

Limiti e problemi della contrattazione territoriale

*Amos Andreoni**

1. Il quadro generale

La contrattazione collettiva territoriale costituisce attività multiforme, largamente sconosciuta laddove è frutto di una «microconcertazione appartata» (Regini, 1991), talvolta distonica rispetto agli indirizzi nazionali.

Volendo tracciare uno schema si può fare la seguente tripartizione.

1.1. La contrattazione bilaterale

È ben nota la *contrattazione territoriale di secondo livello di categoria* (artigiani, agricoli, edili, commercio, turismo), da tempo inserita nell'ordinamento intersindacale, con prospettive peraltro incerte data l'opzione delle imprese medio-grandi ad accordi aziendali e alla fuoriuscita dal sistema (Garofalo, 2012; Bavaro, 2012).

Nell'ambito dello schema bilaterale della contrattazione sui trattamenti, peraltro, compaiono fenomeni nuovi, difficilmente classificabili entro il consueto canone della negoziazione di rinvio: così è per la contrattazione di distretto, filiera, rete, sito aeroportuale, stazione metropolitana, cantiere (Bellardi, 2013: p. 270).

Così relativamente alla contrattazione di distretto vale la pena citare l'accordo contro la competitività al ribasso del calzaturiero del Brenta (2010), finalizzato a creare un meccanismo di controllo della legalità all'interno delle aziende del distretto, con l'obiettivo di fissare prezzi e tempi minimi da far rispettare da parte di tutte le aziende al fine di evitare la diffusione del lavoro nero e la concorrenza sleale; l'accordo sulle produzioni di qualità dei prosciuttifici di Parma (2010) che ha previsto un osservatorio per le politiche

* Amos Andreoni è docente di Diritto del lavoro e della sicurezza sociale presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche (Disse) della «Sapienza» Università di Roma e membro della Consulta giuridica della Cgil.

territoriali di sviluppo del settore e interventi relativi alla diversa distribuzione dell'orario di lavoro per venire incontro alle esigenze della grande distribuzione, così come la certificazione etica dei prodotti e misure dirette alla filiera e agli appalti (Burroni, Ramella, 2015).

Questi nuovi contratti territoriali bilaterali sono contrassegnati da bacini produttivi unitari entro cui si collocano imprese decentrate, talvolta appartenenti a comparti merceologici diversi ma integrati, laddove la controparte dei sindacati è costituita anche da figure nuove come il *general contractor* o il gestore dominante, con l'effetto di determinare l'inserimento di clausole sociali, previamente contrattate, allegate ai contratti tra gli imprenditori che insistono nell'area (Gasparri, 2012).

L'auspicio da parte di molti studiosi è rivolto nella direzione di una ricomposizione dei cicli produttivi che realizzi: una sinergia tra settori economici contigui, una riduzione dei contratti collettivi applicati, una evoluzione selettiva dei sistemi locali di piccole imprese (Bianchi, 2011) anche con l'ausilio degli enti bilaterali (Bellardi, 2013: p. 272).

Altra cosa sono gli accordi per la gestione della mobilità sul mercato del lavoro, lo sviluppo di servizi attivi per l'impiego, la promozione di un welfare territoriale (Regalia, 2015a). In tale direzione si rivolgono gli accordi su contrattazione e sviluppo firmati a Treviso e Pordenone a partire dal 2011; quello tra Confindustria e sindacati per un patto generazionale nel Lazio del 2013; quello «per una politica industriale locale e per un territorio attrattivo» sottoscritto a Pavia nell'ottobre 2014; l'importante accordo territoriale sul welfare territoriale a Prato del 2014 e, ancor prima, quello sugli straordinari del 1997.

Non è chiaro quale sia il rapporto tra questa *nuova generazione di contratti territoriali* con la contrattazione di prossimità, «figlia» dell'art. 8, legge n. 148/2011 che, per il fatto di recare deroghe a norme di legge e di contratto collettivo, in larga misura è largamente sconosciuta per la ritrosia degli stessi sottoscrittori a darne notizia, per l'assenza di banche dati e per la mancanza di studi sul campo.

