di concertazione di rilievo

²⁸⁰ CISL, *La riforma dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno* in Documenti CNEL, cit. , p. 75.

²⁸¹ Cfr. P. Larizza, *Relazione del segretario generale*, XI Congresso UIL, Roma 3-8 maggio 1993, pp. 7-9 in Istituto di Studi Sindacali, Archivio Storico, Roma.

²⁸² *Ibidem*, p. 10.

nazionale siglati in questi anni illustrarono le linee guida di sindacati e istituzioni per un rilancio del Sud; l'accordo del 1993, che lanciò la concertazione e la politica dei redditi come strumenti fondamentali di governo dell'economia, fu un accordo per affrontare l'emergenza economica e conteneva un primo schema di concertazione anche per lo sviluppo locale delle aree più arretrate, ma furono gli accordi che seguirono a porre al centro dell'attenzione dei soggetti politici l'occupazione e lo sviluppo del Sud e a destinare alla soluzione di questi problemi le maggiori risorse.

4. La nuova legislazione per il Sud e i parametri di Maastricht.

L'accordo del 1993 ridefinì le relazioni industriali in Italia; esso fu firmato da un governo tecnico in una fase di acuta crisi economico-finanziaria e a seguito dei vincoli posti dal Trattato di Maastricht ai Paesi europei in vista dell'unificazione monetaria. I vincoli imposti a Maastricht furono fondamentali nel favorire l'accordo in quanto prioritario era raggiungere la stabilità dei prezzi e le condizioni economico-finanziarie necessarie; erano questi gli obiettivi prioritari del protocollo, che indicò tra le linee guida anche l'occupazione e lo sviluppo produttivo. Nel capitolo relativo al "sostegno produttivo" il protocollo firmato dai tre maggiori sindacati indicò una strategia per il riequilibrio del territorio, alla luce dei più recenti provvedimenti di abolizione dell'intervento straordinario.

Nell'estate del '92 il Governo aveva rifinanziato per l'ultima volta l'intervento al Sud con 24 mila miliardi, ma la sua approvazione si era arenata in Parlamento; il governo aveva annunciato una nuova legge per la politica meridionalista di cui erano noti

<< solo vagamente gli indirizzi portanti: ... l'integrazione del nuovo programma di intervento della Comunità Europea..., il superamento dell'assistenzialismo e l'impiego di risorse finalizzate ad "una strategia che attacchi la carenza di base produttiva strutturale">>²⁸³, come affermato dal ministro Reviglio.

Il problema di riordinare i provvedimenti che si inscrivevano nella politica per il Sud sorgeva per la scadenza delle norme fino ad allora in vigore: nel '93 sarebbe giunto a scadenza il rifinanziamento della legge 64 e il referendum proposto dal professor Giannini che intendeva abrogare alcuni articoli della legge riproponeva in termini nuovi la questione meridionale. Rispetto alla legge 64, esponenti del mondo produttivo e sindacale erano concordi nel ritenere di dover conservare lo strumento della contrattazione programmata da quella introdotto, ma occorreva ridefinire le norme per un nuovo intervento di tipo ordinario e più specifico, che avesse quale obiettivo aree in ritardo specificamente individuate.

²⁸³ A. Mauri, *Aspettando il nuovo intervento* in "Nuovo mezzogiorno", luglio-agosto 1992, n. 7-8, p. 13.

Il sindacato espresse la propria posizione sulle eventuali soluzioni dopo la fine dell'intervento straordinario; la Cisl si richiamò a quanto contenuto nel Patto per il Sud, rimasto inattuato, nel quale per ogni attore erano state indicate le scelte da compiere per partecipare attivamente: <<gli imprenditori, decidendo di investire nelle aree più depresse del Paese; il sindacato, favorendo la flessibilità della forza-lavoro; il governo garantendo i servizi e le infrastrutture essenziali [...]>>²⁸⁴. L'ulteriore proposta del segretario D'Antoni fu il salario d'ingresso, sul quale egli affermò che la Cisl si era fatta promotrice dell'apertura di un dibattito che esaminasse la validità di quel nuovo strumento di politica del lavoro.

La Uil affermò la propria condivisione dei primi provvedimenti adottati dal governo in materia, che avrebbero consentito di inquadrare la politica per il Sud in un dibattito generale attraverso la sostituzione dell'intervento straordinario con un adeguato intervento ordinario, come da sempre auspicato dalla Confederazione, e affermò di considerare il metodo della concertazione e della politica dei redditi <<una precisa opzione a favore del Meridione>>²⁸⁵.

La Confederazione attribuiva al sindacato il compito di svolgere <<una doppia azione>>:

A livello centrale deve contrastare la tesi, ..., per cui l'industria deve ristrutturarsi nelle zone in cui è già presente e agire sul governo perché crei al Sud le condizioni dello sviluppo. [...]. E il sindacato deve sviluppare un'azione di controllo verso amministrazioni comunali e regionali per togliere le incrostazioni che impediscono il formarsi di un sistema competitivo. Attraverso una vertenzialità territoriale, che veda il sindacato impegnato contro i colpevoli ritardi delle classi politiche locali, contro le disfunzioni della pubblica amministrazione, contro i lassismi, il degrado dei servizi [...] occorre far sì che il Sud realizzi quel salto di qualità che rappresenta la nuova frontiera della politica meridionalista e che permetterà al Paese, tutto intero di stare in Europa.²⁸⁶

Divenivano nuovamente centrali tematiche più volte esposte dal sindacato come i principali fattori di sottosviluppo del Sud: carenze della pubblica amministrazione e

²⁸⁴ S. D'Antoni, *Lotta alla criminalità e sviluppo devono marciare di pari passo* in "Nuovo Mezzogiorno", n. 7-8 luglio-agosto 1992, p. 26.

²⁸⁵ P. Larizza, *Due emergenze: l'occupazione e l'aggressione malavitosa* in "Nuovo mezzogiorno", n. 77-8 luglio-agosto 1992, p. 29.

²⁸⁶ P. Larizza, *Non si entra in Europa senza il Sud* in "Nuovo mezzogiorno", n. 2-3 febbraio-marzo 1993, p. 14.

delle amministrazioni locali e centrali che facevano del sindacato un soggetto politico che intendeva impegnarsi nella lotta per il Sud favorendo sia nel rapporto con lo Stato centrale, che a livello territoriale attraverso la contrattazione, lo sviluppo di tutte le regioni del Paese, con l'evidente obiettivo di portare il Paese in Europa.

Il Parlamento aveva varato a fine 1992 un provvedimento (L. 488 del 1992) che aveva convertito in legge il decreto 415, ma ciò non escludeva la possibilità che la Corte Costituzionale dichiarasse ammissibile il referendum su alcuni articoli della legge 64. Il provvedimento sanciva la scomparsa dell'Agenzia e del Dipartimento per il Mezzogiorno, ma segnava anche la fine di ogni forma di intervento straordinario per il Sud²⁸⁷. Nel protocollo di luglio si cercò dunque di delineare la nuova strategia di intervento prevista dal governo nei provvedimenti approvati, i quali disegnavano <<una nuova strategia di intervento, orientata su di una politica regionale "ordinaria" più ampia, mirata a sostenere e a creare le premesse>> per lo sviluppo delle aree più deboli.

Venivano indicati nel protocollo gli obiettivi: la trasparenza, interventi infrastrutturali, sviluppo industriale, e gli strumenti: accordi di programma Stato-Regioni, coinvolgimento di regioni e privati.

Le vaghe indicazioni del protocollo per lo sviluppo del Sud furono seguite, nel 1995, da provvedimenti che ripercorrevano <<la tendenza a far prevalere politiche di sviluppo ancora coordinate dal centro e dall'alto>>²⁸⁸. Fu, nello stesso anno, approvata la legge n. 104 che prevedeva la concertazione programmata come strumento per il sostegno allo sviluppo, che sistematizzava <<gli accordi, i contratti e le intese di programma tesi a realizzare una gestione organica degli interventi strutturali e di sviluppo sul territorio, con il coinvolgimento delle imprese private>>²⁸⁹.

²⁸⁷ Cfr. N. Novacco, *Per il Mezzogiorno, un futuro ben più che <<grigio>>* in "Rivista economica del Mezzogiorno", anno VII, 1993, n. 1, pp. 95-97, Interventi.

²⁸⁸ F. S. Coppola, *Una sfida per il Sud: i Patti territoriali* in "Rassegna economica", n. 4- ottobre-dicembre 1996, p. 988.

²⁸⁹ *Ibidem*.

Si dovette attendere ancora un anno perché la politica per il Sud formalizzasse l'utilizzo di strumenti che prevedessero un impegno *in loco* di governo, amministrazioni e parti sociali per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Questo avvenne attraverso nuovi strumenti come i patti territoriali o gli accordi di programma cui si fece riferimento nei successivi accordi triangolari sottoscritti nella seconda metà del decennio. Gli accordi sottoscritti dai sindacati con governo centrale e Confindustria nel 1996 e, in seguito, nel 1998, contenevano un'opzione in favore dell'occupazione come questione centrale per la politica nazionale; il problema era tradizionalmente e notoriamente concentrato al Sud, come affermato nell'introduzione al protocollo del '96:

Il Governo e le parti sociali firmatarie del presente protocollo concordano sull'urgenza di attivare un piano straordinario per l'occupazione che abbia come obiettivo l'accrescimento del tasso di occupazione, in particolare nel Mezzogiorno.

Nel capitolo del protocollo dedicato alla "promozione dell'occupazione", le parti indicarono gli strumenti e gli obiettivi verso i quali convergeva la loro posizione: rispetto ai mezzi, vi fu accordo sulla "riduzione dei costi indiretti del lavoro", sulla "flessibilità connessa ad una nuova semplificata regolazione" e sulla "riduzione contrattata degli orari di lavoro", nuovi criteri che per essere realizzati richiedevano il necessario ed indispensabile accordo tra i sindacati e tra sindacati e industriali. Circa la politica delle infrastrutture, il governo affermò di richiamarsi al Libro Bianco di Delors, <<mirando alla riduzione del divario nella dotazione infrastrutturale e nelle condizioni economiche tra le Regioni meridionali e quelle settentrionali>>. Per le infrastrutture e la domanda pubblica vennero previste nell'accordo incontri periodici tra Governo e parti sociali .

Il protocollo prevedeva la realizzazione di contratti d'area, per realizzare iniziative favorevoli all'imprenditoria soprattutto al Sud, ritenendo indispensabile che le relazioni sindacali creassero un clima favorevole alla realizzazione degli investimenti. I contratti d'area si configuravano come strumenti negoziali idonei ad attrarre investimenti coinvolgendo anche le amministrazioni locali; dalla

concertazione nazionale si trattò di programmare negoziati che coinvolgevano nuovi soggetti insieme alle parti sociali.

Il protocollo avviò una fase di concertazione locale, la quale ebbe origine dall'idea dei patti territoriali, proposti da Giuseppe De Rita per lo sviluppo delle aree in ritardo.

La proposta era giunta nel '93, a conclusione dell'intervento straordinario; ai patti fu data attuazione dopo un lungo iter che coinvolse governo e parti sociali: prima fu necessario riconoscere formalmente questo strumento, poi le parti si impegnarono per la piena realizzazione dei contratti e dei patti.

5. La concertazione nazionale e locale per lo sviluppo del Sud: i patti territoriali.

<<Alcuni anni fa, il dibattito nazionale sulle politiche di sviluppo delle regioni meridionali fu attraversato da un'onda iconoclasta che tendeva a cancellare *sic et simpliciter* l'intervento straordinario nel suo insieme, senza, soprattutto, individuare altre misure che in qualche modo fossero in grado di sostituire quell'intervento ...>>²⁹⁰.

De Rita diede il via ad un'esperienza che potesse <<avvalersi della carica progettuale e della volontà d'azione propria di quei soggetti locali del Mezzogiorno che [...] iniziavano un percorso di progressiva valorizzazione delle risorse locali>>²⁹¹. Da queste ambizioni e da questa idea ebbero origine i Patti territoriali, che coinvolgono, come soggetto indispensabile per la realizzazione dei progetti, il sindacato in un tavolo di concertazione allargato e non più triangolare con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo locale soprattutto nelle aree in ritardo come il Mezzogiorno.

Dal 1993, anno in cui il presidente del CNEL approvò la linea dei Patti territoriali, essi ebbero un primo riconoscimento giuridico-formale in un accordo firmato dal Ministro del Bilancio e le parti sociali dopo circa un anno, e in seguito fu approvata la legge 341 del '95²⁹² che ne riconobbe giuridicamente l'esistenza.

La progettazione dei Patti si iscrive in quella fase della concertazione che a metà degli anni Novanta e sino alla fine del decennio diede vita alla <<programmazione negoziata>> per lo sviluppo del territorio e che coinvolse nuovi attori nella politica di concertazione. I soggetti partecipanti sono le parti sociali, gli amministratori locali, le banche in rapporto con la Pubblica Amministrazione, mentre il governo svolge la funzione di sollecitare gli attori a rafforzare la coesione sociale indispensabile per realizzare gli obiettivi previsti dai Patti.

Il sindacato svolge in quest'ambito un ruolo di primaria importanza; i Patti richiedono infatti la collaborazione di tutti gli attori affinché non si realizzi una

²⁹⁰ G. De Rita-A. Bonomi, *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, Bollati Boringhieri editore, 1998, p. 60.

²⁹¹ *Ibidem*, p. 61.

²⁹² Cfr. F. S. Coppola, *Una sfida per il Sud: i Patti territoriali* in "Rassegna economica", n. 4 ottobre-dicembre 1996, p. 991.

concertazione “monca”, come definita da Mimmo Carrieri, nonché è essenziale che si produca quel “capitale sociale” essenziale per la riuscita dell’esperienza dei Patti territoriali.

Si ritiene che in Italia con il Patto per l’occupazione del 1996 si sia dato l’avvio a politiche microeconomiche per l’occupazione:

La traduzione legislativa di questo schema d’intesa ha costruito una rete di strumenti per la concertazione territoriale e la creazione di posti di lavoro in ambito locale (patti territoriali, contratti d’area).²⁹³

È con l’intesa del ’96 che si formalizzò l’uso di nuovi strumenti e della concertazione per tentare di trovare una soluzione al problema occupazionale dal basso.

Negli anni Novanta vi fu una seconda fase di patti triangolari che, attraverso la politica dei redditi, mirò a rilanciare l’economia nazionale, e che i sindacati affrontarono aderendo a una politica di moderazione salariale e accettando un margine di flessibilità nel rapporto di lavoro dipendente. Questo riguardò la prima metà del decennio in Italia poiché <<la concertazione italiana degli anni Novanta può essere distinta in due sottoperiodi>>²⁹⁴; la seconda metà del decennio è stata definita della <<concertazione istituzionalizzata>>²⁹⁵ ed ebbe come esito i due patti del ’96 e del ’98 approvati durante i primi governi di centro-sinistra dopo la modifica della legge elettorale.

Nel ’96 il XIII Congresso della Cgil indicava nella mancanza di investimenti e infrastrutture il vero nodo da affrontare al Sud, anche attraverso un patto tra governo e parti sociali partendo dall’intesa del ’93. La Cgil proponeva di destinare parte dei proventi delle privatizzazioni al sostegno del Mezzogiorno, e incoraggiare gli investimenti privati al Sud attraverso condizioni favorevoli alle imprese. L’impegno del sindacato, oltre quello di concertare la crescita dell’occupazione, avrebbe dovuto essere quello di controllare i processi di trasformazione in atto nel mondo del lavoro,

²⁹³ M. Carrieri, *Agire per accordi. La concertazione nazionale e locale*, Ediesse, 2001, p. 28.

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 45.

²⁹⁵ Per un confronto vedi M. Ferrara e E. Gualmini, *Salvati dall’Europa?*, Il Mulino, Bologna, 2000, come indicato in M. Carrieri, *Agire per accordi*, op. cit., p. 45.

sollecitare la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione del lavoro, funzione importante e complementare all'attività contrattuale del sindacato²⁹⁶.

Il patto che il sindacato siglò con governo e Confindustria fu sottoscritto dopo pochi mesi dal Congresso; in realtà il patto del '96 conteneva una prima espressione di formalizzazione di strumenti di programmazione negoziale, concertata a livello locale, e nell'anno seguente, sotto l'impulso decisivo del CNEL, furono subito approvati i primi 12 patti. In realtà è stato durante questa prima fase che si è dovuto distinguere tra patti territoriali e contratti d'area, ai quali il patto del '96 faceva riferimento: il contratto d'area prevede che siano sindacati e Confindustria a negoziare per modificare il costo del lavoro con l'obiettivo di affrontare problemi di deindustrializzazione in determinate aree, mentre il Patto territoriale prevede che si collabori per lo sviluppo locale producendo e stimolando la crescita di un territorio affinché questo possa acquisire una propria autonomia di sviluppo; il patto mira a realizzare essenzialmente uno sviluppo endogeno nel territorio.

I diversi problemi presenti al Sud furono esposti ed elencati al Congresso della Uil del '98; all'inizio dell'anno si apriva il Congresso e, nel paragrafo dedicato alla flessibilità nella Relazione di Larizza, veniva ribadito il problema del costo del lavoro e degli oneri sociali. Le soluzioni proposte dalla Uil vennero indicate dal segretario generale:

Se fossero aree ben localizzate di sviluppo accelerato nel Mezzogiorno; se queste aree fossero sottratte alle normative burocratiche che ancora le condizionano; se diventassero, come era previsto, aree di forte opportunità per la creazione di imprese; se in queste aree si concentrassero agevolazioni fiscali e parafiscali, ed i primi investimenti di contrasto alla criminalità, potremmo attuare altre flessibilità.²⁹⁷

Proprio ai patti territoriali e ai contratti d'area la Confederazione sindacale faceva riferimento per il decollo della produzione al Sud²⁹⁸.

²⁹⁶ Cfr. S. Cofferati, *La relazione introduttiva*, XIII Congresso Cgil, Rimini, 2-5 luglio 1996, pp. 29-33.

²⁹⁷ P. Larizza, *Relazione*, XII Congresso generale UIL, Bologna, 4-8 febbraio 1998, p. 34. Doc. presso Istituto di Studi Sindacali, Archivio Storico UIL, Roma.

²⁹⁸ *Ibidem*.

Il Patto firmato nel 1998, noto come Patto per lo sviluppo e l'occupazione, appartiene a questa seconda generazione di patti negoziali orientati ad affrontare il problema della disoccupazione e dello sviluppo economico del Paese, ad incoraggiare la crescita dell' economia perché il Paese potesse affrontare la competizione globale e la competizione internazionale in Europa. Il primo fronte su cui il Patto voleva intervenire era quello degli investimenti pubblici per le infrastrutture; nel patto vi era il richiamo alla finanziaria del '99 che prevedeva una proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali e sgravi contributivi nel Mezzogiorno. Si ricordava l'approvazione di 12 patti territoriali e 7 contratti d'area; fondamentale il capitolo destinato alla semplificazione delle procedure amministrative per rendere più celere la realizzazione di progetti per lo sviluppo, in particolare per gli investimenti pubblici. Nel protocollo acquisì importanza il tema del decentramento, necessario per consentire pratiche di sviluppo a livello territoriale attraverso una semplificazione delle procedure: l'introduzione fu seguita dalla parte dedicata alla partecipazione di enti locali e regioni all'attuazione del Patto. Il patto chiamava in causa le autonomie locali e alle parti sociali si chiedeva una partecipazione a titolo di "agenti di sviluppo"²⁹⁹: in questa nuova ottica il sindacato avrebbe dovuto rivestire un nuovo ruolo sul territorio ed integrare le proprie funzioni tradizionali con una nuova figura.

