

TEMA

Le frontiere della contrattazione

Le singolari doti di adattabilità della contrattazione.

Presentazione

*Mario Ricciardi**

Tutto si può dire, oggi, della contrattazione collettiva, tranne che goda di buona salute. Ciò non per la difficoltà di contenerla dentro un coerente assetto di regole e/o di paradigmi soddisfacenti anche per gli osservatori accademici: la contrattazione è per sua natura difficilmente catalogabile, eterogenea e sfuggente, come lo sono del resto i cambiamenti dell'organizzazione produttiva, delle dinamiche sociali e del mercato del lavoro che ogni negoziato registra e prova a disciplinare. In realtà, nella congiuntura odierna è avvenuto qualcosa di più e di più allarmante: la messa in discussione delle finalità e dell'essenza stessa della contrattazione. La sua funzione, come l'abbiamo imparata dai classici e osservata per lungo tempo nella realtà, era quella di riequilibrare almeno in parte gli squilibrati rapporti di forza caratteristici dell'economia di mercato, la distribuzione del reddito e del potere, lasciando la parola ai protagonisti e rispettando l'altalenante, ma alla fine feconda, dialettica tra le imprese e le rappresentanze collettive del lavoro.

In gran parte dei paesi immersi nella globalizzazione e sottoposti alla crisi più lunga del dopoguerra la contrattazione sembra essere oggi invece derubricata, da risorsa per la democrazia e per l'economia stessa a problema, e in quanto problema le si impongono limiti sempre più stringenti e si cerca di amputarne l'autonomia. A essere messi in discussione sono stati alcuni dei principali approdi ai quali era arrivata durante il Novecento: dall'omogeneità dei livelli salariali per tutti gli appartenenti a un settore produttivo ai limiti orari della prestazione, all'espansione delle tutele ottenuta attraverso la crescente copertura dei contratti nazionali, al principio della protezione ascendente tra contrattazione di settore e contrattazione decentrata. Gli interventi che hanno modificato in profondità l'assetto e le competenze della contrattazione sono stati numerosi e diffusi in tutto il continente, con particolare incisività nei paesi affidati direttamente alle «cure» della troika o che

* Mario Ricciardi è docente di Relazioni industriali presso l'Università di Bologna.

hanno trovato (come l'Italia) forme meno palesemente vulneranti la sovranità nazionale per applicare i dettati provenienti da Bruxelles e da Francoforte. In questi anni si sono così moltiplicati i casi di invasione legislativa in materie tradizionalmente contrattuali – come il salario – e i lunghi ritardi nei rinnovi dei contratti, soprattutto nei settori pubblici. In generale si sono oscurati gli episodi di concertazione, particolarmente nei paesi in cui le intese trilaterali erano diventate una modalità spesso praticata non soltanto per realizzare norme-cornice per la disciplina dei rapporti di lavoro, ma anche per cercare il consenso delle parti sulle politiche sociali ed economiche dei governi. La crisi economica ha certamente molto ridimensionato gli spazi della concertazione, che si basava quasi sempre su uno scambio nel quale aveva un ruolo fondamentale la distribuzione di risorse pubbliche, ma a ciò bisogna aggiungere il moltiplicarsi di governi di destra, o comunque a orientamento liberista, e il progressivo indebolimento un po' ovunque delle organizzazioni sindacali.