Per tutte queste esperienze ricorre un medesimo interrogativo: quanto potranno decollare queste esperienze decentrate, rispetto alle tendenze in atto a una erosione della contrattazione collettiva? (Bellardi, 2013: p. 274).

1.2. La contrattazione trilaterale

Il dilemma diviene ancor più serio se accostato ad altro interrogativo: quanto può contribuire il sistema trilaterale di concertazione territoriale

(recante la presenza di una istituzione pubblica) a rafforzare l'ordinamento intersindacale?

In effetti esistono esperienze di *contrattazione territoriale di tipo trilaterale (o multilaterale)* che interagiscono, con non poche difficoltà, con i tipi di contrattazione bilaterale sopra descritti.

Vi rientrano i patti territoriali e i contratti d'area della stagione della programmazione negoziata negli anni novanta, caratterizzati dal collegamento negoziale, peraltro di dubbia tenuta, tra accordi sindacali e provvedimenti amministrativi (D'Auria, 1998; Trigilia, 2005a). Vi sono anche esempi più recenti: il protocollo sottoscritto nel 2004 dalla Provincia autonoma di Trento e le parti sociali sul ricorso al metodo concertativo quale strumento di governo e poi quello successivo del 2014 sugli incentivi a imprese e cittadini; il patto per la crescita, sviluppo, competitività, welfare della Campania del 2005; i patti sociali di genere promossi dalla Regione Puglia nel 2011; l'accordo intersettoriale di Lodi del 2011; il patto per le politiche attive siglato tra Regione Lombardia e parti sociali nel 2012; i patti provinciali siglati a Trento e a Bergamo nel 2014 e, ancor prima, a Pesaro¹.

Si tratta di azioni che si sviluppano anche per iniziativa dal basso, oltreché essere indotte da politiche pubbliche dall'alto.

Anche in questi casi la soluzione ricercata è la produzione di beni locali per la competitività volti a stimolare lo sviluppo, l'occupazione, il welfare territoriale, la qualità del clima e dell'ambiente locale².

¹ Cfr. la documentazione raccolta dall'Osservatorio su concertazione e contrattazione territoriale costituito presso l'università di Trento per iniziativa di Stefania Scarponi, e quello attivato da Luigi Burroni presso l'università di Firenze nell'ambito del progetto di ricerca nazionale sui modi di regolare il lavoro nelle piccole imprese in Italia e in Europa (Regsmes); documentazione citata ora in Burroni, Ramella, 2015.

² A tale proposito in letteratura compare il seguente elenco (Regalia, 2015b): 1) i programmi europei per le aree rurali (Leader I, promosso in via sperimentale nel periodo 1991-1993; a cui hanno fatto poi seguito Leader II, nel periodo 1994-1999, e Leader III, nel periodo 2000-2006); 2) i programmi europei per il rinnovamento urbano (Urban I per il periodo 1994-1999, e Urban II, nel periodo 2000-2006); 3) le prime iniziative locali europee per lo sviluppo e l'occupazione (*Local development and employment initiatives* – Ldeis) varate nel 1995; 4) i patti territoriali pilota europei per l'occupazione (*European territorial employment pacts* – Teps) del 1996 e 1999, e successive edizioni riviste per il periodo 2000-2006; 5) il programma pilota europeo *Local social capital* lanciato nel 1999; 6) gli analoghi patti o programmi per lo sviluppo e l'occupazione locale promossi dalla programmazione negoziata italiana degli anni novanta e primi anni duemila; 7) i programmi nazionali di rigenerazione urbana basati su *partnership* locali: il Contratto di

La moltitudine dei modelli e delle esperienze di contrattazione e di concertazione territoriale impedisce giudizi e, ancor prima, inibisce la comprensione stessa dei fenomeni se collocati fuori dal rispettivo contesto.

Si può solo provare a fare un bilancio approssimativo delle esperienze fin qui maturate per trarne indicazioni particolarmente utili in questo momento storico.