Alle parti sociali si chiede, con la partecipazione alla programmazione negoziata, di accelerare e favorire lo sviluppo sul territorio operando a livello decentrato, dove il ruolo del sindacato viene legittimato e acquista maggiore visibilità. Il problema di maggiore entità per le organizzazioni di rappresentanza diviene quello di riuscire a operare secondo una logica *encompassing*, di "inclusione sociale"; questo vuol dire che esse devono guardare oltre il lavoro dipendente e riuscire a coinvolgere e rappresentare anche coloro che non appartengono alle tradizionali categorie di lavoratori tutelate dal sindacato e che si ascrivono fra le categorie con maggiori garanzie occupazionali, previdenziali e sociali.

<<Al centro rimane la capacità delle organizzazioni di rappresentanza di muoversi su una scala sociale larga. Questo aspetto [...] si riferisce soprattutto all'idoneità dei

²⁹⁹ M. Carrieri, *Agire per accordi*, op. cit. , p. 45.

sindacati di dare voce agli interessi meno forti nel mercato del lavoro e sottorappresentati. Ai sindacati si richiede un'attività di intermediazione e di sintesi a largo raggio, tra gli interessi più garantiti e quelli più marginali...>>³⁰⁰.

I Patti territoriali sono strumenti basati essenzialmente su una logica della concertazione e della coesione sociale, sono orientati a creare uno sviluppo autonomo dei territori, prescindendo dalla logica assistenziale seguita con decenni di intervento straordinario, seppure non si rinnega la necessità dell'intervento pubblico. Il ruolo del sindacato in questo genere di progetti deve essere non altro che quello di favorire la coesione tra gli attori ed incoraggiare la collaborazione per creare le condizioni migliori per attrarre investimenti. In questa fase per le organizzazioni degli interessi diviene essenziale allargare i propri orizzonti al lavoratore atipico, al disoccupato, a coloro che sono ai margini della società tradizionalmente rappresentata, svolgendo anche attività di accompagnamento al lavoro – che rientra in quello che viene definito *workfare* - .

I Patti territoriali si sono estesi durante la fine del decennio e nel 2000 ne erano stati approvati ben 61. La rappresentanza allargata da parte dei sindacati dei vari soggetti della società civile assegna al sindacato un ruolo <<generale>>. <<O per dirla con un altro linguaggio, [...], questo processo si risolve nell'attualizzazione e localizzazione dell'idea di sindacato soggetto politico>>³⁰¹.

³⁰⁰ *Ivi*, p. 40.

³⁰¹ *Ivi*, p. 76.

Capitolo 5

Il sindacato nello spazio europeo

1. Lo spazio sociale europeo

Il processo d'integrazione europea nacque con la costituzione della Comunità Economica Europea nel 1957 con la firma del Trattato di Roma; l'obiettivo della CEE fu in un primo momento esclusivamente economico di integrazione dello spazio economico dei Paesi aderenti. Lo spazio sociale dell'Europa ebbe scarso rilievo per decenni, sino al 1972 quando la Comunità indicò fra i propri obiettivi quello della crescita dell'occupazione e suggerì che si adoperasse il metodo della partecipazione delle parti sociali alle politiche comunitarie per le materie di politica sociale. Le istituzioni comunitarie emanarono le prime significative direttive in materia di politica sociale nel quinquennio 1975-1980, fino all'arrivo di Mitterand, che tentò di inserire la questione sociale tra gli interessi primari della Comunità.

L'integrazione seguì un percorso evolutivo che, partendo dall'esigenza di integrare le economie degli Stati membri, approdò attraverso vari tentativi e dopo decenni alla realizzazione di un'integrazione sociale, seppure *in fieri* e molto lontana dal completamento dell'Europa sociale. Al processo d'integrazione parteciparono nei decenni i governi degli Stati nazionali, con un minor coinvolgimento della società civile e degli attori collettivi come partiti e sindacati che continuarono a promuovere le istanze nazionali; in Europa ha prevalso una logica intergovernativa rispetto ad una sopranazionale e quindi il ruolo dei governi nazionali prevalse prima rispetto alle istituzioni comunitarie poi rispetto alle popolazioni degli Stati.

Questo ha provocato un lungo dibattito circa il *deficit democratico* dell'Unione Europea, e a riprova di ciò si è insistito sulla scarsa affezione della società rispetto al fenomeno dell'integrazione. Gli stessi partiti coinvolti nel processo, come molti studi evidenziano, sembrano incapaci di aggregare interessi transnazionali ma trasmettono alle istituzioni europee interessi nazionali e gli stessi sindacati, ancora incapaci di incidere sulle decisioni delle istituzioni europee, sembrano orientati a tutelare i

lavoratori in base ad esigenze nazionali, tranne che in alcune fasi del processo di integrazione, che recentemente ha coinvolto i sindacati promuovendo la consultazione delle parti nelle materie di interesse sociale; ciò nonostante sembra che la loro azione nello scenario internazionale sia tuttora debole.

L'integrazione sta svolgendo negli ultimi venti anni un'azione di stimolo nei confronti dei diversi attori politici e socio-economici, che si vedono sollecitati, se non costretti, ad affrontare nella dimensione internazionale le varie questioni politiche e sociali. D'altra parte, la globalizzazione che investe da tempo i Paesi europei, oltre che mondiali, richiede un'azione e una presenza dei sindacati che superi le logiche puramente nazionali, affinché le categorie dei lavoratori possano essere adeguatamente tutelate, anche rispetto alle lobby economiche che esercitano pressioni sulle istituzioni europee per incidere sulle scelte pubbliche e sulle decisioni di ordine economico.

L'azione internazionale dei sindacati si è orientata anche alla realizzazione di un sistema legislativo, di complessi di norme che sanciscano la tutela omogenea dei diritti primari dei lavoratori nello spazio europeo, andando oltre la mera enunciazione e rivendicazione di principi riconosciuti dalla Carta dei Diritti dell' '89. Uno degli atti formali per raggiungere tale obiettivo è stato il riconoscimento della procedura di codecisione tra PE e parti sociali sui temi della programmazione economica. Un'altra via da seguire potrebbe essere lo sforzo di rendere omogenea la legislazione degli Stati in materia di previdenza e assistenza, o favorire la creazione di una rete di controlli sulle concentrazioni di imprese multinazionali.

Solo negli anni Ottanta allo spazio sociale europeo fu dedicata maggiore attenzione dai governi dei Paesi CEE e dalle istituzioni comunitarie, e si riscontrò anche nella volontà delle tre centrali sindacali italiane la necessità di rivolgere uno sguardo più attento alla politica sindacale internazionale. Al Congresso della Cgil del 1986 fu posto l'accento sul tema della tutela dei lavoratori italiani e stranieri immigrati, al quale la Confederazione riteneva opportuno trovare risposte sul piano legislativo, istituzionale, politico e sindacale. Il primo intervento avrebbe dovuto tendere ad uniformare la legislazione degli Stati in materia di migrazioni, mentre dal punto di vista politico si sollecitavano accordi e convenzioni multilaterali e bilaterali

favorevoli ad incrementare la sicurezza sul lavoro. La collaborazione tra i sindacati stranieri veniva indicata come un obiettivo irrinunciabile³⁰², a fronte della crescita del fenomeno delle migrazioni che investiva l'Italia e l'Europa e che condizionava l'economia e la società italiana ed europea.

Nell'ambito dello spazio internazionale, la Cgil riconosceva la CES come organizzazione rappresentativa dei sindacati dell'Europa Occidentale e come organizzazione pluralista, che aveva riavvicinato sindacati di matrice laica e cristiana, auspicando la trasformazione della Confederazione in un'organizzazione dotata di poteri negoziali e <<una concertazione su più larga scala>>³⁰³ delle linee rivendicative del sindacalismo internazionale.

L'integrazione sociale dell'Europa inizia in tempi piuttosto recenti, e a distanza di circa trent'anni dalla nascita della CEE. Dopo i primi tentativi di avviare un dialogo sociale, il primo atto formale e indicativo di una comune volontà di favorire l'integrazione sociale fu compiuto solo nel 1987, con la firma dell'Atto Unico Europeo (AUE), che pose tra i propri obiettivi quello di favorire il dialogo sociale. In questa fase, gli sforzi compiuti soprattutto dalla Francia per allargare la visione dell'integrazione al campo sociale, si scontrarono con l'ostilità della Gran Bretagna, che più volte appose il veto su diverse iniziative assunte dagli undici Stati che alla fine degli anni Ottanta formavano l'Unione Europea.

L' AUE portò progressivamente all'integrazione degli articoli del Trattato di Roma con nuovi comma dell'articolo 118, al quale si aggiunse il comma A che prevede l'adozione a maggioranza qualificata di decisioni deliberate dal Consiglio in alcune questioni riguardanti la politica sociale, e il comma B, che prevede che si svolgesse un dialogo tra UNICE, CEEP e CES, ovvero rappresentanti in sede europea dei datori di lavoro e dei lavoratori, e che questo dialogo potesse sfociare in iniziative più concrete.

L'idea dell'integrazione sociale cominciò ad acquisire maggiore importanza a seguito della valorizzazione del ruolo delle parti sociali in Europa e proprio la fine

³⁰² XI Congresso nazionale della CGIL, Roma 28 febbraio-4 marzo, Mozioni. Mozione 32: *Tutela degli emigrati italiani e stranieri*, pp. 527-529.

³⁰³ *Ibidem*, p. 531. Mozione 34, *Affiliazioni internazionali*.

degli anni Ottanta diverse iniziative dimostrarono che il dialogo sociale stava acquisendo valore indipendentemente dal processo di integrazione economica.

<<Alla fine degli anni '80, le Parti sociali si interrogavano sulle linee direttrici da seguire al fine di ottenere un peso maggiore nelle iniziative che la Comunità, ed in particolare la Commissione, realizzavano nel campo sociale, al fine di evitare che in quest'ambito si verificasse una <<deriva tecnocratica>>³⁰⁴.

In questi anni la convergenza degli undici Stati sul percorso verso l'Europa sociale trovò conferma poco dopo l' Atto Unico Europeo nella realizzazione di quella che è nota come la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, approvata a Strasburgo nel 1989, e non firmata dalla Gran Bretagna.

La Carta Sociale conteneva il riconoscimento dei diritti sociali dei lavoratori, oltre che l'auspicio che si sollecitasse lo sviluppo del dialogo sociale e la contrattazione collettiva europea, senza tuttavia imporre obblighi per alcuna delle istituzioni europee, e di cui <<si lamentò la nessuna efficacia vincolante>>; essa fu comunque definita dal Presidente Delors un <<atto di identità europea>>³⁰⁵, nonostante il rifiuto della Gran Bretagna di apporre la sua firma. La Carta, come le enunciazioni dell'AUE in relazione all'Europa sociale, ebbe una sua validità in quanto testimonianza di una volontà di allargare la visione dell'integrazione europea all'ambito sociale, ma non ebbe effetti e conseguenze sulle decisioni delle istituzioni. Giorgio Benvenuto al X Congresso della Uil parlò di un'Europa a due velocità, ma strenuamente impegnata a mantenere un ruolo importante nell'economia globale, ricollocando il problema della contrattazione e dei rapporti con la controparte del sindacato nello spazio europeo. Il segretario della Uil riteneva che la CES avrebbe dovuto acquisire una diversa composizione, grazie alla rinuncia di quote di sovranità dei sindacati nazionali, per acquisire maggiore forza rispetto alle istituzioni comunitarie. Compito della Confederazione era quello di rappresentare più categorie possibili, essendo centrale nel 1989, in Italia come in Europa, il problema della rappresentanza di nuove categorie sociali e professionali che il sindacato faticava a

³⁰⁴ J. Degimbe, *Il dialogo sociale europeo: da Val Duchesse a Maastricht* in AA. VV. , *Protocollo sociale di Maastricht: realtà e prospettive*, Atti del Convegno di Napoli, 4 e 5 novembre 1994, p. 45.

³⁰⁵ G. F. Mancini, *Regole giuridiche e relazioni sindacali nell'Unione Europea* in AA. VV., *Protocollo sociale di Maastricht*, op. cit. , p. 33.

raggiungere con vecchie e ormai inadeguate strategie sindacali e schemi di rappresentanza obsoleti.

Alla CES, la Uil riteneva indispensabile si assegnasse maggior potere contrattuale e il potere di incidere sulla politica economica europea. Ulteriori compiti della CES avrebbero dovuto essere quelli di <<esprimere un forte impegno per affermare la carta sociale dei diritti dei lavoratori. Esercitare un'azione efficace di controllo e di partecipazione nella produzione e nell'economia. Affrontare i problemi degli orari e delle condizioni di lavoro>>³⁰⁶. Il sindacato italiano chiedeva che alla Confederazione internazionale fosse attribuito potere contrattuale e decisionale nell'ambito europeo, ma alla fine del decennio le rappresentanze dei lavoratori non avevano ancora un ruolo significativo nei processi decisionali in Europa, che erano competenza delle sole istituzioni comunitarie di natura intergovernativa. Un passo in avanti fu compiuto dopo pochi anni con l'approvazione del Protocollo sociale di Maastricht, che vide attribuire a CES, Unice e Ceep un ruolo diverso dal passato nelle procedure decisionali delle istituzioni della Comunità.

³⁰⁶ G. Benvenuto, *Relazione al X Congresso della UIL. La contrattazione in Europa e in Italia*, Venezia, 23-28 ottobre 1989 in G. Benvenuto, *Far funzionare l'Italia*, op. cit. , p. 113.

2. Il Protocollo sociale di Maastricht: nuove prospettive per l'Europa sociale.

La fine degli anni Ottanta fu segnata da avvenimenti politici di grande importanza; il crollo del Muro nell' '89 apriva nuovi scenari nell'ordine mondiale e l'Europa dei dodici si era trovata a dover affrontare pressioni nuove e nuovi equilibri politici.

La Cgil, nel 1991, in occasione del suo XII Congresso nazionale a Rimini, considerò questione centrale del suo "Programma" <<i> i vincoli dell'interdipendenza >> sorti dalla nascita dell'Europa economica e dai cambiamenti politici avvenuti nei Paesi europei:

Sotto il profilo politico e delle istituzioni della politica, i vincoli crescenti dell'interdipendenza, della mondializzazione dell'economia e delle questioni ecologiche che regolano su scala mondiale i rapporti politici tra gli Stati pongono il problema e l'urgenza non solo dell'unità politica dell'Europa, ma di nuove istituzioni internazionali dotate di efficaci poteri sopranazionali, capaci di regolare i conflitti e la stessa competizione pacifica.

Ma i vincoli dell'interdipendenza possono dar luogo, [...], a forme oligarchiche di governo, al primato del potere economico e finanziario sulla politica e sulla società.³⁰⁷

Il timore che il deficit sociale dell'Europa restasse forte aumentava a fronte di un rafforzamento della dimensione europea della politica e dell'economia e di un restringimento dei campi di intervento e di regolazione dello Stato-nazione.

La globalizzazione in particolare metteva a confronto i diversi sistemi politici, economici e sociali e ciò richiedeva <<i> la costruzione di un sindacato europeo, dotato di una propria autorevolezza rappresentativa e di adeguate politiche contrattuali e sociali >>³⁰⁸.

La Cgil, affermò al Congresso l'esigenza di intensificare i rapporti con altri sindacati europei aderenti alla CES per: definire politiche comuni; armonizzare gli istituti contrattuali e la legislazione del lavoro; [...] ; l'effettiva costruzione di *uno spazio sociale* (corsivo mio) e di *una convergenza delle politiche sociali*.

³⁰⁷ XII Congresso nazionale CGIL, Rimini 23-27 ottobre 1991, *I vincoli dell'interdipendenza* in "Programma. Strategia dei diritti. Etica della solidarietà", punto 5, p. 451.

³⁰⁸ *Ibidem*, in "Tesi congressuali", 4.2. *La dimensione europea*, p. 514.

Da ciò conseguiva l'importanza di una riforma delle funzioni della CES, che avrebbe dovuto essere più rappresentativa e dotata di maggiori e concreti poteri di decisione e contrattazione, essere inoltre <<parte attiva per l'affermazione di politiche sociali progressive>>.

Nello stesso anno si tenne una Conferenza intergovernativa europea per la riforma dei precedenti trattati della Comunità europea, nella quale la Gran Bretagna ostacolò il rafforzamento delle tesi favorevoli all'ampliamento dello spazio sociale, ponendo il veto a proposte che intendevano ampliare le competenze comunitarie in materia. Fu ancora Jacques Delors a ritenere, con gli altri Stati, improrogabile una maggiore uniformità e un maggiore equilibrio in materia sociale tra i Paesi europei.

In occasione della firma del Trattato di Maastricht, questa volontà fu riaffermata dagli undici Stati con un Protocollo allegato al Trattato. L' APS, Accordo sulla Politica Sociale, ribadì le intenzioni espresse dagli Stati con la Carta sociale del 1989; con esso gli stessi Stati furono autorizzati a ricorrere alle istituzioni comunitarie per l'applicazione di quanto previsto nel Protocollo. In realtà il Protocollo era il prodotto e la trasposizione nel Trattato di Maastricht di una comune dichiarazione d'intenti sottoscritta da CES, Unice e Ceep nell'autunno del 1991, ad ottobre, al termine di un negoziato, per ribadire l'interesse a rafforzare il dialogo sociale e a rendere fonte normativa comunitaria il contratto collettivo europeo. Il Protocollo sancì alcuni punti: il primo, per cui le Parti sociali avrebbero dovuto essere consultate dalla Commissione in ordine a qualsiasi iniziativa o proposta in materia sociale; il secondo punto fu attribuire alle parti la possibilità di stipulare <<accordi-quadro>> nelle materie di propria competenza.

Il dialogo sociale già operante prima del 1992 non aveva ottenuto rilevanti successi prima della firma del Protocollo; i pareri emanati dalle Parti non avevano carattere vincolante; inoltre il riconoscimento reciproco tra le parti non aveva prodotto significative conseguenze .

Con l'Accordo di Maastricht si inaugura una nuova fase di <<valorizzazione normativa del consenso>>, tramite il diretto coinvolgimento delle Parti sociali nella predisposizione degli standard comunitari.[...]

Si aprono nuovi canali di comunicazione fra ordinamento comunitario, nazionale e intersindacale. [...]

La protezione giuridica accordata all'autonomia collettiva si manifesta quindi sul piano del riconoscimento formale e della valenza prescrittiva attribuita al prodotto finale.³⁰⁹

Quanto previsto nel Protocollo e nel Trattato del '92 non affidò alle Parti sociali l'intera materia; il Trattato prevedeva che la Commissione avesse l'obbligo di consultare le parti prima di assumere iniziative nelle materie di loro competenza, che queste potessero avviare da sole il processo contrattuale ma in assenza di sanzioni applicabili in caso di inerzia; l'adozione di quanto deciso nel negoziato poteva comportare l'intervento del Consiglio con l'emanazione di una decisione, o il prodotto del negoziato poteva essere applicato dagli Stati nazionali senza tuttavia obblighi precisi per gli Stati nel recepimento degli accordi.

Nonostante l'impossibilità di rendere vincolanti i risultati del negoziato, <<l'istituzionalizzazione>> del dialogo costituisce già di per sé un visibile sforzo verso il rafforzamento del dialogo sociale.

Il Trattato ebbe anche l'effetto di stabilire che per alcune materie gli Stati potessero decidere a maggioranza qualificata piuttosto che all'unanimità, favorendo l'incremento dell'attività legislativa dell'UE per le politiche sociali.

Come sottolineato da Emilio Gabaglio, segretario generale della CES, il Protocollo recepito nel Trattato del '92 <<costituisce anche il primo accordo-quadro di metodo tra le Parti sociali comunitarie>>³¹⁰. Quanto avvenuto a Maastricht attribuì maggiore spazio alle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori in ambito europeo, ma si trattò di un processo ancora incompleto, poichè permaneva, nonostante il protocollo, un deficit sociale nell'Unione. Il percorso verso l'Europa sociale seguì altre tappe; negli anni Novanta il tema assunse maggiore importanza per gli stessi Stati, anche a fronte dell'allargamento dell'Unione e dell'intensificarsi delle migrazioni nei Paesi europei.