Il mutamento che è stato forse più evidente e che ha comunque maggiormente attirato l'attenzione degli osservatori e degli studiosi è stato quello della struttura e delle regole, formali o informali, che da sempre costituivano l'intelaiatura dei sistemi contrattuali nella maggior parte del Vecchio continente. Come si può vedere percorrendo rapidamente le vicende più recenti di molti paesi, si sono moltiplicati soprattutto gli interventi tendenti a indebolire il ruolo tradizionalmente omogeneizzante della contrattazione di categoria incrementando la possibilità della contrattazione di secondo livello di modificare in senso (anche) peggiorativo le clausole nazionali, adducendo per lo più la giustificazione di una maggiore attitudine della contrattazione aziendale di adattarsi alle mutevoli condizioni del mercato, e di aiutare l'incremento della produttività. La letteratura e i media hanno spesso parlato di decentramento contrattuale, ma la locuzione non sembra rappresentare bene la realtà, almeno se per decentramento si intende il trasferimento di poteri o di competenze tra sedi egualmente in grado di svolgere compiti dapprima svolti a livello centrale e poi devoluti a un livello più basso. In realtà, nel processo che gli interventi normativi, o gli stessi accordi-quadro, hanno provveduto a innescare si è assistito soprattutto a un depotenziamento del livello nazionale, ma senza un effettivo e corrispondente potenziamento del secondo livello, che resta anzi limitato, ad esempio in Italia, a non più del 20-30 per cento delle imprese. Nel caso italiano si è assistito a una rincorsa tra legge e contrattazione nel tentativo di ridimensio-

nare da un lato il ruolo del contratto nazionale, attraverso interventi più radicali, come quelli previsti dall'articolo 8 della legge 148/201 e dall'articolo 51 del decreto 81/2015, o più morbidi, come quelli previsti dalla serie di accordi che, dal 2009 in poi, hanno (piuttosto vanamente) cercato di dare un nuovo assetto al nostro sistema contrattuale, e dall'altro al tentativo di incentivare la contrattazione aziendale soprattutto attraverso misure di defiscalizzazione salariale.

Tuttavia, pur in questo scenario così sfavorevole, la contrattazione dimostra una resistenza molto forte anche ai tentativi di metterla fuori gioco e singolari doti di adattabilità. Le difficoltà dei sistemi politici di trovare nuovi equilibri davanti alle conseguenze sociali della crisi e dell'immigrazione sembrano rilanciare forme di concertazione, sia pure a bassa intensità, come è accaduto di recente nel caso italiano. Sempre nel caso italiano la contrattazione di categoria si è dimostrata in grado di funzionare e di sopravvivere anche al cospetto della crisi e della difficoltà di individuare regole di funzionamento d'ordine generale. Perfino nei settori pubblici vi è stato un ritorno alla stipulazione di accordi dopo dieci anni di oscuramento. La contrattazione di secondo livello, dopo anni nei quali si era dedicata quasi interamente a fronteggiare le conseguenze della crisi, sembra in un certo numero di casi essere riuscita a riguadagnare non soltanto spazi di incremento salariale, ma anche di adattamento flessibile e intelligente alle opportunità e ai problemi aperti dalle nuovissime tecnologie, perfino su temi fino a poco tempo fa mai toccati, come le prestazioni di welfare.

Sia pure faticosamente, emergono insomma i limiti del comando unilaterale e il bisogno di consenso bilaterale che stanno anche nella produzione. Si sottolinea, da un lato, l'esigenza della partecipazione attiva dei lavoratori e delle loro rappresentanze nelle imprese a elevata tecnologia ed esposte sui mercati in cui si compete per qualità ed evoluzione tecnologica dei prodotti e, dall'altro, il bisogno di tutele anche elementari nei gironi danteschi della precarietà e dello sfruttamento intensivo della manodopera. Nonostante tutto la contrattazione continua insomma a essere uno strumento indispensabile di composizione e di gestione dei conflitti di lavoro e delle contraddizioni crescenti nell'economia di mercato e si ripropone il problema degli spazi nuovi, delle molte «frontiere» che essa deve oltrepassare.

I saggi contenuti in questa sezione tematica della *Rivista* descrivono appunto alcune delle difficoltà, delle opportunità e delle frontiere della contrattazione.

