

Livelli e struttura della contrattazione collettiva in Italia

Guido Baglioni

1. Livelli e altre dimensioni

Le manifestazioni dei processi negoziali – con le loro differenze, le loro trasformazioni e i risultati cui pervengono – possono essere ordinate delineando la struttura della contrattazione collettiva, che si esprime in alcune ricorrenti *dimensioni* (Clegg, 1980).

La dimensione più evidente è data dall'*estensione*, ossia la quota di lavoratori di una unità produttiva, settore o paese tutelati dalla contrattazione collettiva. Per i contenuti degli accordi, si può parlare della loro *portata*, che corrisponde all'insieme degli aspetti del rapporto di lavoro regolati dalla contrattazione; concretamente applicati o meno. Il grado di *istituzionalizzazione* della struttura contrattuale comprende le norme e le procedure che riguardano lo svolgimento e la continuità dei processi negoziali, i ruoli degli attori, gli eventi conflittuali; nonché le disposizioni dovute all'intervento legislativo. Quest'ultimo aspetto si connette a un'altra dimensione, il grado di *autonomia* di cui dispongono le parti sociali nel gioco contrattuale rispetto alla possibilità concreta di interventi e istituti regolativi esterni, principalmente dovuti allo Stato (Cella, Treu, 1998).

È considerata assai rilevante la dimensione rappresentata dal *livello* dei processi negoziali. Con una facile distinzione, possiamo prevedere accordi per un'ampia copertura contrattuale e accordi con più ristretta copertura contrattuale. Nel primo caso abbiamo contratti nazionali, settoriali e intersettoriali e, ora all'inizio, anche accordi sovranazionali (Cnel-Cesos,

* Guido Baglioni è professore emerito dell'Università di Milano-Bicocca e presidente del Centro di studi economici sociali e sindacali (Cesos).

Per questo scritto, come in casi precedenti, mi sono state molto utili le osservazioni e le precisazioni di Domenico Paparella.

2009). Nel secondo caso abbiamo contratti a livello dell'impresa o di gruppo produttivo. Una posizione non univoca è riscontrabile per il livello territoriale, che può avere una funzione simile ai contratti nazionali (come nel caso di accordi regionali di settore in Germania) oppure venire attivato con forme considerate decentralizzate (come avviene in Italia).

La rilevanza di questa dimensione – come vedremo – è dovuta a numerosi aspetti. Questi i maggiori. La netta prevalenza dei contratti nazionali oppure dei contratti di impresa determina la distinzione fra sistemi di relazioni industriali *centralizzati* oppure *decentralizzati*.

Con sistemi centralizzati, abbiamo o dovremmo avere una tutela normalmente generalizzata. La tutela della contrattazione decentralizzata copre solo la quota di lavoratori con accordi di impresa o di gruppo produttivo. Se esiste solo questo tipo di tutela, di fatto, una parte (mai trascurabile) di lavoratori (anche se con posto stabile e a tempo pieno) non gode della copertura negoziata del rapporto di lavoro.

Il funzionamento di sistemi centralizzati o decentralizzati mostra differenti connessioni con le altre dimensioni della contrattazione collettiva. Nel primo caso, si manifesta sovente una associazione con l'estensione e l'istituzionalizzazione. Nel secondo caso, l'associazione riguarda la portata e l'autonomia. Si tratta di aspetti assai significativi per cogliere e valutare le diversità dei sistemi di relazioni industriali.

2. Il rilievo dei livelli nel caso italiano

Questa dimensione della contrattazione collettiva dà luogo alla seguente *tipologia* per i paesi dell'Unione Europea (Eiro, 2005a):

- un gruppo di essi, come Belgio e Irlanda, dispone della determinazione dei salari a livello intersettoriale. Altri paesi, come Grecia e Ungheria, adottano il *salario minimo*, stabilito con accordi nazionali o settoriali (Etuc, 2004);
- un secondo e più ampio gruppo di paesi, come Italia, Germania, Olanda, Spagna e Svezia, dispone di contratti nazionali, prevalentemente di settore;
- un terzo gruppo di paesi, che comprende l'importante Regno Unito e la maggioranza dei paesi dell'Est ammessi all'Unione Europea, ha un sistema contrattuale decentrato, con il livello aziendale dominante. Si possono con-

siderare tradizionalmente decentralizzati anche i sistemi di relazioni industriali degli Stati Uniti e del Giappone (Eiro, 2005b).

In molti dei paesi ora ricordati, accanto al livello prevalente si può trovare un secondo livello, certo meno diffuso e consistente. Ciò interessa paesi segnati dalla centralizzazione, attraverso la presenza complementare della contrattazione nell'impresa. Questa possibilità si accentua nel nostro periodo (dalla fine degli anni settanta in avanti), periodo – come è noto – caratterizzato dalla complessiva riduzione della tutela e dell'incidenza dell'azione sindacale (Baglioni, 2008). Due significativi esempi: la Svezia è passata dai contratti multisettoriali a quelli settoriali, cui si aggiunge la crescita dei contratti aziendali. La Germania, rispetto al rilevante livello di settore, ha visto una forte crescita della contrattazione nell'impresa (Bispinck, 2004).

Nello stesso periodo, con la crescita dei rapporti di lavoro non standard e della insicurezza del posto, viene rafforzata la necessità di confermare o introdurre contratti di settore rispetto alla frammentazione degli accordi a livello dell'impresa. È questo il caso della Spagna. Dalla parte della centralizzazione si è imposta ed è ancora in via di espansione un tipo di tutela generalizzata non contrattuale. Ci riferiamo al *salario minimo* obbligatorio, presente in molti paesi europei (con eccezioni, come quella italiana), nella sua iniziale forma assistenziale e, più recentemente, nella forma difensiva rispetto alla abbondanza dell'offerta di lavoro (con cifre piuttosto elevate, 1.200-1.400 euro) (Eiro, 2005c).

Le due tendenze, ora richiamate, rispondono a un andamento che tocca decisamente la fisionomia delle relazioni industriali, ossia la diversità fra la *tutela di base* e la *tutela successiva*. La prima dovrebbe essere assicurata a tutti i lavoratori con occupazioni regolari e, per l'appunto, con contratti collettivi settoriali o con disposizioni legislative. La tutela successiva ha radici più oggettive, economico-produttive, legate alle condizioni e ai risultati dell'impresa. Essa è, per sua natura, variabile; tradizionalmente migliorativa; attualmente, anche adattiva (può comportare la revisione di precedenti acquisizioni salariali e normative) (Baglioni, 2008).

Con questo andamento e con numerose concause, si attenua sensibilmente e gradualmente la distinzione consueta fra sistemi di relazioni industriali centralizzati o decentralizzati; quindi, si affermano situazioni di tipo *bipolare*. Tuttavia la presenza e le funzioni dei livelli non vengono meno e, con gradi e modi differenti, ancora sussistono.

Quanto ora detto è pienamente riscontrabile nel nostro paese. L'Italia è certamente un paese di tipo bipolare, con un sistema di relazioni industriali complesso e mutevole. Riprendendo detta distinzione, abbiamo due livelli contrattuali, quello nazionale di settore e quelli di secondo livello, prevalentemente aziendale. In più, nello spazio della centralizzazione, abbiamo costantemente altri importanti istituti ed esperienze (Cella, Treu, 2009). Semplicemente, possiamo parlare di accordi confederali (come quelli con l'esclusiva competenza delle confederazioni sul piano salariale e su quello della disciplina normativa fino al 1954) o di accordi interconfederali, dovuti alle confederazioni dei lavoratori e degli imprenditori con il governo, specie mediante l'esperienza della concertazione. Inoltre, risultano numerosi gli interventi legislativi nelle relazioni industriali, volendo qui ricordare solo lo Statuto dei diritti dei lavoratori (1970) e, più recentemente, la legge 30 (2003) per la regolazione delle nuove forme del contratto di lavoro e del mercato del lavoro.

Per le pratiche della contrattazione collettiva, i due livelli detti sono sempre presenti dagli anni sessanta in avanti; ma, secondo i periodi, predomina il primo livello (contratti nazionali o accordi confederali) oppure si affermano gli accordi nelle imprese. Al peso della centralizzazione contribuisce decisamente, fino al 1992, l'istituto della «scala mobile», regolato in ragione delle variazioni del costo della vita.

La bipolarità – come vedremo – appare quindi come un dato fisiologico e, tuttavia, costituisce una questione centrale, ancora oggi, per l'assetto contrattuale e la sua riforma.