Nel maggio del 1993 si tenne il Congresso nazionale della Uil; la relazione del segretario generale Pietro Larizza si aprì con un diretto riferimento alle questioni internazionali, all'Europa, al Mediterraneo, ai rapporti tra gli Stati. Larizza pose

³⁰⁹ F. Carinci, *Dal dialogo sociale al negoziato europeo: gli interventi degli Stati e delle Parti sociali in Protocollo sociale di Maastricht: realtà e prospettive*, op. cit. , pp. 89-90.

³¹⁰ E. Gabaglio, Intervento in *Protocollo sociale di Maastricht*, op. cit. , p. 282.

l'accento sugli effetti prodotti dal Trattato di Maastricht sull'economia, sulle dure condizioni economiche e di bilancio imposte dal Trattato in una fase di ristagno per l'Italia, Paese con la presenza di 16 milioni di disoccupati, e che aveva prodotto una reazione incerta della società rispetto all'importanza dell'integrazione europea. Questa comprensibile reazione della popolazione avrebbe potuto essere superata, secondo il segretario, rafforzando il processo di integrazione politica e sociale. Il segretario faceva notare i limiti di un percorso ancora incompiuto:

Il 2 aprile abbiamo unificato l'Europa nella lotta per il lavoro: ma siamo ancora lontani da un Sindacato europeo attore protagonista nella lotta per lo sviluppo.

Il ruolo sindacale, le politiche contrattuali, gli orari di lavoro, le politiche sociali, la democrazia industriale e quella economica, seguono filoni propri nei singoli Paesi della Comunità.

[...]

Compito primario della CES deve essere perciò quello di predisporre ipotesi concrete per un sindacato europeo soggetto negoziale nel contesto comunitario.

Per questo scopo, le singole Confederazioni dovranno essere pronte alla cessione di un pezzo della loro sovranità a favore della sovranità sindacale europea.³¹¹

Al negoziato, che portò all'approvazione del Protocollo nel 1991 e alla sua inclusione nel Trattato di Maastricht, seguiva un giudizio positivo, ma le Confederazioni italiane sottolineavano la necessità di incrementare interventi a favore di un rafforzamento del ruolo delle Parti sociali, dei loro compiti, in particolare della contrattazione, di riconoscere l'urgenza di cedere quote di sovranità nazionale dei sindacati italiani alla CES per rafforzare l'organizzazione europea di rappresentanza dei lavoratori.

Del resto i singoli sindacati nazionali durante gli anni Ottanta avevano subito, in molti ma non tutti i Paesi europei, un indebolimento manifestatosi con il crollo degli iscritti. Il più basso tasso di sindacalizzazione dipendeva da una più diffusa

³¹¹ P. Larizza, *Relazione del segretario generale*, XI Congresso della UIL, Roma 3-8 maggio 1993, p. 3.

disoccupazione, dalla segmentazione degli interessi e delle domande dei lavoratori, che rendevano alquanto difficile individuare “interessi generali di classe”³¹².

In questo decennio l’azione sindacale risentiva delle medesime condizioni che negli anni Ottanta avevano influito sulla loro capacità di rappresentanza, sebbene essi fossero generalmente meno deboli³¹³ rispetto al decennio trascorso; la forza dell’iniziativa manageriale, la microconcertazione aziendale, la flessibilità del lavoro hanno influito anche in questo decennio sulla rappresentanza sindacale europea. Il sindacato nei vari Paesi europei si trovò a dover ridefinire i criteri della propria rappresentanza, dal momento che il “sistema sopranazionale di rappresentanza e contrattazione collettiva di livello europeo” sembrava essere giunto ancora ad esiti “modesti”.³¹⁴

³¹² M. Regini, *L’evoluzione dell’azione sindacale in Europa* in A. M. Chiesi, I. Regalia, M. Regini (a cura di), *Lavoro e relazioni industriali in Europa*, NIS, 1995, p. 101.

³¹³ *Ivi*, p. 104.

³¹⁴ I. Regalia, *Rappresentanza del lavoro e contrattazione in Europa* in A. M. Chiesi, I. Regalia, M. Regini, *Lavoro e relazioni industriali in Europa*, op. cit. , p. 157.

3. I sindacati nei Paesi europei e la Confederazione Europea dei Sindacati.

La Confederazione Europea dei Sindacati nacque nel 1973, dalla Cesi, cui aderivano sindacati di matrice cattolica affiliati alla Cisl internazionale, e da organizzazioni di diverse tendenze, in totale diciassette sindacati nazionali; ad essa aderirono sindacati europei di matrice differente, sia cattolici che laici; progressivamente la CES registrò l'adesione di molte organizzazioni sindacali appartenenti e non alla Comunità Europea, oggi Unione Europea. Nel 1993 ad essa non appartenevano la CGT francese e portoghese, ma vi avevano aderito anche sindacati di Paesi dell'Est europeo³¹⁵. La Cgil vi aderì dopo un anno dalla nascita, nel 1974, e tra il '94 e il '99 entrarono a far parte della Confederazione i sindacati spagnoli, portoghesi e francesi prima non affiliati.

In essa i sindacati cattolici riuniti nella CMT confluirono un anno dopo la sua nascita, tra il 1974 e il 1975 con il Congresso di Copenaghen, e da subito la CES si caratterizzò per il suo carattere di sindacato europeo unitario e pluralista. In uno spazio sociale ristretto come quello della Comunità europea, la CES non ebbe immediatamente spazio di intervento nei rapporti internazionali; la Comunità Europea era nata come spazio economico e la rappresentanza degli interessi organizzati fu ritenuta secondaria rispetto all'integrazione dei mercati per due decenni.

Solo con l'incontro di Valdichessa in Belgio nel 1985 le parti sociali, CES, Unice e Ceep diedero inizio a un confronto e istituzionalizzarono i loro incontri; in questi anni il dialogo sociale acquistò maggiore importanza in Europa e il Protocollo inserito nel Trattato di Maastricht nel 1992 segnò una svolta nel ruolo delle parti sociali nella Comunità.

Il Protocollo fu firmato da undici Paesi aderenti all' Unione Europea, e non dalla Gran Bretagna, ma costituì un primo passo verso una nuova Europa sociale. Quest'occasione rese possibile affermare per i lavoratori europei <<uno zoccolo di

³¹⁵ Cfr. E. Gabaglio, *I sindacati nella nuova realtà sociale e politica dell'Europa* in Fondazione Carlo Donat-Cattin, W. Crivellin (a cura di), *Il sindacato nell'Europa che cambia: atti del convegno internazionale organizzato dalla Fondazione Carlo Donat-Cattin*, Torino, 13 marzo 1993, p. 27.

diritti sociali garantiti sul piano europeo>> e diede lo slancio alla CES per divenire <<un vero soggetto negoziale>>, come affermò Emilio Gabaglio.

Le precedenti tappe seguite dalla Comunità Europea per superare il deficit sociale, percorse solo negli anni Ottanta, non avevano prodotto esiti significativi in direzione della costruzione dell'Europa sociale. Si può dire che la stessa Carta sociale del 1989 adottata a Strasburgo possa considerarsi <<una pura manifestazione di intenti e di obiettivi politici>>³¹⁶.

Il Trattato di Maastricht introdusse novità riguardanti il ruolo delle parti sociali nelle scelte della Comunità Europea e nella politica sociale europea; ne derivò tuttavia anche un'esaltazione del principio di sussidiarietà e della competitività economica. L'altro aspetto da sottolineare è un'Europa a geometria variabile, visto il rifiuto della Gran Bretagna di aderire alla politica sociale. Le novità introdotte riguardarono anche il ruolo del Consiglio e del Parlamento Europeo (PE): alcuni aspetti della politica sociale furono inseriti tra le materie da approvare a maggioranza qualificata e sottratte al criterio dell'unanimità nel Consiglio; alcune materie riguardanti la politica sociale furono sottoposte alla procedura di codecisione. Sebbene il Consiglio restasse, con il vertice di Maastricht, l'istituzione europea con i maggiori compiti legislativi ed esecutivi, rafforzando in tal modo l'idea di un'Europa degli Stati, intergovernativa piuttosto che federale e sopranazionale, alcuni passi in avanti furono compiuti per lo sviluppo e la crescita del dialogo sociale. La coesione economica e sociale fu considerata un aspetto non secondario nello sviluppo di un'Europa integrata ma sia il Comitato delle Regioni che il Comitato economico e sociale non acquisirono ruoli e funzioni nuove. Anche la CES restò <<un mero organo consultivo>>³¹⁷.

L'intenzione degli undici Stati che sottoscrissero l'accordo poi inserito nel Protocollo fu espressamente quella di proseguire sulla via intrapresa con la Carta del 1989 e favorirne l'attuazione, come espresso nello stesso Accordo allegato al Trattato.

³¹⁶ Cfr. R. Blanpain, *Eurosogni ed eurorealtà*. Epilogo in G. Arrigo (a cura di), *Diritto del lavoro e relazioni industriali nella Comunità Europea*, Edizioni Lavoro Roma, 1992, p. 246.

³¹⁷ G. Arrigo, Introduzione in G. Arrigo (a cura di), *Diritto del lavoro e relazioni industriali nella Comunità Europea*, op. cit. , p. XXXI.

La effettiva novità per le Parti sociali, fu la possibilità di intervenire per incrementare la contrattazione collettiva, che non assumeva però efficacia vincolante per gli Stati. Il fatto che la Commissione potesse coinvolgere le Parti – e ne avesse l’obbligo per certe materie – nell’adozione di decisioni in materia sociale, ancora una volta non rendeva vincolante alcun risultato prodotto con la contrattazione collettiva europea, sebbene nell’accordo si leggesse:

Il dialogo tra le Parti sociali a livello comunitario può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi.

Ulteriori dubbi sorsero in merito alla tendenza a rendere più omogenea la materia sociale negli Stati, poiché non fu stabilito alcun vincolo che facesse pensare a una omogeneità verso una maggiore tutela dei lavoratori, piuttosto che verso condizioni peggiorative. Inoltre, se l’Unice sottolineò la necessità di attenersi al principio di sussidiarietà in senso restrittivo, e ad una scarsa rigidità nella regolazione del mercato – se non talvolta ad una vera e propria deregolamentazione - , la CES si ispirò ai principi della solidarietà, della coesione economica e sociale. Questa riteneva indispensabile accrescere la funzione della contrattazione collettiva, ma non aveva alcun potere di indurre l’Unice a sedersi al tavolo del negoziato.

Negli anni Ottanta una tendenza alla perdita di forza dei sindacati nei vari Stati nazionali si evinceva dal calo, seppure non omogeneo, del tasso di sindacalizzazione: i motivi principali furono il calo dell’occupazione operaia e dell’occupazione in genere. I dati non riflettevano una situazione analoga per tutti i Paesi Europei ma la flessione si ebbe in maniera più evidente proprio laddove i sindacati erano già nel decennio precedente meno forti³¹⁸.

In un Convegno del 1992, Bernard Perret faceva notare che il tasso di adesione al sindacato francese era sceso al di sotto del 10%; causa era stata sia la disoccupazione che la precarietà del lavoro. Un altro fenomeno che produsse tali conseguenze negli

³¹⁸ Cfr G. Baglioni, *La sindacalizzazione in Europa* in “Il Progetto”, anno VIII- n. 46-47, luglio-ottobre 1988 alla voce Argomenti, pp. 52-54. L’autore espone il risultato di una ricerca condotta dal CESOS e finanziata dalla Commissione delle Comunità Europee e dal Cnr.

anni Ottanta fu senz'altro l'evoluzione del lavoro e l'indebolimento del legame di solidarietà tra i lavoratori.

Anche in Germania, dove il sindacato aveva storicamente avuto un ruolo forte e partecipe delle scelte nelle aziende, e dove la perdita di adesioni non fu netta e non portò ai bassi tassi della sindacalizzazione che si videro in Francia, il calo fu sensibile.

Globalizzazione, integrazione economica europea, mutamenti nel mercato del lavoro diffusi in molti o tutti i Paesi europei, fecero riflettere sull'esigenza di giungere ad un rafforzamento della Confederazione europea. Altri fenomeni misero in crisi il ruolo dei sindacati nazionali e influenzarono la posizione della CES, come la perdita d'importanza delle tradizionali categorie di riferimento per la rappresentanza sindacale: non più centrale era la figura dell'operaio-massa; inoltre si diffuse l'atteggiamento free-riding dei lavoratori. L'idea di "classe" non poteva più rappresentare il riferimento dei sindacati nazionali, tanto meno del sindacato europeo; si assisteva ad una progressiva crescita dell'individualità contro la dimensione collettiva e, allo stesso tempo, perdeva importanza il valore della solidarietà collettiva. Le nuove generazioni si rivolgevano sempre più, nella società globalizzata e nei singoli Stati, a nuovi soggetti collettivi in grado di rappresentare istanze più eterogenee e il disagio di nuove categorie professionali³¹⁹. La crisi interna ai sindacati dei singoli Paesi europei non poteva essere priva di ripercussioni sul sindacalismo europeo.

Dopo varie fasi storiche dalla nascita della CES, si è approdati, nei primi anni Novanta, ad una maggiore consapevolezza circa la funzione e l'importanza del sindacalismo europeo e i punti di svolta dell'azione della Confederazione Europea sono individuabili nei Congressi della CES nell'ultimo decennio, a partire dal Congresso di Lussemburgo, settimo Congresso della Confederazione, tenuto nel 1991, dove viene indicato tra gli obiettivi prioritari della CES, la partecipazione alla negoziazione collettiva a livello europeo. Nello stesso Congresso fu eletto Segretario

³¹⁹ Cfr. R. Nunin, *Sindacato in Europa. La Confederazione Europea dei Sindacati di fronte alle sfide della moneta unica e dell'allargamento ad Est dell'UE*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, pp. 1-15. Per un approfondimento del declino dell'indice di sindacalizzazione e del ruolo dei sindacati nei Paesi europei vedi anche G. P. Cella-T. Treu (a cura di), *Le nuove relazioni industriali*, op. cit., pp. 38-45.

Generale Emilio Gabaglio, e si posero le basi per il Protocollo sociale in un primo accordo tra rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Negli anni a seguire, la Confederazione ha realizzato dei mutamenti anche di tipo strutturale, ad esempio rafforzando il ruolo, prima piuttosto debole, della figura del Segretario generale.

Di notevole importanza è stato il successivo Congresso di Helsinki, del 1999, al quale faremo riferimento anche di seguito, durante il quale si giunse ad una maggiore condivisione degli obiettivi da parte dei sindacati affiliati anche in merito all'allargamento dell'UE e della stessa Confederazione.

Dopo un lungo percorso verso un rafforzamento della Confederazione, essa rappresenta oggi sessanta milioni di lavoratori, 77 sindacati nazionali in 35 paesi. La sua struttura si compone di diversi organi decisionali, dei quali sia il Congresso – organo deliberativo-, che il Comitato Esecutivo – organo di comando ed esecutivo della strategia politica della CES - , hanno una composizione di rappresentanti per Stato in base al numero di iscritti per ciascun sindacato nazionale.

Oggi la Confederazione indica fra i suoi scopi:

- more and better jobs;
- a high level of social protection;
- equal opportunities for all...;
- an end to social exclusion;
- a stronger role for the social partners in determining and monitoring economic, employment and social policy;
- promoting the Europeanization of industrial relations and developing trade unions' capacity to represent working people at European and national levels³²⁰.

Lo scarto tra gli scopi indicati e la reale realizzazione degli obiettivi è tuttora elevato; primi passi verso un ruolo più rilevante della Confederazione furono lentamente

³²⁰ Gli obiettivi della Confederazione vengono indicati sul sito [www. etuc.org](http://www.etuc.org).

compiuti dopo l'approvazione dell'APS, soprattutto per iniziativa della Commissione Europea. Le parti sociali infatti, pur sollecitate dalle istituzioni dell'Unione Europea, solo dopo qualche anno dal Trattato di Maastricht hanno partecipato più attivamente al negoziato per affermare maggiori diritti per i lavoratori nell'Unione.

Nonostante le sollecitazioni verso l'implementazione del dialogo sociale europeo, solo dal 1996 si sono visti realizzati dei progressi attraverso la firma di alcuni accordi di rilevanza europea sulle condizioni e i diritti dei lavoratori, con la partecipazione delle parti alla realizzazione dei "Framework Agreement" che il Consiglio ha sottoscritto emanando direttive per la loro applicazione negli Stati Membri .

4. Il “Dialogo sociale europeo” nei primi anni Novanta.

Il Vertice di Essen segnò la fine del decennio che vide tra i maggiori protagonisti sulla scena europea Jacques Delors, che è stato uno dei maggiori fautori dei progressi compiuti per la crescita di un’Europa sociale, decennio durante il quale furono approvati la Carta dei Diritti e l’APS. Dopo questa fase, in vista della Conferenza intergovernativa del 1996 per la revisione del Trattato di Maastricht, si iniziò ad approfondire il tema dell’allargamento dell’Unione, quello dell’Unione politica e dell’UEM (Unione Monetaria).

Il dibattito tra l’opportunità di conservare lo status di un’Unione intergovernativa o procedere verso un rafforzamento dell’unione politica tra gli Stati acquistò maggiore importanza; proprio negli anni Ottanta si pensò di superare la “visione funzionalista” che aveva caratterizzato l’impianto della Comunità Europea nel 1957, secondo cui un mercato aperto avrebbe, come necessaria conseguenza, portato benefici per tutti i lavoratori. Si discuteva della volontà di provvedere a realizzare un’Unione politica e sociale con l’impegno comune per superare l’ottica di un’Unione con obiettivi esclusivamente economici.

Delors lasciò in eredità alla Comunità Europea il Libro Bianco su “Crescita, competitività e occupazione”, in cui si affrontava uno dei nodi di maggiore rilevanza per lo sviluppo del dialogo sociale, quello della disoccupazione. Il Libro Bianco affrontava la questione centrale degli investimenti e della riforma del mercato del lavoro orientati a far crescere l’occupazione nei paesi europei, sulla base di generiche considerazioni sul problema. Nello spirito del Libro Bianco vi era la considerazione che bisognava introdurre maggiore flessibilità nel mercato conservando però gli standard europei di protezione sociale della popolazione, prevedendo misure di crescita e non puramente assistenziali.

Una delle proposte di Delors fu quella del “governo sociale” delle riforme del mercato del lavoro, che valorizzava il ruolo del sindacato e della contrattazione

collettiva³²¹, e che sollecitava a tal fine un adeguamento dei sindacati e della contrattazione alla nuova dimensione internazionale.

La proposta di Delors richiedeva una convergenza tra le parti sul ruolo da assegnare alla contrattazione collettiva e alle relazioni industriali nella dimensione internazionale, il cui sviluppo era stato ostacolato dall'attività di lobbying svolta dall'Unice nei confronti delle istituzioni comunitarie fino all'approvazione del Protocollo sociale allegato al Trattato di Maastricht. Del resto, era chiaro alla CES che un atteggiamento di semplice adeguamento alle decisioni prese dalla "tecnocrazia" dell'Unione avrebbe ostacolato la crescita del dialogo sociale e dello spazio riservato alla contrattazione europea.

Subito dopo l'approvazione del Protocollo presentato a Maastricht e la presentazione del Libro Bianco di Delors, avvenuta alla fine del 1993, si ebbe una prima occasione di verifica dell'applicazione delle nuove regole contenute nel Trattato e, quindi, nel Protocollo.

Nel 1994, mentre in Italia le relazioni industriali vivevano una fase di conflittualità tra sindacati e governo, veniva approvata dal Consiglio dei Ministri dell'Unione la direttiva che prevedeva l'istituzione dei CAE (Comitati Aziendali Europei) e le procedure minime di consultazione e informazione nelle imprese di dimensione comunitaria (DIR. 22 settembre 1994, n. 94/95/CE). La direttiva fu approvata al termine di un processo che mise in luce l'inadeguatezza delle parti sociali a livello europeo a svolgere un ruolo di primo piano secondo il principio dell'autonomia collettiva nella determinazione delle scelte in materia sociale.