È infatti convinzione diffusa che per uscire dal rischio di «stagnazione secolare» sia indispensabile non solo una distribuzione progressiva del reddito (Piketty, 2014) bensì anche un intervento attivo dello Stato nell'economia (Mazzucato, 2014) e un rafforzamento della contrattazione collettiva, in un dialogo virtuoso (Hacker, 2015).

D'altra parte la competitività delle imprese dipende sempre di più dai contesti locali, per un verso, e, per altro verso, le politiche di sviluppo richiedono un approccio più aperto e decentralizzato (Burroni, Ramella, 2015).

Non a caso il Piano del lavoro, proposto dalla Cgil, si basa su di un impianto dei «cento fiori» locali e dunque sullo sviluppo della contrattazione territoriale (Pennacchi, 2013; Qrs, 2013).

1.3. La concertazione sociale

Non va infine dimenticato il terzo tipo di contrattazione territoriale: la negoziazione diretta tra parti sociali e istituzioni locali su tematiche del fisco locale e del *welfare* territoriale, all'interno del processo di definizione dei bilanci e della formazione delle politiche in campo sociale. Fenomeno sviluppatosi da oltre un decennio, su iniziativa dei sindacati confederali dei pensionati, con alterno successo.

Il sindacato si trova ad agire in questi casi in rappresentanza di un'area ben più ampia di quella costituita dal mondo dei lavoratori pensionati e a dover affrontare problemi nuovi di rapporto sia con le proprie rappresentanze dei lavoratori attivi sia con altri attori della società civile e del terzo settore (si veda Spi, 2012).

quartiere varato nel 1997 e i piani per il rinnovamento urbano e lo sviluppo locale sostenibile istituiti nel 1998; 8) i molti patti locali per lo sviluppo e l'occupazione, o per regolare aspetti del mercato del lavoro, di origine autonoma, vale a dire basati su strategie e iniziative negoziali dirette di attori locali: in Italia, oltreché ai casi già citati, i patti di Ferrara, Modena, Milano, o quelli delle Regioni Umbria, Emilia Romagna, Toscana (Viscomi, 2001).

2. Un tentativo di valutazione

Il bilancio di tutte queste esperienze appare problematico.

Nel Mezzogiorno con i contratti d'area e i patti territoriali negli anni novanta sono state impiegate più risorse che per l'intera gestione della Cassa del Mezzogiorno, con risultati peraltro assai minori, consentendo alle classi dirigenti locali, al comando di istituzioni e associazioni, di arricchirsi con i soldi pubblici/europei e di spenderli in consumi «affluenti» privi di ricaduta in termini di sviluppo locale (Feltrin, 2014: p. 132).

D'altra parte i ristretti vincoli procedurali hanno dato luogo a un «diritto eccessivo», frammentato e paralizzante (D'Auria, 1998), per di più privo di sanzioni e di alternative in caso di inadempimenti da parte di singoli.

Il punto principale di caduta comunque è dato dalla mancata pianificazione del territorio: le «evidenti difficoltà di programmazione delle risorse e di selezione dei progetti da realizzare [...] protratte nel tempo hanno radicalizzato una sostanziale incapacità di spesa degli enti territoriali, salvo poi, all'approssimarsi delle scadenze, portarli al finanziamento indistinto di progetti sovente caratterizzati da microinterventi con minime ricadute di carattere socio-economico sul territorio» (De Felice, 2015).

Il tema è davvero cruciale: se la politica locale (e nazionale) continua a essere la sommatoria delle varie richieste lobbistiche, in una logica di scambio elettorale, non c'è futuro né per la contrattazione triangolare né per lo sviluppo territoriale, né per la democrazia.

Sul punto anche il sindacato ha manifestato incertezze e insufficienze.

È pur vero che contratti di riallineamento e contratti d'area manifestavano una contraddizione apparentemente insanabile. Il contratto d'area, infatti, vincolava le parti al rispetto dei minimi salariali, mentre i contratti collettivi di riallineamento prevedevano la deroga di quei parametri.

