

Teoria e prassi della concertazione e della contrattazione di ambito territoriale.

Presentazione

*Mimmo Carrieri, Alberto Mattei**

Dopo la fine dei patti sociali e il decennio trionfante della concertazione degli anni novanta (Carrieri, 2004), è necessario ripensare e riformare gli strumenti adottati, o gli stessi attori, negli anni che seguono alla grande crisi economica del 2008? Da questo interrogativo è possibile partire guardando alla dimensione territoriale dei fenomeni concertativi e contrattuali delle intese sottoscritte tra le parti sociali nel corso del periodo più recente.

Occorre partire da un dato: se la stagione della concertazione nazionale pare azzerata, tuttavia non bisogna dimenticare che alti e bassi del coinvolgimento dei corpi intermedi sono fisiologicamente e storicamente ciclici e oscillanti, poiché i legami tra le parti sociali e la sfera istituzionale rimangono ancora intensi, anche se informali e prevalentemente di lobbying.

Quello che certamente appare oggi è la difficoltà del corpo intermedio «in terra incognita»¹ di farsi riconoscere attore a livello nazionale delle scelte di politica economica e sociale, sia per volontà degli esecutivi più recenti di non considerare rilevante il parere delle organizzazioni sociali nelle scelte legislative, sia per la difficoltà evidente delle stesse organizzazioni nel presentare piattaforme unitarie che risultino credibili e convincenti.

Più strade sono percorribili a fronte di tale impasse: l'organizzazione sindacale può continuare a rivendicare un'interlocuzione nazionale, a fronte comunque del numero d'iscritti che rappresenta (che resta solido e ragguardevole); può riscoprire la propria vocazione movimentistico-conflittuale, come si può vedere in queste settimane nei movimenti di protesta nei confronti della riforma della scuola; oppure, ancora, può sperimentare alternative territoriali, sia di tipo concertativo (almeno trilaterali), sia

* Mimmo Carrieri è docente di Sociologia economica presso La Sapienza Università di Roma; Alberto Mattei è assegnista di ricerca in Diritto del lavoro presso l'Università di Verona e collaboratore della Cgil del Trentino.

¹ Per riprendere l'espressione utilizzata, con riferimento al sindacato, nel tema monografico della rivista *Economia e società regionale*, n. 1, 2014, introdotto da V. Soli e D. Gottardi.

quelle classiche – ma spesso rivisitate – contrattuali bilaterali, finanche di tipo organizzativo.

In questa prospettiva, gli attori territoriali, che siano le organizzazioni sindacali ma anche le associazioni di rappresentanza datoriale e tutte quelle realtà associative presenti nei diversi territori, possono tenere insieme non solo dimensioni diverse di carattere generale, ma anche utilizzare strumenti che siano in grado di combinare misure di vario genere e in parte inedite, per esempio, a favore del lavoro, a sostegno delle imprese e del welfare (Regalia, 2015).

Tuttavia, se gli strumenti sono da incanalare e da osservare nella dimensione territoriale, occorre constatare innanzitutto che, nonostante vi siano state e vi siano tuttora esperienze positive sia di concertazione che di contrattazione territoriale, l'evocazione di premesse positive non ha superato, nei risultati concreti, i limiti intrinseci.

Perché ciò? Il vecchio ciclo di concertazione territoriale è legato all'impostazione della programmazione negoziata, che vede al suo interno strumenti quali l'accordo di programma quadro, l'intesa istituzionale di programma, il patto territoriale, il contratto d'area nonché il contratto di programma (D'Arcangelo, 2012): si tratta di strumenti, ancorché indicativi, di un tentativo lodevole di creazione di una cultura della fiducia tra attori socio-economico e istituzionali a livello territoriale, troppo però dipendenti dal sostegno finanziario nazionale che non solo ha consentito, in diversi casi, una distorsione nelle logiche degli attori, ma che nei fatti ha lasciato tracce inferiori alle attese.

Al contempo, sul fronte della contrattazione, complice anche la crisi economica, si sono significativamente ristrette le esperienze tradizionali di contrattazione territoriale acquisitiva, che avevano un incubatore in alcuni distretti virtuosi (per alcuni «casi esemplari» si veda Di Vico, 2014: pp. 120 ss.), ma che si basavano fondamentalmente su una tradizione di derivazione di tipo volontarista tra le due parti, sganciata sostanzialmente da logiche trilaterali in cui l'istituzione pubblica non ha fornito un significativo apporto.

In questa cornice, vi sono esperienze di contrattazione sociale, promosse spesso dalle organizzazioni sindacali rappresentative dei pensionati a cui si aggregano altre categorie o confederazioni sindacali, ma che in generale sono risultate prive di rapporti bilaterali con le associazioni datoriali e, negli ultimi anni, hanno finito con il concentrarsi solo in alcune aree di eccellenza. Peraltro esse hanno assunto caratteri prevalentemente assistenziali-inte-

grativi con lo scopo di contrastare i disagi e le povertà, ancorché la prima contrattazione sociale si sia mostrata più attenta alle compatibilità amministrative e istituzionali, cercando di intercettare e «accompagnare» le trasformazioni degli enti locali (De Sario, 2015).

