

SALVATORE SANTANGELO

COESIONE. LA NUOVA GEOGRAFIA DEI “PATTI SOCIALI”  
PROBLEMI DI GEODIRITTO

«La politica non è messa in disparte o ridotta al silenzio,  
ma chiamata a decisioni più gravi e più alte».

*Natalino Irti<sup>1</sup>*

*Premessa.* – Oggi, a livello globale, si sta ponendo il tema del possibile cedimento del tessuto sociale in presenza della pandemia. In tal senso, si sta diffondendo l’idea che, per affrontare tutto ciò, assieme a strumenti di politica monetaria non convenzionali di entità mai vista prima - forse neanche al tempo del *New Deal* - andrà implementato un nuovo modello di economia sociale di mercato, dove il mondo del lavoro sia saldamente ancorato al sistema sociale e alla dimensione territoriale. La fiducia tra istituzioni e cittadini - quella che viene chiamata *coesione sociale* - sarà un valore fondante.

*Traiettorie e prospettive.* – Le conseguenze geopandemiche del Covid-19 - pervasive, sistemiche, globali - hanno riesumato nel dibattito pubblico una categoria che sembrava destinata a una definitiva obsolescenza: “Patto sociale”.

Come ci ha ricordato l’economista Giuseppe Pennisi la fonte più autorevole per ricostruire la parabola storica di questo strumento è certamente l’Organizzazione Internazionale del Lavoro.

Tra le ragioni che - nel lontano 1919 - portarono alla nascita dell’OIL (unica, tra le agenzie specializzate ONU, a prevedere che la propria *governance* vedesse rappresentati sia delegati degli Stati membri che delle parti sociali) fu l’idea che, contrastando il *social dumping* e contemporaneamente implementando un’adeguata promozione di standard omogenei in materia lavoristica e sociale tra gli aderenti, si sarebbero potute sradicare mol-

---

<sup>1</sup> Irti N., *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Bari, Laterza, 2001, p. 71.

te delle cause di conflittualità tra i diversi Stati.

Chiaramente, la redazione di regole lavoristiche e sociali internazionali (le “Convenzioni internazionali” promosse proprio dall’OIL) presuppone la definizione - tramite specifici “patti” - di rigorose regole interne.

Da una analisi comparata dei “patti sociali” (e dei loro effetti) si evince che negli anni successivi al Secondo Conflitto Mondiale, gli stessi - incentrati principalmente sulla “politica dei prezzi e dei redditi” - siano stati, nel nostro Continente, un importante strumento di politica economica, al punto da diventare una delle leve che hanno portato alla nascita dell’unione monetaria.

Nel tempo, hanno ampliato i propri obiettivi arrivando a includere accanto al tema della giustizia sociale quello della competitività. Nell’approccio proposto da Pennisi

i “patti” possono essere classificati in due vaste categorie: quelli “difensivi” - diretti a tutelare l’esistente (a volte con un occhio rivolto al passato) - e quelli “aggressivi” - volti, invece, a facilitare l’adattamento di una società (e della sua economia) a un contesto in rapida evoluzione», giungendo «a far da guida al cambiamento<sup>2</sup>.

In Italia, possono essere ricompresi nel primo gruppo

il ciampiano Patto di San Tommaso del 1993 e il prodiano Accordo di Natale del 1998 [...], mentre il Patto di San Valentino del 1984 e il Protocollo sul Welfare del 2007 contengono cenni della seconda. Il precursore dei “patti aggressivi” è certamente l’olandese Accordo di Wassenaar (dal nome della cittadina dove venne siglato) in cui le parti sociali e la coalizione “arcobaleno” (la Sinistra e la Destra erano al governo, il Centro all’opposizione) rivoluzionarono la normativa sul lavoro, le pensioni e il *welfare* in generale di fronte alla constatazione che per far quadrare i conti, operando esclusivamente sull’età legale della pensione (a ragione della più lunga aspettativa di vita) e con ritocchi negli altri capitoli, la si sarebbe dovuta portare a 81 anni<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Pennisi G., *Storia e geografia del “patto sociale” (e limiti di funzionamento)*, «Il Foglio» (2 settembre 2010).