Contratti d'area e di riallineamento, comunque, si caratterizzano ambedue per il ruolo guida delle parti sociali, con una capacità superiore di deroga alle norme sull'orario di lavoro e sui modi di svolgimento della prestazione nel primo contratto e con un maggiore investimento sulla flessibilità salariale nel secondo. Con la conseguenza che, se era ammissibile attivare procedure di riallineamento all'interno di un patto territoriale, ciò era inibito all'interno di un contratto d'area.

Il panorama normativo era dunque molto ricco, anche se denso di problemi di coordinamento fra istituti concorrenziali. Il sindacato, invece, non

volle o non ritenne, di sfruttare quelle «trappole di convenienza». Si attivano, invece, processi che condussero all'elisione reciproca degli strumenti della programmazione negoziata e dei contratti di riallineamento, con il risultato di paralizzare l'intero sistema di sostegno delle aree in ritardo di sviluppo (De Felice, 2015).

Anche al Nord il bilancio non è rassicurante se perfino nella ricca provincia di Trento si lamenta l'esistenza di una logica «difensiva» di sostegno al *welfare*, e la mancanza di una logica «offensiva» volta allo sviluppo del territorio.

D'altra parte, mentre è ampiamente sviluppato l'intervento pubblico nella logica istituzionale di concertazione trilaterale, tale sviluppo non ha dato luogo a una contrattazione bilaterale altrettanto incisiva. Inoltre, tutte le misure scontano una mancanza di coordinamento reciproco, sintomo di quel «localismo autarchico» che andrebbe scongiurato con «un impegno locale diffuso nel cogliere ma soprattutto nel sapere sfruttare con adeguata capacità progettuale le opportunità che vengono offerte dall'apertura dei mercati e dalla mobilità dei processi produttivi per favorire lo sviluppo del territorio» (Triglia, 2005b: pp. 33-34; cfr., altresì, Mattei, 2015).

A conclusioni diverse parrebbe doversi giungere per gli accordi raggiunti nei distretti industriali; accordi più strutturati ed efficaci dato il contesto locale omogeneo e coeso; una visione comune dei problemi e rapporti cooperativi tra una pluralità di attori nel perseguimento delle soluzioni; una tradizionale elevata flessibilità funzionale del lavoro e una dotazione notevole di risorse formative, di ricerca e di innovazione; risorse intermedie da continui contatti personali e da una buona circolazione dei risultati della ricerca (Burroni, Ramella, 2015).

A tali risultati concorrono non solo le organizzazioni sociali e quelle dedicate alla ricerca bensì anche le istituzioni locali, gli istituti di credito, le agenzie per lo sviluppo, le società per la brevettazione; il tutto nel contesto di una buona qualità della vita, in grado di attrarre tecnici e specialisti qualificati con le loro famiglie (Pacetti, 2015).

Quanto alla *concertazione sociale* si registra una carenza di relazione dei sindacati dei pensionati con gli altri soggetti organizzati del territorio e soprattutto con le istanze delle categorie degli attivi; il che determina una lettura parziale dei bisogni e una scarsa capacità di attivare, coalizzare, mobilitare i territori e i cittadini nella fase del negoziato con l'ente locale.

La stessa lettura dei bisogni risulta difficoltosa, in assenza di un tessuto

connettivo di base, sindacale e associativo, che consenta di cogliere sia le necessità di fondo sia il dettaglio specifico e le diversità di ciascun territorio. In effetti, secondo quanto emergeva nel *Secondo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale* dell'Osservatorio della contrattazione sociale del 2011 (relativo al 2010), i destinatari delle proposte e delle iniziative sindacali erano in primo luogo la generalità dei cittadini e delle famiglie e in secondo luogo, più specificamente, i lavoratori delle aziende in crisi, l'infanzia, gli anziani, i disabili e le persone non autosufficienti, nonché le persone e le famiglie in condizione di disagio economico e di povertà.

