

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

## 11<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

---

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CONSEGUENZE  
NEI RAPPORTI ECONOMICI CON L'ITALIA  
DELLE NUOVE RELAZIONI SINDACALI  
NEI PAESI DELL'EST EUROPEO

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 8 MAGGIO 1991

---

**Presidenza del Presidente GIUGNI**

## INDICE

### Documento conclusivo

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 7	
VECCHI (Com.-PDS) .....	6	

*I lavori hanno inizio alle ore 15,45.*

### **Documento conclusivo**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle conseguenze nei rapporti economici con l'Italia delle nuove relazioni sindacali nei paesi dell'Est europeo.

Spenderò solo poche parole per riassumere le tappe della nostra indagine nel corso della quale abbiamo raccolto ottimi elementi sui quali ora dobbiamo compiere un'operazione di raffronto e soprattutto estrarre quel tanto d'insegnamento e orientamento politico che dall'esperienza altrui può derivare. La nostra indagine è iniziata nel luglio scorso ed ha preso in esame tre paesi: l'allora Germania orientale, l'Ungheria e la Cecoslovacchia. In Germania orientale siamo stati spettatori del processo di sgretolamento di quello Stato che si è estinto tre mesi dopo la nostra visita. Lì abbiamo avuto la prima nozione e percezione dei problemi posti dalla trasformazione di un sistema economico che aveva raggiunto un alto sviluppo. La condizione della Germania orientale da questo punto di vista, infatti, non era certamente raffrontabile a quella di altri paesi del mondo *ex* socialista, anche se, in gran parte, il succedersi degli avvenimenti ha messo allo scoperto una situazione molto più degradata di quanto gli stessi osservatori occidentali avevano diagnosticato e previsto. In seguito il trattato di fusione fra le due Germanie ha portato ad un allineamento anche nella materia riguardante il lavoro. Dai sindacati, ad esempio, che ormai sono unificati, abbiamo sentito esprimere preoccupazioni concernenti la disoccupazione che prevedibilmente avrebbe fatto seguito alla ristrutturazione. La disoccupazione ora è dilagata e le regole per affrontarla sono in gran parte quelle della Repubblica federale. La fusione si è risolta in una forma di sostanziale colonizzazione e applicazione di istituti nati altrove; il malcontento come sapete è fortissimo e quello che è dato concludere in ordine a questo aspetto è che l'estinzione della Repubblica democratica tedesca dispiega i suoi effetti nei nostri confronti solo attraverso il paese che l'ha incorporata e non si pone più un problema di relazioni dirette fra l'Italia e l'*ex* Repubblica democratica. Al più si può ipotizzare - ma abbiamo visto che le operazioni non hanno un grande successo - qualche forma di conquista delle industrie italiane su quel mercato; nell'insieme però esso è decisamente orientato verso l'Occidente tedesco. Anche sotto il profilo dei rapporti politici e dei rapporti culturali l'esperienza della Repubblica democratica, che lascerà un notevole patrimonio di osservazione agli studiosi, a noi che qui non operiamo in tale veste, non offre molto. Il patrimonio più interessante è invece dato dalla fusione, quasi un fatto unico nella storia, fra due Stati, oltretutto a cultura comune, che si sono dati ordinamenti giuridici omogenei sommando il diritto del lavoro

dell'Est e quello dell'Ovest sia pure con problemi che, a quanto risulta, non sono stati del tutto risolti. Entrando più nel dettaglio fra i due sistemi, va detto che il regime dell'Est, sebbene autoritario e poliziesco, aveva offerto condizioni migliori per quel che concerneva ad esempio il lavoro e la protezione sociale della donna, mentre ora tali condizioni devono venire armonizzate, non si sa se in meglio o in peggio, con quelle che ha la donna lavoratrice nell'ambito della Germania Ovest.