La materia della consultazione dei lavoratori in ambito comunitario era stata oggetto di numerose proposte nei decenni precedenti, alle quali non erano seguiti alcuni interventi di carattere normativo da parte delle istituzioni comunitarie; la Commissione Europea si fece carico nel 1990 di presentare un'ulteriore proposta sulla materia che incontrò più volte in Consiglio l'opposizione della Gran Bretagna. Il Trattato di Maastricht offrì l'occasione di deliberare a favore della proposta, dal momento che esso sancì la possibilità che su alcune materie – tra cui quella in discussione – si deliberasse a maggioranza qualificata. Inoltre la Gran Bretagna si era

³²¹ Cfr. Documenti CNEL, *Politiche economiche e sociali nell'Unione Europea*, Roma, 1995, p. 36.

rifiutata di firmare il Protocollo del 1992, in base alla clausola dell' opting out, secondo la quale essa si autoescludeva dalla partecipazione alle procedure previste dall' APS. Ciò consentì l'approvazione della direttiva, nella logica di un' "Europa a geometria variabile", con il voto a maggioranza qualificata.

La Commissione seguì la nuova procedura prevista a Maastricht di interpellare le parti prima sull'iniziativa poi sul testo della proposta, sollecitando e attendendo l'inizio di un processo negoziale tra le parti che avrebbe sottratto la materia alla legislazione comunitaria: le parti, alla scadenza del termine, non avevano raggiunto l'accordo in sede negoziale, e spettò alla Commissione la presentazione del testo da essa stessa proposto al Consiglio, nella cui sede avvenne l'approvazione.

Secondo alcuni, << l'insuccesso, constatato in quest'occasione in ordine alla possibilità di far prevalere l'autonomia delle parti sociali rispetto alla via legislativa, non offusca l'importanza di una prima sperimentazione concreta delle procedure previste per aprire nuove strade all'autonomia collettiva su scala comunitaria>>³²².

L'importanza dell'esperimento sta senz'altro nella regolamentazione della materia a livello europeo, poiché la Commissione sollecita l'iniziativa delle parti e, a completamento di un'azione incentivante, fissa una regolamentazione minima obbligatoria per le imprese in cui non si perviene ad un accordo tra le parti sociali.

Sebbene l'inerzia delle parti sociali, in questa occasione, abbia lasciato intuire l'esistenza di un dialogo sociale non ancora "maturo", maggiore è sembrato l'interesse per la materia sociale da parte delle istituzioni comunitarie.

Nonostante il parziale "insuccesso" dell'esperimento, il percorso di crescita e di maturazione del dialogo sociale e del sindacato europeo è sfociato, qualche anno dopo l'approvazione della direttiva dei CAE, in tre importanti negoziati di cui tratteremo nel paragrafo seguente.

L'attenzione per l'Europa sociale è cresciuta, come dimostra anche il dibattito relativo al Libro Bianco pubblicato nel '94, in cui si affronta la questione prioritaria dell'occupazione in Europa. Esso ha subito in tutta evidenza l'influenza del Libro Bianco elaborato precedentemente da Delors, richiamandosi ad un modello sociale

³²² Documenti CNEL, *Politiche economiche e sociali nell'Unione Europea*, op. cit. , p. 96.

tradizionale di Europa, compatibile con lo sviluppo e la crescita economica, nonché con una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro.

Rispetto al ruolo del sindacato per le politiche occupazionali, il Libro chiama questi in causa per l'adozione del metodo negoziale per regolare un mercato aperto in cui l'obiettivo della competitività non può sacrificare la sicurezza e la dignità del lavoratore e di ciascun cittadino europeo.

Uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo del metodo negoziale, è stato il rifiuto – non esplicito ma evidente – dell'Unice, di agire come soggetto negoziale nella contrattazione bilaterale, tanto che si parla di “debolezza” strutturale³²³ della controparte datoriale. Il negoziato appare ancor più difficile se si tiene conto del fatto che molte imprese esercitano tuttora pressioni sulle istituzioni dell'Unione Europea e che molti sindacati dei lavoratori negli Stati europei manifestano una certa riluttanza a cedere quote di sovranità negoziale e contrattuale al livello europeo.

³²³ R. Nunin, *Sindacato in Europa*, op. cit. , p. 53.

5. L'attività sindacale in Europa dopo i CAE.

La costruzione dell'Europa sociale passa attraverso varie tappe cui si è già fatto riferimento; si va dagli incontri di Val Duchesse, dai quali scaturirono posizioni comuni degli attori coinvolti senza alcun riflesso istituzionale, all'Atto Unico Europeo del 1987, che non portò significativi cambiamenti nella crescita dell'Europa sociale.

L'integrazione negativa era prevalsa su quella positiva, e l'AUE <<nell'introdurre la regola della maggioranza qualificata per le sole misure [...] che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno aveva accentuato la minorità della dimensione sociale dell'integrazione europea>>³²⁴.

La crescita dell'integrazione dei mercati ha in seguito fatto avvertire la sempre maggiore esigenza di riempire il vuoto istituzionale e normativo in materia di diritti sociali ed ha mostrato la necessità di una evoluzione dell'integrazione positiva.

Riflessi importanti sul dialogo sociale ebbe invece il Trattato di Maastricht, ampiamente illustrato, con l'approvazione dell'APS, anche se lo stesso trattato da un altro lato accresceva lo scarto tra integrazione positiva e negativa nella misura in cui si approfondiva lo spazio di un mercato deregolato e la regola di una politica sociale vincolata alla sola accettazione da parte degli Stati. La subordinazione dei diritti sociali alle esigenze economiche ha fatto sì che la contrattazione collettiva europea e il diritto del lavoro abbiano sofferto di scarsa o nulla autonomia in Europa.

Solo dopo la prima direttiva del 1994 sui Comitati Aziendali Europei, le parti sociali diedero inizio ad un'attività negoziale con esiti significativi.

Nel 1996 fu concluso un negoziato che diede origine alla direttiva emanata dal Consiglio sui congedi parentali. La direttiva, n. 96/34/EC, approvata il 3 giugno, fu il primo risultato del negoziato tra parti sociali che sfociò in una direttiva, secondo le procedure previste dal Protocollo sociale, poi recepite ad Amsterdam nel 1997 e comprese nel trattato istitutivo della CEE. Si trattò del primo "accordo quadro europeo di livello interconfederale", concluso dopo lunghe trattative, dal quale

³²⁴ S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale nell'integrazione europea*, Il Mulino Ricerca, 2003, p. 145.

emerse una volontà dell'Unice di aderire a procedure negoziali bilaterali in sostituzione dell'attività di lobbying esercitata sulle istituzioni comunitarie.

Nella direttiva si legge:

Article 1

Implementation of the framework agreement

The purpose of this Directive is to put into effect the annexed framework agreement on parental leave concluded on 14 december 1995 between the general cross-industry organizations (Unice, CEEP and the ETUC).

Article 2

Final provisions

1. The Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive [...] or shall ensure [...] that management and labour have introduced the necessary measures by agreement, the Member States being required to take any necessary measure enabling them at any time to be in a position to guarantee the results imposed by this Directive.³²⁵ [...]

Con il primo accordo raggiunto dalle parti, presero il via una serie di negoziati dai quali scaturirono, nella seconda metà degli anni Novanta, altri accordi.

Per il 1996 era inoltre stata prevista la Conferenza Intergovernativa per rivedere il Trattato di Maastricht, e nell'anno seguente si è tenuto il vertice ad Amsterdam nel quale è stato sottoscritto il Trattato del 1997. In questa fase, le decisioni assunte ad Amsterdam hanno avuto importanti riflessi sul ruolo delle parti sociali in Europa.

Le innovazioni più significative prodotte dal trattato sono state l'attribuzione di valore costituzionale ai diritti ed ai principi della Carta dei diritti sociali; la costituzionalizzazione dell'APS inserito nei trattati istitutivi; l'inserimento nel titolo

³²⁵ La direttiva è stata pubblicata sul sito <http://europa.eu.int/eur-lex>, *Official Journal L 145*.

All'articolo 1 viene indicato lo scopo della direttiva: rendere operante l'accordo sui congedi parentali concluso tra le parti il 14 dicembre 1994.

Nella prima parte dell'articolo seguente – quella riportata – si indica l'obbligo per gli Stati Membri di rendere obbligatorio attraverso norme, atti o regolamenti quanto previsto dalla direttiva, essendo agli Stati richiesto di provvedere a tutte le misure necessarie per mettere le parti in condizioni di garantire i risultati imposti dalla direttiva.

L'accordo quadro deve dispiegare quindi i suoi effetti con la collaborazione degli Stati Membri.

VIII del TCE della strategia di coordinamento delle politiche del lavoro e del titolo sull'occupazione.

Ad Amsterdam furono introdotte tali innovazioni in materia di politica sociale; inoltre venne meno il veto della Gran Bretagna per l'avvento del governo Blair e grazie a questa posizione il Trattato di Amsterdam ha incorporato l'APS e ne ha "costituzionalizzato" i principi. Gli obiettivi dell'Europa indicati ad Amsterdam si richiamano a scopi già indicati precedentemente: occupazione; dialogo sociale; lotta contro l'esclusione e protezione sociale. L'obiettivo dell'occupazione divenne centrale ad Amsterdam, così come avveniva nei Paesi europei; nell'art. 117 Tr. CE l'occupazione acquisisce un ruolo centrale.

In quella sede venne ribadito il principio di sussidiarietà che prevede l'intervento solo "sussidiario" della Comunità nelle materie di sua competenza – come ad esempio materie di rilevanza sociale - ; la regola della maggioranza qualificata venne inoltre estesa a nuove materie – non più soltanto sicurezza e salute dei lavoratori -.

Particolare ed ampia attenzione fu dedicata all'obiettivo della piena occupazione, per il quale si prevede l'istituzione di Piani Nazionali d'Azione per incrementare la crescita dell'occupazione, in coerenza con gli obiettivi dell'occupabilità, dello sviluppo dell'imprenditorialità e dell'adattabilità di imprese e dipendenti. Rispetto al problema occupazionale, il Trattato promuove una strategia coordinata tra gli Stati per affrontare un problema di interesse comune.

Molti dei contenuti del Protocollo sociale firmato a Maastricht furono ripresi e inglobati dal nuovo Trattato; fu rafforzato il peso della contrattazione collettiva e il ruolo delle parti sociali, riconosciute esplicitamente agli articoli 138 e 139 del Trattato istitutivo della CEE.

Si formalizzò con questo Trattato, quanto a Maastricht era stato previsto in un Protocollo sociale allegato al trattato, firmato da undici, e non dodici, Stati Membri. Il contratto collettivo di livello europeo ottenne infatti un riconoscimento di tipo quasi "giuridico", consentendo la produzione dei cosiddetti "accordi di concertazione legislativa", così definiti perché si prevede l'integrazione del metodo negoziale con l'intervento legislativo delle istituzioni europee.

L'inquadramento del contratto collettivo europeo ha costituito oggetto di un ampio dibattito, circa gli effetti e i destinatari di questi accordi previsti dal Tr. CE. Molto si è discusso sulla natura degli accordi che possono essere attuati o con decisione del Consiglio o dagli Stati membri con procedure variabili da Stato a Stato; attenzione è inoltre rivolta alla differenza tra una contrattazione sollecitata dalla Commissione (contrattazione indotta) e quella sorta dall'autonoma iniziativa delle parti sociali (contrattazione volontaria).

Sembra che l'autonomia collettiva sia ancora incompleta da questo punto di vista, anche per la difficoltà di individuare le organizzazioni che possono essere ammesse a svolgere funzioni contrattuali secondo le procedure indicate. La Commissione nel 1993 definì con Comunicazione COM(93) 600 del 14 dicembre quali fossero gli indicatori di rappresentatività, ma ciò non ha impedito che sorgessero dubbi e problematiche inerenti a questo ulteriore aspetto della questione.

L'iniziativa delle parti sociali in Europa ebbe seguito nel dicembre del '97 con un nuovo accordo "Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC". La nuova direttiva nel preambolo ribadiva la volontà di eliminare le discriminazioni verso i lavoratori part-time, indicava gli scopi delle parti nel miglioramento delle condizioni dei lavoratori part-time e nello sviluppo di un'organizzazione flessibile del lavoro nel rispetto della volontà e delle esigenze di lavoratori e datori di lavoro³²⁶.

In questa direttiva venne anche ribadita la clausola di salvaguardia delle migliori condizioni per i lavoratori dei diversi Stati; all'articolo 2 della direttiva viene ripreso, come nelle precedenti, l'obbligo che sorge in capo agli Stati per l'implementazione della direttiva.

³²⁶ Council Directive 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC in "Official Journal of the European Communities". Nella parte dedicata agli scopi si legge :

Pur pose. The pur pose of this Framework Agreement is:

- a) *to provide for the removal of discrimination against part-time workers and to improve the quality of part-time work;*
- b) *to facilitate the development of part-time work on a voluntary basis and to contribute to the flexible organization of working time in a manner which takes into account the needs of employers and workers.*

In questi anni la dimensione sociale dell'Europa fu posta al centro dei dibattiti dei sindacati nazionali, in coerenza con quanto affermato dalla CES rispetto all'importanza del dialogo sociale e della contrattazione collettiva europea. Nel Congresso della Cgil del luglio 1996, nella relazione introduttiva del segretario generale della Confederazione Sergio Cofferati, fu affrontato il tema della difficile congiuntura economica e dell'occupazione, come questioni da porre al centro del dibattito europeo. Il segretario faceva notare che la crescita economica avvenuta in alcuni Paesi non era stata elemento necessario per risolvere il problema occupazionale, né per garantire coesione sociale e ribadiva quale futuro si auspicava per l'Europa³²⁷. La CES veniva invitata a persistere sulla strada intrapresa per la crescita dell'occupazione, sebbene mancassero in Europa le condizioni per concertare la politica occupazionale³²⁸; politiche di coesione e solidarietà e cooperazione erano al centro degli obiettivi che l'Europa avrebbe dovuto raggiungere secondo la Cgil.

L'occupazione fu questione di primario interesse anche al Congresso della Uil del 1998 nel dibattito sull'Unione Europea sia come disoccupazione giovanile sia come conseguenza del "lavoro che cambia" insieme alle strategie produttive. Nelle democrazie europee i cambiamenti vennero individuati nella richiesta di maggiore professionalità, diminuzione del lavoro soprattutto nell'ambito del lavoro meno qualificato, di fronte ai quali il sindacato si era più volte mostrato come "antagonista intransigente". Le proposte della Uil andarono in direzione delle riforme e degli investimenti³²⁹, pur di fronte alla evidente realtà di politiche nazionali non coordinate

³²⁷ <<[...] la sola crescita [...] non è sufficiente a creare il lavoro necessario [...], per garantire la coesione sociale [...]. Questo rende ancor più necessaria la costruzione di una Unione europea dal carattere politico unitario e federale, con una spiccata dimensione sociale, coerente con il peso che storicamente hanno avuto in Europa le politiche di welfare. Una politica di coesione e l'attuazione del principio di sussidiarietà devono basarsi [...], in primo luogo, sulle politiche per lo sviluppo e per il lavoro che fino a qui sono mancate>>. Così S. Cofferati, *Relazione introduttiva*, XIII Congresso CGIL, Rimini, 2-5 luglio 1996, p. 25 in *I Congressi della CGIL*.

³²⁸ <<La mancanza delle condizioni per la realizzazione di un "Patto di fiducia per l'occupazione in Europa" non deve rallentare l'iniziativa dei governi che lo hanno sostenuto, [...], e [...] l'iniziativa sul lavoro e per l'occupazione della Confederazione Europea dei Sindacati.>>. *Ibidem*, p. 26.

³²⁹ Ridurre i costi del debito pubblico e il costo del denaro, riqualificare la spesa pubblica e aumentare gli investimenti nella scuola, la formazione, la ricerca e le infrastrutture furono indicati come interventi prioritari. Vedi P. Larizza, *Relazione*, XII Congresso nazionale UIL, Bologna, 4-8 febbraio 1998, p.8. Istituto di Studi Sindacali, Archivio storico UIL, Roma.

a livello europeo, dopo il solo tentativo di Delors di proporre nel Libro Bianco una strategia per affrontare su scala europea la disoccupazione incentrata sui diritti dei lavoratori e sul sistema sociale, punto di raccordo per la politica degli Stati.

La “sovranità politica dell’Unione” fu il tema discusso durante il seminario di politiche europee ed internazionali del Dipartimento internazionale del Centro Studi Cisl, in cui si affrontarono i nodi della sovranità della CES. In vista del Congresso di Helsinki, uno dei problemi irrisolti venne indicato nella delega che alcuni sindacati nazionali tardavano ad assegnare alla CES per negoziare in Europa. La concertazione in Europa stentava a decollare per l’ingerenza degli Stati nazionali: difficile dunque realizzare un “sindacato transnazionale”³³⁰.

Molti furono i nodi che il sindacalismo europeo rinviò a successivi appuntamenti. Se il negoziato tra CES, Unice e Ceep procedeva lentamente, la stessa CES presentava al suo interno problemi di sovranità.

Nel 1999 fu emanata la direttiva sul lavoro a termine e si tenne, in quell’anno, il Congresso di Helsinki della Confederazione europea.

³³⁰ Cfr. R. Vitulano, *Sindacato transnazionale per la nuova Europa*, in “Conquiste del Lavoro”, 13 gennaio 1998, pp.1-2.

6. I successivi sviluppi del dibattito sulla contrattazione collettiva europea e sul ruolo della CES dal Congresso di Helsinki.

Dal 1996, con il primo “Framework Agreement” con la partecipazione delle parti sociali, si intensificò il negoziato e diverse furono le occasioni di confronto in cui si diede vita a nuovi accordi. Negli anni Novanta le parti sociali parteciparono al confronto sollecitate dalla Commissione europea, e si giunse all’approvazione delle tre direttive sui congedi parentali, sui contratti part-time e sui contratti di lavoro a termine. Le finalità degli agreement indicate nelle direttive erano il raggiungimento di standard di trattamento per i lavoratori europei in linea con i diritti fondamentali enunciati negli anni precedenti attraverso la Carta del 1989, il divieto di esclusione e discriminazione per i lavoratori destinatari delle direttive, il maggiore impegno per evitare fenomeni di dumping salariale.

Nel 1999 fu approvata la nuova direttiva sui contratti a tempo determinato, con l’intervento della Commissione. L’attività della Commissione di intervento in materia sociale si esplicò secondo la formula “negotiate or we’ll legislate”, con la quale la Commissione si è più volte rivolta all’Unice, dal momento che le imprese europee si erano mostrate riluttanti a seguire la via del negoziato bilaterale, prediligendo la strada della pressione sulle istituzioni alla stregua di lobbies economiche.

Il riconoscimento normativo della contrattazione collettiva europea, avvenuto con l’introduzione del Protocollo sociale nel Trattato di Maastricht e con l’introduzione dei nuovi articoli 138 e 139 nel TCE, precedeva la maturazione delle parti sociali, che non avevano ancora raggiunto un livello adeguato di autonomia contrattuale.

Se si ritiene che ad Amsterdam siano state “costituzionalizzate” le regole introdotte dal Protocollo del 1992, si evidenziò come a ciò non avesse corrisposto una intensa attività contrattuale delle parti sociali europee.

Almeno fino al 2001 le procedure per l’intervento in materia sociale hanno seguito il modello dei cosiddetti “accordi di concertazione legislativa”, adottati secondo schemi predeterminati dalla Commissione e nelle materie rigidamente indicate

all'articolo 137 del TCE³³¹, da cui deriverebbe un ruolo di tipo puramente "paralegislativo" della Confederazione Europea dei Sindacati e di Unice e Ceep rispetto agli accordi sulla politica sociale.

In ordine a tale dibattito, sono state individuate molteplici ragioni per la scarsa attività contrattuale compiuta della CES e, in generale, delle parti sociali in ambito europeo.