Ricordiamo tre aspetti che hanno contribuito. Dopo l'affermazione e lo sviluppo dell'esperienza sindacale con caratteri di movimento politico e sociale (Pizzorno, 1971), dagli anni sessanta, con i contratti di categoria e con quelli complementari a livello dell'impresa, tale esperienza si propone di entrare, rivendicare e negoziare all'interno dell'impresa, soprattutto nelle grandi imprese manifatturiere.

La contrattazione a livello dell'impresa è stata proposta e sostenuta, già negli anni cinquanta, da un rilevante attore sindacale, la Cisl. Questa organizzazione puntava decisamente sull'articolazione negoziale per tre motivi: per adeguare salario e criteri di impiego del lavoro alle diverse condizioni delle imprese, ciò che non poteva essere fatto con il solo contratto nazionale; per applicare la sua impostazione associativa, non di classe; per analogia e vicinanza con l'esperienza sindacale decentralizzata dei paesi anglosassoni (AA.VV., 1980).

La contrattazione e l'azione sindacale nell'impresa si presentano con il reciproco riconoscimento delle parti sociali, con la graduale riduzione di atteggiamenti antagonisti, con la frequenza dell'unità d'azione delle organizzazioni confederali di categoria, con maggiore attenzione ai problemi e alla gestione delle risorse umane da parte dell'impresa, specie quelle a guida manageriale. Tutto ciò si riscontra negli ultimi decenni, dopo il ciclo di lotte 1969-1973 che, per altro, aveva sviluppato un momento di rivendicazioni e conflitti decentrati, accesi e irregolari.

3. L'accordo del 1993

Con l'accordo del 23 luglio 1993 si ha la ratifica ufficiale dell'impostazione bipolare del nostro sistema contrattuale, congiunta con la novità di un certo grado di istituzionalizzazione. Esso prevede il contratto nazionale di categoria e un secondo livello: quello aziendale e, alternativamente, territoriale (quest'ultimo secondo la prassi in atto e nell'ambito di specifici settori). Abbiamo, quindi, il pieno riconoscimento del secondo livello, nel senso che esso ha pari «dignità» con il primo. Tuttavia viene delineato un rapporto sostanzialmente gerarchico a favore del contratto nazionale, per materie oggetto di negoziato, procedure e scadenze. È sintomatico che il livello aziendale debba riguardare materie e istituti diversi e non ripetitivi rispetto a quelli propri del contratto nazionale.

Le funzioni primarie del contratto nazionale sono la fissazione dei minimi salariali (nella logica concertativa della politica dei redditi), la salvaguardia del potere d'acquisto delle retribuzioni (entro i tetti di inflazione programmata) e la definizione delle regole di attuazione della contrattazione decentrata. Con la contrattazione aziendale, le erogazioni salariali andrebbero correlate ai risultati conseguiti, in primis all'andamento della produttività, per la parte eccedente quella eventualmente già utilizzata per gli aumenti retributivi a livello nazionale. Questa soluzione «mista», visibilmente compromissoria, diventerà un elemento di difficoltà nei rapporti fra i due livelli.

L'accordo del 1993 prevedeva un momento di verifica entro la fine del 1997, che si è concretizzata con la Commissione di nomina governativa, presieduta da Gino Giugni. La relazione finale – un ricco e organico documento non sufficientemente considerato dalle parti sociali e dal governo – deli-

nea una forma di statuto delle relazioni industriali, con queste conclusioni per la nostra questione (Giugni, 2003). La revisione del sistema contrattuale dovrebbe avvenire con l'obiettivo di garantire una maggiore *adattabilità* del sistema, favorendo il progressivo *decentramento* della disciplina dei rapporti di lavoro e, in particolare, delle retribuzioni; confermando i due livelli ma con maggiore differenziazione funzionale.

Il contratto nazionale – sempre determinante ma ridimensionato – dovrebbe conservare e accrescere la sua funzione di garantire, fissando le condizioni minime, uniformità della tutela di base sull'intero territorio nazionale (salario, minimi normativi, orientamento e controllo della contrattazione decentrata). Questa dovrebbe avere un ruolo funzionalmente più specializzato, sia sul piano normativo (flessibilità organizzativa e utilizzazione delle diverse tipologie del rapporto di lavoro) sia su quello retributivo (erogazioni per obiettivi).

Il maggior decentramento dovrebbe avere implicazioni nella funzione di promozione o di difesa dell'occupazione, attraverso due vie: il ricorso alternativo, senza sovrapposizioni, alla contrattazione di livello *territoriale* (regionale, provinciale, di distretto), specie in zone di piccole imprese; la sperimentazione, come in Germania, di «clausole di uscita», che consentano, entro certi limiti e a precise condizioni definite nel contratto nazionale, di introdurre *deroghe* a livello aziendale e/o territoriale rispetto alle condizioni salariali e normative definite dal contratto nazionale.

Questa seconda via prefigura un passaggio assai delicato, perché consente deroghe in ragione di critiche condizioni dell'impresa o del contesto per difendere (per quanto possibile) il livello dell'occupazione (compito congenito alla tutela sindacale). Questa costituisce una realistica e non lieve adattabilità.

Sempre nel lontano 1997, chi scrive ha formulato una proposta basata sulla maggiore autonomia della contrattazione di secondo livello (Baglioni, 2004). La proposta prevede la sperimentazione di un assetto con livelli contrattuali alternativi: con il consenso degli interessati, si può uscire dall'applicazione del contratto nazionale per utilizzare un contratto aziendale o, con minori probabilità, territoriale. L'autonomia formale dei contratti di secondo livello rispetto al contratto nazionale di categoria consente comunque un'ampia utilizzazione di regole e istituti del contratto nazionale (soprattutto per la parte normativa). Diversamente da quanto è previsto dal Protocollo del 23 luglio 1993, i contratti di secondo livello possono, quindi, riguardare materie contenute e regolate dai contratti nazionali. Il nuovo assetto va

definito all'interno di regole e procedure stabilite in sede nazionale per le modalità di «uscita» e di «rientro» nel contratto nazionale di categoria.

In sostanza, al centro della proposta (o di altre simili) si trova la conferma del ruolo e delle funzioni del contratto nazionale senza sacrificare lo spazio e le potenzialità delle relazioni industriali ad altri livelli. Su questo argomento (attualmente al centro dell'infinito confronto sulla riforma del nostro sistema contrattuale) si è in seguito sviluppato un ampio dibattito, specie nelle riviste di diritto del lavoro (Del Punta, Mariucci, Tursi, 2006).

4. Alcune innovazioni di settore

Negli anni fra la fine del secolo e l'inizio di quello successivo non si riscontrano novità di rilievo nella struttura del sistema contrattuale dei settori privati. Nel settore pubblico, con le leggi degli anni novanta, si accentua il percorso di contrattualizzazione delle relazioni di lavoro, quanto meno sul piano formale.

È quasi superfluo ricordare due grandi diversità rispetto ai tempi dell'accordo del 1993: il peggioramento della nostra economia nel quadro e nelle dinamiche della competitività internazionale, la moltiplicazione delle figure e dei rapporti di lavoro (standard, non standard ma regolari, precari, irregolari) (Accornero, 2006).

Sopravvengono, invece, alcune novità settoriali relative all'artigianato, ai metalmeccanici, ai chimici.

Con l'intesa del febbraio 2006 nel settore dell'artigianato si prevede la conferma dei due livelli, con un ruolo crescente della contrattazione decentrata territoriale. In concreto, si riservano alcune materie predefinite (come la tutela del potere d'acquisto delle retribuzioni) al primo livello e le altre materie alla regolazione regionale. A essa è affidato il compito di redistribuzione per la produttività del lavoro conseguita, sulla base di parametri congiuntamente concordati fra gli attori negoziali regionali e il recupero del differenziale tra l'inflazione programmata e quella reale (Cnel-Cesos, 2006).

Questa impostazione mostra le potenzialità del decentramento territoriale al di là della dimensione retributiva aggiuntiva dei minimi contrattuali: viene, infatti, attribuita al decentramento territoriale una parte di regolamentazione normalmente di primo livello, propriamente per meglio coglie-

re le particolarità ambientali. La soluzione prescelta appare propriamente plausibile per il settore dell'artigianato, dato che è composto da piccole imprese e solitamente senza negoziati formalizzati a livello aziendale.

Questa soluzione è stata confermata con il rinnovo del contratto di categoria nel novembre 2008. In esso il livello regionale vede ampliarsi il suo ruolo a favore della tutela diretta in connessione con l'efficienza e i processi organizzativi delle piccole imprese, nonché sul piano della collaborazione permanente tra le parti aventi per oggetto la gestione di risorse pubbliche o patizie per formazione, salute, sicurezza.