Di per sé la pratica della contrattazione sociale è da valutare certamente in termini positivi, ma mostra in maniera evidente come si manifesti un'assenza di collegamento tra perseguimento di politiche sociali, che cercano di contenere le criticità sociali, e perseguimento delle politiche del lavoro più orientate ad accrescere o affinare le tutele, e all'aumento dell'occupazione.

Inoltre, seppur si vedano gli interventi non più in un'ottica nazionale bensì decentrata, esiste una parcellizzazione tra innesti di «welfare risarcitorio», più propriamente perseguibili a livello territoriale, e regolazione del lavoro e tutela del «welfare addizionale» che sono invece affrontati non a livello territoriale, ma più esclusivamente a livello di singola azienda, o ancor meglio, di (alcune) grandi aziende.

Il territorio è fatto oggetto di richiamo nelle relazioni industriali, e anche a livello normativo è tornato alla ribalta con il «sostegno» alla cosiddetta «contrattazione di prossimità» attraverso l'introduzione del discusso art. 8 legge n. 148/11, che richiama intese specifiche volte a decentrare in maniera più prossima il livello di contrattazione, con riguardo a specifiche esigenze sia aziendali sia territoriali.

A fronte comunque di tale possibilità, il livello territoriale è praticato meno di quanto sarebbe possibile e meno bene di quanto sarebbe necessario. Uno degli interrogativi su cui concentrare l'attenzione è riassumibile in tale interrogativo: in che misura la regolazione territoriale può dare un significativo apporto, sia per il reale coinvolgimento dei vari attori socio-economici e istituzionali sia perché possa far emergere anche politiche di sviluppo e innovazione (di medio-lungo periodo), e non calibrate sulle sole emergenze contingenti (di breve periodo) dovute alle note circostanze di difficoltà del sistema produttivo italiano?

L'interrogativo implica la capacità di «fare rete», finalizzata però a obiettivi di sviluppo precisi, che devono costituire la sintesi di esigenze varie ed eterogenee, a fronte del numero dei possibili attori: piccole e grandi imprese, diverse sigle sindacali, associazioni e istituzioni pubbliche.

La contrattazione territoriale, intesa in senso ampio, può pertanto supplire alla debolezza della contrattazione aziendale nelle aziende piccole, in modo da rivitalizzare la stessa adesione delle aziende verso associazioni di rap-

presentanza datoriale, nella gestione delle incertezze che reca con sé la crisi economico-finanziaria e nei confronti di materie qualitative, come, a titolo esemplificativo, la conciliazione, la formazione e il welfare; ma, al contempo, va riconosciuto che la pratica della contrattazione territoriale richiede un clima diverso, non più di contrapposizione, ma di ricerca e incontro reciproco volto alla cooperazione e alla condivisione di interessi comuni, dove ogni attore fa la sua parte (Andreoni, 2015), come nel perseguimento della produttività che può portare a un nuovo scambio, magari ben calibrato territorialmente, che consenta di superare il sistema bloccato che penalizza da tanti anni tanto la crescita quanto la redistribuzione (Tronti, 2013).

Il numero dei *Quaderni* che in questa presentazione si introduce vuole pertanto fare luce, tra teoria e prassi, sulle dinamiche emergenti delle negoziazioni territoriali in atto nel contesto italiano, prendendo in esame tre casi di territori regionali, come la Toscana e la Campania, o provinciali, come la Provincia autonoma di Trento, differenti ma attraversati da un vento almeno in parte innovativo.

Innanzitutto, una prima parte, relativa alla dimensione «teorica», del numero si compone di tre contributi, il primo dei quali si propone di analizzare giuridicamente i contesti e gli spazi dentro i quali possono articolare le negoziazioni territoriali, come ad esempio i contratti di reti, mettendo in luce rischi e opportunità delle contrattazioni differenziate e soffermandosi sulla necessità di affrontare la questione della regolazione della rappresentatività degli agenti contrattuali a tale livello (Zoppoli, 2015).

Il secondo contributo propone una tripartizione delle esperienze di intese territoriali (contrattazione bilaterale, contrattazione trilaterale e concertazione sociale), all'interno della quale viene messa in luce la loro problematicità, pur evidenziando la positività di alcune, come la contrattazione di distretto, ma sottolineando la frammentarietà di altri tentativi sperimentati dove viene evidenziata la carenza di una efficace progettualità. Risulta, pertanto, necessario agire per tappe per la negoziazione: la mappatura dei bisogni locali attraverso il monitoraggio *ex ante*, la progettazione, l'analisi di contesto, l'identificazione delle risorse, nonché l'analisi degli ostacoli di varia natura, senza trascurare la valutazione di impatto *ex post* (Andreoni, 2015).