Si è riflettuto sulle modalità di formulazione dei contratti e su quelle della loro attuazione: la contrattazione può essere volontaria o indotta, secondo quanto già chiarito con riferimento all'APS e disciplinato oggi dagli articoli 139.1 e 138.2, 138.3 e 138.4 del TCE. L'attuazione può essere "forte" o "debole", a seconda che l'accordo venga attuato dal Consiglio con decisione o secondo le prassi e le procedure degli Stati nazionali (art. 139.2 TCE). Si crea in tal modo una sorta di "gerarchia delle fonti dei contratti collettivi comunitari", e si fa notare che secondo l'art. 139.2 del TCE, in capo agli Stati non sorge alcun obbligo di applicare direttamente gli accordi né di modificare la normativa nazionale secondo il contenuto degli accordi³³². Ciò ha come conseguenza che se in caso di contrattazione indotta dalla Commissione, le istituzioni europee intervengono all'atto stesso della formulazione degli accordi delineandone il contenuto, al momento dell'attuazione l'intervento che modifica il contenuto può essere sia quello del Consiglio, che attua gli accordi con una decisione, sia quello degli Stati, che si richiamano alle prassi e agli accordi nazionali. Questo significa che l'accordo, pur se negoziato eventualmente dalle sole parti sociali senza l'intervento della Commissione, al momento dell'attuazione sconta il limite dell'interventi delle istituzioni dell'Unione Europea e degli Stati nazionali e che il contenuto può non corrispondere a quanto era nelle intenzioni delle parti sociali europee.

Da queste considerazioni si giunge a sottolineare come la contrattazione collettiva europea non sia affatto assimilabile a quella nazionale e avrebbe dunque un ruolo diverso dalla seconda: il contratto collettivo di livello nazionale è infatti manifestazione di autonomia collettiva delle parti e asse portante dell'autonomia

³³¹ Cfr. R. Nunin, op. cit. , p. 60.

³³² Cfr. A. Lo Faro, *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva in Europa* , pp. 118-119.

collettiva stessa. Non sembra questo il ruolo da assegnare alla contrattazione collettiva europea, sia perché non si può parlare di autonomia compiuta delle parti sociali nella definizione dei contenuti dei contratti, sia perché è diverso il ruolo delle parti stesse, e quindi della CES per quanto nello specifico ci preme analizzare³³³.

Il fatto stesso che su scala europea la legislazione a sostegno della contrattazione precede la fase della contrattazione, che negli Stati ha sempre costituito la spinta che ha preceduto la legislazione in campo sociale, rappresenta un primo elemento di differenziazione dei due casi. Inoltre si fa notare come manchi da parte dei trattati dell'Unione Europea, l'esplicito riconoscimento del diritto di sciopero, che pur costituisce momento aggregativo fondante dell'autonomia collettiva e del sindacalismo.

Si pensa pertanto ad una contrattazione collettiva europea "eterodiretta" dalle istituzioni europee ed in particolare dalla Commissione.

La dottrina che mette in luce tali limiti scontati dalla contrattazione europea e dalla Confederazione Europea dei Sindacati, propone un'ipotesi per cui l'interesse della Commissione a che le parti si confrontino trova radice in due ordini di ragioni.

La prima ragione alla base del comportamento favorevole alla contrattazione da parte delle istituzioni europee sarebbe la carenza regolativa in materia sociale da addebitarsi ad una duplice causa: da un lato alcuni Stati Membri hanno frenato la spinta legislativa in materia sociale, volendo questi conservare le proprie prerogative in materia; dall'altro le procedure, l'approvazione all'unanimità richiesta in molti casi, soprattutto prima che si ampliassero le materie che richiedono la maggioranza qualificata nel Consiglio, ha pregiudicato lo sviluppo della legislazione in materia sociale.

Per questa ragione, si è parlato di funzione "servente della contrattazione collettiva europea nei confronti della funzionalità del sistema di produzione normativa

³³³ Rispetto a quanto affermato circa la difformità tra contrattazione europea e nazionale e circa la carenza di autonomia collettiva della CES in ambito europeo, confronta A. Lo Faro, op. cit. , pp. 135-138.

comunitaria”³³⁴, anche di fronte alla risoluzione del Consiglio che nel 1995 definisce la contrattazione come la base per lo sviluppo della legislazione europea³³⁵.

La contrattazione europea sarebbe inoltre fonte di maggiore legittimazione democratica dello spazio europeo in quanto amplia lo spettro dei soggetti che partecipano al processo come attori che svolgono la funzione di *decision-making*, contrastando la tesi del *deficit democratico* dell’Unione che si lamenta da più parti, nonché le accuse di eccessiva burocratizzazione delle istituzioni europee che hanno un ruolo decisionale.

La funzione “servente” della contrattazione europea induce ad una riflessione sul ruolo effettivo della Confederazione Europea dei Sindacati in Europa e delle parti sociali, se si concorda con l’ipotesi di una contrattazione collettiva “eterodiretta”.

Se la Confederazione Europea non ha la dimensione associativa dei sindacati che operano a livello nazionale, se manca un reale rapporto di rappresentanza delle forze del lavoro, manca altresì la caratteristica primaria di un sindacalismo compiuto.

In Europa il sindacato non sembra espressione della collettività dei lavoratori, ma piuttosto la dimensione associativa lascia il posto ad una <<funzione di tipo istituzionale>>³³⁶. La funzione “pubblica” del sindacato nel contesto europeo sembra prevalere in termini di importanza e di effettività sulla dimensione associativa e rappresentativa dei lavoratori; essa caratterizza l’azione sindacale sin quasi da subito, da quando il sindacato si inserisce nei meccanismi decisionali delle istituzioni.

Alla base dello sviluppo del sindacato e del dialogo sociale in Europa mancano elementi come il diritto di sciopero, caratterizzanti il sindacato che nasce come organizzazione di rappresentanza di lavoratori e che nasce dagli imput che provengono dagli stessi.

Ciò che tuttavia la Confederazione Europea ha cercato di affermare come principio irrinunciabile è la garanzia della conservazione del modello sociale europeo, che

³³⁴ A. Lo Faro, op. cit. , p. 257.

³³⁵ Risoluzione del 27 marzo 1995 (95/C 168/01) in GUCE C 168 del 4 luglio 1994, p. 1.

³³⁶ Cfr. A. Lo Faro, op. cit. , p. 132. L’autore sottolinea che anche nei contesti nazionali il sindacato ha progressivamente svolto funzioni nuove secondo una nuova forma di rappresentatività di fronte alle istituzioni e alla collettività. D’Antoni adopera l’espressione “funzioni di tipo pubblico” con riferimento al sindacato nei contesti nazionali. L’autore riprende inoltre parte della dottrina sociologica che afferma che <<il processo di istituzionalizzazione segna una svolta: la funzione di agente sociale si dissocia dal suo supporto originario, il movimento sociale>>.

assegna un ruolo prevalente al welfare e alla categoria della protezione sociale, riaffermati in più occasioni nei congressi della CES e durante i vertici di Nizza e Laeken.

All'Europa sociale è stata dedicata maggiore attenzione prima a Lisbona nel 2000 con l'Agenda Sociale Europea, poi al Consiglio Europeo di Lussemburgo nel 2001, in cui si accentua l'importanza del "welfare attivo"³³⁷, sebbene per le politiche sociali vengono adoperati strumenti di *soft law* che non incidono efficacemente sulle decisioni assunte in campo economico. Resta valida una riflessione sul welfare europeo come base del modello sociale europeo, nonché su una politica dei redditi nazionale coerente con il modello di welfare europeo. Diversamente, senza una particolare attenzione ai livelli di protezione sociale, anche l'attività contrattuale della CES può qualificarsi come ininfluyente sulla crescita di un mercato globale senza vincoli e limitazioni.

³³⁷ Cfr. P. Bosi, *Welfare State. Il modello europeo dei diritti sociali*, 2005, pp. 31-33.

7. Prospettive della Confederazione Europea dei Sindacati.

Il Congresso di Helsinki fu il IX Congresso della Confederazione e tra i più importanti degli ultimi venti anni. Il Congresso si tenne dal 29 giugno al 2 luglio del 1999 e tra i documenti di maggiore importanza al Congresso fu emanata una Risoluzione Generale sulla politica sindacale divisa in diverse parti, in cui si affrontarono vari problemi al centro dell'attenzione della Confederazione. A ciascun problema fu dedicato un paragrafo della risoluzione, in cui la Confederazione volle riportare l'attenzione sui seguenti temi: modello sociale europeo; unione monetaria; occupazione; protezione sociale; allargamento; democraticità dell'Unione Europea; diritti al lavoro.

Nell'introduzione si considerò che riflesso dell'integrazione era stato l'allontanamento delle sedi decisionali dall'ambito nazionale e ciò richiedeva la consapevolezza che il sindacato, come contropotere delle multinazionali e dei decisori europei, avesse il compito di rafforzare il ruolo della CES, nata nel 1973 dalle medesime valutazioni. In una fase di importanza crescente e di realizzazione dell'integrazione monetaria ed economica, l'Unione sociale restava per la CES un obiettivo irrinunciabile.

Nella parte dedicata al modello sociale europeo la risoluzione indica, tra i problemi principali dei Paesi europei, la crescita della disoccupazione, delle disuguaglianze, della precarietà, dell'esclusione cui vanno contrapposte le tutele e i diritti dei lavoratori³³⁸.

Il Congresso impegnava la confederazione a:

promuovere il modello sociale europeo; inserirne gli elementi essenziali nei trattati e nella legislazione; realizzare un contemperamento tra efficacia economica e diritti

³³⁸ <<L'esigenza di ristabilire l'equilibrio tra l'efficacia economica e la giustizia sociale è riconosciuta sempre più diffusamente. [...] per i sindacati è venuto il momento di affermare con forza le proprie rivendicazioni: un intervento attivo dei pubblici poteri nella gestione dell'economia, politiche efficaci di redistribuzione e di protezione sociale, servizi pubblici di qualità e completamente accessibili e sistemi generalizzati di contrattazione collettiva. Occorre rivitalizzare il modello sociale europeo>>. Vedi Confederazione Europea dei Sindacati, IX Congresso – Helsinki, *Risoluzione generale sulla politica sindacale*, I. Il modello sociale europeo. Il sito è www.etuc.org.

sociali; rafforzare contrattazione e concertazione; promuovere servizi di interesse pubblico³³⁹.

Nella parte dedicata alla protezione sociale, si ribadiscono gli scopi di tutela dei diritti di anziani e lavoratori, con particolare riferimento a forme alternative di finanziamento degli standard minimi di protezione sociale.

Fondamentale importanza ebbe il documento approvato al Congresso che affermò l'esigenza di uno sviluppo ulteriore della contrattazione collettiva³⁴⁰, riconoscendo l'insufficienza di quanto fatto fino a quel momento per creare un sistema di relazioni industriali e contrattuali valido ai fini della tutela dei lavoratori europei. L'esigenza che fosse riconosciuto il diritto di sciopero e che si creasse una legislazione di sostegno alla contrattazione collettiva mise in luce la debolezza della contrattazione nonostante gli ultimi sviluppi.

Secondo quanto affermato, la CES avrebbe sottolineato ad Helsinki la volontà di coordinare le varie esperienze di contrattazione collettiva nazionali, più che sostituire ad esse un livello europeo centralizzato di contrattazione. Emerge al Congresso l'intenzione dichiarata di regolare le diverse esperienze anche attraverso la sempre maggiore importanza assunta dalle Federazioni di Settore, come affermato nella risoluzione generale, non quella di creare un livello superiore di contrattazione che inducesse a rivedere la gerarchia della contrattazione³⁴¹.

Questo avrebbe evitato i temuti e diffusi fenomeni di dumping salariale e sociale, e tra gli obiettivi dichiarati l'anno successivo a Nizza la CES indica quello di influire sulle decisioni delle istituzioni; evitare differenze di retribuzione e coordinare le diverse esperienze.

Si è già fatto notare come si sostiene che l'Europa abbia fino ad oggi adottato strumenti di *soft law* sia per predisporre politiche contro la disoccupazione, ad

³³⁹ Cfr. *Ibidem*.

³⁴⁰ “La CES sollecita la definizione di un quadro giuridico di sostegno alla contrattazione collettiva a livello europeo con strumento di gestione dei conflitti e il pieno riconoscimento nel Trattato dell'UE dei diritti sindacali a partire da quelli di associazione, di sciopero e di iniziativa di solidarietà. La CES proporrà all'Unice e al Ceep, confirmatari dell'Accordo del 1991, di avviare una discussione per arrivare ad un nuovo Accordo, che definisca la portata, il contenuto e le regole di questo sistema europeo di relazioni industriali complementare ai sistemi nazionali”. Vedi doc. , *Per un sistema europeo di relazioni industriali*, IX Congresso CES – Helsinki 29 giugno-2 luglio 1999.

³⁴¹ R. Nunin, op. cit. , pp. 80-81.

esempio ad Amsterdam, sia per sviluppare il modello sociale europeo e i criteri di protezione sociale da esso previsto in merito all'occupazione. Proprio ad Amsterdam fu infatti introdotto, su insistenza della delegazione francese con Jospin per controbilanciare l'importanza attribuita al Patto di Stabilità e all'UEM, il tema del coordinamento aperto delle politiche nazionali del lavoro secondo il criterio dell' "armonizzazione riflessiva"³⁴².

Agli strumenti di *soft law* rappresentati da orientamenti annuali del Consiglio sul tema si aggiunge una forma di vera e propria cooperazione tra gli Stati Membri.

Ricordiamo tuttavia che la sola sanzione cui gli Stati sarebbero esposti è la raccomandazione individuale *ex art. 128.4* del TCE senza alcun vincolo reale per gli Stati. Pertanto molti ritengono che soltanto il riconoscimento costituzionale e l'incorporazione nei trattati dei principi presenti nella Carta di Nizza possano sollecitare un impegno efficace da parte degli Stati.

La flessibilità degli strumenti per il rafforzamento della politica sociale vale anche per quelli di cui dispongono le parti sociali. La natura puramente promozionale degli interventi nella materia da parte delle istituzioni europee ha fatto delle parti sociali organi meramente consultivi, e in occasione del dialogo bilaterale stentano a decollare iniziative efficaci a causa dell'ostruzionismo dell' Unice. La CES ha continuato a ribadire la propria propensione per uno sviluppo della flessibilità nella sicurezza (*flexsecurity*), come avvenuto anche da parte dei sindacati negli Stati nazionali europei a fronte della necessità di aderire allo espansione di un mercato del lavoro flessibile.

Le occasioni per riaprire il dibattito sull'occupazione sono state numerose: a Lisbona nel 2000 nell'Agenda sociale è stato ripreso il tema con particolare riguardo alla coesione sociale.

Nello stesso anno la Carta dei diritti è stata approvata a Nizza ed ha sancito il riconoscimento dei diritti sociali contenuti nella precedente Carta di Strasburgo da parte dell'Unione Europea. La Carta ha voluto promuovere ed evidenziare la pari dignità tra diritti economici e sociali; essa si è richiamata ai valori della solidarietà, dell'inclusione sociale, introducendo principi assenti nelle costituzioni nazionali

³⁴² Cfr. S. Giubboni, *op. cit.*, p. 150.

degli Stati come ad esempio quello del diritto all'informazione e consultazione in tempo utile dei lavoratori e la tutela contro i licenziamenti ingiustificati. Essa però, più che un atto politico non è stata, dal momento che il suo recepimento nei trattati non è auspicato da tutti gli Stati.

L'attenzione per l'Europa sociale e per la questione dell'occupazione cresce visibilmente in questi anni, ma le azioni concrete per promuovere la coesione sociale in Europa danno esiti mediocri. L'idea resta quella introdotta ad Amsterdam del coordinamento di regimi differenziati, come sottolineato dalla CES anche in materia di contrattazione; le più recenti direttive , n. 2001/86 e n. 2002/14, rispettivamente sul coinvolgimento dei lavoratori e consultazione e informazione, si sono ispirate all'armonizzazione flessibile.

In questo clima in cui prevale la globalizzazione dei mercati e la competitività viene riconosciuta come elemento essenziale per lo sviluppo, la Confederazione Europea dei Sindacati, in vista del vertice di Laeken, emana una nuova risoluzione in cui indica le priorità perseguite dal sindacalismo europeo: costituzionalizzazione della Carta di Nizza; evoluzione in senso federale dell'UE; rafforzamento delle parti sociali, della contrattazione e dell'autonomia di queste.

Le sfide che il sindacato si trova ad affrontare in Europa non sono solo di ordine istituzionale, ma hanno a che fare anche con la rappresentanza dei lavoratori essendo improbabile che si possa ancora parlare di un interesse di classe. Ciò impegna i sindacati nazionali e, ancor più la CES, ad una revisione dei criteri di rappresentanza, trovandosi il sindacato di fronte a categorie dei lavoratori che esprimono esigenze diverse e ad una società frammentata, mancando il collante della solidarietà che ha consentito per decenni di richiamarsi all'interesse generale di una classe omogenea dei lavoratori.

Le parole d'ordine del sindacato europeo sono protezione sociale ed inclusione sociale, con particolare riferimento alle nuove e diffuse categorie di lavoratori part-time, con contratti a termine e atipici.

Pur non potendo parlare di un sindacato che mostri un legame tradizionale con la propria base associativa, negli ultimi anni si sono avute varie manifestazioni in

Europa organizzate dalla CES, con la partecipazione di migliaia di lavoratori scesi in piazza in varie città europee.

Nel 2003 un nuovo Congresso della CES a Praga, il X Congresso, elegge segretario generale della Confederazione John Monks.

In un'intervista a Monks del 2005, il segretario generale fa notare che l'Europa si trovi in una fase di regresso per l'Europa sociale rispetto al decennio Delors. Monks afferma che l'Europa sociale <<subisce forti pressioni. Alcuni la giudicano troppo costosa, poco flessibile e poco orientata al mercato, in una situazione in cui la disoccupazione resta alta e non aumentano né la crescita né la competitività>>³⁴³.

Egli giudica difficili i primi due anni del suo mandato in quanto ritiene che vi sia un ritorno alle politiche nazionali, un calo di popolarità dell'Europa tra la gente comune, una crisi economica diffusa ed allarmante per i lavoratori. Le soluzioni per la crescita dell'Europa sociale vengono individuate da Monks nell'aumento dell'occupazione e quindi dei consumi, e nelle garanzie di protezione sociale dei lavoratori, specie quelli danneggiati dalle nuove forme di assunzione; per l'occupazione la CES chiede politiche economiche coordinate e tutele comuni nel mercato allargato.

Tre i nodi da affrontare secondo Monks: sfida demografica, calo degli iscritti al sindacato, delocalizzazioni delle imprese. Il tema del visibile regresso dell'Europa sociale viene ripreso nel 2007, quando Monks parla di "Europa sociale congelata, senza alcuna misura legislativa, al 2001"³⁴⁴.

Salvare il modello sociale europeo e riconoscere il dialogo sociale come elemento essenziale dell'Europa unita vengono indicati come obiettivi imprescindibili dalla CES, per cui il riconoscimento dell'autonomia delle parti sociali si pone come condizione indispensabile per contemperare competitività dell'economia e salvaguardia dei diritti dei lavoratori.

³⁴³ J. Monks, *L'Europa sociale è a rischio*, intervista pubblicata ad ottobre 2005 sulla newsletter della CES in www.rassegna.it, 23 dicembre 2005.

³⁴⁴ *La CES ribadisce che il Trattato di riforma deve anche rafforzare la dimensione sociale europea* in "CGIL, Segretariato Europa informa", n. 14, 2 ottobre 2007.

CONCLUSIONI

Il sindacato nel ventennio dal 1980 al 2000

La concertazione in Italia nasce negli anni Settanta come risposta all'inefficienza del sistema politico di fronte al compito di dare risposte adeguate e concrete ai problemi del Paese, cui si risponde con accordi tra le parti sociali che vengono firmati dal governo.