Nello stesso Rapporto si osservava peraltro una insufficiente capacità di risultato (rispetto alle richieste presentate nelle piattaforme) nei confronti di soggetti che stavano pesantemente subendo gli effetti della crisi, e che potrebbero essere invece più naturalmente oggetto di attenzione da parte del sindacato: donne, migranti, giovani, lavoratori precari.

Ciò apre la questione del rapporto tra questa negoziazione e le altre forme più tradizionali di negoziazione del sindacato, in particolare quelle delle categorie degli attivi. Sia che contrattino a livello nazionale, sia che contrattino a livello aziendale, le logiche cui si rifanno le organizzazioni di categoria nelle relazioni con le controparti sul mercato sono infatti largamente diverse, talvolta anche contrastanti, rispetto a quelle adottate dalle strutture confederali dei pensionati nella negoziazione sociale con le istituzioni.

Non va poi sottovalutato il fatto che a questa dilatazione del campo d'azione del sindacato (dei pensionati) corrispondono questioni nuove di rapporti con altri soggetti della società civile, in particolare con le organizzazioni del terzo settore, dal momento che sul terreno delle politiche sociali il sindacato non può vantare una capacità di rappresentanza monopolistica, come nelle relazioni di tipo collettivo con gli imprenditori. Il che significa che a un ampliamento dell'influenza fa da contrappeso un ridimensionamento del ruolo di rappresentante unico.

Di qui l'esigenza di moduli nuovi di attività del movimento sindacale.

3. Quali conclusioni?

È oramai da più parti acquisita la consapevolezza che l'inversione del ciclo economico va percorsa con manovre integrate sul versante sia della domanda aggregata che dell'offerta produttiva.

Occorre dunque un coinvolgimento di tutti i soggetti pubblici e privati che, con diversi strumenti, possono simultaneamente avviare interventi di investimento e di incremento della domanda di consumi e di beni comuni.

Il compito è arduo tenuto conto che lo stato di salute dei corpi intermedi non è rassicurante, anche per l'opera di delegittimazione da parte dell'attuale esecutivo.

In ogni caso la stagione degli incentivi e dei finanziamenti a fondo perduto come volano esclusivo della contrattazione e dello sviluppo territoriale può ritenersi definitivamente conclusa.

Occorre dunque avviare una nuova stagione in cui ciascun operatore collettivo, specie datoriale, metta qualcosa di suo; sia cioè disponibile all'accordo di sviluppo e a offrire qualcosa in cambio.

Anche in una contrattazione territoriale di tipo triangolare (e dunque di sostanziale concertazione) occorre che l'imprenditoria si impegni a offrire risorse proprie; occorre poi che il governo locale si impegni a investire il proprio ciclo elettorale-scambista e si cimenti nella programmazione territoriale, sforzandosi poi di apprestare l'ambiente favorevole al negoziato; il sindacato a quel punto potrà offrire le agevolazioni ritenute necessarie alla bisogna.

In ogni caso *il decentramento delle sperimentazioni* deve coesistere con un *coordinamento centralizzato* degli incentivi e dei risultati, poiché il governo svolge un'importante funzione di promozione, sostegno e messa in rete delle esperienze migliori.

D'altra parte i programmi hanno bisogno di *stabilità e durata nel tempo* per dispiegare effetti consistenti.

Infine questo sperimentalismo richiede una consistente *attività di monitoraggio e valutazione* al fine di innescare meccanismi di apprendimento e di autocorrezione (Burrone, Ramella, 2015). Quest'ultima attività, preventiva e successiva alla negoziazione, appare cruciale; occorre infatti, in via preliminare, acquisire la *mappatura dei bisogni locali*: l'analisi territoriale può iniziare individuando ciò che è considerato prioritario in una comunità, al fine di corroborare visioni e processi innovativi. Il percorso può partire da un'indagine sul campo attraverso interviste condotte nel contesto della comunità locale, al fine di individuare buone pratiche e casi di successo.