<sup>3</sup> Ivi.

Esiste ormai un'ampia letteratura che sottolinea le differenze tra i due approcci fondatiti (difensivo o aggressivo). È inoltre interessante ricostruire le differenti "modalità di gestazione".

In questo senso possiamo avere "patti": 1) tripartiti (come in Irlanda, Italia e Portogallo), qualora l'Esecutivo sia direttamente e fortemente coinvolto nelle diverse fasi di preparazione, firma e monitoraggio dello stesso; 2) bipartiti (in Olanda e Finlandia) in cui il processo negoziale avviene tra le parti sociali e - solo quando è concluso - il Governo esprime il proprio punto di vista; 3) misto (come in Spagna) il cui il Governo è un soggetto attivo, ma si muove "dietro le quinte".

Il terzo approccio appare essere quello più efficace, specialmente se si pone un limitato numero di obiettivi.

A questo punto, possiamo affermare che le società industrializzate si sono fondate, non senza contraddizioni e traumi, su un insieme di "patti sociali", in grado di fornire benessere, stabilità, sicurezza per la gran parte degli individui coinvolti.

Dalle regole salariali a quelle democratiche, da quelle sul *welfare* a quelle sulla competitività e sull'azione dei mercati in condizione di concorrenza: le nostre stesse istituzioni non sarebbero altro che il prodotto di questi molteplici patti sociali, ognuno dei quali, d'altra parte, incorpora uno specifico equilibrio - più o meno stabile - tra costi e benefici, un compromesso con cui vengono opportunamente distribuiti vantaggi e svantaggi delle posizioni raggiunte.

Fatte queste doverose premesse, occorre rendersi conto che oggi è il momento di immettere profondi elementi di novità nel dibattito pubblico sulle tematiche del lavoro e delle relazioni industriali per disinnescare sul nascere la spirale conflittuale che rischia di esplodere sullo sfondo dell'emergenza generata dal Covid-19.

E quindi, prendere atto che - superato il modello della concertazione degli anni ottanta e novanta - non è più rinviabile sciogliere il nodo della riforma strutturale del mondo del lavoro; riforma che deve essere affrontata sia considerando come centrale il valore appunto della coesione sociale, sia riaffermando le esigenze della modernizzazione.

Proprio in questo percorso, e ancor più in questa fase così delicata, è necessario sottolineare l'esigenza di mantenere il clima di dialogo, attraverso un processo di coinvolgimento e di responsabilizzazione dei terri-

tori e dei diversi livelli di governo. Vanno investiti il sistema delle autonomie locali - in primis le Regioni - e tutte le parti sociali (arrestando così le spinte centrifughe e disgregative in atto), al fine di portare a compimento al più presto e senza strappi questo necessario percorso di trasformazione.

La Germania dimostra che si può uscire (più forti) dalla crisi solo grazie a un nuovo modello di Economia sociale di mercato, dove il mondo del lavoro sia ancorato al sistema sociale, e proprio in questo momento in cui il “lavoro” è più minacciato, l’obiettivo non deve essere solo quello di preservarlo, ma di “rilanciare”, per dare alle persone quella che, seguendo la grande lezione di Marco Biagi, sia «un’occupazione di qualità che concili quel grande aspetto della vita umana» che è il lavoro stesso, con altre realtà ugualmente importanti: la vita familiare e quella personale.

E senza questa chiara traiettoria, gli slogan che invadono il dibattito pubblico - *smart working*, *remote working*, *home job* - non farebbero altro che aumentare la dimensione della frammentazione, dello spaesamento e dell’alienazione sociale che rappresentano il lato oscuro della cosiddetta *geek economy*.

Questo nuovo modello economico parte anche da una rivincita dei territori, della loro concretezza e si sostanzia nella loro capacità di leggersi come geo-comunità: sistemi territoriali di area vasta dotati di imprese che fanno molla dal locale al globale, di banche con reti di sportelli locali connesse a reti finanziarie globali e di sistemi logistici atti a scambiare saperi e informazioni.