La contrattazione decentrata territoriale, prevista dall'accordo interconfederale del 1993, ha una lunga tradizione in alcuni settori. In agricoltura, con i patti provinciali per l'imponibile di manodopera del dopoguerra e, con funzioni più avanzate e attuali, nel settore edile. Anche per questo settore la dimensione è quella provinciale; riguarda elementi retributivi, normativi e servizi; l'integrazione economica al contratto nazionale varia giustamente in ragione del costo della vita (a Milano, ad esempio, è del 50 per cento circa superiore rispetto a Campobasso).

Più in generale, il livello territoriale (regionale, provinciale, di distretto) può sollevare problemi e, non a caso, non è presente negli altri settori manifatturieri con numerose imprese di più ampie dimensioni. Nelle organizzazioni sindacali serpeggiano propositi favorevoli a contratti territoriali perché ritengono non adeguatamente diffusa la contrattazione a livello aziendale; la Confindustria, invece, è contraria perché si rischia di introdurre un terzo livello e non si possono cogliere le specificità delle imprese.

Per il rinnovo del biennio economico del contratto nazionale del settore metalmeccanico, per i lavoratori che avevano percepito esclusivamente il salario contrattuale – cioè privi di superminimi collettivi o individuali, premi annui o formule retributive analoghe per la contrattazione di secondo livello con contenuti economici – è stata erogata, nel giugno 2007, a titolo perequativo, una cifra in forma annua sperimentale pari a 130 euro. Questa modesta innovazione (che può essere applicata con soluzioni tecniche e cifre diverse) sarà ripresa – come vedremo – anche all'interno del tema della riforma del sistema contrattuale.

Essa, tuttavia, non è senza significati e implicazioni. Considerando i due livelli, si configura come un fattore di ulteriore centralizzazione. Questa indennità riconosce implicitamente la normalità del secondo livello, ma di fatto può diventare un ostacolo o un disincentivo alla sua attivazione, median-

te accordi specifici e legati alle condizioni dell'impresa e del contesto. Si cerca di attenuare l'effetto dei bassi salari contrattuali, che in concreto sarebbero costituiti dai minimi salariali più detta indennità, nel contempo si tenta di ridurre le differenziazioni che possono avere i redditi di lavoro in ragione delle diversità economiche e ambientali. In sostanza, si preferisce aumentare di poco il salario contrattuale nazionale piuttosto che valorizzare appieno la gamma delle possibilità degli accordi nell'impresa. Si tratta, di fatto, della difesa dell'omogeneità di trattamento, cosa non favorevole ai lavoratori nella tutela successiva alla tutela di base.

L'indennità, di cui parliamo, potrebbe essere giustificata se gli accordi economici di secondo livello tendessero, come di fatto spesso avviene, a tradursi in una quota fissa o con una modesta variabilità. In effetti questa tendenza costituisce un'anomalia rispetto alla logica della remunerazione per risultati a livello dell'impresa. Inoltre, e non è poco, con questo livello si negoziano ugualmente aspetti normativi e, talvolta, partecipativi del rapporto di lavoro.

Appaiono di segno opposto le novità del settore chimico-farmaceutico. A seguito degli impegni contenuti nel rinnovo del contratto nazionale del maggio 2006, viene sottoscritto in data 29 giugno 2007 un documento con le linee guida per accordi aziendali in deroga alla normativa prevista da detto contratto. Le deroghe possono essere introdotte per sostenere competitività e occupazione, per favorire le relazioni industriali a livello aziendale, per il raggiungimento di obiettivi condivisi dalle parti.

Tali obiettivi sono indicati dal contratto nazionale, che mantiene il suo ruolo centrale. Le deroghe devono ricevere unanime parere di conformità rispetto a tale contratto dalle parti sociali contraenti. Esse sono comprese in accordi che (salvo eventuali proroghe) si collocano nell'ambito di un quadriennio; con situazioni di particolari difficoltà congiunturali dell'impresa o per favorire nuovi investimenti funzionali al futuro dell'impresa e dell'occupazione.

Gli accordi potranno riguardare deroghe a istituti normativi e/o retributivi disciplinati dal contratto nazionale, con l'esclusione dei minimi contrattuali. Il parere di conformità della Commissione nazionale sarà necessario solo per gli istituti disciplinati dal contratto nazionale. Essa, invece, non si esprimerà su materie già oggetto di negoziazione aziendale. Sembra di capire che si è ricercato un punto di equilibrio fra il controllo di questo innovativo percorso negoziale e la sua relativa autonomia.

Questo percorso si colloca più facilmente che in altri settori in base a due fondamentali elementi: quello chimico-farmaceutico rappresenta un settore ricco e con ampie possibilità dei suoi prodotti e dei necessari investimenti; inoltre, esso, per le relazioni industriali, si presenta da tempo con la prevalenza della collaborazione fra le parti e con non pochi spunti di partecipazione, a livello nazionale e a livello di impresa o di gruppo.

La concessione di deroghe, pur nelle differenti specificità applicative, rientra in una delle modalità che assume attualmente l'azione sindacale. Si tratta della modalità *adattiva*, che comprende la regolazione dei rapporti di lavoro non standard o la revisione di precedenti acquisizioni salariali e normative in funzione della capacità competitiva delle imprese e della salvaguardia dell'occupazione (Baglioni, 2008). Questa modalità non è necessariamente connessa a situazioni di crisi; certo con la depressione in atto sembra destinata a espandersi. Essa esprime scelte realistiche e non senza precedenti (Bordogna, 1985). Non dimentichiamo, tuttavia, che accettare accordi che rivedono precedenti acquisizioni è un comportamento piuttosto lontano dalla lunga e composita pedagogia sindacale.

5. La strada adattiva e la strada difensiva

A livello confederale, nei primi anni del 2000 prevale nettamente il dibattito rispetto alle scelte operative. Esso, per quanto attiene l'ambito delle relazioni industriali, si svolge in buona misura sul tema del mantenimento o dell'adeguamento del «modello luglio 1993» e, parallelamente, si comincia a parlare più frequentemente della «riforma strutturale» della contrattazione collettiva.

Questi anni (e anche quelli successivi) possono essere effettivamente caratterizzati da tre elementi politici e sindacali. Ci riferiamo: all'alternarsi di maggioranze e governi di centro-sinistra o di centro-destra; al peso preponderante di due argomenti economico-sociali, cioè il mercato del lavoro e il sistema previdenziale; ai contrasti nell'arena delle parti sociali e, in particolare, fra le confederazioni Cgil, Cisl e Uil. Su questo ultimo aspetto basterà ricordare il Patto per l'Italia del 2002 e la legge 30 del 2003 (cosiddetta legge Biagi), ambedue fortemente contrastati dalla Cgil (Cnel-Cesos, 2006).

Non mancano momenti di avvicinamento e di ripresa del dialogo con la Confindustria, che nell'estate del 2004 e nel settembre del 2005 assume di-

rettamente l'iniziativa. Nella seconda data, presenta una proposta intitolata *Relazioni industriali: per una maggiore competitività delle imprese, lo sviluppo dell'occupazione e la crescita del paese*. La proposta riconosce l'articolazione dei due livelli contrattuali con differenti competenze e, nel contempo, mostra una netta chiusura nei riguardi dei negoziati territoriali. La proposta, però, tende soprattutto a sottolineare le situazioni oggettive che determinano inevitabilmente l'andamento delle relazioni industriali; e cioè la connessione competitività-retribuzioni e il peso del differenziale di produttività del lavoro fra l'Italia e i maggiori paesi europei. Le relazioni industriali vengono elevate al rango di «fattore di competitività» e ciò richiede un nuovo patto sociale fondato su obiettivi comuni: rafforzamento del sistema produttivo, sviluppo dei fattori di occupabilità, miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.

Più in concreto, per la contrattazione collettiva, il percorso indicato si trova nella sfera della *flessibilità*: all'interno delle unità produttive, nell'orario di lavoro, nella variabilità delle erogazioni economiche di secondo livello, nella possibilità di utilizzo delle diverse tipologie contrattuali.

Il confronto si interrompe già all'inizio. Non tanto perché la Cisl si mostra delusa per la chiusura sulla contrattazione territoriale (che dovrebbe essere intesa come una modalità per estendere, in alternativa, la contrattazione di secondo livello), quanto per il ritiro della Cgil, che non riteneva prioritari i temi presentati da Confindustria e, comunque, voleva eventualmente affrontarli con una posizione sindacale unitaria.