Successivamente i partecipanti locali (cittadini, rappresentanti degli enti locali, *stakeholders*) possono individuare ciò che intendono realizzare a partire dagli aspetti positivi identificati nelle interviste.

Nella *successiva fase della progettazione* i rappresentanti della comunità vengono chiamati a individuare ciò che desiderano realizzare per lo sviluppo del territorio, alla luce delle interviste e dei risultati della democrazia partecipata, e le azioni necessarie allo sviluppo del progetto così individuato.

D'altra parte occorre una *analisi del contesto* basata sulla disamina multidisciplinare delle ricchezze del territorio. Essa richiede la presenza di esperti e la presentazione di documenti su cui si possa focalizzare la discussione. Questa analisi è interconnessa con *l'identificazione delle risorse*, nel corso della quale si deve decidere il loro uso o non uso e cioè le forme più appropriate di sviluppo oppure di conservazione.

Occorre, quindi, una ponderazione dei vantaggi e delle opportunità delle risorse territoriali su cui indirizzare le politiche locali e, quindi, gli stanziamenti per i progetti. Da questa fase scaturiscono poi le decisioni finali sulle modalità di utilizzo o di conservazione delle risorse che si sostanziano in idee e percorsi progettuali.

Per massimizzare l'efficacia dei progetti individuati, e per verificarne le possibilità di implementazione, è necessario infine effettuare una *analisi degli ostacoli* di natura economica e finanziaria; ostacoli che possono altresì riguardare la dotazione tecnologica, l'assetto istituzionale o la debolezza degli istituti socio-economici per l'accesso al credito necessario allo sviluppo delle iniziative progettate. A fronte degli ostacoli individuati, il passaggio finale implica l'individuazione degli *strumenti* disponibili e di quelli da mettere a punto per superarli.

È buona prassi, infine, effettuare la *valutazione degli impatti* delle iniziative adottate, in modo da ponderare le trasformazioni indotte, al fine di ottenere un bilancio positivo e indicazioni utili per interventi futuri (Battaglini, 2014).

Per giungere proficuamente a tale approccio, di metodo e di merito, appare essenziale un *maggiore radicamento del sindacato sul territorio*, secondo una prospettiva di intervento trasversale, volto a stabilire connessioni tra le imprese, le istituzioni, la società civile, a far da ponte con gli altri territori via via rilevanti, a livello nazionale e sovranazionale.

È indubbio, infatti, che una prospettiva di innovazione e ampliamento dell'iniziativa dei sindacati, volta anche alla rappresentanza delle diversità nelle transizioni, tende a trovare il proprio primo radicamento a livello locale: dentro e ancor più attorno alle imprese cui appartengono o attorno a cui orbitano i lavoratori di un dato territorio. È in questo ambito, infatti,

che è possibile entrare in contatto con coloro che si intende rappresentare, a partire dalle loro specificità. Ci si può, pertanto, attendere che fondamentale diventi l'attività catalizzatrice, di coordinamento e di riferimento, delle strutture orizzontali locali dei sindacati, come sembra stia avvenendo.

L'esistenza, infatti, di un'articolazione organizzativa dei sindacati di tipo «orizzontale», su base territoriale e orientata ai rapporti con la società e le istituzioni, che si interseca con quella «verticale» delle categorie, specializzata nei rapporti sul terreno economico con le imprese in base ai settori produttivi, com'è tipico del sindacalismo italiano, può costituire un fattore che facilita l'innovazione delle strategie. È qui, a livello delle strutture territoriali – Camere del lavoro, Leghe, Unioni territoriali, Camere sindacali –, che possono più facilmente trovare attuazione idee e progetti su problemi che si pongono in modo trasversale rispetto alle tradizionali delimitazioni di tipo settoriale³.