Questo perché nell’età della globalizzazione si devono conservare precisi riferimenti territoriali, non solo nella loro fisicità, non solo come elementi meramente materiali, bensì come sostrato, componenti inscindibili delle mentalità individuali e comunitarie.

Insomma, abbiamo bisogno, ancor più nell’alienazione seguita alla pandemia, di un sistema di luoghi, dimensioni di significato protetti nella loro specificità e posizionati in un consapevole e rispettoso disegno.

Infatti, se è vero - come suggerisce Natalino Irti che questo tempo - che si vuole globale e planetario - rompe i confini degli Stati, conduce per mercati immensi, sovrappone il gergo tecnico/economico alle lingue nazionali allo stesso tempo, riscopre ed esalta, con singolare rovesciamento, le piccole patrie, i luoghi nei quali il destino collocò il nostro na-

scere al mondo<sup>4</sup>.

Così, riflettere sulla nozione di territorio - legandola alla dimensione del lavoro, dell'impresa e della produzione - significa contribuire a decifrare i grandi mutamenti che caratterizzano la nostra epoca e preparano il nostro futuro.

*Il fronte avanzato del lavoro.* – La grande cornice in cui disegnare questo ambizioso progetto non può non essere un processo che conduce all'evoluzione dell'attuale "Statuto del lavoro" in uno "Statuto dei lavori", che dovrà dare dignità al lavoro, a tutti i lavori, superando le discriminazioni che attualmente esistono tra i dipendenti delle grandi imprese o del settore pubblico - ben tutelati, ma in declino dal punto di vista numerico - e la massa crescente di coloro che si trovano a gestire i propri percorsi occupazionali per lo più in modo individuale e senza poter contare sulle garanzie di un solido ancoraggio normativo.

Il nuovo Statuto dei lavoratori - o dei lavori - dovrà espandere tutele e protezioni attraverso due percorsi: il primo, che porti dal lavoro precario al lavoro stabile; il secondo, che permetta una evoluzione dalle forme rigide, ormai superate e non più competitive, verso forme partecipate e dinamiche di organizzazione aziendale.

Lo Statuto dei lavori è il progetto più ambizioso del già citato Marco Biagi,

Un progetto di complessiva rivisitazione del diritto del lavoro che da un lato estende i livelli minimi di tutela a tutte le forme di lavoro, comprese quelle atipiche e occasionali, oggi prive di adeguate garanzie, mentre dall'altro circoscrive e rende più moderne le tecniche di protezione del lavoro subordinato<sup>5</sup>.

Lo Statuto dei lavori parte dalla constatazione che oggi il lavoro è una realtà appunto profondamente segmentata, e persegue un grande ideale di unità del lavoro e dei diritti del lavoro che rompa tutte le frammentazioni oggi esistenti e violentemente esasperate dagli effetti economici del Covid-19.

---

<sup>4</sup> Irti N., *op. cit.*

<sup>5</sup> Tiraboschi M., "Biagi, Marco", in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Roma, Treccani, 2015 ([https://www.treccani.it/enciclopedia/marco-biagi\\_\(Dizionario-Biografico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/marco-biagi_(Dizionario-Biografico)/)).

Prima fra tutte, quella a livello di mercato del lavoro.

Esistono infatti tre mercati del lavoro, uno garantito, uno precario e uno sommerso.

Stesso discorso vale, come già detto, per i vari tipi di occupazione - autonoma, dipendente, dipendente del pubblico - che costituiscono dimensioni completamente diverse tra di loro.

È necessario - in una rinnovata cornice di legalità e solidarietà sociale - mettere insieme questi diversi fattori, e costruire un approccio che, nel riconoscere le specificità delle diverse forme di lavoro, le riconnettano a una trama unitaria che ne riduca le differenze e che sia ispirata ai principi della produttività e del merito.