Per Ungheria e Cecoslovacchia, che sotto alcuni aspetti possiamo considerare congiuntamente, le possibilità di stabilire relazioni sono invece molto più vaste e già qualcosa si è fatto. In questi due paesi, intanto, si pone un problema di trasformazione dei sindacati, problema che in Germania Est è stato risolto rapidamente con l'entrata delle organizzazioni libere dei lavoratori, che allora si stavano formando, nei sindacati della Germania Ovest. Ungheria e Cecoslovacchia presentano due modelli di sviluppo di sindacalismo democratico un po' diversi tra loro. In Ungheria, ad esempio, ci siamo trovati di fronte ad un quadro di grave frammentazione: da un regime di monolitismo sindacale si è passati ad un regime di pluralismo estremamente frazionato, «cobasista», forse anche «leghista», date le tendenze molto localistiche che, specie in Ungheria, si avvertono. Il vecchio sindacato, che ha perso molti dei suoi iscritti, esiste ancora ed anzi sembra essere abbastanza resistente e capace di una certa trasformazione interna. La sua sede però è sempre la stessa e gli stessi sono funzionari e dirigenti; anche se si sono piuttosto adeguati - così mi è sembrato di capire dai loro discorsi e dall'impostazione che danno ai problemi - un autentico bagno di rinnovamento però non pare abbia avuto luogo. Questo può spiegare perchè si stanno sviluppando quei fenomeni che, forse con leggerezza, ho definito di «cobasismo» e che sono politicamente orientati. Ci sono sindacati, come quello che si ispira ai consigli di fabbrica del 1956, che hanno natura molto movimentistica e, pare, anche una consistenza piuttosto esigua.

Grosso modo abbiamo orientamenti di tipo democristiano, orientamenti di tipo socialdemocratico, il vecchio sindacalismo che cerca di resistere e ha tutt'ora il numero più elevato di iscritti.

La vicenda è molto importante anche per i fini della nostra indagine; è molto importante questo tipo di sviluppo perchè, se il sindacato subirà ulteriormente questo processo di frammentazione, lo squilibrio che si verrà a creare tra forze sindacali e forze padronali favorirà moltissimo fenomeni di diffusione di scarsa protezione sociale di diritto o di fatto: e la preoccupazione nostra era un po' quella di operare da questo punto di vista.

Non solo secondo me, ma in generale, la condizione della Cecoslovacchia è molto più avanzata, ma questo era noto anche prima perchè è il paese ad essere più avanzato. Il sindacato cecoslovacco è in sostanza quello di prima, però di prima ha mantenuto la sede, l'interprete, qualche impiegato, probabilmente il portinaio e l'usciera ma i dirigenti sono tutti diversi, per cui si può pensare che lì abbia luogo un processo di trasformazione dall'interno; il sindacato non è più l'unico riconosciuto, anzi non è per niente riconosciuto: il sindacato è un sindacato come i nostri, però è riuscito a mantenersi cambiando soltanto il nome della piazza dove si trova, perchè ora si chiama Piazza

Churchill e questo sindacato di piazza Churchill ha un numero di iscritti che si è mantenuto rilevante.

Quello però è anche un paese dove il partito comunista è un partito comunista duro: che ha ottenuto alle ultime elezioni il 15 o il 17 per cento dei voti, è quindi rimasto qualche elemento di continuità. Ad ogni modo i dirigenti di questo sindacato non appartengono più a questa ala di comunismo duro, appartengono invece al mondo tipico dell'Europa centrale dove il sindacalismo è esperienza democristiana o socialdemocratica.

Per quello che riguarda la legislazione sociale, la protezione sociale generale, il problema non è neanche affrontabile nei termini di visione immediata e previsione di quello che avverrà perchè per aversi un'effettiva trasformazione della realtà occorre che abbia luogo il processo di privatizzazione che è appena cominciato.