Nel confronto immediato, e in prospettiva, si riscontra un'asimmetria fra Confindustria e parti sindacali. L'asimmetria, detto molto semplicemente, consiste nel fatto che Confindustria vuole mostrare la coincidenza degli interessi dei suoi associati con le esigenze dell'economia, con interessi e aspettative più generali. Competitività, produttività, efficienza e innovazione sono parole ineludibili per le condizioni sociali equilibrate e competono alle funzioni delle imprese, dei proprietari e dei manager; anche se non di rado questi operano non seguendo le implicazioni concrete di tali parole, specie nei settori extra-manifatturieri. Le parti sindacali non dovrebbero dissentire dal considerare prioritari i miglioramenti della competitività e dell'efficienza e, tuttavia, ciò comporta forti vincoli per la consueta tutela sindacale.

Non ci sono alternative alla competitività e all'efficienza e, comunque, il sindacato, non volendo solo rispecchiare la domanda dei rappresentati, ricerca cambiamenti meno pesanti e meno diffusi rispetto alle precedenti

condizioni del lavoro; anche perché non viene sempre confermato che le soluzioni con maggiori sacrifici per i lavoratori e per l'occupazione siano strettamente necessarie o le più incisive per la salute e la sopravvivenza delle imprese. In ogni modo, le strade che il sindacato può percorrere, già prima e a maggior ragione con la crisi attuale, sono individuabili in comportamenti *adattivi* e concessivi dentro una logica collaborativa che esige controparti capaci e coerenti, oppure in comportamenti *difensivi* che generalmente ritardano o diluiscono i costi per i lavoratori. Le due strade, non sempre separabili, risultano comunque differenti. A esse si aggiunge, con frequenza in crescita, l'intervento della mano pubblica per alleggerire tali costi (dalla mera assistenza di base a una politica di mobilità del lavoro) o per sostenere imprese, settori produttivi, territori. Ma l'intervento pubblico non esonera sempre il sindacato dalla scelta fra la strada adattiva e quella difensiva.

6. Fino alla soglia della riforma

Il tema della riforma del sistema contrattuale riprende intensamente nel 2008 e, per quanto riguarda la posizione delle parti in gioco, il confronto è sovente condizionato dalla divisione fra le confederazioni sindacali. Ciò avviene su questo tema e sui rinnovi di importanti contratti nazionali (statali, commercio, artigianato e altri); nonché in non pochi casi di accordi integrativi. Quasi sempre la divisione si manifesta con la Cgil che non li condivide e non firma. Uno degli ultimi casi è quello dell'accordo per il gruppo Piaggio (Peruzzi, 2009), che, a parere di chi scrive, appare particolarmente ricco di istituti e di vantaggi per i lavoratori.

È unitario, invece, il *documento confederale del maggio 2008*. Esso parte con questi obiettivi centrali, ossia i miglioramenti per il lavoro attraverso la crescita culturale e competitiva del paese, la definizione di un modello contrattuale per tutti i settori pubblici e privati, la regolazione della rappresentanza delle organizzazioni sindacali.

Tali miglioramenti si pongono su due terreni, quello extra-contrattuale (welfare, fisco, tariffe) anche rafforzando le pratiche di bilateralità e, ovviamente, quello della contrattazione collettiva. I compiti fondamentali del livello nazionale sono la salvaguardia del potere d'acquisto per tutti i lavoratori (utilizzando il criterio dell'inflazione realisticamente prevedibile); la defi-

nizione della normativa generale; la regolazione del sistema delle relazioni industriali a livello settoriale, aziendale o territoriale.

Il secondo livello va rafforzato, in sede aziendale e, in alternativa, territoriale (in molteplici forme, da quella regionale a quella di distretto). Esso dovrebbe accrescere le materie negoziali entrando direttamente nel merito del funzionamento dell'impresa. Oltre alla priorità del salario per obiettivi (produttività e redditività), si guarda alla qualità dell'informazione e della consultazione (sugli assetti societari e sulle condizioni economiche e finanziarie), all'organizzazione del lavoro, alla valorizzazione delle professionalità e della formazione, alle partite degli orari e a tutte le tematiche legate alla flessibilità contrattata.

L'ultima parte del documento riguarda la riforma della rappresentanza e della rappresentatività, che andrebbe attuata per via pattizia attraverso un accordo quadro generale. Come è noto, si tratta di un argomento cruciale in un paese con pluralità sindacale, per i rapporti fra le organizzazioni confederali e non confederali, e per lo svolgimento e gli esiti dei processi contrattuali. Anche su questo argomento non ci sono state vedute comuni o vicine, in primis fra Cgil e Cisl (Baglioni, 2004), e il documento costituisce una soluzione di compromesso.

Al documento confederale unitario viene riconosciuto il rilievo preliminare dato alla prospettiva della crescita economica, della produttività, della competitività; anche in forza dell'esigenza di superare o ridurre i consueti contrasti (Gentili, 2008).

Per i rapporti con la Confindustria si vedono due argomenti chiari di differenziazione, ossia lo spazio della contrattazione a livello territoriale e la proposta dell'inflazione realisticamente prevedibile. Sul piano complessivo vanno sottolineati tre aspetti. Il primo è ravvisabile nella propensione di privilegiare soluzioni a favore dell'omogeneità del trattamento del lavoro, come nell'indicazione (non sufficientemente approfondita) di un unico modello contrattuale per tutti i settori, compreso quello pubblico. Il tono prevalente sembra supporre ancora implicitamente un mercato del lavoro e dell'occupazione «tipico», tradizionale, senza la pluralità delle diverse forme contrattuali.

Nel contempo, secondo aspetto, si accettano e si sollecitano numerosi livelli e sedi negoziali, nonché (non meno importante) un ampliamento della *portata* dei contratti di secondo livello su temi che incidono direttamente sul funzionamento delle imprese. Siamo sul terreno proprio di un sistema avanzato di relazioni industriali. Però bisogna essere consapevoli che una simile

impostazione dovrebbe portare coerentemente ad avanzamenti sul percorso della *partecipazione* dei lavoratori, sfidando le perplessità e le resistenze di molti imprenditori. Sul punto si avverte la timidezza della Cisl, che ancora una volta si limita ad annunciare la sua devozione verso forme impegnative di partecipazione, senza farne oggetto di discorso pubblico e con le altre organizzazioni.

Il terzo aspetto tocca direttamente i limiti del contratto nazionale, per il suo silenzio in ordine al differente potere d'acquisto dei minimi salariali con le diversità del *costo della vita*, specie per le aree metropolitane. Questo è un limite grave, che produce iniquità; che, ad esempio, trascura l'ampia gamma dei prezzi del bene fondamentale casa. Questo aspetto non può essere affrontato con l'attuale impostazione del contratto nazionale, per quanto rafforzato nelle sue competenze nel documento confederale (Mascini, 2008).

Subito dopo la pausa estiva arriva, il 12 settembre, l'impegnativo documento di Confindustria sotto forma di *Ipotesi di accordo con Cgil, Cisl e Uil*, sul rilancio della crescita del paese e sulle sue connessioni positive (per produttività, competitività, occupazione e salari). Questo obiettivo generale comporta, secondo Confindustria, un sistema di relazioni industriali adeguato, che comprenda il «coinvolgimento dei lavoratori e la partecipazione economica al reddito di impresa attraverso le forme di salario variabile»; nonché la partecipazione alla gestione attraverso organismi bilaterali, che si occupano di servizi a favore dei lavoratori.

Il contratto collettivo nazionale garantisce la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore. Esso determina benefici economici con contenuti non inflazionistici, mediante un indice previsionale triennale depurato da alcune voci di inflazione importata. Per salvaguardare il potere d'acquisto delle retribuzioni, tale indice fa riferimento a un valore retributivo medio assunto quale base di computo (e che va al di là dei minimi tabellari).

Il contratto collettivo nazionale definisce la tempistica e le materie affidate alla contrattazione di secondo livello, tenendo conto delle diverse specificità settoriali. Definisce, inoltre, la disciplina dei diritti di informazione e consultazione, la contrattazione in attuazione delle direttive europee e le regole di funzionamento di eventuali organismi paritetici (ad esempio, in materia di collocamento, formazione continua, salute e sicurezza).

Tale contratto stabilisce le procedure da rispettare per il suo rinnovo (come la presentazione delle proposte sei mesi prima della scadenza). Nel pe-

riodo del rinnovo le parti non possono assumere iniziative unilaterali né procedere ad azioni dirette. La violazione della tregua si configura come inadempimento, legittimando la parte che l'ha subito a chiedere immediata revoca o sospensione dell'azione o comunque il pagamento di una penale.

Il secondo livello di contrattazione si inserisce nella generale tendenza dei principali paesi europei verso il progressivo decentramento, in funzione della maggiore tempestività per il rilancio della produttività e delle retribuzioni reali. La contrattazione aziendale consente l'istituzione di un premio variabile calcolato solamente sui risultati conseguiti. Per favorire la diffusione di questo livello nelle imprese, anche in quelle di minori dimensioni, i contratti nazionali possono concordare linee guida utili a definire detto premio, ferma restando l'autonomia decisionale della singola impresa. Laddove sono già previsti, secondo l'attuale prassi, si possono fare accordi territoriali nell'ambito di specifici settori.