*Dinamiche partecipative.* – La pandemia ha impattato su un *trend* che si era già messo in moto nel 2019: basta guardare il crollo, in tutti i Paesi occidentali, ma ancor più in Italia, dell'indice della produzione industriale; crollo che si era registrato già nell'ultimo trimestre dello scorso anno. È vero che alcune filiere stanno reggendo, quelle maggiormente integrate con il tessuto produttivo europeo, in particolare quello tedesco, ma il Paese ha bisogno di una risposta sistemica, e questa può emergere solo se ci libereremo dai tanti luoghi comuni che hanno anestetizzato e reso per lo più sterile il dibattito politico.

Ci sarà bisogno di nuova cultura d'impresa, imperniata sulla centralità del ruolo sociale dell'impresa stessa; è questo il punto di svolta per imporre il nuovo paradigma, che solo può vincere le sfide del nostro tempo: l'impresa non deve essere più concepita come un luogo di conflitti meccanici e di interessi irrimediabilmente contrapposti, ma come luogo in cui le diverse istanze, quella imprenditoriale e quella del lavoro, si incontrano nella forma di una vera e propria "comunità di destino" fortemente radicata in chiare coordinate geografiche e territoriali.

Il punto di partenza e la posizione di approdo di questo modello sono rappresentati dalla sostanziale coincidenza, nel lungo periodo, dell'interesse dell'impresa e del lavoro.

Di fatto, in questo momento, che non fa altro che amplificare tutte le criticità della globalizzazione, la tutela dei diritti dei lavoratori non può più essere garantita dallo schema rigido e imm modificabile di un generico "diritto al lavoro" (e ciò era già ampiamente dimostrato dalla profonda crisi del "grande" sistema industriale italiano, privo di un disegno strategico).

Questo approccio classico già destinato a essere sconfitto dal fenomeno della de-localizzazione delle attività produttive, messo in moto dalla razionalizzazione mondiale delle forze lavoro - tipica del mercato globale - e dalla spietata concorrenza dei Paesi di nuova industrializzazione, oggi rischia di entrare nel vicolo cieco della crisi generata dal doppio crollo della domanda e dell'offerta.

Abbiamo già accennato al cambio culturale che deve accompagnare il mondo imprenditoriale, lo stesso deve avvenire in quello sindacale: in questo nuovo scenario il sindacato - investito di responsabilità sempre crescenti - dovrà assumere un ruolo strategico e nevralgico, configurandosi come strumento privilegiato che consenta la selezione di quelle élite destinate a rappresentare le istanze e i bisogni dei lavoratori nei luoghi in cui si definiranno le scelte strategiche dell'impresa.

Le rappresentanze sindacali, partendo dalle già evocate geo-comunità territoriali (come abbiamo definito le piattaforme produttive del capitalismo postglobale) dovranno essere in grado di evolversi creando sinergie - con forme contrattuali territoriali e aziendali - con la moltitudine dei protagonisti di questa trasformazione, partendo da loro e con loro, ponendo la questione dei saperi nella fase delle reti logistiche e tecnologiche, e sviluppando la questione di un *welfare* che sarà coinvolto - assieme al Terzo settore - nel ciclo dell'*outsourcing* dei servizi pubblici.

Partendo dall'assunto che nessuno in democrazia può avere interesse a interlocutori deboli, effimeri, poco rappresentativi, i governi (e le imprese) devono poter colloquiare con sindacati rappresentativi, solidi e viceversa.

Proprio da queste considerazioni, si possono avanzare alcune proposte di riforma del mondo del lavoro che introducano sì la flessibilità, anche dolorosa e contemperata alla congiuntura, ma in un contesto di condivisione comunitaria di scelte, rischi e risultati.

La strada maestra per riuscire a conciliare queste due esigenze è senza dubbio quella della Partecipazione dei lavoratori alla gestione e all'utile dell'impresa (elemento cardine del già richiamato sistema tedesco) e finalmente l'attuazione dell'art. 46 della nostra Costituzione che ciò prevede:

Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende.

Anche qui va fatta una premessa: mercati e concorrenza non sono altro che insieme di regole che tentano di coniugare efficienza e buon funzionamento delle economie, in un quadro di “contabilità” sociali, politiche e morali.