C'è una struttura essenziale nei rapporti sindacali dei paesi ad economia di mercato che, come sapete bene, è il contratto collettivo; ora, in tutti questi paesi, anche in Ungheria, ma più ancora in Cecoslovacchia, ci dicevano: «Come facciamo a fare contratti collettivi se non esiste una controparte con la quale stipularli?», e questo proprio perchè la controparte ancora non c'era; tra l'altro solo in questi mesi in Cecoslovacchia si è avuto notizia dell'attuazione della privatizzazione su scala limitata, ovvero quella delle piccole imprese del commercio, mentre per la grande privatizzazione i problemi sono più complessi perchè si tratta di trasferire la proprietà di complessi industriali di grossa consistenza; in questo processo ha messo già le mani la Volkswagen, mi pare, o la Skoda, ma ancora appunto la situazione è *in fieri*.

Pensare quindi all'evoluzione di rapporti sindacali normali è ancora presto; nel frattempo questi paesi devono adeguare la legislazione e, per quello che siamo riusciti a conoscere con riferimento al periodo in cui è stata fatta l'indagine (su quello che sia avvenuto dopo evidentemente non abbiamo avuto modo di aggiornarci), era in preparazione un disegno di legge elaborato dal Ministro del lavoro (ministro di provenienza operaia che ama togliersi la giacca durante le riunioni e rimettersela bruscamente per far capire quando sono finite) e questo testo era piuttosto rigido nei confronti del diritto di sciopero e attribuiva larghi poteri di arbitrato allo Stato: e non è che avessimo interpretato le cose alla maniera italiana, perchè i sindacati immediatamente ci hanno riferito che erano in pieno e aperto conflitto con il Ministero del lavoro proprio per questa ragione.

L'ispirazione per i lavori proviene in gran parte dall'Organizzazione internazionale del lavoro che opera con funzione di consulenza, non solo per la conoscenza dei problemi che hanno a Ginevra, ma anche per il fatto che essa rappresenta una specie di fonte ufficiale: appoggiarsi a Ginevra significa fare delle cose che hanno un senso anche per la comunità internazionale e che, in certi casi, possono anche facilitare l'accettazione di questi paesi nell'ambito dei sistemi di convenzione e di protezione di normativa internazionale che, come appunto sapete, hanno un loro punto di riferimento principale nell'Organizzazione internazionale del lavoro di Ginevra.

Io in effetti non ho altro da aggiungere, se non che mi si è confermata l'opinione che in qualche modo dovremmo cercare di agevolare forme di unificazione o di armonizzazione normativa, forse meno in Cecoslovacchia, certamente di più in Ungheria, per non parlare poi della Jugoslavia ed allargare il nostro orizzonte a paesi che non abbiamo visitato (peraltro adesso non abbiamo il tempo per farlo e sarebbe il momento meno propizio). Ma io temo vi sia il pericolo di *dumping* sociale, cioè di aree dove le norme magari ci sono ma vengono sistematicamente eluse, e dove quindi si producono fenomeni o di emigrazione invasiva di lavoratori disponibili ad accettare condizioni di sottoprotezione nè più nè meno dei lavoratori provenienti dal continente africano (perchè da questo punto di vista non c'è grande differenza, direi), oppure, al contrario, possibilità di trasferimento di pezzi di industrie nostre o di disinvestimento da noi e di investimento fuori perchè si riscontrano condizioni più agevoli dal punto di vista lavoristico.

Posso aggiungere, anche se non è frutto della nostra indagine, che nel contempo naturalmente si muovono iniziative, appaiono linee di tendenza e una che a me sembra molto interessante, anche se di difficilissima realizzazione, è quella che vede oggi in atto un tentativo di rilancio della Carta sociale europea del Consiglio d'Europa, non della Carta comunitaria (che non esiste ancora, d'altra parte); la Carta sociale è un documento molto bello, compie 30 anni, sarà in ottobre celebrata a Torino e per essa si tenta di fare un aggiornamento (anche se non è che ne abbia moltissimo bisogno): la stessa Carta sociale dovrebbe essere applicata nei confronti dei paesi che sono entrati nel Consiglio d'Europa di recente, cioè la Cecoslovacchia, l'Ungheria e poi, non appena avranno avuto luogo le elezioni, anche la Polonia.