Secondo molti studiosi, già in questi anni si può parlare di "istituzionalizzazione e isomorfismo con l'arena politica-istituzionale" del sindacato, dato il coinvolgimento di questo nel processo pubblico decisionale e nella gestione delle politiche di diverso tipo³⁴⁵.

Gli anni Ottanta, che seguono alle prime sperimentazioni di patti e accordi di concertazione, sono caratterizzati da fenomeni nuovi e da eventi di profondo significato per il sindacato italiano: la scissione dell'unità sindacale nel 1984 di fronte al referendum sulla scala mobile è già indice della difficoltà di portare avanti la strategia degli accordi per risolvere i problemi del paese, prima perché testimonia la distanza tra i tre grandi sindacati italiani, poi perché il problema che si era posto al principio del decennio, la scala mobile, sembra sopravvivere ai primi accordi.

Certamente gli anni Ottanta furono densi di cambiamenti che investirono il ruolo del sindacato, e la rottura dell'unità sindacale non fu il solo episodio che caratterizzò il decennio. All'inizio degli anni Ottanta il quadro politico vide alcuni mutamenti come l'ingresso di nuove figure a Palazzo Chigi. Le prime legislature si trovarono subito ad affrontare il problema del costo del lavoro, e il primo strumento adottato fu l'accordo Scotti del 1983, che assumeva il valore di un accordo in cui il governo non fu solo mediatore ma protagonista vero delle relazioni industriali.

Sembrò a tutti che l'accordo potesse aprire una nuova fase per le relazioni industriali, caratterizzate da minore conflittualità e maggiore stabilità; in realtà anni passarono prima di raggiungere tale condizione. Si pensi infatti al 1984, quando il governo con un decreto unilateralmente attuò un taglio della scala mobile. Questo atto sembrò per

³⁴⁵ Cfr. A. Ciarini, *Sindacati e sistema di welfare in Italia*, in A. Ciarini-G. De Santis (a cura di), *Sindacati e reti di welfare in Europa*, p.63.

giunta uno “schiaffo inferto al Partito Comunista”³⁴⁶, ostile al leader di Palazzo Chigi, il socialista Craxi.

Intanto cambiamenti investivano la società: il sindacato perdeva la propria rappresentatività; nuove figure professionali rinunciavano come punto di riferimento alla solidarietà tanto proclamata nel decennio precedente; nacquero nuovi conflittuali sindacati; a ciò si aggiunse una nuova forza delle imprese.

Gli imprenditori, più forti di prima, volevano la pace sociale per migliorare la produzione, e nella seconda metà del decennio si aprì un fase di maggiore collaborazione sul piano dei rapporti bilaterali; si parla di una pratica “procedurale” dei sindacati e della contrattazione collettiva, che ebbe inizio con il protocollo IRI del 1984.

Questi anni non furono però privi di momenti di turbolenza, legati alla nascita di nuove sigle sindacali autonome e conflittuali e al rinnovo dei contratti del privato e del pubblico impiego, che portarono con sé rivendicazioni salariali.

La riforma delle relazioni industriali, di cui ormai si avvertiva diffusamente l’esigenza, non sarebbe arrivata prima del 1993. In realtà i rapporti triangolari non si erano interrotti, e ciò fu evidente quando il problema della scala mobile richiese nuovamente l’intervento del governo dall’inizio degli anni Novanta. La contrattazione interconfederale ebbe infatti connotazione bipolare fino a quel momento, con la prevalenza del “filone procedurale” tendente alla collaborazione tra imprese e sindacati.

A questo si aggiunse una contrattazione che favoriva la flessibilità nel mercato del lavoro, sostenuta da provvedimenti di legge a favore di un mercato del lavoro più flessibile.

Come fa notare Ricciardi, la contrattazione di categoria fu caratterizzata da una fase di centralizzazione per risolvere il problema del costo del lavoro, e da discussioni sul tema dell’orario di lavoro. Anche la contrattazione aziendale subì dei cambiamenti, contraddistinta da forme più collaborative tra imprese e sindacato sia sul tema della produttività che della flessibilità. E d’altronde non poteva essere altrimenti, con un sindacato molto più debole rispetto agli anni Settanta.

³⁴⁶ M. Ricciardi, *Sindacati, politica, contrattazione*, Editrice Clueb, Bologna, 1992, p. 127.

Gli anni Novanta si aprirono con una serie di accordi sul costo del lavoro non risolutivi del problema; a questo si aggiunse la disdetta della scala mobile da parte della Confindustria, che richiese ancora una volta l'intervento del governo, mentre l'economia iniziava a vivere una fase di calo e la politica attraversava una fase di crisi delle ideologie e del ruolo dei partiti tradizionali.

La crisi economica, incidendo sulle decisioni politiche, portò ad un nuovo accordo sul costo del lavoro che sanciva la fine della scala mobile e il blocco temporaneo della contrattazione aziendale ad opera del governo Amato, che rese evidente i sacrifici richiesti ai lavoratori e creò una rottura tra questi e i sindacati, alla luce del fatto che per i primi i benefici erano ben pochi.

Fattori politici ed economici rendevano in questa fase difficile una stabilizzazione delle relazioni industriali, caratterizzate da frantumazione del rapporto sindacati-lavoratori; imprese più forti; sindacati divisi; scarse riforme politiche. E il sindacato, in tale fase, appariva stretto tra l'offensiva della Confindustria e i provvedimenti del governo.

Negli anni Novanta, dall'accordo Amato del 1992, si apre in Italia una fase in cui i governi tentano di cercare maggiore legittimazione dalla collaborazione con le organizzazioni sindacali nell'azione riformatrice e regolatrice dell'economia; questo è quanto avviene anche con l'accordo del 1993.

Non si può non spendere qualche parola in più sui contenuti dell'accordo che ha riformato le relazioni industriali italiane: questo accordo ha permesso di "avviare un processo di risanamento finanziario"³⁴⁷ ed in esso si sono sommate nuove politiche dei redditi, abolizione della scala mobile, riforma della contrattazione, contenimento dell'inflazione. I sindacati si sono quindi resi protagonisti di una fase di riforma e di ripresa dell'economia e della concertazione che ha ottenuto il consenso della società civile.

I frutti di questa politica e di questa strategia sindacale sono stati positivi rispetto all'abbassamento dell'inflazione e al risanamento finanziario, ma molto è rimasto da fare sul piano delle politiche e del mercato del lavoro, nonostante gli accordi di

³⁴⁷ A. Ciarini, op. cit., p. 63.

concertazione realizzati nella seconda metà del decennio per tentare di risolvere il problema e di intervenire soprattutto al Sud.

La partecipazione dei sindacati alla programmazione delle politiche pubbliche continua a caratterizzare i rapporti tra governo e sindacati in Italia, ma questi hanno assunto anche un ruolo nuovo, come soggetti che erogano servizi, ruolo potenziato dalla legge 328 del 2000, che coinvolge il sindacato nella programmazione del welfare locale e dei servizi sociali e ne valorizza il ruolo di segretariato sociale.

Intanto in Europa? Qui si è cercato di mettere in evidenza l'importanza del dialogo sociale, soprattutto a Laeken nel 2001, ma anche a Lubiana in occasione di una conferenza organizzata dalla Commissione per discutere anche il rapporto tra dialogo tripartito e bilaterale.

L'ingresso di nuovi paesi in Europa inoltre ha posto problemi di omogeneità tra la contrattazione nei paesi. In molti nuovi paesi la sindacalizzazione è a livelli bassi, la contrattazione ha copertura diversa dei lavoratori e diverso grado di centralizzazione visto che nei nuovi paesi entrati in Europa si privilegia la contrattazione aziendale; la frammentazione caratterizza lo scenario; la CES si è infatti dedicata al coordinamento delle diverse esperienze di contrattazione nel biennio 2004-2005 secondo quanto stabilito al congresso di Praga del 2003.

Uno degli ultimi atti compiuti dal Consiglio Europeo degli Affari Sociali ha suscitato critiche da parte dei sindacati italiani in relazione alle condizioni dei lavoratori europei, in quanto è stata prevista la settimana lavorativa fino a 60 ore, il che penalizzerebbe soprattutto le donne. Dopo le critiche della Uil, la Cgil ha parlato di "provvedimento peggiorativo"³⁴⁸; dal punto di vista della CES il giudizio corrisponde a quello dei tre sindacati italiani, come afferma il segretario John Monks, il quale ribadisce il ruolo importante del PE dal momento che i documenti devono

³⁴⁸ Cfr. F. Fammoni, *Lavoro: Fammoni (CGIL), perché votare in UE un provvedimento peggiorativo* in CGIL-Ufficio Stampa , 12 giugno 2008, www.ufficiostampa.cgil.it/news/newsviwer. <<in particolare si è deciso di adottare il giusto principio della parità di trattamento per i lavoratori temporanei , ma contestualmente si lasciano liberi gli stati membri, previo accordo tra le parti sociali, di derogare al principio. Ben più grave è l'aver sancito la possibilità di deroga delle 48 ore settimanali [...]>>.

passare al vaglio del Parlamento³⁴⁹. Il giudizio della Cisl corrisponde a quello di Cgil e Uil, e si fa notare come anche in assenza di contrattazione collettiva si possa ampliare l'orario di lavoro.

L'intento della CES resta quello di garantire condizioni migliorative ai lavoratori europei attraverso le istituzioni europee che possono incidere sulle decisioni assunte dagli organi intergovernativi.

³⁴⁹ Cfr. D. Orecchio, *Europa a due facce*, 10 giugno 2008 in www.rassegna.it/2008/europamondo/articoli/orario.htm.

I nuovi orizzonti del sindacalismo italiano

Dalla fine del secolo, in pochi anni, i rapidi sviluppi della situazione politica italiana, l'allargamento dell'Unione Europea, le fasi di stasi dell'economia del Paese, l'avanzata dell'internazionalizzazione dell'economia, hanno coinvolto costantemente il sindacato italiano nei dibattiti sulle decisioni di politica sociale ed economica dell'Italia, con maggiore o minore predisposizione delle forze politiche presenti al governo a rendere partecipe questa grande e radicata forza sociale ai momenti decisionali.

Il sindacato italiano ha continuato a prendere parte ai tavoli della concertazione e, intorno all'attività dei grandi sindacati confederali, si è più volte ripreso il dibattito sul ruolo del sindacato in Italia e sul rischio di ingerenza da parte di questo nelle decisioni politiche che spettano alle istituzioni.

Dopo il grande salto compiuto con l'accordo del 1993, la concertazione ha rappresentato lo strumento più idoneo per superare momenti di crisi politica ed economica del Paese. I successivi accordi, firmati nel 1996 e nel 1998 dal governo e dalle parti sociali, hanno avuto tuttavia scarsi effetti stabilizzanti sulle relazioni industriali e sull'economia italiana.

La conflittualità nei rapporti di lavoro nell'ultimo decennio è diminuita, seppure nei primi anni del secolo da poco iniziato vi sono state delle fasi di maggiore disaccordo tra i tre sindacati confederali e tra questi e il governo in carica. Le contrapposizioni sono sorte in anni recenti su diversi temi, primo fra tutti l'assetto contrattuale che caratterizza le relazioni industriali nel Paese e le riforme del trattamento pensionistico e del mercato del lavoro e, nonostante le diverse riforme approvate, sembra che solo di recente si sia giunti ad una soluzione da molte forze condivisibile su alcuni punti, mentre resta aperta la questione che riguarda la riforma dell'assetto contrattuale delineato con l'accordo del '93.

Nel 2001 è andato nuovamente al governo Berlusconi, e l'anno seguente è stato presentato dal nuovo governo un patto alle parti sociali su lavoro, Mezzogiorno e fisco.

La conflittualità tra i sindacati confederali si è manifestata con la firma dell'accordo solo da parte di Cisl e Uil, mentre la Cgil ha ribadito il suo disaccordo e non ha firmato il "Patto per l'Italia". Il patto <<sintetizza i lavori dei quattro tavoli tecnici su lavoro, fisco, sommerso e mezzogiorno>>³⁵⁰ e contiene previsioni su molti aspetti delle materie del fisco e del mercato del lavoro.

Il Patto conteneva innanzitutto un impegno a ridurre la pressione fiscale, ma le critiche della Cgil erano rivolte a manifestare l'impressione che <<si sia operato in tutta fretta alla messa a punto di simulazioni a carattere meramente propagandistico senza curarsi neanche se i 5,5 miliardi da ricavare nell'ambito della prossima manovra finanziaria saranno sufficienti a coprire le minori imposte promesse>>³⁵¹. La riduzione della pressione fiscale promessa dal governo sui redditi più bassi corrispondeva infatti a tale cifra.

Il punto forse più controverso, senza voler entrare nei dettagli del patto attraverso un'analisi puramente economica del suo contenuto-peraltro esteso a numerose materie-, fu la sospensione dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori per 3 anni per le imprese che facendo nuove assunzioni a tempo indeterminato avrebbero superato il limite di 15 dipendenti, oltre il quale le tutele offerte dallo Statuto sui licenziamenti sono applicabili.

Nel patto erano contenuti la conferma della politica dei redditi, un nuovo modello di servizi per incrementare l'occupazione, la crescita della stessa nel Mezzogiorno.

Molte critiche furono avanzate contro la scelta di Cisl e Uil di apporre la propria firma al Patto, con particolare riferimento al ruolo che questa decisione avrebbe conferito ai due sindacati.

Si affermò che esse avessero firmato l'accordo prevedendo di ricevere "in cambio" vantaggi per lavoratori e cittadini: prevalentemente estensione degli ammortizzatori sociali, esenzioni per i redditi minimi, estensione dello Statuto ai contratti atipici, accettando la deroga all'articolo 18. Ciò che fu realmente ottenuto dai sindacati fu

³⁵⁰ *Lavoro, cosa prevede il "patto per l'Italia"* in www.repubblica.it/ondine/economia/lavorosei/scheda/scheda.html, 5 luglio 2002.

³⁵¹ D. Orecchio (a cura di), *Radiografia di un accordo* in *Rassegna ondine-Lavoro, Patto per l'Italia, Le critiche della CGIL punto per punto*, 8 luglio 2002 in www.rassegna.it/2002/lavoro/articoli/flessibilità.

molto meno di quanto rientrava nelle loro aspettative, in particolare con riferimento alla riforma fiscale.

Secondo alcuni dettagliati calcoli, dalla manovra prevista dall'accordo e dal Dpef sarebbe restato <<uno scoperto di circa 4 miliardi di euro per il 2003>>³⁵² e di più per il 2004.

Con riferimento agli impegni del governo fu ricordato che la firma del patto da parte dei due sindacati, Cisl e Uil, era stata integrata con l'accettazione del Dpef, trasformando <<un patto tra parti sociali in un patto politico con il governo [...]>> e facendo sorgere il quesito <<Ma non era la Cgil a comportarsi come un soggetto politico e non sindacale?>>³⁵³. Da molte parti fu sostenuto che <<con l'approvazione del Dpef anche Cisl-Uil escono dall'alveo sindacale per entrare manie piedi in quello politico>>³⁵⁴.

Critiche decise vennero dalla Cgil in merito a vari e diversi aspetti del patto e allo stesso ruolo svolto dalle due confederazioni in occasione della firma del patto per l'Italia. Di "sistema neo-corporativo" si parlò con riferimento alla "cooptazione delle parti sociali nei famosi enti bilaterali", previsti dal patto; si sostenne a Corso d'Italia che Cisl e Uil avessero assicurato e manifestato sostegno alla politica del governo in vari campi.

L'accusa di neo-corporativismo concerneva in particolar modo l'inclusione delle parti sociali nella gestione dei Servizi per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, liberalizzati e privatizzati, sistema che avrebbe consentito alle parti di intervenire nella gestione del servizio, esempio di un accordo che <<prefigura una grave distorsione del ruolo proprio delle rappresentanze sociali e apre la strada a un sistema di relazioni di stampo neo-corporativo>>³⁵⁵, secondo quanto sostenuto dalla Cgil. La Cgil aggiunse critiche sul piano del reperimento delle risorse e della riforma del mercato del lavoro.

³⁵² E. Scalfari, *Don Giovanni e Cis-Uil sedotte e abbandonate* in www.repubblica.it/online/economia/lavorosei/scalfari, 6 luglio 2002.

³⁵³ *Ibidem*.

³⁵⁴ *Ibidem*.

³⁵⁵ D. Orecchio, cit.

Nei mesi di approvazione del patto e della legge finanziaria, i conflitti nelle relazioni industriali subirono un'impennata dopo qualche anno di più o meno stabile tregua sindacale. Secondo quanto sottolineato da una ricerca condotta dal CNEL sulle relazioni industriali, <<dopo le forti divisioni tra le maggiori confederazioni connesse alla firma del cosiddetto Patto per l'Italia[...], il dialogo sociale, per non dire la concertazione, ha attraversato ancora vari momenti di difficoltà per tutto il 2002 e buona parte del 2003, prima di una parziale e limitata ripresa nel biennio successivo. [...]. Solo nel 2004 le relazioni tra le maggiori confederazioni, e tra queste e le organizzazioni imprenditoriali, tornano verso assetti meno problematici [...]>>³⁵⁶.

Ma ciò che appare rilevante ai fini della ricerca, è soprattutto il rapporto con governi e istituzioni, per riuscire ad individuare attraverso le scelte compiute dai maggiori sindacati, il ruolo da questi esercitato, chiedendoci se essi abbiano assunto, nei confronti del governo in special modo, un atteggiamento conflittuale, collaborativo, o se abbiano svolto un ruolo politico di rappresentanza dei lavoratori e decisionale, o abbiano non solo concertato la politica economica con governi e controparti, ma svolto un ruolo più precisamente "istituzionale", ciò che ci preme capire anche in relazione al ventennio sin qui esaminato.

Le divergenze tra le confederazioni, dopo il patto, hanno riguardato la contrattazione collettiva e significativamente la riforma del mercato del lavoro, che ha visto un nuovo scontro tra Cisl e Uil da un lato e Cgil dall'altro, mentre maggiore accordo vi è stato nel biennio sulla questione dello sviluppo e della competitività dell'economia sulla quale il disaccordo si è registrato con il governo, per un atteggiamento di disinteresse e scarsa corrispondenza tra le due posizioni; lo scontro si è poi esteso alla materia della riforma delle pensioni, protraendosi anche nel biennio successivo (2004-2005).

Andando per ordine, i conflitti tra le confederazioni hanno riguardato la riforma Biagi sulla flessibilità del lavoro; la revisione del modello contrattuale e la rappresentatività dei sindacati. Lo scontro con il governo sulle pensioni è stato

³⁵⁶ CNEL, *Documenti 3. Rapporto. Le relazioni sindacali in Italia e in Europa. Retribuzioni e costo del lavoro 2004-2005*, Roma, dicembre 2006, p. 59.

perdurante ed ha portato nel 2004 ad un importante sciopero generale, che ha esteso le proprie motivazioni alla politica dei redditi, industriale e fiscale, ma non ha impedito che il governo approvasse la legge di riforma. A questo si è aggiunto un perdurante contrasto sugli altri temi, tale da poter fare affermare che la conflittualità si è protratta sino al 2005, mentre sono stati raggiunti due accordi sul Mezzogiorno tra sindacati e Confindustria sullo sviluppo e la competitività delle regioni del Sud contenenti proposte sulla fiscalità di vantaggio avanzate al governo dalle parti sociali e sulle quali c'è stato maggiore accordo anche con il governo stesso³⁵⁷.

Il tormentato dibattito sul ruolo della concertazione e degli accordi tripartiti è proseguito con particolare attenzione alla politica dei redditi e con la considerazione espressa dalla Cgil, secondo la quale essa è scomparsa <<per responsabilità diretta del centrodestra>>, lasciando spazio a puri rapporti di forza. I terreni sui quali innestare una nuova politica dei redditi vengono indicati dalla Cgil in scuola, sanità e lotta all'evasione fiscale, accompagnata da una politica di welfare e servizi e di nuove politiche redistributive a favore dei salari³⁵⁸.

