

Il futuro dei sindacati nel mondo globalizzato

di *Marino Regini**

Non solo in Italia, ma in tutto il mondo sviluppato, i sindacati sono chiaramente in declino. Se nel 1980 quasi la metà (il 49.6%) dei lavoratori dipendenti italiani erano iscritti a un sindacato, poco più di 20 anni dopo erano scesi a un terzo (il 34% nel 2002). E nel resto del mondo le cose non vanno certo meglio per le associazioni che rappresentano i lavoratori. Fra i paesi maggiori l'Italia è comunque quello con il tasso di sindacalizzazione più elevato (neppure il 10% nella vicina Francia), mentre tassi sensibilmente più elevati si registrano solo nei paesi scandinavi e in qualche altro paese di piccola dimensione.

Oltre che un sensibile calo di iscritti, dovunque i sindacati registrano poi una perdita di influenza nei confronti delle loro controparti, imprenditori e governi. La contrattazione collettiva è ormai la fonte di regolazione del lavoro e di determinazione dei livelli salariali per una quota soltanto di lavoratori. E i “patti sociali” conclusi con successo, ovvero la concertazione con i governi, sono stati in Italia ben 5 negli anni '90 ma solo 2 nei primi otto anni del nuovo millennio. La divisione fra i sindacati si è inoltre accentuata, indebolendoli ulteriormente nei confronti delle controparti: il “patto per l'Italia” del 2002 è stato firmato da CISL e UIL ma non dalla CGIL, e un analogo patto separato si preannuncia sulla questione decisiva della struttura della contrattazione. Infine, i sindacati, per decenni emblema della tutela dei lavoratori e degli strati più deboli della popolazione, caposaldo di un regime democratico e componente essenziale di quel “modello sociale” di cui l'Europa andava fiera, sono ormai in fondo alla scala di fiducia dei cittadini nei confronti delle diverse istituzioni.

Nell'opinione pubblica, e nel mondo dei media che ne coglie e ne amplifica gli umori, circola ormai apertamente la domanda: è ancora utile, e per chi, una rappresentanza collettiva degli interessi dei lavoratori? Esiste ancora uno spazio significativo per questa rappresentanza e per l'azione collettiva che su di essa si fonda? E che cosa possono fare i sindacati per dimostrare la loro utilità e la loro capacità di colmare questo spazio?

Vorrei azzardare un modesto tentativo di risposta a queste domande proponendo un punto di vista volutamente provocatorio, quindi sicuramente discutibile e confutabile, ma che obblighi almeno a ragionare seguendo percorsi diversi da quelli tradizionali, che appaiono incapaci di indicare prospettive realistiche e produttive di risultati.

Un'osservazione diffusa da cui si è soliti partire è che i sindacati dei paesi avanzati si sono generalmente indeboliti negli ultimi due decenni perché la

* Marino Regini insegna Sociologia economica all'Università Statale di Milano, dove è Prorettore e direttore della Scuola di Giornalismo.

propensione dei lavoratori ad aderire è quasi ovunque diminuita, e/o perché la riorganizzazione dei processi produttivi e la frammentazione del mondo del lavoro hanno ristretto la tradizionale area di rappresentanza. E' a questo declino della capacità di rappresentanza economica e sociale dei sindacati che si fa generalmente riferimento per valutarne la residua capacità di influenza sulle controparti imprenditoriali e istituzionali. Dall'indebolimento della rappresentanza, si argomenta infatti, discende il minor potere contrattuale che i sindacati sono oggi in grado di esercitare nei confronti delle controparti. Queste ultime si dimostrano sempre più impazienti e determinate a ridurre drasticamente il ruolo dei sindacati nella vita economica e politica. Se non si sono ancora decise ad affrontarli frontalmente è solo perché la loro residua capacità di resistenza, o alcuni vincoli istituzionali, renderebbero questa scelta costosa in termini di conflitto o di perdita di legittimazione.

Da questa analisi (che naturalmente ho schematizzato in modo riduttivo) discendono anche le ricette, più o meno implicite. I sindacati europei devono riuscire a recuperare capacità di rappresentanza tutelando in modo più puntuale gli interessi della loro base tradizionale, ma soprattutto estendendo l'area dell'inclusione nel sistema di tutele agli *outsiders*. Solo così, aumentando l'efficacia e l'estensione della rappresentanza, riusciranno a resistere alle spinte verso una ulteriore de-regolazione del mercato del lavoro e dei sistemi di relazioni industriali.

Queste ricette sono diventate molto popolari perché combinano critiche "da sinistra" e "da destra" all'azione sindacale. La sinistra del sindacato è per tradizione a favore sia di una rappresentanza più attenta e militante degli interessi degli inclusi sia di una sua estensione agli esclusi, naturalmente a discapito della probabilità di stipulare accordi e di istituzionalizzare la cooperazione con le controparti. Ma anche da destra i sindacati sono da tempo oggetto di critiche per la loro incapacità di rappresentare gli *outsiders*, incapacità che per i sostenitori di questa tesi deriverebbe da un eccesso di tutela di settori sempre più ristretti della forza lavoro – quelli che per differenza vengono definiti gli *insiders*.