Nel saggio di Silvio Bologna si esaminano le tendenze delle strutture dei sistemi contrattuali nei paesi della fascia mediterranea: Portogallo, Spagna, Francia, Italia e Grecia. In tutti questi paesi tra il 2010 e oggi si è assistito a interventi legislativi tendenti a spostare il baricentro contrattuale dal livello di categoria a quello aziendale, sia pure con caratteristiche diverse nei contesti nazionali. Nei casi francese e portoghese l'intervento legislativo appare rispettoso dei meccanismi di autogoverno del sistema, lasciando sostanzialmente alla contrattazione di categoria lo «scettro» sulle materie fondamentali. Fuori invece dalla categoria del «decentramento controllato» e tali da configurare un vero e proprio decentramento integrale appaiono i casi di Spagna e Grecia, dove viene meno l'autoregolamentazione sindacale delle relazioni tra le sedi contrattuali. Qui infatti la derogabilità del contratto nazionale si estende alle materie-chiave del rapporto di lavoro. Il caso italiano resta a metà tra le caselle della più o meno accentuata decentralizzazione a seconda che lo si guardi, come già ricordato, dal lato dell'intervento legislativo sui cosiddetti contratti «di prossimità» ovvero da quello, assai più moderato e controllato, delle regole poste dagli accordi post-2009 e in particolare dal Testo unico sulla rappresentanza del 2014 (sostanzialmente confermato dal nuovo accordo tra Confindustria e sindacati sui contenuti e sugli indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva). Lo scenario attinente al rapporto tra i livelli contrattuali cambia se si rivolge lo sguardo alla possibilità del contratto collettivo di derogare alla legge. Qui il caso più estremo è quello italiano, «grazie» al ricordato articolo 8. In questa speciale graduatoria segue il caso portoghese, dove il contratto collettivo può intervenire anche in chiave peggiorativa, mentre più al riparo, anche se con aperture intervenute negli ultimi tempi, sembrano essere il caso francese e quello spagnolo; invece in Grecia la legge non può essere modificata da norme contrattuali. Per quanto riguarda la titolarità degli accordi aziendali, nel saggio si afferma che «in tutte le ipotesi di decentralizzazione controllata della rappresentanza le ampie prerogative derogatorie del contratto aziendale sono compensate dalla presenza del sindacato al tavolo delle trattative». Tuttavia negli interventi legislativi del periodo considerato si è fatta spazio anche la possibilità che si svolgano negoziati al di fuori delle rappresentanze sindacali. L'insieme di questi mutamenti (indotti in larga misura da memorandum, raccomandazioni, lettere provenienti dalla Ue nell'ambito delle misure di austerità) avvicina i paesi della fascia mediterranea al modello statunitense, tradizionalmente caratterizzato, come è noto, dalla latitanza di u-

na struttura contrattuale nazionale e fondato invece su un sistema di relazioni industriali a base aziendale.

Il saggio di Maria Sole Ferrieri Caputi, Costanza Forlì e Deborah Lo Conti si occupa anch'esso del decentramento della contrattazione collettiva, mettendo tuttavia a confronto il modello italiano con quelli tedesco e britannico. In Germania un momento di svolta sembra essere rappresentato dall'introduzione negli accordi di settore di «clausole di apertura» inizialmente adottate per fronteggiare, in particolare dopo l'unificazione, momenti di difficoltà congiunturale e di salvaguardia dell'occupazione. In una fase successiva invece il decentramento sarebbe stato utilizzato per introdurre forme di salario variabile e una diversa regolamentazione dell'orario di lavoro. A favorire il decentramento hanno contribuito, secondo le autrici del saggio, da un lato l'indebolimento dei sindacati e dall'altro il sistema tedesco di doppia rappresentanza e la maggiore autonomia dei consigli di fabbrica dalle organizzazioni sindacali. Il punto di svolta nel sistema contrattuale britannico è intervenuto con le misure del governo Thatcher che hanno bruscamente ridimensionato le prerogative dei sindacati, e neppure la lunga parentesi del governo laburista ha potuto, o voluto, invertire la tendenza, così che gli istituti fondamentali sono, principalmente nel settore privato, regolati a livello aziendale. Del resto, la debolezza della contrattazione è confermata dal fatto che la copertura contrattuale era, a metà di questo decennio, pari a un terzo circa delle imprese, e la sindacalizzazione a un quarto dei lavoratori. Le autrici del saggio concludono tuttavia con note in controtendenza rispetto alle tesi che identificano il decentramento come sinonimo di deregolamentazione, affermando che il decentramento organizzato «offre alle parti sociali l'opportunità di instaurare un sistema più competitivo e di rilanciare relazioni multi-livello cooperative all'interno di un quadro normativo regolamentato a livello nazionale che non può venire meno».