Le proposte di rinnovo degli accordi di secondo livello devono essere presentate all'azienda e, contestualmente, all'associazione industriale territoriale cui l'azienda è iscritta. I contratti nazionali possono stabilire che sia riconosciuto un importo, nella misura e alle condizioni concordate nei medesimi contratti, a titolo di garanzia retributiva, a lavoratori che, in sede aziendale, percepiscono solo il trattamento previsto dal contratto nazionale e cioè privi di superminimi individuali e collettivi, premi o altri importi retributivi soggetti a contribuzione.

I contratti nazionali, non solo in situazioni di crisi aziendali, possono consentire che in sede aziendale siano raggiunte intese per modificare, in tutto o in parte, anche in via sperimentale e temporanea, singoli istituti economici o normativi, in esso contenuti e sulla base di parametri oggettivi individuati nella regolamentazione di categoria. Per verificare l'applicazione dell'accordo in questione (che deroga dei trattamenti previsti dal contratto nazionale) e i suoi effetti sulle relazioni industriali, opera il Comitato paritetico composto di Confindustria, Cgil, Cisl e Uil.

Per rivedere e aggiornare le regole della rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro si auspica la definizione di un accordo interconfederale. Nel contempo, si ribadisce che in un regolato sistema di relazioni industriali le parti si impegnano a rispettare e a far rispettare ai propri iscritti ai diversi livelli tutte le clausole del presente accordo. Specificamente per il secondo livello, oltre l'attivazione di procedure di conciliazione e arbitrato, le associazioni industriali territoriali attueranno uno specifico coordinamento nello

svolgimento della contrattazione aziendale in ragione di principi, regole e modalità stabiliti nell'accordo in questione.

Il documento di settembre della Confindustria è stato valutato come un passo decisivo verso relazioni industriali di tipo partecipativo e un clima favorevole a innovazioni organizzative e tecnologiche che sono la premessa per il rilancio della produttività (Dell'Aringa, 2008). Forse non è proprio così. Forse, più semplicemente, questo documento cerca di tener conto delle condizioni e delle esigenze delle imprese con rapporti di lavoro che le favoriscono e, tuttavia, senza sostanzialmente modificare la fisionomia del nostro sistema di relazioni industriali. L'invocazione della partecipazione non lascia tracce.

La via scelta per conseguire un siffatto equilibrio è quella di dare un grado maggiore di istituzionalizzazione alle relazioni industriali e sindacali, mediante due modalità: l'una è contenuta nella richiesta di regole e procedure da rispettare nello svolgimento dei momenti negoziali e dei loro esiti (seguendo un requisito diffuso nei paesi del Centro-Nord europeo); l'altra è espressa nella preoccupazione di guidare e controllare il secondo livello di contrattazione che, per le sue caratteristiche intrinseche, va comunque maggiormente valorizzato. La seconda modalità può assumere di fatto effetti di centralizzazione; che sono stati giudicati eccessivi, troppo eccessivi (Ichino, 2008).

I propositi di contenere forti aspetti di modificazione si possono ravvisare anche nei due istituti innovativi, seppur non inediti. Ci riferiamo alla garanzia retributiva (per i lavoratori con il solo trattamento nazionale) e alla circostanziata possibilità di deroga rispetto al contratto nazionale.

In tema di inflazione, il documento appare distante da quello dei sindacati confederali sopra visto, per una componente rilevante del fenomeno, ossia la «parte» dell'inflazione che viene importata (analogamente era contenuta nell'accordo del luglio 1993). Siamo sul terreno della contesa distributiva, assai frequente nelle vicende sindacali, non avverso al conseguimento di compromessi.

Dopo un mese e dopo un vivo dibattito, la Confindustria giunge alla definizione di una *pre-intesa*. Essa propone le «linee guida per la riforma della contrattazione collettiva» (10 ottobre 2008) e, nel suo insieme, ripropone la logica e i contenuti del documento precedente, a cominciare da quelle tendenti a una maggiore istituzionalizzazione delle relazioni industriali (come il periodo di tregua sindacale durante il rinnovo contrat-

tuale). Viene ribadito che la riforma si basa su un modello di regolamentazione integralmente affidata all'autonomia negoziale con la scelta di cogliere soluzioni idonee in funzione delle diverse specificità dei singoli settori.

Per il contratto nazionale, in sostituzione del tasso di inflazione programmata, si assume (per la sua triennale durata) un nuovo indice previsionale costruito sulla base dell'Ipca (indice dei prezzi al consumo armonizzato, elaborato da Eurostat per l'Italia), depurato dalla dinamica dei prezzi di beni energetici importati. È prevista una procedura per il recupero di eventuali scostamenti fra l'inflazione prevista e quella reale.

La pre-intesa, di cui parliamo, condivisa da Cisl, Uil e anche da Ugl, è stata successivamente sottoscritta dalla Confcommercio, dalla Confapi, dalle organizzazioni dell'artigianato e trova il consenso del governo. Questo allargamento era nelle previsioni degli attori che l'hanno approvata il 10 ottobre 2008. Gli stessi attori, fin da quella data, hanno continuato a ritenere molto auspicabile una convergenza della stessa Cgil; la quale, in occasione del documento di settembre, aveva unilateralmente dichiarato esaurito il negoziato sulla riforma della contrattazione.

Il dibattito sulla riforma del sistema contrattuale è continuato nell'inizio del nuovo anno, ma con un fortissimo mutamento di contesto, dovuto alle crescenti ricadute della crisi finanziaria sull'economia reale. Questo evento e i provvedimenti di politica economica e sociale del governo in carica producono un ulteriore allontanamento della Cgil rispetto alle posizioni delle altre confederazioni sul tema della riforma contrattuale e nei rapporti con il potere esecutivo. Lo dimostra lo sciopero generale del 12 dicembre 2008 indetto dalla Cgil senza l'adesione di Cisl e Uil. Lo dimostra, soprattutto, l'assenza della Cgil alla firma dell'*Accordo quadro. Riforma degli assetti contrattuali*, in data 22 gennaio 2009.

7. L'Accordo quadro del 22 gennaio

L'accordo viene raggiunto dopo un decennio di dibattiti, di contratti, di parziali novità. Per gli attori in gioco, due aspetti fondamentali: l'accordo viene sottoscritto dal governo come datore di lavoro e, di fatto, nel suo ruolo politico-istituzionale; manca, come si è appena detto, l'adesione della Cgil e, per qualche giorno, quello dell'associazione delle imprese

bancarie (mentre il loro forte sindacato autonomo, la Fabi, sollecita da subito l'adesione all'accordo).

Per il governo e le parti firmatarie viene confermato l'obiettivo generale rappresentato dalla sequenza crescita, produttività, occupazione, dinamica retributiva; da perseguire sperimentalmente e per un periodo di quattro anni. Il modello contrattuale proposto, comune al pubblico impiego e al settore privato, è confermato su due livelli.

Il contratto collettivo nazionale, con durata triennale, garantisce la certezza dei trattamenti normativi ed economici. Per questi ultimi viene utilizzato l'indice previsionale Ipca, depurato della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati e con le previsioni affidate a un istituto esterno. Il nuovo indice sarà applicato a un valore retributivo individuato nelle singole intese dei diversi settori. La verifica circa eventuali scostamenti fra l'inflazione prevista e quella realmente osservata verrà effettuata in sede paritetica a livello interconfederale ed entro la vigenza di ciascun contratto nazionale.

Nel settore del lavoro pubblico, la definizione del calcolo delle risorse da destinare agli incrementi salariali sarà demandata ai ministeri competenti e alle organizzazioni sindacali, sulla base Ipca e della programmazione della legge finanziaria.

La contrattazione nazionale di categoria regola il sistema di relazioni industriali a livello nazionale, territoriale e aziendale; può definire forme ulteriori di bilateralità (integrativa di welfare); sollecita specifiche intese per i tempi e le procedure dei rinnovi contrattuali; definirà le modalità per garantire l'effettività del periodo di «tregua sindacale».

Il secondo livello, anch'esso a vigenza triennale, viene definito da specifiche intese. Con esso, gli incentivi economici (per i lavoratori) sono collegati al raggiungimento dell'obiettivo generale e all'andamento economico delle imprese; inoltre sono facilitate da riduzioni di tasse e contributi sulle quote di salario negoziate (concessi più gradualmente nel pubblico impiego).