Dalla considerazione sui salari si è aperto il dibattito in merito alla revisione del modello contrattuale, più volte ripreso dal 1997. La discussione sulla contrattazione regionale e territoriale, sulla redistribuzione della produttività in azienda, sul secondo livello aziendale, ha coinvolto, con posizioni dissimili, le tre organizzazioni sindacali.

La Cisl ha proposto il decentramento della contrattazione sin dal 2004, e tale giudizio è stato condiviso dalla Uil. La Cgil, pur ritenendo non prioritaria la questione fino a qualche anno fa, ha poi sottolineato l'importanza della contrattazione di secondo livello o territoriale. Proprio sul livello territoriale Confindustria ha espresso contrarietà, visto che un terzo livello peserebbe non poco sulle aziende, ma va considerata l'ipotesi secondo cui, diffondendo il livello aziendale o, in alternativa quello territoriale, si eviterebbe di scaricare i costi delle richieste sindacali per intero sulla contrattazione interconfederale.

³⁵⁷ Cfr. CNEL, Rapporto, op. cit. , p. 67.

³⁵⁸ Cfr. P. Nerozzi, *Primo, una nuova politica dei redditi*, in "Rassegna sindacale", n. 6, 12-18 febbraio 2004.

La questione del modello contrattuale più idoneo a sostituire quello esistente si è legata strettamente, nei dibattiti politici e sindacali, al ruolo delle parti sociali, ai temi dello sviluppo e della competitività, al tema dei salari, a quello del ruolo della concertazione e all'utilità della politica dei redditi.

Il cambio di vertice di Confindustria, avvenuto nel 2005, ha fatto auspicare ai sindacati maggiore attenzione per il dialogo sociale, anche in considerazione dell'atteggiamento del governo allora in carica, che ha dimostrato, secondo Uil e Cgil, scarsa attenzione per l'innovazione e la competitività, e secondo la Cisl, ha proposto una riduzione fiscale senza progettare l'attuazione di misure orientate a creare sviluppo attraverso crescita degli investimenti e, quindi, dei consumi³⁵⁹.

Dalla necessità dello sviluppo delle imprese, operanti in un mercato segnato da nuove e complesse regole di competitività, Confindustria ha indicato nella tipologia delle relazioni industriali che si sarebbero sviluppate, il mezzo per accrescere la competitività. La contrattazione collettiva servirebbe a tale scopo nella misura in cui può essere in grado di ispirarsi a criteri di flessibilità.

Posta la richiesta di riforma del modello contrattuale, già nel 1997 ad una modifica del modello fu preposta la Commissione Giugni, che evidenziò la necessità di ampliare le esperienze di contrattazione decentrata. Data l'insufficiente diffusione di questo livello, la Cgil ha più volte chiesto che il livello interconfederale si facesse carico dello scarto tra inflazione programmata e effettiva restituendo potere d'acquisto ai lavoratori; mentre Cisl e Uil hanno chiesto un rafforzamento del livello decentrato. Ancora una volta il dibattito si è esteso alla previsione di un livello territoriale, sostitutivo di quello aziendale e non aggiuntivo.

Ancora oggi non si è giunti ad una riforma sistematica del modello contrattuale, ma si è assistito ad uno sviluppo della concertazione locale, come nell'esperienza dei Patti territoriali, che ci induce ad interrogarci ancora una volta sulle nuove frontiere del ruolo del sindacato in Italia.

Quello che è avvenuto negli ultimi anni in Italia, mentre si attribuiva importanza fondamentale alla concertazione centralizzata a livello nazionale che negli anni

³⁵⁹ Cfr. L. Bordogna-S. Negrelli, *La contrattazione interconfederale sui temi della competitività* in CNEL, Documenti. Rapporto, op. cit. , pp. 72-73.

Novanta aveva consentito di frenare l'inflazione e di portare l'Italia in Europa, è stato uno sviluppo dell'importanza dei tavoli di concertazione sul territorio e un conseguente coinvolgimento del sindacato nella programmazione e concertazione territoriale. Tali forme di concertazione, distinte dalla concertazione tradizionale nazionale, si orientano al coinvolgimento di numerosi attori nell'attività di governance locale. Le amministrazioni locali, il Terzo Settore, i privati, i cittadini, il sindacato, costituiscono la rete che svolge le funzioni di decision-making.

Cosa è dunque chiamato a fare il sindacato all'interno di questa rete e nella società?

Lo sviluppo di un percorso lavorativo fortemente individuale, collegato al tramonto dell'idea di classe, l'esigenza di fornire servizi al lavoratore come cittadino, hanno creato nel sindacato la consapevolezza di dover svolgere funzioni nuove come quella di consulenza che oltrepassa il modello del sindacato dei servizi e di quello dei contratti³⁶⁰, coinvolgendolo in nuove funzioni di tutela, formazione del lavoratore, di garanzia di cittadinanza e di servizi individuali, in competizione con nuovi attori operanti a livello locale come le organizzazioni del terzo settore e le amministrazioni locali.

Alla funzione svolta attraverso gli accordi di "concertazione sociale", che hanno consentito riforme sociali e risanamento economico, si è aggiunta una nuova forma di partecipazione alle politiche sociali da parte del sindacato, non solo con la presenza decennale nei consigli di amministrazione degli enti pubblici – es. l'Inps - , ma anche attraverso la funzione del "segretariato sociale"³⁶¹.

Il ruolo del sindacato nel sistema di welfare che ne configura la centralità nel campo della politica sociale, sposta l'attenzione verso il territorio, verso la dimensione locale. La Legge 328 del 2000 sul sistema integrato dei servizi sociali del resto, riconosce il sindacato quale attore della rete di assistenza con ruolo decisionale e di rappresentanza. I suoi compiti vanno quindi rivisti alla luce di nuovi schemi che la politica sociale segue a livello del territorio, dove la rappresentanza sociale si integra con la funzione decisionale e di concertazione dei servizi sociali.

³⁶⁰ Cfr. A. Ciarini, *Introduzione, I sindacati nei nuovi ambiti di rappresentanza e tutela dei lavoratori* in A. Ciarini e G. De Santis (a cura di), *Sindacati e reti di welfare in Europa*, INAS CISL Editore, p. 11.

³⁶¹ *Ibidem*, p. 67.

Il Protocollo sul welfare

Gli accordi degli anni Novanta avevano trovato in gran parte l'adesione di tutte le forze politiche e sociali e la concertazione insieme alla politica dei redditi veniva considerata dai sindacati una strategia essenziale per il governo dell'economia.

Dopo cinque anni di governo di centro-destra, durante il quale le forze sociali sindacali hanno vissuto momenti di maggiore tensione e di scontro su alcuni aspetti della politica economica e sociale, si è addivenuti ad un Patto non da tutti condiviso e dopo alcuni mesi di governo di centro-sinistra, nel luglio del 2007, è stato firmato un ulteriore protocollo, l' "accordo sul welfare", dopo un percorso non privo di ostacoli e battute d'arresto.

Il protocollo è stato firmato dai tre maggiori sindacati, sebbene per mesi si è discusso della possibilità di migliorarlo in Parlamento o prima che esso venisse portato alla discussione delle due Camere. I sindacati hanno voluto che si rispettassero i contenuti stabiliti nella trattativa col governo, in Parlamento si è quindi giunti ad ottobre.

Con riferimento ai contenuti, rilevanti sono state le novità sul sistema contributivo, previdenziale, e sul mercato del lavoro. Il contrasto alla precarietà del lavoro generato in parte dalla legge 30 approvata nel 2003, ha reso necessario secondo governo e sindacati l'intervento su alcune forme di contratto atipico, e a ciò si è affiancata la revisione del sistema contributivo per i giovani e i precari. Si è dato spazio agli ammortizzatori sociali, all'indennità di disoccupazione, alla riforma previdenziale che ha apportato modifiche alla precedente "riforma Maroni". Non secondario l'intervento per <<l'incentivazione della contrattazione di secondo livello al fine di sostenere la competitività delle aziende e migliorare la retribuzione di risultato dei lavoratori>>³⁶².

Le tre confederazioni hanno espresso giudizio positivo sull'accordo, riaprendo anche la discussione su punti di importanza costante nel dibattito sindacale.

Il Presidente dell'Ires-Cgil lo definisce <<un buon accordo, frutto della concertazione i cui protagonisti sono governo, sindacati e imprese. E' il primo

³⁶² *I punti del protocollo sul welfare* in www.corriere.it/07_ottobre_07/protocollo_welfare.shtml, 11 ottobre 2007.

accordo, dopo 23 anni, che parla contemporaneamente ai pensionati ma anche ai giovani, che non produce scambi e ridistribuisce risorse pari a 35 miliardi nei prossimi 10 anni>>³⁶³.

Sottoposto a referendum presso lavoratori e pensionati, l'esito positivo generale si è accompagnato alla bocciatura da parte della Fiom nelle grandi fabbriche, ma secondo la Cgil <<lo svolgimento e l'esito positivo della consultazione non potranno che valorizzare e rafforzare l'unità di Cgil, Cisl e Uil. Di fronte ad una crisi reale della politica nella sua capacità di rappresentanza generale, i sindacati confederali hanno saputo elaborare una posizione unitaria, superare le tante tensioni corporative presenti in un negoziato complesso, rafforzare un ruolo e una visione generale>>³⁶⁴.

Anche la Cisl esprime giudizio positivo ricordando che <<si tratta di un accordo solo acquisitivo, nel senso che noi non abbiamo dato nulla in cambio>>³⁶⁵. Il segretario della Cisl ribadisce l'importanza dell'accordo all'assemblea dell'Enel sul protocollo, che viene definito <<un segnale importante per la vitalità di Cgil, Cisl e Uil, che rispondono con la concretezza di un accordo "senza scambio" ai colpi ad alzo zero delle lobby anti sindacali>> e dove viene ribadita <<l'impotenza di una politica litigiosa e inconcludente, che porta a casa i risultati solo quando i corpi intermedi della società dimostrano di saper governare i processi sociali ed economici di riferimento>>, come afferma Baratta dell'Enel.

Lo stesso ministro del Lavoro Damiano del governo in carica al momento della firma del protocollo sembra ritenere il protocollo <<la stella polare che può consentire al paese di riprendere la strada dell'equità e dello sviluppo>>, <<la strada per restituire il potere d'acquisto perduto alle retribuzioni da lavoro dipendente e alle pensioni>>³⁶⁶. Il ministro, alla prima Assemblea annuale della Cisl, ha definito ancora il protocollo <<frutto della concertazione, che "abbiamo fatto rinascere con il

³⁶³ A. Megale, *Contro il dualismo del mercato del lavoro: un patto per la stabilità e le tutele*, 27 settembre 2007.

³⁶⁴ *Ibidem*.

³⁶⁵ Bonanni: *per i lavoratori un accordo solo "a prendere"* in "Conquiste del Lavoro", 5 ottobre 2007, p. 2.

³⁶⁶ F. Gagliardi-G. Gagliano, *Damiano: protocollo motore di sviluppo* in "Conquiste del Lavoro", 6 novembre 2007, p. 3.

contributo del sindacato, come metodo di confronto e di dialogo che può guidare il Paese verso l'equità e lo sviluppo>>>³⁶⁷.

All'assemblea della Cisl si è richiamata l'attenzione sul modello contrattuale, tema aperto e sul quale la Cisl ha espresso da anni opinione affine a quella del ministro, valorizzando il secondo livello di contrattazione per redistribuire la ricchezza, tema che però secondo Damiano spetta alle parti sociali, in piena autonomia, discutere.

L'idea di un tutoraggio della politica per la revisione del modello è stata accolta con favore dalla Uil, ma la Cgil non ha espresso subito una posizione chiara ed ufficiale.

Il modello contrattuale è ancora oggi oggetto di discussione per le confederazioni e Confindustria; in occasione del direttivo unitario tra le confederazioni del 12 maggio del 2008 è scaturito dal confronto un documento approvato dalle tre confederazioni con riferimento alla riforma contrattuale per rivedere il modello dell'accordo del '93. In sintesi viene ribadita la centralità della contrattazione generale di settore che dovrebbe avere però cadenza triennale ed ha come obiettivo il sostegno al reddito ed al salario dei lavoratori dipendenti. Il secondo livello viene inoltre valorizzato a livello aziendale e territoriale per redistribuire la produttività. L'accordo affronta anche il problema della rappresentanza e della democrazia sindacale. Crescita del reddito, dei consumi, delle imprese, vengono collegate alla riforma contrattuale nell'ottica di una politica dei redditi da sempre orientata ad incidere sulle condizioni di vita della società civile. La conseguenza più evidente di questa riforma contrattuale sul piano del ruolo del sindacato sarebbe evidentemente il decentramento del sindacato; <<la contrattazione di secondo livello [...] pone nuovi compiti al sindacato confederale e alle categorie; [...] Non possiamo permettere che passi il concetto largamente diffuso che la produttività è solamente collegata ad un maggior numero di ore lavorate. [...] bisogna per forza contrattare questioni legate alle innovazioni tecnologiche, all'organizzazione del lavoro, all'utilizzo delle risorse umane, oltre che alla flessibilità della prestazione lavorativa>>>³⁶⁸. Ecco la sfida che il nuovo assetto contrattuale pone al sindacato.

³⁶⁷ *Ibidem.*

³⁶⁸ F. Bartolo, *A Telese la Conferenza della Uil Campania*, in "Job" anno I, n. 3, giugno 2008, p. 24.

Accordo quasi totale c'è stato sul protocollo per il quale anche la Uil ha espresso posizione favorevole sia rispetto alla riforma previdenziale, che ai lavori usuranti, temi sui quali il protocollo prevede una verifica decennale del sistema pensionistico da parte del governo con le parti sociali.

Il referendum con il quale si è sottoposta la validità del protocollo al giudizio dei lavoratori ha messo ancora una volta in evidenza i contrasti della politica e nella società; tra i metalmeccanici è prevalso il no, ma l'81,62% dei lavoratori ha confermato l'adesione al protocollo, che ha causato ulteriori scontri tra le parti prima di essere approvato dal governo così come era stato concordato con i sindacati. Ancora scontri si sono avuti sull'opportunità che il protocollo approvato da governo e parti sociali fosse modificato in Parlamento.

Il disaccordo tra le forze politiche e tra i sindacati sui contenuti e sui metodi, non ha messo in discussione la validità di un accordo che, ancora una volta, ha mostrato la capacità delle forze sociali di intervenire nel dibattito politico per la soluzione di problemi al centro dell'agenda politica.

Bibliografia

- A. Accornero e S. Andriani, (a cura di), *Gli anni '70 nel Mezzogiorno*, De Donato, Bari, 1979;
- A. Accornero; *La parabola del sindacato. Ascesa e declino di una cultura*, Il Mulino Contemporanea 1992;
- G. Acocella, *La Cisl nel Mezzogiorno 1950-1977 in "Rassegna sindacale", Quaderni, anno XVI-n. 71, marzo-aprile 1978;*
- G. Acocella, *Storia della CISL*, Edizioni Lavoro, 2000;
- F. Alacevich, *Le relazioni industriali in Italia. Cultura e strategie*, Nis, Roma 1996;
- C. Annibaldi, *Impresa, partecipazione, conflitto. Considerazioni dell'esperienza Fiat. Dialogo con Giuseppe Berta*, Marsilio Editori, Venezia, 1994;
- M. Antonioli, *Storia del sindacalismo. Dalle origini al corporativismo fascista*, Venezia Marsilio 1982;
- G. Arrigo, *Protocollo di luglio: relazioni industriali e assetti contrattuali in CESOS, Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1993-1994, Edizioni Lavoro, Roma 1995;*
- G. Arrigo (a cura di), *Diritto del lavoro e relazioni industriali nella Comunità Europea, Edizioni Lavoro Roma, 1992;*
- AA. VV. , *Protocollo sociale di Maastricht: realtà e prospettive, Atti del Convegno di Napoli, 4 e 5 novembre 1994;*
- G. Baglioni - S. Negrelli - D. Paparella, *CESOS. Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1996-1997, Roma 1998;*
- G. Baglioni, *La sindacalizzazione in Europa in "Il Progetto", anno VIII- n. 46-47, luglio-ottobre 1988;*
- G. Baglioni, *Stato partiti e sindacato in "Progetto" anno I-n.1, gennaio- febbraio 1981;*
- M. Ballistreri, *Uguaglianza chiama cittadinanza in "Mondoperaio" n. 1 gennaio 1990;*
- V. Balzamo, *Quando lo sciopero è un boomerang*, Intervista con Vincenzo Balzamo a cura di Eriberto Storti, in <<Mondoperaio>> n. 12 dicembre 1981;
- F. Bartolo, *A Telesse la Conferenza della Uil Campania*, in "Job" anno I, n. 3 , giugno 2007;
- S. Bartolozzi Batignani (a cura di), *Sindacato e Mezzogiorno (1945-1972)*, Giuffrè Editore;
- A. Becchi, *Mezzogiorno: i guasti dell'intervento speciale in "Politica ed Economia", anno XXII-n. 11, novembre 1991;*

- G. Benvenuto, *Il movimento sindacale e il Mezzogiorno oggi. Confronto a più voci*, Napoli Giannini 1978;
- G. Benvenuto, *Far funzionare l'Italia. Edizioni Procom, 1990*;
- E. Berselli, *Sopravvivere a Tangentopoli* in "Il Mulino", XLI (342) luglio-agosto 1992;
- G. Bianchi, *Le relazioni industriali* in "Il Progetto", anno VII-n.42, novembre-dicembre 1987;
- S. Bonadonna, *Le idee della crisi nelle scelte e nei comportamenti del sindacato* in "Rassegna sindacale. Quaderni", anno XVI, maggio-agosto 1978, n. 72-73;
- Bonanni: *per i lavoratori un accordo solo "a prendere"* in "Conquiste del Lavoro", 5 ottobre 2007;
- L. Bordogna, *Conflittualità in Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto CESOS 1984-1985*;
- P. Bosi, *Welfare State. Il modello europeo dei diritti sociali, Fondazione Collegio San Carlo 2005*;
- G. Bozzoli, *Il sindacato istituzione e la verifica del consenso* in "Politica ed economia" n. 12 dicembre 1992;
- R. Brunetta, G.P. Cella, T. Treu, G. Urbani (a cura di), *Il conflitto e le relazioni di lavoro negli anni '90. Rapporto di sintesi. Consiglio nazionale delle ricerche-Progetto strategico, G. Giappichelli Editore, Torino*;
- R. Brunetta, L. Tronti, *Le politiche dei redditi*, Ufficio Studi Asap, Roma, 6 dicembre 1990, in G. Cazzola, *Crisi industriale: tutte le colpe del non governo* in "Il Mulino" XLI (339), gennaio-febbraio 1992;
- M. Carrieri, *Agire per accordi. La concertazione nazionale e locale, Ediesse, 2001*;
- M. Carrieri e P. Perulli, *Il teorema sindacale. Flessibilità e competizione nelle relazioni industriali, Il Mulino, Bologna, 1985*;
- M. Carrieri e C. Donolo, *Il mestiere politico del sindacato; Editori Riuniti, Roma 1986*;
- M. Carrieri, *L'incerta rappresentanza. Sindacati e consenso negli anno '90: dal monopolio confederale alle rappresentanze sindacali unitarie. Il Mulino, Bologna, 1995* ;
- S. Carruba, *Mondo imprenditoriale e sistema politico, in Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto CESOS 1984/85, Edizioni Lavoro, Roma, 1986*;
- G. Cazzola, *CGIL: sindacato riformista o movimento radicale?* in <<Mondoperaio>>, n. 1 gennaio 1990;

G. Cazzola, *L'imbroglione del costo del lavoro* in <<Mondoperaio>> n. 8-9 agosto settembre 1990;

G. Cazzola, *La festa sociale è finita* in "Mondoperaio" n. 1 gennaio 1992;

G. Cazzola, *Sotterranea Italia. Crisi politica, sistema economico, questione sindacale* in "Il Mulino" XLI (341), maggio-giugno 1992;