Entrambe le critiche trascurano il fatto che in molti paesi alcuni tentativi di organizzare gli *outsiders* sono stati fatti ma hanno prodotto scarsi risultati, perché le caratteristiche di questi settori della forza lavoro non li rendono facilmente sindacalizzabili. Ma soprattutto trascurano il fatto che il pericolo mortale che i sindacati delle economie avanzate oggi corrono non è tanto quello di non riuscire a rappresentare le fasce più deboli e precarie della forza lavoro, quanto quello di perdere la rappresentanza dei segmenti più qualificati o con maggiore potere contrattuale. Sono questi ultimi i destinatari delle più avanzate politiche di gestione delle risorse umane da parte delle imprese; e sono loro i più tentati di abbandonare l'azione collettiva per far valere le proprie capacità di autotutela individuale.

Tornerò più avanti su questo passaggio. Rispetto all'analisi tradizionale, invece, ciò che propongo ora di fare – come ho detto, in modo volutamente provocatorio – è di rovesciarne la sequenza logica. Possiamo dunque osservare che, negli ultimi vent'anni, i sindacati universalmente ritenuti più forti sono stati quelli capaci di svolgere funzioni positive per lo sviluppo economico del paese in cui operano. Dove hanno mostrato questa capacità, sono stati in grado di ottenere anche, direttamente o indirettamente, vantaggi per i propri rappresentati e legittimazione sociale, e questo ha consentito loro di “tenere” sul piano della rappresentanza sostanziale, anche laddove questa tenuta non si è tradotta in tassi di adesione elevati. Del resto, i sindacati tedeschi hanno tassi di adesione più bassi di quelli inglesi, ma non c'è dubbio che siano ben più forti di questi ultimi da ogni altro punto di vista. E i sindacati spagnoli o olandesi hanno acquistato negli ultimi anni influenza e anche capacità di rappresentanza, pur conservando livelli di sindacalizzazione piuttosto bassi, perché hanno dato un contributo positivo al modello di sviluppo del loro paese, mentre i sindacati francesi sono rimasti deboli perché non sono stati in grado di farlo.

Che cosa significa dare un contributo positivo allo sviluppo economico di un paese? Significa svolgere funzioni utili per il sistema delle imprese e per il governo dell'economia, ma capaci al tempo stesso di conseguire quelli che una volta si sarebbero chiamati “risultati di progresso”, cioè beni semi-pubblici che tendenzialmente avvantaggiano tutta la comunità e che quindi danno loro legittimazione sociale¹.

Non è facile per i sindacati conciliare una ragionevole tutela degli interessi dei loro rappresentati con lo svolgimento di funzioni utili allo sviluppo economico del paese o della comunità locale. Dopotutto, il compito per cui storicamente sono nati è il primo. Ma l'osservazione comparata ci mostra che, dove riescono a svolgere con una qualche efficacia anche il secondo, i sindacati acquistano maggiore capacità di influenza, e dunque la ragionevole probabilità di ottenere per questa via vantaggi anche per i propri rappresentati.

Non è facile neppure per gli imprenditori apprezzare il contributo positivo che allo sviluppo possono dare organizzazioni come quelle sindacali, che per le imprese sono anche e soprattutto agenti di redistribuzione del reddito prodotto dalle imprese stesse e fonti di vincoli alla propria libertà d'azione nell'organizzare la produzione nel modo più efficiente.

Fornire un contributo positivo allo sviluppo, dunque, non è affatto semplice per i sindacati, stretti fra l'esigenza di dare risposte alle domande più

¹ Faccio un esempio molto semplice, solo per chiarire. Se un sindacato territoriale copre l'evasione fiscale delle imprese della zona, sicuramente svolge funzioni utili (nel breve periodo) a quelle imprese e forse anche a chi trova nell'economia sommersa l'unica fonte di lavoro, ma non contribuisce ad arricchire l'economia di risorse che la rendano più forte e competitiva, e difficilmente ne ricava maggiore legittimazione. Se invece collabora alla gestione della formazione professionale, oltre che svolgere una funzione utile per le imprese dà anche un contributo positivo allo sviluppo economico della comunità e rafforza la sua immagine di attore capace di perseguire interessi generali.

immediate della propria base, da un lato, e quella di convincere le controparti a considerarli una risorsa anziché un vincolo, dall'altro. Se riescono a svolgere funzioni positive per la loro economia, ciò è l'esito di una strategia consapevole e determinata da parte loro, non certo di una semplice accettazione passiva dell'iniziativa delle controparti. Dove questa strategia ha successo, i sindacati riescono anche a esercitare la loro influenza sulle scelte delle imprese e delle istituzioni pubbliche. La loro forza consiste allora nell'essere in grado di far valere la voce dei loro rappresentati su queste scelte e al tempo stesso di garantirne la collaborazione. E' questa capacità di influenza che consente di mantenere la propria capacità di rappresentanza, non viceversa.