Uno *standard* normativo uniforme, minimo naturalmente (ma la Carta sociale europea è molto avanzata da questo punto di vista), potrebbe appunto essere il modo per evitare un fenomeno di disgregazione della protezione sociale che creerebbe anche seri problemi all'industria italiana e porrebbe in atto pericolose concorrenze per i nostri lavoratori.

Io parlo di questo tema per la semplice ragione che ho avuto l'incarico di presiedere la Commissione che elabora le proposte di revisione.

I paesi di nuovo accesso sono comunque quelli più aperti e che hanno il maggiore interesse all'applicazione di queste norme internazionali. Finlandia, Ungheria e Cecoslovacchia bussano a questa porta anche perchè ritengono il Consiglio d'Europa l'anticamera per la possibile entrata, sia pure a lunga scadenza, nella Comunità europea, che è il loro orizzonte finale.

Ho concluso la mia relazione e lascio la parola ai colleghi.

Dichiaro aperta la discussione generale.

VECCHI. Poichè sono d'accordo con l'esposizione compiuta dal Presidente, che mi sembra abbia colto molto bene la realtà con la quale abbiamo preso contatto e le questioni emerse negli incontri avuti con tutte le parti sociali, mi limiterò esclusivamente a qualche brevissima considerazione.

Mi sembra che per passare al regime di libero mercato e quindi alla costituzione di un libero sindacato e alle condizioni per una contrattazione collettiva che salvaguardi i diritti e stabilisca una normativa di protezione sociale valida a livello occidentale - nonostante le condizioni sindacali apparentemente più favorevoli - si incontrino difficoltà maggiori in Cecoslovacchia che in Ungheria. Mentre la Germania orientale segue il corso che il Presidente ha indicato ed è attratta dalla Germania Ovest, in Cecoslovacchia c'è una situazione pesante. Lì, infatti, dove il livello di statalizzazione era estremo, permane ancora una concezione non liberale del rapporto tra Stato e sindacato. La legge varata per le piccole privatizzazioni, almeno a quanto mi risulta, ha camminato, tant'è che ristoranti e piccole attività commerciali vanno diffondendosi, trova difficoltà però il passaggio dell'industria a *partners* europei o mondiali diversi. Ritengo invece che uno sviluppo favorevole sia molto più ipotizzabile in Ungheria, che pure presenta degli aspetti contraddittori. In Ungheria, ad esempio, abbiamo preso contatto con imprenditori, piccoli imprenditori, sono d'accordo, però una loro associazione esiste ed esiste anche una capacità d'imprenditoria privata, sia pur minima, che ha la possibilità di rivestire un ruolo. In Ungheria il pericolo più serio si incontra invece sul versante dei sindacati dei lavoratori che, come ricordava il Presidente, sono molto frammentati e soggetti a spinte corporative che, zona per zona, fabbrica per fabbrica, tendono a stabilire le condizioni del loro trattamento a quel livello senza tentare un discorso più generale. Ugualmente però mi sembra di aver colto lì una capacità di progredire maggiore.

Non mi sembra invece che l'Organizzazione internazionale del lavoro che assiste questi paesi nel loro processo evolutivo dia dei contributi validi. Sia in Ungheria che in Cecoslovacchia mi sembra di aver colto la tendenza ad uniformarsi non a quanto avviene in Europa ma in America e non riesco a capire come in una cultura europea alla quale partecipano anche questi due paesi si possano accogliere a livello di protezione, dei rapporti tra Stato e sindacato e dell'insieme delle questioni, esperienze che nulla hanno a che vedere con la nostra comune tradizione e cultura.

Termino dichiarandomi favorevole al conferimento di un mandato al presidente Giugni per la stesura di una risoluzione conclusiva che tiri le somme della nostra esperienza.

**PRESIDENTE.** Poichè nessun altro domanda di parlare, se non si fanno osservazioni dichiaro chiusa la discussione generale, accettando il mandato per la stesura di un documento conclusivo da allegare agli atti della indagine.

*I lavori terminano alle ore 16,30.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consiglieri parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. GIOVANNI LENZI