Eventuali controversie nell'applicazione delle regole saranno disciplinate dall'autonomia collettiva con strumenti di conciliazione e di arbitrato.

L'accordo sembra riprendere l'istituto «elementi economici di garanzia o forme analoghe» che, secondo le linee guida del 12 settembre, dovrebbe andare a favore dei lavoratori che, in sede aziendale, non percepiscono alcun altro trattamento economico in aggiunta a quanto previsto dal contratto nazionale. Il testo dell'accordo, invero, non esplicita questa speri-

mentata modalità ma indica particolare riguardo alle situazioni di difficoltà economico-produttiva.

Per tali situazioni, nel territorio o nell'impresa, le specifiche intese «potranno definire apposite procedure, modalità e condizioni per modificare, in tutto o in parte, anche in via sperimentale e temporanea, singoli istituti economici e normativi dei contratti nazionali di categoria». In pratica, deroghe.

L'accordo si conclude con due importanti temi per le nostre relazioni industriali. Entro tre mesi vanno definite nuove regole in materia di rappresentanza delle parti nella contrattazione collettiva. Nuove regole assai poco chiare, in materia di sciopero, sono attivabili per la contrattazione di secondo livello nelle aziende dei servizi pubblici locali.

Non sono riuscito a capire la natura e l'applicabilità di tali regole forse perché il punto 18, che le riguarda, è scritto male. Altri punti dell'accordo sono ugualmente contorti. Non si tratta di un aspetto proprio marginale per il rilievo e la funzione di questo testo.

Questo accordo, come i precedenti documenti, conferma una piena e ineludibile convergenza sulla connessione fra condizione dell'economia e delle imprese, trattamento e regolazione del rapporto di lavoro, andamento dell'occupazione e ruolo attivo della politica economica e sociale. Connessione ora obbligata ma, nel passato, non sempre riconosciuta od osservata.

Questo accordo è stato raggiunto nel mezzo di una profonda crisi economica, che colpirà l'occupazione, il tenore di vita di molti lavoratori, l'espansione dei servizi pubblici. Può sembrare il momento meno adatto per rivedere gli assetti contrattuali. E, invece, questa operazione non appare inopportuna, sia per favorire relazioni negoziali adatte al periodo della crisi sia per disporre di criteri e di istituti che saranno vantaggiosi per l'economia e per il lavoro con l'arrivo della ripresa. Basta pensare al tema centrale della produttività del sistema produttivo e amministrativo, e la sua determinante incidenza sulla remunerazione e sulla professionalità del lavoro.

La costruzione del modello unico assume il significato di conservare un impianto omogeneo di principi, regole e istituti al sistema delle relazioni industriali, nel presente e in prospettiva segnati dall'articolazione e dalla variabilità. Ciò corrisponde alla dimensione confederale; che si sostanzia non solo nella regolamentazione equilibrata ma, egualmente, nei comportamenti collaborativi e coerenti degli attori.

Su questo piano, il modello può avere buone verifiche se le pratiche negoziali del settore pubblico assumono diffusamente vincoli analoghi a quelli

dei settori privati (produttività, buon funzionamento delle strutture produttive, flessibilità interna, concorrenza e coinvolgimento dei cittadini per la reputazione dei servizi). Questa disponibilità viene assicurata dai rappresentanti sindacali firmatari dell'accordo (Faverin, 2009). Speriamo.

Il testo dell'accordo conferma il carattere della complessità del nostro sistema contrattuale. In esso, come in passato, è presente il livello interconfederale (con l'accordo in questione), con successivi accordi di questo livello per dare attuazione ai principi del 22 gennaio, con altri richiami particolari.

L'impianto omogeneo del livello confederale risulta sensibilmente riequilibrato dal rilievo formale e sostanziale che l'accordo riserva ai settori produttivi, al contratto nazionale di settore. Questo livello contrattuale non appare oggettivamente compromesso o ridotto da tale accordo: perché stabilisce i trattamenti economici e normativi comuni; perché regola, in tutto o in parte, le specifiche intese per i livelli negoziali inferiori; perché individua i criteri per la salvaguardia del potere d'acquisto dei salari. Per quest'ultimo punto il disaccordo fra i sindacati è specificamente attinente alla preferibilità dell'indice Ipca (Ufficio Studi Cisl, 2009) o alla preferibilità della precedente disciplina (Sanna, 2009).

I sostenitori della bontà dell'indice Ipca fanno presente che esso dovrebbe essere più obiettivo e con un più veloce recupero dell'eventuale scarto perché previsto entro il triennio di validità dei contratti (Mascini, 2009).

Al di là della prevedibile controversia, l'adozione dell'indice Ipca rappresenta una probabile semplificazione dei rinnovi contrattuali, non di rado (con la precedente disciplina) portatori di un periodo di tensioni e di scioperi per un piccolo «pugno» di euro. Si perde una parte spesso superflua dei riti sindacali ma, purtroppo, si alimenta di fatto fra i lavoratori la percezione del contratto come un bene dovuto e da altri procurato.

Anche l'adozione di elementi economici di garanzia o forme analoghe, promosse per la diffusione del secondo livello, si esprimeranno nella misura e alle condizioni concordate nei contratti nazionali. I quali, inoltre, possono definire ulteriori forme di bilateralità.

Molti protagonisti e osservatori auspicano maggiore rilievo e un incremento della diffusione delle contrattazioni di secondo livello, specie nelle imprese. Nel testo dell'accordo, esso – con agevolazioni fiscali e apposite modalità per le piccole e medie imprese – resta caratterizzato dai vantaggi economici per i lavoratori in ragione della produttività e dei risultati conseguiti. Si aggiunga la previsione dell'applicazione o del miglioramento (non im-

probabile) dell'elemento di garanzia. La nuova attribuzione del contratto nazionale è invero rappresentata dalla deroga, che consente la modificazione, «anche in via sperimentale e temporanea, di singoli istituti economici o normativi» di tale contratto.

Si tratta di una svolta perché ammessa per l'intero sistema di relazioni industriali. Tuttavia, come sappiamo, ha già precedenti nei contratti di settore (Adapt, 2007) e importanti applicazioni in altri paesi (soprattutto in Germania). Quello della deroga non è un qualunque istituto negoziale; piuttosto rappresenta una delle esplicite modalità adattive che sono ammesse od opportune in condizioni di difficoltà generali, settoriali o aziendali. Questa è la ragione della loro attivazione e, quindi, non viene sostenuta per ridimensionare l'applicazione dei contratti nazionali (Baglioni, 2008).

Il riconoscimento della possibile opportunità e necessità degli istituti di deroga avrebbe dovuto, per ragioni note e per riequilibrare le implicazioni di tali istituti, contenere il tema della partecipazione dei lavoratori. Non parlo tanto della partecipazione strategica (azionariato organizzato e/o presenza dei loro rappresentanti negli organi societari) quanto della partecipazione economica, informativa, diretta e operativa. Anche perché, quando ci sono le condizioni per introdurre deroghe, spesso si negoziano contenuti e procedure intrinsecamente partecipative.

Con l'insieme dei contenuti dell'accordo, il pendolo si avvicina al polo della centralizzazione o al polo della decentralizzazione? Un poco più di prima mi sembra che esso si avvicini al primo polo e, per il meccanismo della contrattazione, preoccupazioni e regole di coordinamento sono utili con l'articolazione dei livelli negoziali (Carrieri, 2008a).

Conseguentemente, allora, il baricentro della contrattazione collettiva non si è spostato sul secondo livello? No, ma non sussistono vincoli insuperabili per il miglioramento della sua diffusione e della sua qualità. Non essendo obbligatoria, e quindi non esigibile, la contrattazione nell'impresa può avere pieno riconoscimento, ma ciò non basta per il miglioramento sopraddetto. Questo, a parità di condizioni oggettive ed esogene rispetto al livello in questione, dipende dalle scelte degli attori; e, in sintesi, dal grado di investimento politico, organizzativo, informativo, che assegnano alla base delle relazioni industriali, alla regolamentazione del rapporto di lavoro nell'impresa.

L'accordo del 22 gennaio conferma e rafforza il pieno riconoscimento ma non dà attenzione all'area non economica della tutela e dei rapporti sindacali. Non si sofferma sugli elementi normativi e comunicativi dell'impiego e

del trattamento del lavoro; elementi primari delle relazioni industriali e congeniali a buone pratiche negoziali a livello dei luoghi produttivi.

Per il livello territoriale, l'accordo fa una significativa eccezione, che riguarda la possibilità del suo utilizzo nei casi di deroga. Colpisce, invece, che, per la salvaguardia del potere d'acquisto del salario, ancora una volta si sia volutamente trascurata la diversità ambientale del costo della vita; che, almeno per le principali città metropolitane, poteva essere considerata tramite specifiche indennità.