In sostanza a livello territoriale occorre individuare canali e strutture di rappresentanza del sindacato, del patronato, dei Caaf, degli enti bilaterali e delle altre organizzazioni di rappresentanza che tengano conto in modo appropriato di una molteplicità di fattori: la pluralità dei modi di raccordo con progetti di sviluppo locale, concordati con gli altri attori (padronato, Camere di commercio, banche locali, istituzioni locali); l'intreccio tra lavoro, territorio e vita privata, entro comunità spesso non contigue; la complessità delle relazioni sociali e delle molteplici identità in capo ai medesimi soggetti; la crescita del lavoro immateriale; la differenziazione e la volubilità dei redditi e degli *status*.

È quanto accaduto agli inizi del XX secolo e nel secondo dopoguerra, quando il passaggio dall'economia agricola a quella industriale, ovvero il travaso dell'industria da un settore all'altro, hanno caricato sulle Camere del lavoro, d'intesa con molte istituzioni locali, i compiti di collocamento, di controllo dell'uso della forza lavoro, di organizzazione del tessuto sociale; in breve i compiti di ricomposizione dei tempi di vita dei soggetti in età da lavoro.

³ La riscoperta della centralità del livello orizzontale prende origine dal Centenario della Camere del lavoro e dalle varie iniziative sorte per l'occasione, condensate nel convegno *Ripensare le Camere del lavoro*, organizzato dallo Spi-Cgil e dall'Ufficio di programma della Cgil, svoltosi a Roma il 22 febbraio 1996 (i cui atti compaiono in Aa.Vv., 1996); il tema è stato poi ripreso da Trentin (2004) e da Regalia (2010); cfr. altresì Cella, 2012. Un dibattito certamente ricco di suggestioni ma altresì povero di applicazioni.

In tal modo verrebbe a costituirsi, sul versante dei lavoratori, uno strumento all'altezza dei tempi attuali, segnati dalla necessità di progetti di sviluppo locale; salvo poi confrontarsi con una pluralità di attori, in sede di concertazione, coordinando i piani settoriali e i servizi di supporto, e unificando gli incentivi per la manodopera e per il capitale. Del resto è oramai forte la convinzione che la competizione sui mercati non avvenga soltanto tra imprese quanto piuttosto tra sistemi territoriali.

L'insieme di questi processi potrebbe finalmente portare a emersione la domanda inespresa di tutela. Il che consentirebbe di avviare a ricomposizione il catalogo dei diritti e l'effettività degli stessi. Diventa dunque urgente riflettere su come si possa concretamente tradurre in azione locale l'intuizione complessiva della Cgil in ordine al Piano del lavoro; riflessione che dovrebbe potersi sostanziare in un preciso bilancio delle esperienze fin qui realizzate, delle ragioni di successo e di insuccesso, in vista di una generalizzazione delle esperienze migliori.

Infine l'effettività del Piano del lavoro richiede un forte *input* dell'esecutivo (di Roma e di Bruxelles), una capacità di fare alleanze, una piena assunzione di responsabilità dei sottoscrittori degli accordi di sviluppo, una tenuta interna delle organizzazioni di fronte agli inevitabili compromessi.

Insomma una riscoperta della politica alta, anche per contribuire a invertire l'attuale deriva della democrazia rappresentativa, segmentata in richieste microcorporative, affidate al breve ciclo elettorale, in assenza di progetto.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv. (1996), *Per ripensare le Camere del lavoro*, Roma, Ediesse.
- Battaglini E. (2014), *Sviluppo territoriale*, Milano, Franco Angeli.
- Bavaro V. (2012), *Azienda, contratto e sindacato*, Bari, Cacucci.
- Bellardi L. (2013), *Il sistema di rappresentanza imprenditoriale e la struttura della contrattazione collettiva*, in M. Carrieri, T. Treu (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino.
- Bianchi G. (2011), *Contrattazione territoriale e sviluppo delle piccole imprese: due obiettivi conciliabili*, in Nota Isril on line, n. 40, www.isril.it/images/newsletter/2011/isril_newsletter_2011_40.pdf.
- Burroni L., Ramella F. (2015), *Negoziare, regolare e promuovere lo sviluppo locale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, parte I, pp. 49-64.