Il saggio di Cinzia Carta affronta un argomento che abbraccia trasversalmente più questioni: la struttura contrattuale, la rappresentatività e il diritto di sciopero, nel caso tedesco. Il principio dell'unicità del contratto collettivo applicabile ai lavoratori di uno stesso stabilimento, tradizionalmente affermato dalla giurisprudenza, ha subito di recente diverse tensioni, quando, anche a seguito del ristagno salariale, gruppi di lavoratori a elevata professionalità hanno cominciato a sviluppare specifiche rivendicazioni e a portare avanti trattative negoziali separate. Nel pieno degli anni di crisi una sentenza del tribunale federale del lavoro ha assecondato questa tendenza, in nome

della libertà sindacale. Successivamente, però, una modifica alla legge sul contratto collettivo ha riaffermato il principio «uno stabilimento, un contratto collettivo», ribadendo l'inefficacia dei contratti collettivi diversi da quello stipulato dal sindacato maggioritario (in base al numero di iscritti). I ricorsi di alcuni sindacati hanno portato a una sentenza del Tribunale costituzionale federale che ha riconfermato il principio, affermando tuttavia l'inapplicabilità del contratto «minoritario» solo laddove si dimostri che l'organizzazione stipulante il contratto maggioritario ha tenuto in conto gli interessi rappresentati dal sindacato minoritario. Il saggio, sostenendo che la normativa tedesca finisce per disincentivare la contrattazione separata e lo sciopero da parte dei sindacati minoritari, introduce poi un raffronto con la situazione italiana successivamente al Testo unico del 2014 che, come sostiene l'autrice, avrebbe lo stesso fine o risultato: quello di «blindare» gli accordi stipulati dai sindacati maggioritari disponendo di fatto del diritto di sciopero anche di coloro che non hanno partecipato all'accordo.

Il saggio di Michele Forlivesi e quello di Daniele Di Nunzio ed Emanuele Toscano si occupano invece di settori nei quali la contrattazione collettiva fatica a entrare, due delle numerose frontiere della contrattazione collettiva.

Forlivesi affronta il tema della rappresentanza sindacale del lavoro digitale partendo dal problema dei limiti all'azione collettiva dei lavoratori autonomi posti dalla giurisprudenza europea. La giurisprudenza della Corte di giustizia identifica il concetto di lavoratore con quello di lavoratore subordinato, identificando invece i lavoratori autonomi come «imprese», e in quanto tali sottoposti alla normativa antitrust. Ciò limita ovviamente la possibilità per questi lavoratori di organizzarsi per stipulare contratti collettivi che, in quanto stabiliscano condizioni minime uniformi, sarebbero considerati contrastanti con il principio della libera concorrenza. Il saggio propone tuttavia una interpretazione alternativa alla luce dello stesso ordinamento europeo e sui diritti costituzionalmente garantiti negli ordinamenti nazionali che, in Italia, come in Francia e in Spagna, riconoscono diritti collettivi anche ai lavoratori autonomi, in particolare quando sia ravvisabile uno squilibrio contrattuale con la parte committente. Il saggio si diffonde poi sulle modalità attraverso le quali i lavoratori digitali possono organizzarsi, in considerazione delle particolari modalità della loro prestazione. Esistono, a livello sia nazionale che internazionale, forme di organizzazione, che l'autore definisce *quasi union*, che si caratterizzano per il fatto di unire una struttura reticolare con un massiccio utilizzo delle potenzialità di internet.