Anche per quest'ultimo aspetto, non si può dire che il livello territoriale abbia acquistato un posto rilevante con l'accordo. Restano le pratiche tradizionali in alcuni settori, edilizia e agricoltura e in parte dell'artigianato, del commercio e del turismo. Ci sono potenzialità per ambiente a spiccata omogeneità produttiva, favorite dalla configurazione distrettuale. Sono da sottolineare le politiche bilaterali del lavoro e le iniziative delle strutture orizzontali sui temi dell'economia e delle politiche sociali; e, quindi, su un terreno che si diversifica dall'alveo delle relazioni industriali.

In sostanza, il compito di realizzare avanzamenti retributivi rispetto al contratto nazionale è rimasto affidato alla contrattazione decentrata di impresa – che copre poco più del 30 per cento dei casi – oppure allo stesso contratto nazionale, nelle ipotesi in cui esso abbia delegato al livello territoriale la possibilità di decidere aumenti variabili (come avviene nel settore artigianale).

Sotto l'aspetto delle regole che presiedono le relazioni fra le parti, si deve osservare un incremento del grado di istituzionalizzazione (sebbene inferiore a quello previsto nel documento della Confindustria del settembre 2008). Due aspetti a questo proposito: viene confermato il principio della tregua sindacale nei periodi di rinnovo e procedure di raffreddamento in caso di controversie. Si prevede, entro tre mesi, la definizione di nuove regole in materia di rappresentanza e di rappresentatività delle parti.

8. Osservazioni finali

L'accordo del 22 gennaio è stato accolto positivamente dagli attori che l'hanno sottoscritto (Santini, 2009) e, tuttavia, con toni diversi fra quanti lo ritengono un evento molto rilevante e quanti lo vedono come un passaggio utile, con alcune accettabili novità. Tutti convengono che l'assenza della Cgil

risulta un fatto cospicuo che avrà effetti sul proseguo delle relazioni industriali e sindacali, in misura per ora non determinabile, non necessariamente molto pesanti (Mascini, 2009).

Le ragioni addotte dalla Cgil sono di merito e di metodo. Nel primo caso, fra altro, si sostiene che il salario di base non è sufficientemente difeso, che le categorie avranno meno potere contrattuale rispetto al ruolo dei comitati interconfederali, che il nuovo del secondo livello sta nella possibilità di deroga (Camusso, 2009). Nel metodo, si denuncia la gravità di aver diviso il movimento sindacale nel momento peggiore (Fedeli, 2009). D'altra parte l'accordo sarebbe pessimo, ma la Cgil ha la responsabilità di aver condotto la vicenda in modo da trovarsi nell'angolo (Amoretti, 2009).

Tra le spiegazioni del comportamento della Cgil ne segnaliamo due, entrambe significative. La prima: la Cgil, con la tradizione della sua cultura di classe e dei diritti, teme l'affermarsi dei particolarismi e dell'articolarsi delle rivendicazioni, resiste alle proposte di decentramento della contrattazione, diffida dei ruoli gestionali propri della bilateralità (Cella, 2009). La seconda: bisogna considerare il quadro politico attuale, che la Cgil interpreta come uno spaventoso arretramento sociale del lavoro, venuto con il neo-liberalismo, e da rimontare nonostante la crisi mondiale (Accornero, 2009).

Ma la crisi finanziaria ed economica, della quale si conosce più la gravità che la durata, colpisce il paese in modo più pesante che altrove, anche perché una sua ripresa dipende spiccatamente dal commercio estero e, quindi, dalla domanda mondiale, con la conseguenza di effetti insufficienti dovuti all'eventuale crescita dei consumi interni (Trento, 2009).

Con questa prospettiva, le implicazioni dei contrasti confederali si sommano con altre determinanti che rendono più complesso l'esercizio della tutela sindacale. Oltre alla forte dipendenza della nostra economia dalle economie esterne, abbiamo una decisa riduzione oggettiva di autonomia delle relazioni industriali, dovuta all'esigenza di difendere taluni settori produttivi con l'intervento pubblico, di estendere non di poco gli ammortizzatori sociali, di incrementare gli istituti e la quota di ricchezza destinata all'assistenza. Tutto ciò accentua il peso maggiore che hanno assunto le questioni del tasso insufficiente di popolazione attiva occupata e della difesa di coloro che perdono il lavoro rispetto ai problemi del rapporto di lavoro. È vero che tutti sono consapevoli che permane una «questione salariale», la quale, anche se fosse risolvibile, trascura il fatto che,

per la tutela sindacale, la parte normativa (non necessariamente portatrice di rigidità) non è meno rilevante della parte economica.

L'intervento dello Stato per il pubblico impiego, tradizionalmente concessivo in Italia, sta ora contemporaneamente toccando gli aspetti economici e quelli normativi. I primi, perché non abbiano una dinamica superiore a quella dei settori privati. I secondi, per la riduzione dei costi congiunta a migliori livelli dell'efficienza e della qualità dei servizi. Ci riferiamo ovviamente al riassetto della pubblica amministrazione per la produttività del lavoro, alla disciplina più severa per gli scioperi del settore trasporti, al graduale innalzamento dell'età pensionabile femminile del settore pubblico. D'altronde, bisogna considerare che gran parte dei lavoratori pubblici o di società di pubblica utilità hanno la sicurezza e la stabilità del posto di lavoro, un «tesoro» che gli altri lavoratori hanno perduto. I sindacati del pubblico impiego sapranno difendersi evitando soprattutto misure esagerate, senza il dovuto riscontro empirico, con costi elevati per i lavoratori e, insieme, con pochi o nulli miglioramenti funzionali. Comunque, una mera linea difensiva sarebbe un errore e non certo nello spirito del «modello contrattuale comune», auspicato dall'accordo del 22 gennaio.

Torniamo ai settori privati, dei quali si occupa questo scritto. La tutela e l'azione sindacali hanno visto vincoli crescenti per i caratteri e l'andamento della nostra economia. Tuttavia, i margini per delle scelte strategiche e pratiche degli attori, ossia delle rappresentanze, non appaiono modesti. Complessivamente le scelte strategiche non sono compatte o condivise, mentre nelle pratiche negoziali a livello di settore e di impresa spesso prevalgono processi ed esiti segnati dalle convergenze e da ragionevoli compromessi.

Nel mondo imprenditoriale di Confindustria, relativamente al tema dei livelli contrattuali, prevale nettamente la scelta del contratto nazionale congiunto alla contrattazione decentrata con ampia autonomia (53 per cento), seguita da una quota consistente (32) favorevole al solo livello aziendale o territoriale, con una minoranza (14) che guarda esclusivamente al livello nazionale (Cnel-Cesos, 2009). Non dimentichiamo, inoltre, le differenze fra Confindustria e altre rappresentanze padronali.

Nel mondo del sindacato le cose sono più complesse, come è noto. Nella tradizione italiana la pluralità confederale mantiene una sua tenace consistenza, anche se sono venute meno (o quasi) le ragioni originarie della fallita unità post-bellica. Fra le due maggiori confederazioni, Cgil e Cisl, permane la differenza (quasi) strategica della centralità della presenza e dello scambio

politico per la Cgil (Manghi, 2008) o della centralità delle relazioni industriali per la Cisl. Semplificando al massimo: nel primo caso, si può fare «buona attività sindacale» solo se sussistono condizioni e attori politici favorevoli. Nel secondo caso, la tutela degli ampi interessi extra-contrattuali dei lavoratori va costantemente perseguita, purché sia preceduta e accompagnata da una contrattazione collettiva efficace e articolata.

Nei momenti critici, la Cgil riprende la sua impronta generalista e, per i livelli negoziali, tende a difendere quelli che esprimono i tratti omogenei (invero, pochi) del mondo del lavoro; mentre la Cisl, dopo la tutela di base, cerca di interpretare col metodo sindacale l'avanzata delle diversità (Baglioni, 2008).

Questa nostra interpretazione è stata valutata non del tutto convincente (Cella, 2009). Resta, comunque, la più profonda e ricorrente e, in ogni caso, non esclude codici pratici convergenti, ossia i processi noti come «unità d'azione» (Carrieri, 2008b). Il terreno saliente di applicazione di tali codici è stato ed è ancora quello dei livelli della contrattazione collettiva. Concludiamo riutilizzando la dimensione centralizzazione-decentralizzazione, proponendo una chiara distinzione fra gli obiettivi sindacali di primo livello e quelli di secondo livello.