- Cella G.P. (2012), *The representation of non-standard workers*, in *Transfer*, a. XVIII, n. 2, pp. 171-184.
- D'Auria G. (1998), *Interventi per l'occupazione e programmazione negoziata*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, pp. 84 ss.
- De Felice A. (2015), *Potere locale e metodo concertativo fra i due secoli. Cronaca di una bruciante illusione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, parte I, pp. 79-96.
- Feltrin P. (2014), *Globalizzazione neoliberista, declino della democrazia, tramonto del sindacato*, in *q. Riv.*, n. 3, pp. 119-139.
- Garofalo D. (2012), *Gli accordi territoriali*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, n. 3, pp. 171 ss.
- Gasparri S. (2012), *Contrattazione di sito e contrattazione di cantiere: un'altra negoziazione nei luoghi di lavoro è possibile?*, inedito.
- Hacker J. (2015), *Intervento al convegno What's wrong with the economy?*, New York, marzo.
- Alberto Mattei (2015), «Laboratorio trentino»: *strumenti per il lavoro e il welfare nel contesto territoriale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, parte I, pp. 127-148.
- Mazzucato M. (2014), *Lo Stato innovatore*, Roma-Bari, Laterza.
- Pacetti V. (2015), *La governance locale nella crisi: gli attori e gli strumenti*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, parte I, pp. 65-78.
- Pennacchi L. (2013, a cura di), *Tra crisi e grande trasformazione*, Roma, Ediesse.
- Piketty T. (2014), *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, Bompiani.
- Qrs - Quaderni di rassegna sindacale* (2013), fasc. n. 1, pp. 7-162.
- Regalia I. (2010), *Il ruolo degli attori sindacali ieri e oggi*, in A. Andreoni (a cura di), *ù*, Roma, Ediesse, pp. 155 ss.
- Regalia I. (2015a), *Negoziare sul territorio. Un'introduzione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, parte I, pp. 3-14.
- Regalia I. (2015b), *Oltre la contrattazione di secondo livello. Note sulla concertazione a livello locale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, parte I, pp. 97-112.
- Regini M. (1991), *Confini mobili. La costruzione dell'economia fra politica e società*, Bologna, Il Mulino.
- Spi (2012), *Terzo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, supplemento al n. 24/12 di *Rassegna sindacale*, Roma.
- Trentin B. (2004), *La libertà viene prima*, intervista a cura di P. Ferraris, Roma, Editori Riuniti.

- Triglia C. (2005a), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Roma-Bari, Laterza.
- Triglia C. (2005b), *Un grande assente nel dibattito sul declino: lo sviluppo locale*, in *Il Mulino*, n. 1, pp. 28-38.
- Viscomi A. (2001), *Modelli normativi e prassi contrattuali nei mercati del lavoro locali*, in *Diritti Mercati Lavori*, n. 2, pp. 371-394.

ABSTRACT

La contrattazione collettiva territoriale presenta aspetti nuovi, oltre il tradizionale sistema di relazioni industriali. Così è per i contratti di distretto industriale o di bacino produttivo nati dal basso con lo scopo di ricondurre a unità situazioni diverse entro un progetto di sviluppo locale. Ci sono poi i patti di sviluppo intersettoriali e la concertazione sociale con le istituzioni pubbliche. Il bilancio delle esperienze è positivo per i contratti di distretto; è invece problematico per gli altri dove prevale la grande frammentazione degli interventi e l'assenza di progettazione. Di qui la necessità di una nuova strumentazione e di nuovo insediamento del sindacato nel territorio.

LIMITS AND PROBLEMS OF TERRITORIAL-LEVEL COLLECTIVE BARGAINING

Territorial collective bargaining presents new aspects besides the traditional system of industrial relations. This is the case of manufacturing district agreements, risen independently, in an effort to unify different situations. Then there are the development pacts and welfare agreements with local public institutions. Results are positive in regard to the manufacturing district agreements. On the contrary, the outcome of other experiences is problematic due to the great fragmentation of the measures of intervention taken. In conclusion, we are in need of a new arrangement of the Trade Union within the different local areas.