Di Nunzio e Toscano presentano invece i risultati di una ricerca condotta in un altro settore nel quale il sindacato e la contrattazione faticano a farsi strada a causa dell'organizzazione del lavoro e della diffusa precarietà dei lavoratori, quello dello spettacolo dal vivo. Si tratta di un settore nel quale dominano la frammentazione dei processi produttivi, i fenomeni di esternalizzazione, l'instabilità lavorativa e l'isolamento. La ricerca rivela i drammatici problemi del settore: metà dei lavoratori guadagna meno di 5.000 euro l'anno, il 37 per cento lavora spesso in «nero», buona parte del lavoro di preparazione, autoaggiornamento, formazione non viene retribuita. Solo il 4 per cento degli intervistati ha un rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Si tratta di condizioni strutturali che rendono estremamente difficile l'azione del sindacato, come dimostra il bassissimo tasso di sindacalizzazione, inferiore al 10 per cento. Gli autori della ricerca esaminano le diverse opzioni necessarie per affrontare e superare la frammentazione, cercando di mettere in rete i lavoratori a partire dalle diverse associazioni, formali e informali, che raggruppano, per lo più su base professionale, le diverse figure che agiscono nello spettacolo. L'obiettivo è quello di mettere in relazione le varie specificità (peraltro già identificate nei numerosi contratti nazionali di lavoro esistenti nel settore, perlopiù stipulati quando la legislazione del lavoro era diversa da quella attuale) per superare la segmentazione dell'azione sindacale.

Il saggio di Rosita Zucaro, infine, si occupa di una frontiera che la contrattazione ha già abbondantemente valicato, quella delle prestazioni di welfare contenute non solo nella contrattazione d'azienda, ma ormai anche in quella nazionale. Il tema viene inquadrato come la prosecuzione e l'evoluzione delle politiche in tema di conciliazione tra vita e lavoro, inaugurato con interventi attinenti alle politiche legate alla gestione della famiglia, come congedi, permessi e più in generale flessibilità oraria. Il welfare aziendale ha una storia antica, che affonda nei casi, collocati negli anni cinquanta e sessanta, in cui alcune grandi aziende svilupparono unilateralmente provvidenze come mense, abitazioni, previdenze aziendali. È molto più recente, invece, l'evoluzione del welfare come istituto contrattuale, peraltro favorito anche da un'evoluzione normativa che ha introdotto consistenti benefici fiscali per le misure di welfare contrattate, che diventano di recente anche fungibili con i premi di risultato, estendendosi a una vasta serie di servizi, da quelli più direttamente collegati alla vita familiare a quelli riguardanti la sanità, la scuola e il sostegno a familiari non autosufficienti. Il tema del wel-

fare contrattuale, oltre all'arricchimento qualitativo, si è molto diffuso, come attestano i dati del Cnel e del ministero del Lavoro, secondo cui un terzo degli accordi aziendali che hanno contrattato il salario per obiettivi ha previsto interventi in materia di welfare. Il diffondersi di questi accordi testimonia non solo la capacità della contrattazione collettiva di rinnovarsi e di adeguarsi a nuove esigenze, ma, secondo l'autrice, anche l'esigenza di mettere «al centro» non solo la prestazione ma anche la persona del lavoratore. Come è noto la materia del welfare, inizialmente confinata ai contratti aziendali, è transitata, soprattutto il recente contratto dei metalmeccanici, anche nella contrattazione di categoria, aprendo una nuova prospettiva di cui sarà molto interessante monitorare e analizzare gli sviluppi.