Nel perimetro della centralizzazione l'obiettivo prevalente appare la *tutela di base*, che può essere ottenuta con contratti collettivi settoriali, con accordi interconfederali, con disposizioni legislative o direttive dell'Unione Europea, con il salario minimo (negoziato od obbligatorio). Essa non riguarda solo la tutela salariale, bensì ed ugualmente l'impianto normativo e idee guida leggere per i livelli successivi. Nel caso di accordi sovranazionali di settore, potrebbe essere forse più opportuno privilegiare gli aspetti normativi.

Tutela di base, per la pluralità dei rapporti di lavoro non standard, significa completare e applicare capitoli e istituti della tutela (con le dovute differenziazioni e specificità) dei contratti nazionali di settore. Il motivo di fondo dei livelli centralizzati è innanzitutto *sociale*, nel senso che essi devono assicurare per tutti salario e condizioni dignitose, certo in rapporto alle situazioni dell'economia e del settore. La tutela di base costituisce un *diritto* (per usare il lessico della Cgil) e ciò non si può dire per i contratti dei livelli inferiori.

Nel perimetro della decentralizzazione, l'obiettivo prevalente appare la *tutela successiva*, ossia le acquisizioni e gli adattamenti che possono essere conseguiti nell'impresa e, con un rilievo molto più modesto e particolare, sul territorio. A differenza della tutela di base, con gli accordi aziendali si potrebbe

porre – assieme alla definizione della rappresentanza e della rappresentatività – la questione di riservare gli esiti degli accordi ai soli iscritti (o, comunque, con un contributo economico da parte degli altri). A questo livello, non sussistono normalmente le attenuanti a favore dei *free-riders*.

Il motivo di fondo del secondo livello è sostanzialmente *economico*, anche se non solo salariale, perché riguarda una equa distribuzione funzionale dei costi e dei benefici nei luoghi e nelle sedi produttive; avvicina più concretamente il trattamento del lavoro (collettivo e individuale) al contributo apportato; segue l'andamento dell'economia e dell'impresa e, quindi, esprime premi economici e miglioramenti organizzativi e normativi (per loro natura) variabili. Non sono sottovalutate le funzioni regolative (salute, sicurezza, infortuni). La tutela successiva non è necessariamente idillica. Possono emergere diversità di interessi e conflitti, anche con cultura partecipativa e *target* condivisi. Certo, nel medio e lungo periodo dà risultati positivi se operano meccanismi e sentimenti cooperativi e che contribuiscono a promuovere innovazione, produttività e competitività. Essa è vissuta e, spesso, è così nella realtà, come aggiuntiva e migliorativa rispetto alla tutela di base. Essa, inoltre, può avere e ha una funzione difensiva con tratti solidaristici quando si esprime con meccanismi adattivi di deroga mediante soluzioni, spesso temporanee, a salvaguardia del posto di lavoro e della continuità dell'impresa.

Quando saremo vicini all'uscita dalla crisi, l'azione sindacale potrà forse interrompere la lunga fase della riduzione e dell'accerchiamento se i suoi attori dedicheranno fiducia, speranza, impegno quotidiano, professionalità e sensibilità, per la diffusione e l'arricchimento della tutela successiva. Lo spazio e i significati di questa tutela – completata dallo sviluppo dei servizi sindacali sempre più necessari – sono di esclusiva competenza della rappresentanza dei lavoratori e della loro controparte. L'altra tutela e l'azione politica del sindacato restano e saranno fondamentali ma, per esse, bisogna interagire con molti attori e con molteplici vincoli. In ogni modo, per il sindacato, il requisito migliore per giocare sul piano delle tutele generalizzate e della difesa degli interessi extra-contrattuali dei lavoratori è rappresentato dalla sua presenza capillare, responsabile e collaborativa negli ambienti reali del lavoro, della produzione, dei servizi.

Senza essere drastici, questa mi sembra l'unica strada per la ripresa sindacale a tempo debito, per mantenerla con i piedi per terra, per evitare che si occupi di tutto senza incidenza, per stare sul terreno più adatto alle convergenze nell'unità operativa fra le organizzazioni.

Bibliografica

- AA.VV. (1980), *Analisi della Cisl*, a cura di Baglioni G., Roma, Edizioni Lavoro, 2 voll.
- Adapt (2007), *I contratti aziendali in deroga. Il caso del settore chimico-farmaceutico*, Bollettino Adapt, n. 29, 23 luglio.
- Accornero A. (2006), *San Precario lavora per noi*, Milano, Rizzoli.
- Accornero A. (2009), *Il nuovo modello contrattuale. La Cgil e il mondo del lavoro*, in *Il Diario del Lavoro*, 23 gennaio.
- Amoretti A. (2009), *Il nuovo modello contrattuale. Una voce fuori dal coro*, in *Il Diario del Lavoro*, 9 febbraio.
- Baglioni G. (2004), *Fare sindacato oggi. La regolamentazione delle diversità*, Roma, Edizioni Lavoro.
- Baglioni G. (2008), *L'accerchiamento. Perché si riduce la tutela sindacale tradizionale*, Bologna, Il Mulino.
- Bispinck R. (2004), *Il sistema tedesco di contrattazione collettiva sotto pressione. Le prospettive dopo i casi Siemens e Daimler Chrysler*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n. 4.
- Bordogna L. (1985), *La «concession bargaining» e recenti tendenze delle relazioni industriali negli Stati Uniti*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*.
- Camusso S. (2009), *Modello contrattuale. Le ragioni della Cgil*, in *Il Diario del Lavoro*, 26 gennaio.
- Carrieri M. (2008a), *La ricerca faticosa di un compromesso per l'innovazione*, in *Il Diario del Lavoro*, 29 ottobre.
- Carrieri M. (2008b), *Un accerchiamento che si può rompere*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n. 4.
- Cella G.P. (2009), *I sindacati come attori collettivi: «vizi» e sfide*, in *Aggiornamenti Sociali*, febbraio.
- Cella G.P., Treu T. (1998), *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Bologna, Il Mulino.
- Cella G.P., Treu T. (2009), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, Bologna, Il Mulino.
- Clegg H.A. (1980), *Sindacato e contrattazione collettiva*, Milano, Franco Angeli.
- Cnel-Cesos (2006), *Le relazioni sindacali in Italia e in Europa*, Rapporto 2004-2005, Roma.

- Cnel-Cesos (2009), *Le relazioni sindacali in Italia e in Europa*, Rapporto 2006-2007, Roma.
- Dell’Aringa C. (2008), *Responsabilità per essere competitivi*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 settembre.
- Del Punta R., Mariucci L., Tursi A. (2006), *La struttura della contrattazione collettiva: quale riforma?*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 3.
- Eiro (2005a), *Changes in National Collective Bargaining Systems since 1990*, Dublino.
- Eiro (2005b), *Industrial Relations in the EU, Japan and USA, 2003-2004*, Dublino.
- Eiro (2005c), *Minimum Wages in Europe*, 7, Dublino.
- Etuc (2004), *Benchmarking Working Europe 2004*, Bruxelles.
- Faverin G. (2009), *Contrattazione, svolta per la P.A.*, in *Conquiste del Lavoro*, 28 gennaio.
- Fedeli V. (2009), *Raccogliamo la sfida*, in www.rassegna.it, 4 febbraio.
- Gentili G. (2008), *Riforma dei contratti. L’ultima chiamata*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 maggio.
- Giugni G. (2003), *La lunga marcia della concertazione*, conversazioni con Paola Ferrari e Carmen La Macchia, Bologna, Il Mulino.
- Ichino P. (2008), *Che succede se non si accordano?*, in *Corriere della Sera*, 30 settembre.
- Manghi B. (2008), *Sindacati. Le differenze si attenueranno nel tempo*, in *Il Diario del Lavoro*, 5 novembre.
- Mascini M. (2008), *Modello contrattuale. Sarà una strada in forte salita*, in *Il Diario del Lavoro*, 7 maggio.
- Mascini M. (2009), *La giungla è lontana*, in *Il Diario del Lavoro*, 25 febbraio.
- Peruzzi C. (2009), *Piaggio, integrativo senza Cgil*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 marzo.
- Pizzorno A. (1971), *I sindacati nel sistema politico italiano: aspetti storici*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4.
- Sanna R. (2009), *Gli effetti dell’accordo separato*, in *Rassegna Sindacale*, n. 5.
- Santini G. (2009), *Accordo innovativo, responsabile e necessario*, in *Il Diario del Lavoro*, 2 marzo.
- Trento S. (2009), *L’Italia ha scelto un’altra Terza via*, in *Corriere della Sera*, 16 febbraio.
- Ufficio Studi Cisl (2009), *Retribuzioni più alte con i nuovi contratti*, in *Conquiste del Lavoro*, 27 gennaio.