Ciascuno di questi compromessi, al suo formarsi, definisce una matrice di costi e benefici, di inclusione-esclusione, che è anche strettamente condizionata dai livelli tecnologici e dalla loro diffusione, come elementi fondamentali delle nuove metriche della produttività.

Anzi, lo stesso progresso tecnologico deve essere visto come un processo sociale e in questo senso occorre sottolineare come contratti e modelli organizzativi - negli ultimi 30 anni - non sono stati al passo della tecnologia. Alla luce di queste considerazioni, i due sistemi che hanno saputo meglio incorporare queste dinamiche e che hanno dimostrato la propria resilienza di fronte alle sfide della globalizzazione e della delocalizzazione (e che quindi possiamo immaginare come in grado di reagire meglio nel contesto post Covid) sono il modello tedesco e quello giapponese. Quello tedesco incorpora i migliori schemi di partecipazione che a loro volta sono affiancati da efficienti reti di sicurezza attiva, gestite congiuntamente da lavoratori e imprese in un forte contesto di radicamento territoriale, lasciando allo Stato un *welfare* di garanzia per quegli individui che o non sono ancora entrati nel mercato del lavoro, o che per qualsiasi motivo il lavoro l'abbiano perso. Grazie allo strumento dell'apprendistato, l'ingresso nel mondo del lavoro non è “una prova del fuoco”, ma anzi un consapevole percorso di scelte; allo stesso modo i distacchi e le uscite sono gestiti in modo meno traumatico e con minore conflittualità sociale. La partecipazione dei lavoratori è anche un progressivo processo di conoscenza e di maturazione. Il lavoratore passa da una condizione di sottomissione all'impresa a una condizione di coinvolgimento responsabile nella co-determinazione delle strategie. Per quanto riguarda invece, la dimensione della “Qualità totale” della Toyota Way, proprio il Giappone ci insegna che questa comporta l'immissione, nell'organizzazione aziendale (e nell'architettura politico/istituzionale che la sostiene) di gerarchie adattative, di una visione in grado di porre l'enfasi sul lavoro di squadra, di un controllo di gestione focalizzato su sistemi e tecniche in grado di misurare in modo innovativo i parametri di successo e quindi di realizzare un costante miglioramento dei compiti e dei processi.

Chiaramente questi due modelli sono profondamenti distanti da tutto ciò che ingessa il sistema italiano: la tradizionale prassi salariale, il salario fisso, gli aggiustamenti sul numero di occupati, il controllo esterno; le modalità di retribuzione e organizzazione del lavoro assolutamente inadeguati per le attuali esigenze della produzione.

Oltre alla proposta legge di attuazione costituzionale già richiamata, un grimaldello per scardinare le resistenze potrebbe essere la contrattazione di secondo livello: partendo proprio dai territori, da sensibilità contrattuale "micro", alimentando gli schemi di partecipazione si giunge inevitabilmente, per aggregazioni successive, con nell'approdare a un equilibrio macroeconomico.

È qui che la politica gioca un ruolo cruciale: essa nasce appunto per dare risposte concrete, evitare l'esplosione dei conflitti e per sanare le discordie civili, parafrasando Pietro Barcellona: la politica è lo spazio pubblico dove si rende possibile la rappresentazione e la trasformazione degli affetti e delle passioni. La politica trasforma il conflitto distruttivo in agonismo e competizione vitale. La crisi della politica è crisi della capacità di produrre simboli, annichilimento della parola (o aggiungiamo noi a un eccesso di parole)<sup>6</sup>.

Quindi, è più che mai urgente, senza rievocare i macchinosi riti del passato, dar vita a questo nuovo patto sociale e al suo nuovo linguaggio, incentrato sui temi della partecipazione, per difendere i redditi e l'occupazione tramite una più profonda consapevolezza che porti con sé un netto aumento della produttività.

*Cobesion: The New Geography of Social Pacts; General Problems of Geo-jurisprudence*

*Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"*  
*salvatore.santangelo@uniroma2.it*

---

<sup>6</sup> Cfr. Barcellona P., *L'individuo e la comunità*, Roma, Edizioni Lavoro, 2000.