G. Cazzola, *Il Rubicone di Giuliano Amato* in "Il Mulino", XLI (342) luglio-agosto 1992;

G. Cazzola, *Italia '93: partiti nelle nuvole e sindacati a terra* in "Mondoperaio" n. 1-2 gennaio-febbraio 1993;

G. Cazzola, *Se il sindacato si mette a far (cattiva) politica* in "Mondoperaio" n. 4-5 aprile-maggio 1993;

G. P. Cella, *Relazioni industriali: segnali di svolta* in "Il Progetto", anno III-n.13, gennaio-febbraio 1983;

G.P. Cella – T. Treu (a cura di), *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea. Il Mulino Bologna, 1998;*

D. Checchi, *Politiche e mercato del lavoro*, in *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto CESOS 1984-85;*

A. Ciarini e G. De Santis (a cura di), *Sindacati e reti di welfare in Europa*, INAS CISL Editore.

CGIL, CISL, UIL, *La riforma delle politiche pubbliche nel Mezzogiorno, Roma, 5 dicembre 1992 in Documenti CNEL, Forze sociali e sviluppo del Sud ;*

CGIL, *I Congressi CGIL, Roma Ediesse, 1986-.*

CGIL: *l'ora dei socialisti*, intervista con Agostino Marianetti a cura di Giampiero Mughini, in "Mondoperaio", n. 12 Dicembre 1981;

CISL, *La riforma dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno, gennaio 1993 in Documenti CNEL, Forze sociali e sviluppo del Sud, 1993;*

CNEL, *Rapporto 1997-1998. Le relazioni sindacali in Italia, 2000, Bozza di stampa ;*

CNEL, *Documenti 3. Rapporto. Le relazioni sindacali in Italia e in Europa. Retribuzioni e costo del lavoro 2004-2005, Roma, dicembre 2006;*

S. Cofferati, *A ciascuno il suo mestiere, Baldini & Castoldi, Milano, 2002;*

S. Colarizi; *Storia dei partiti nell' Italia repubblicana 1997;*

Confindustria (a cura di), *I Consigli di gestione, a cura della Confindustria, Roma 1947;*

Confindustria, Costo del lavoro e relazioni industriali. Protocolli d'intesa e accordi interconfederali giugno 1989-luglio 1993, *Circolare Confindustria* ;

Confindustria, Il Mezzogiorno e le altre aree in ritardo del Paese. Dalla "straordinarietà" alla "specificità" delle nuove politiche regionali in *Documenti CNEL*, Forze sociali e sviluppo del Sud, 1993;

F. S. Coppola, *Una sfida per il Sud: i Patti territoriali* in "Rassegna economica", n. 4-ottobre-dicembre 1996;

F. S. Coppola, *Una sfida per il Sud: i Patti territoriali* in "Rassegna economica", n. 4 ottobre-dicembre 1996;

P. Craveri; Sindacato e istituzioni nel dopoguerra; Il Mulino, Bologna 1977;

W. Crivellin (a cura di), Il sindacato nell'Europa che cambia: atti del convegno internazionale organizzato dalla Fondazione Carlo Donat-Cattin, Torino, 13 marzo 1993;

S. D'Antoni, *La concertazione si fa sistema* in "Conquiste del lavoro" anno 51- n. 288, 23 dicembre 1998;

S. D'Antoni, *Lotta alla criminalità e sviluppo devono marciare di pari passo* in "Nuovo Mezzogiorno", n. 7-8 luglio-agosto 1992;

C. Dell'Arringa, *La concertazione dell'emergenza economica* in CESOS, *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1992-1993*, Edizioni Lavoro Roma, 1994;

O. Del Turco G. Militello B. Toscani C. Sabbatini F. Sabbatucci, L'accordo Iri-sindacati. Una svolta nelle relazioni industriali, Ediesse, Roma 1985;

G. De Rita-A. Bonomi, Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti territoriali, Bollati Boringhieri editore, 1998;
Documenti CNEL, Politiche economiche e sociali nell'Unione Europea, Roma, 1995;

D. De Sanctis, *Coraggio, Uil. "Più sindacato" è lo slogan. Le sfide sono le 35 ore e l'unità* in "Conquiste del lavoro", anno 51- n. 24, 4 febbraio 1998;

D. De Sanctis, *35 ore, approvato il disegno di legge* in "Conquiste del Lavoro" anno 51-n. 66, 25 marzo 1998;

D. De Sanctis, *Orario, in 5 articoli il disegno di legge* in "Conquiste del lavoro", anno 51-n.66, 25 marzo 1998;

M. Didò, *Contraddizioni dello sviluppo economico e sindacato nel Mezzogiorno* in "Rassegna sindacale. Quaderni", anno XVI-n. 71, marzo-aprile 1978;

C. Donolo, *Struttura sociale, disgregazione e istituzioni nel Mezzogiorno* in "Rassegna sindacale. Quaderni", anno XVI-n.71, marzo-aprile 1978;

- F. Farinelli, *Il sindacato comincia a contare* in “Politica ed Economia” n. 2 settembre-ottobre 1993;
- M. Ferrara e E. Gualmini, *Salvati dall’Europa?*, Il Mulino, Bologna, 2000;
- N. Forlani, *Rifondazione, il partito sindacato* in “Conquiste del lavoro” , 7 luglio 1998;
- G. G., *312!* in “Conquiste del lavoro” anno 51-n. 225-226, 10-11 ottobre 1998;
- F. Gagliardi-G. Gagliano, *Damiano: protocollo motore di sviluppo* in “Conquiste del Lavoro”, 6 novembre 2007;
- S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale nell’integrazione europea*, Il Mulino Ricerca, 2003;
- G. Giugni, *Fondata sul lavoro? Conversazione con Alberto Orioli*, Ediesse, 1994;
- G. Guadagni, *Patto sociale, le regole del 2000* in “Conquiste del lavoro”, anno 51-n.288, 23 dicembre 1998;
- G. Guadagni, *E ora la Cisl rilancia* in “Conquiste del Lavoro”, anno 49 - n. 91, 24 aprile 1996;
- L. Lama, *La Cgil di Di Vittorio:1944-1957*, Bari De Donato 1977;
- Lama e il convitato di pietra* in “Mondoperaio”, n. 12 Dicembre 1981;
- G. Lauzi, *La riforma previdenziale in CESOS, Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1994-1995-*, Edizioni Lavoro Roma, 1998;
- G. Lehner, *Io, inventore dei Cobas... (ma dovevano essere un'altra cosa)*, in “Mondoperaio” n. 4 aprile 1989;
- A. Lepre, *Storia della prima Repubblica: l’Italia dal 1942 al 1992*, Bologna 1993.
- A. Lettieri, *La conflittualità di fronte alla crisi economica e alla democrazia politica in “Rassegna sindacale. Quaderni”* , anno XVIII- n. 82;
- F. Liuzzi, *Lavoro contratti* in “Politica ed Economia” supplemento al n. 5-6 1994, gennaio 1995, Almanacco;
- F. Liuzzi, *Lavoro contratti* in “Politica ed Economia” , supplemento al n. 5-6 1994, gennaio 1995, almanacco;

- A. *Lo Faro*, Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva in Europa, *Milano Giuffrè* 1999;
- S. Martano, *Rifondazione sindacale* in “Conquiste del Lavoro” , anno 49-n. 22, 2 febbraio 1996;
- A. Mauri, *Aspettando il nuovo intervento* in “Nuovo mezzogiorno”, luglio-agosto 1992, n. 7-8;
- B. G. *Mattarella*, Sindacati e pubblici poteri, *Milano, Dott. A. Giuffrè Editore*, 2003;
- M. Mascini e M. Ricci in *Dai decimali ai Cobas. Come cambiano le relazioni industriali: dalle battaglie della scala mobile alla rivolta contro CGIL, CISL e UIL*, CEDIS Editrice, Roma, 1988;
- M. Mascini, *Profitti e salari. Venti anni di relazioni industriali. 1980-2000*, Il Mulino Bologna , 2000;
- M. Mascini M. Ricci, *Il lungo autunno freddo. Radiografia delle nuove relazioni industriali*, Franco Angeli , Milano, 1998;
- P. Nerozzi, *Primo, una nuova politica dei redditi*, in “Rassegna sindacale”, n. 6, 12-18 febbraio 2004;
- N. Novacco, *Per il Mezzogiorno, un futuro ben più che <<grigio>>* in “Rivista economica del Mezzogiorno”, anno VII, 1993, n. 1;
- R. Nunin, *Sindacato in Europa. La Confederazione Europea dei Sindacati di fronte alle sfide della moneta unica e dell’allargamento ad Est dell’UE*, *Giuffrè Editore, Milano*, 2001;
- G. Olini, *Orario: la proposta della Cisl* in “Il Progetto” n. 80, marzo-aprile 1994;
- A. Pepe, *Classe operaia e sindacato. Storia e problemi (1890 – 1948)*, Bulzoni Editore 1982;
- C. Perna, *Breve storia del sindacalismo. Dalle società di mutuo soccorso al Patto Federativo*, Prefazione di Luciano Lama, *Bari De Donato* 1981;
- F. *Peschiera (a cura di)*, *Sindacato industria e Stato negli anni del centro-sinistra. Storia delle relazioni industriali in Italia dal 1958 al 1971 , vol. III, Quaderni di storia diretti da G. Spadolini, Le Monnier, Firenze*, 1983;
- G. Principe, *La parzialità del sistema confederale* in “Politica ed economia” n. 10-11 ottobre-novembre 1992;

- M. Regini, *L'evoluzione dell'azione sindacale in Europa* in A. M. Chiesi, I. Regalia, M. Regini (a cura di), *Lavoro e relazioni industriali in Europa*, NIS, 1995;
- M. Regini, *Il sindacato europeo fra conflitto, scambio politico e partecipazione* in “Il Mulino XL (334), marzo-aprile 1991;
- M. Ricciardi, *Sindacati, politica, contrattazione*, Editrice Clueb, Bologna, 1992;
- M. Ricciardi (a cura di), *Gli studi di relazioni industriali negli anni '80*, Franco Angeli, Milano, 1993;
- S. Rogari; *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi. Quaderni si storia. Felice Le Monnier, 2000;*
- U. Romagnoli, *La politica del lavoro nell'XI legislatura* in “Il Mulino”, XLI (342), luglio-agosto 1992;
- G. Romagnoli, *Sindacalizzazione e rappresentanza in Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto CESOS 1984-1985;*
- C. Romiti, *Questi anni alla Fiat. Intervista di Giampaolo Pansa*, Milano Rizzoli, 1988;
- M. Salvati, *I due tempi della crisi economica* in “Il Mulino” XLI (344), novembre-dicembre 1992;
- R. Scheda, *Autonomia e rinnovamento nel sindacato meridionale* in “Rassegna sindacale”, Quaderni, anno XVI-n. 71, marzo-aprile 1978;
- Sindacato: la crisi del movimentismo*, in “Mondoperaio” n. 6 giugno 1982;
- P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bolgna 1993.
- L. Tatarelli, *Parla Callieri (Confindustria). Accordo valido* in “Conquiste del Lavoro”, anno 49 – n. 215, 26 settembre 1996;
- M. Tedeschini Lalli, *Diario delle lotte. La vertenza Fiat: settembre-ottobre 1980* in “Rassegna sindacale. Quaderni”, anno XVIII-n. 86-87, settembre-dicembre 1980;
- T. Treu, *Il pubblico impiego: riusciremo a farlo entrare in Europa?*, in “Il Mulino” XL (334), marzo-aprile 1991;
- Bruno Trentin; Il coraggio dell'utopia. Un'intervista di Bruno Ugolini*, Rizzoli, Milano 1994;
- S. Turone; *Storia del sindacato*, Bari Latreza 1992;

S. Turone, *Il sindacato nell'Italia del benessere*, Bari, Laterza, 1989.

Una politica per l'occupazione, in "Mondoperaio" n. 3 marzo 1983, p. 5. Il dato sull'aumento della spesa pubblica riportato nell'articolo della rivista fa riferimento allo studio di F. Reviglio, *Relazione al Convegno della Confederazione Generale dell'Industria. Lo Stato e i soldi degli Italiani*, Firenze, 26/27 novembre 1982;

R. Vitulano, *Sindacato transnazionale per la nuova Europa*, in "Conquiste del Lavoro", 13 gennaio 1998;

S. Zavattieri, *L'organizzazione sindacale nel Mezzogiorno dopo il '69* in "Rassegna sindacale. Quaderni", anno XVI-n. 71, marzo-aprile 1978, p. 5. <<Tavola rotonda>> con S. Ridi-G. Trulli-S. Zavattieri e V. Zuccherini.

FONTI E DOCUMENTI

CGIL X Congresso nazionale, Roma 16-21 novembre 1981, volume primo. EDIESSE. Biblioteca Luciano Lama, Archivio storico CGIL, Roma;

Replica di Giorgio Benvenuto ai lavori dell'VIII Congresso nazionale UIL. Istituto di Studi Sindacali, Archivio Storico UIL, Roma;

Protocollo "Scotti" gennaio 1983 reperibile sul portale web del CNEL;

Relazione conclusiva, X Congresso nazionale della CGIL, Roma, vol. primo, Archivio storico CGIL, Biblioteca Luciano Lama;

Documento finale approvato all'VIII Congresso nazionale UIL, Istituto di Studi Sindacali, Archivio Storico UIL, Roma;

La politica dei redditi. Documenti presentati alle parti sociali, 14 febbraio 1984 reperibile sul sito del CNEL;

IX Congresso nazionale della UIL, Firenze 1985. Traccia di sintesi della replica di Giorgio Benvenuto segretario generale della UIL. Istituto di Studi Sindacali, Archivio storico UIL, Roma;

L. Lama, XI Congresso nazionale CGIL, Roma 28 febbraio-4 marzo, *Relazione introduttiva*, Biblioteca Luciano Lama, Archivio storico CGIL, Roma;

A. Pizzinato, XI Congresso nazionale CGIL, Roma 28 febbraio-4 marzo, *Intervento conclusivo*, Biblioteca Luciano Lama, Archivio storico CGIL, Roma;

XI Congresso nazionale CGIL Roma, *Documento generale. Patto per il lavoro, unità e democrazia sindacale*, Biblioteca Luciano Lama, Archivio storico CGIL, Roma;

Accordo tra Governo e parti sociali (6 luglio 1990);

Accordo tra Governo e parti sociali (10 dicembre 1991);

Trattativa sul costo del lavoro il 1° giugno 1991;

Protocollo su politica dei redditi, inflazione e costo del lavoro (luglio 1992);

G. Benvenuto, *X Congresso nazionale UIL. Conclusioni*, Istituto di Studi Sindacali, Archivio Storico UIL, Roma;

B. Trentin, Relazione introduttiva in I congressi CGIL. XII Congresso nazionale, Rimini 23-27 ottobre 1991;

P. Larizza, *Relazione del Segretario Generale*, XI Congresso UIL, 3-8 maggio 1993, Roma, Istituto di Studi Sindacali, Archivio Storico Uil, Roma;

P. Larizza, *Replica all' XI Congresso della UIL*, 3-8 maggio 1993, Roma, Istituto di Studi Sindacali, Archivio Storico Uil, Roma;

23 luglio 1993, *Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo*;

Verbale d'intesa (1 dicembre 1994);

S. Cofferati, *Relazione introduttiva in XIII Congresso CGIL*, Rimini 2-5 luglio 1996;

Accordo per il lavoro (24 settembre 1996);

Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione (22 dicembre 1998);

P. Larizza, *Relazione al 12° Congresso nazionale*, 4-8 febbraio 1998, Bologna, Istituto di Studi Sindacali, Archivio Storico UIL, Roma;

Protocollo d'intesa. Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale; La Politica dei Redditi. Documenti presentati alle parti sociali, 14 febbraio 1984;

G. Benvenuto, X Congresso nazionale UIL. *Far funzionare l'Italia*. Conclusioni di G. Benvenuto, replica, pp. 18-19, Istituto di Studi Sindacali, Archivio Storico UIL, Roma;

V Consiliatura del CNEL, Relatore G. De Rita, Accordo di concertazione annuale per lo sviluppo del Sud, 8 marzo 1991 in "Annali CNEL". Il testo è reperibile sul sito del Cnel alla voce Documenti;

Il Mezzogiorno come frontiera della democrazia e dell'Europa in I Congressi CGIL. XII Congresso nazionale, Rimini 23-27 ottobre 1991;

P. Larizza, *Relazione del segretario generale*, XI Congresso UIL, Roma 3-8 maggio 1993, pp. 7-9 in Istituto di Studi Sindacali, Archivio Storico, Roma;

P. Larizza, *Due emergenze: l'occupazione e l'aggressione malavitosa* in “Nuovo mezzogiorno”, n. 77-8 luglio-agosto 1992;

P. Larizza, *Non si entra in Europa senza il Sud* in “Nuovo mezzogiorno”, n. 2-3 febbraio-marzo 1993;

S. Cofferati, *La relazione introduttiva*, XIII Congresso Cgil, Rimini, 2-5 luglio 1996;

P. Larizza, *Relazione*, XII Congresso generale UIL, Bologna, 4-8 febbraio 1998, Doc. presso Istituto di Studi Sindacali, Archivio Storico UIL, Roma;

XI Congresso nazionale della CGIL, Roma 28 febbraio-4 marzo, Mozioni. Mozione 32: *Tutela degli emigrati italiani e stranieri*;

XII Congresso nazionale CGIL, Rimini 23-27 ottobre 1991;

P. Larizza, *Relazione del segretario generale*, XI Congresso della UIL, Roma 3-8 maggio 1993;

www. etuc.org: Confederazione Europea dei Sindacati, IX Congresso – Helsinki, *Risoluzione generale sulla politica sindacale*;

Per un sistema europeo di relazioni industriali, IX Congresso CES – Helsinki 29 giugno-2 luglio 1999 ;

<http://europa.eu.int/eur-lex>, *Official Journal L 145*. Council Directive 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC in “Official Journal of the European Communities”;

S. Cofferati, *Relazione introduttiva*, XIII Congresso CGIL, Rimini, 2-5 luglio 1996, in *I Congressi della CGIL*;

P. Larizza, *Relazione*, XII Congresso nazionale UIL, Bologna, 4-8 febbraio 1998, Istituto di Studi Sindacali, Archivio storico UIL, Roma;

Risoluzione del 27 marzo 1995 (95/C 168/01) in GUCE C 168 del 4 luglio 1994;

J. Monks, *L'Europa sociale è a rischio*, intervista pubblicata ad ottobre 2005 sulla newsletter della CES in www.rassegna.it , 23 dicembre 2005;

La CES ribadisce che il Trattato di riforma deve anche rafforzare la dimensione sociale europea in “CGIL, Segretariato Europa informa”, n. 14, 2 ottobre 2007;

F. Fammoni, *Lavoro: Fammoni (CGIL), perché votare in UE un provvedimento peggiorativo* in CGIL-Ufficio Stampa , 12 giugno 2008, www.ufficiostampa.cgil.it/news/newsviewer;

D. Orecchio, *Europa a due facce* , 10 giugno 2008 in www.rassegna.it/2008/europamondo/articoli/orario.htm.;

Lavoro, cosa prevede il “patto per l’Italia” in www.repubblica.it/ondine/economia/lavorosei/scheda/scheda.html, 5 luglio 2002;

D. Orecchio (a cura di), *Radiografia di un accordo* in *Rassegna ondine-Lavoro, Patto per l’Italia, Le critiche della CGIL punto per punto*, 8 luglio 2002 in [www.rassegna.it/2002/lavoro/articoli/flessibilità](http://www.rassegna.it/2002/lavoro/articoli/flessibilita);

E. Scalfari, *Don Giovanni e Cis-Uil sedotte e abbandonate* in www.repubblica.it/online/economia/lavorosei/scalfari, 6 luglio 2002;

Protocollo sul welfare in www.corriere.it/07_ottobre_07/protocollo_welfare.shtml , 11 ottobre 2007;

A. Megale, *Contro il dualismo del mercato del lavoro: un patto per la stabilità e le tutele* , 27 settembre 2007.