Infine, nel terzo contributo, che si alimenta di prospettive politologiche e sociologiche, ma che si fonda anche su richiami storici, «radici, culture e pratiche» della contrattazione sociale delle organizzazioni sindacali vengono analizzate nell'ottica di apertura di questo strumento verso «nuovi beni»: co-

me, tra i vari sviluppi, il welfare e la giustizia sociale, di modo che la stessa contrattazione collettiva possa trovare un intreccio più proficuo con la dimensione sociale territoriale (De Sario, 2015).

Venendo ai tre casi delle «prassi» territoriali analizzati nella seconda parte del numero, l'esperienza toscana, e più nello specifico, il distretto industriale di Prato viene preso in esame dando rilievo al ruolo del sindacato nei tre interventi promossi con il «Progetto Prato»: il progetto di welfare distrettuale, il protocollo di intesa sul segmento Ict e il progetto Asci per fare fronte alla presenza della comunità cinese nel tessuto locale pratese (Betti, 2015).

L'esperienza campana è oggetto d'indagine laddove, assieme a un dialogo e confronto conclusivo con alcuni rappresentanti regionali e provinciali delle organizzazioni sociali ed economiche di rappresentanza, viene messa in evidenza in particolare la contrattazione decentrata sul costo del lavoro, dove viene fatta leva sulla detassazione del salario di produttività, e sulla concertazione sociale incentrata sulle politiche del lavoro giovanili e su alcuni settori del welfare che risulta più consistente (D'Arcangelo, 2015).

Infine, il contributo sull'esperienza peculiare della *Sozialpartnerschaft* trentina, come metodo di governo a partire dalle radici storiche del consolidamento della concertazione sociale trilaterale, non solo diretta a un approdo verso una più matura contrattazione bilaterale, ma anche capace di consolidare il welfare territoriale e di rinnovare la rappresentanza nelle transizioni (Ianeselli, Mattei, 2015).

Quali conclusioni? Per tornare al quesito iniziale, nell'epoca della «grande disintermediazione», è certamente difficile fornire una chiave di lettura sullo sviluppo delle pratiche e delle negoziazioni territoriali, e se ciò implichi o meno una riforma degli strumenti e/o degli attori negli anni della crisi economica.

Non si nasconde, però, la convinzione che le parti sociali possono fare molto, se in grado di rivitalizzare le proprie strutture, intercettando i nuovi bisogni che solo territorialmente possono emergere, adeguando i propri strumenti e rilanciando con forza gli obiettivi per cui sono nate e si sono sviluppate. In altri termini ai tentativi in atto di dare vita a decisioni senza organizzazioni (appunto la «disintermediazione»), messi in campo soprattutto dai soggetti politici, il dibattito e le prassi che vengono presentati in questo fascicolo indicano una chiara reattività degli attori sociali locali (non solo di quelli sindacali). Essi stanno provando – in modi diversi e non ancora coordinati – a rilanciare la presenza dei soggetti collettivi di rappresentanza intor-

no a nuovi temi, a nuovi beni comuni, dai quale traspare il tentativo di rilanciare, ma nello stesso tempo rideclinare, la loro azione. Questo appare il messaggio più promettente per gli studiosi, ma anche per gli operatori: l'ambito locale-territoriale appare un guscio sempre più ricco di esperienze non solo difensive, ma pro-attive, per ripensare, aggiornandole, le funzioni delle grandi rappresentanze sociali, costruendo nuove reti contrattuali, che possono essere accompagnate anche da nuove reti organizzative e di supporto.

Riferimenti bibliografici

- Andreoni A. (2015), *Limiti e problemi della contrattazione territoriale*, in questo numero.
- Betti M. (2015), *Contrattare lo sviluppo: nuove opportunità per le aree distrettuali. Il caso di Prato*, in questo numero.
- Carrieri D. (2004), *Sindacato in bilico. Ricette contro il declino*, Roma, Donzelli.
- De Sario B. (2015), *Radici, culture e pratiche della contrattazione sociale del sindacato*, in questo numero.
- Di Vico D. (2014), *Politica industriale sì, ma on the road*, in D. Di Vico, G. Viesti, *Cacciavite, robot e tablet. Come far ripartire le imprese*, Bologna, Il Mulino, pp. 69-139.
- D'Arcangelo L. (2012), *Contrattazione territoriale e sviluppo locale*, Torino, Giappichelli.
- D'Arcangelo L. (2015), *La contrattazione territoriale e la concertazione sociale in Campania: primi risultati di un'indagine*, in questo numero.
- Gottardi D., Soli V. (2014), *Sindacato in terra incognita*, introduzione al Tema monografico, in *Economia e società regionale*, n. 1, pp. 5-6.
- Ianeselli F., Mattei A. (2015), *Sozialpartnerschaft trentina. Concertazione territoriale e sviluppo della contrattazione decentrata*, in questo numero.
- Regalia I. (2015), *Negoziare sul territorio. Un'introduzione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, parte I, pp. 3-14.
- Tronti L. (2013), *Dopo l'ennesimo accordo inutile. Un nuovo scambio politico*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 138, pp. 303-314.
- Zoppoli L. (2015), *Prospettive e proposte per nuove relazioni sindacali a livello territoriale*, in questo numero.