Ma quali sono le funzioni cruciali per il sistema delle imprese e per il governo dell'economia che i sindacati possono oggi svolgere e dalle quali dipende nel lungo periodo la propria forza?

Anche nel periodo fordista l'azione sindacale ha prodotto alcuni effetti benefici, benché non intenzionali, per il sistema economico. E' però con il declino della produzione di massa che ai sindacati si offre la possibilità di andare oltre il tradizionale ruolo distributivo per esercitare funzioni "produttive" cruciali per il sistema delle imprese, quali l'organizzare la cooperazione della forza lavoro e il contribuire alla sua valorizzazione professionale. Nei nuovi sistemi produttivi, sono proprio le istituzioni delle relazioni industriali sorte per porre vincoli alle imprese (quali sindacati, rappresentanze aziendali, contrattazione collettiva) quelle che possono dall'altro lato fornire loro risorse cruciali e vantaggi competitivi. Queste istituzioni di rappresentanza e azione collettiva infatti limitano fortemente alcune forme di flessibilità (soprattutto quella salariale verso il basso e quella numerica in uscita), ma in diversi paesi hanno grandemente favorito la crescita di flessibilità funzionale e temporale (e in taluni casi anche numerica in entrata). Inoltre, come si è detto, svolgono la funzione di garantire alle imprese la cooperazione della forza lavoro nei continui processi di innovazione, cioè un bene semi-pubblico essenziale per lo sviluppo economico di un paese.

La cooperazione della forza lavoro nel processo produttivo è diventata per le imprese un'esigenza cruciale in larga misura per le stesse ragioni per cui lo è la disponibilità di risorse umane qualificate. Essa consente infatti il funzionamento di sistemi organizzativi che hanno bisogno del contributo attivo dei lavoratori al loro continuo miglioramento, cioè di qualcosa di più della semplice "pace sociale". Benché in alcuni paesi e settori il management abbia cercato di ottenere questa cooperazione attraverso un rapporto diretto con i lavoratori, scavalcando il ruolo dei loro rappresentanti, molte imprese europee negli anni ottanta e novanta hanno considerato non conveniente un isolamento dei sindacati, non tanto o non solo perché capaci di frapporre resistenza, quanto per i motivi indicati sopra. Un'alleanza con i sindacati è inoltre particolarmente vantaggiosa per le imprese durante i periodi di profonda ristrutturazione, quando

sono particolarmente vulnerabili e bisognose di legittimazione sociale, o addirittura di appoggio nei confronti delle pubbliche istituzioni a cui chiedono sostegno finanziario, e nei confronti dei lavoratori “eccedenti” su cui gravano i costi del riaggiustamento.

Dunque, in paesi quali la Germania, l’Olanda, l’Italia, l’azione sindacale in azienda e nel mercato del lavoro non ha rappresentato solo un elemento di rigidità, un semplice fattore di disturbo da neutralizzare; è stata invece tipicamente ambivalente, un vincolo per le imprese ma anche una risorsa per le loro esigenze di flessibilità. Lungi dall’assumersi semplicemente un ruolo redistributivo, molti sindacati europei hanno puntato a svolgere cruciali funzioni produttive, organizzando la cooperazione nei luoghi di lavoro, coordinando la dinamica salariale, contribuendo allo sviluppo delle risorse umane, concludendo patti sociali che mirano a una crescita più stabile e armonica. Tutto ciò ha consentito loro di mantenere capacità di rappresentanza nonostante le profonde trasformazioni del mondo del lavoro che certamente non favoriscono la sindacalizzazione.

E’ però evidente che si pone un interrogativo: possono i sindacati continuare a sottoscrivere accordi e patti sociali che non garantiscano benefici diretti ai propri iscritti senza vedere indebolita, nel lungo periodo, la propria capacità di rappresentanza? La legittimazione sociale e il riconoscimento di essere partners affidabili che essi acquisiscono dalle controparti sono sufficienti a mantenere il consenso della propria base?

Non è facile dare una risposta sicura a queste domande. Si può però sostenere che l’influenza sulle politiche pubbliche che essi acquisiscono mediante la concertazione consente loro di plasmarle comunque in modo più favorevole agli interessi dei lavoratori di ciò che altrimenti avverrebbe; e che una tale argomentazione, se avanzata attraverso canali capillari di democrazia interna, può risultare sufficientemente persuasiva da garantire il consenso della base. Si può dunque prevedere che, nonostante delusioni e ripensamenti, i sindacati europei continueranno a privilegiare la ricerca di patti o di forme di concertazione, nelle quali la capacità di rappresentanza generale è la condizione della possibilità di influire sulle politiche pubbliche, e la capacità di influenza è a sua volta condizione della “tenuta” della rappresentanza anche di fasce del mondo del lavoro altrimenti indotte a fare a meno dell’azione collettiva.