

***Problemi e prospettive della concertazione sociale
nella nuova legislatura***

Serafino Negrelli
(Università degli Studi di Brescia)

1. Sgombrare il campo dagli equivoci, individuare le priorità

Il rilancio della concertazione sociale italiana, abbandonata in maniera esplicita quale pratica di relazioni industriali dal precedente governo di centro-destra, secondo quanto formalizzato nel cosiddetto “Libro bianco” sul mercato del lavoro, era come noto tra i principali obiettivi del programma dell’Unione. Pertanto, la prima riunione con le parti sociali del 29 giugno 2006 venne proclamata dal nuovo Presidente del Consiglio Romano Prodi “la giornata della concertazione”, un evento che ha riaperto in modo altrettanto esplicito e ufficiale la stagione dei grandi “patti sociali” italiani degli anni novanta che tanti buoni risultati aveva determinato, dal risanamento economico del paese alla riforma delle pensioni, dal “pacchetto Treu” per la flessibilità del mercato del lavoro all’ingresso tra i paesi dell’euro.

Non basta però la buona volontà per rilanciare tale pratica, come il passato dovrebbe avere insegnato. E’ necessario individuare innanzitutto gli elementi che sono stati all’origine della sua crisi. Tra gli equivoci più ricorrenti al riguardo vi è ad esempio l’idea che l’abbandono della pratica della concertazione coincida semplicemente con il quinquennio del governo Berlusconi. Nel “Libro bianco” la concertazione è stata connotata in maniera del tutto negativa, quale pessima pratica “consociativa”, e il metodo del “dialogo sociale”, inteso come non impegnativa consultazione delle parti sociali, è stato a sua volta contrapposto a quello della concertazione. Ma non può essere sottovalutata l’obiezione contenuta nello stesso “Libro bianco” relativa alla “evidente impossibilità del modello concertativo degli anni novanta ad affrontare la nuova dimensione dei problemi economici e sociali”. La crisi della concertazione era iniziata infatti molto prima, come è noto, con il fallimento del Patto di Natale del 1998 e ancor prima con la questione del mancato adeguamento tra tasso di inflazione effettivo e programmato nella vertenza del rinnovo contrattuale dei metalmeccanici¹. Occorre pertanto ripensare quei fatti e le ragioni di quelle crisi se non si vuole continuare ad alimentare un vuoto rituale. Molti problemi e utili raccomandazioni, tuttora attuali e di rilevante importanza, sono stati peraltro puntualmente indicati nella relazione finale della Commissione Giugni istituita nel 1997 dall’allora governo Prodi per la prevista verifica del Protocollo del 1993.

¹ Per le analisi su quel periodo e i relativi eventi si rimanda a C. Dell’Aringa, S. Negrelli (a cura di), *Le relazioni industriali dopo il 1993. Un decennio di studi e ricerche*, Aisri/Angeli, Milano 2005.

Occorrerebbe inoltre evitare la tentazione di far ricorso alla concertazione solo come strumento utile nell'immediato per il risanamento economico e la produttività, lasciando al dopo, in maniera quasi residuale, la gestione dei problemi sociali, di welfare, della tutela e dell'equità, come troppo spesso si è fatto in passato, anche in occasione dei precedenti accordi e patti sociali. Si tratta di una tentazione che a volte ricompare seppur tra le righe negli interventi di qualche rappresentante istituzionale o delle parti sociali. Essa si spiega forse, o in parte, con l'eredità delle macerie della concertazione sociale e della sua "retorica" che avevano portato a sottovalutare l'apporto di un metodo che si fonda essenzialmente sulla condivisione delle reciproche responsabilità oltre che di comuni valori e non semplicemente sul consenso "strappato", ovvero con la vecchia formula della consultazione obbligatoria ma non vincolante che è solo qualcosa di più, ma non molto di più, della formula *sui generis* di dialogo sociale proposta dal precedente governo.

Sembra esservi un sostanziale e diffuso consenso sul fatto che il modello di relazioni industriali fissato con l'accordo del '93 non vada sovvertito ma aggiustato, ovvero riformato in maniera sapiente. Tale aggiustamento dovrebbe essere il risultato di una approfondita analisi dei compiti, delle funzioni e delle strategie delle relazioni industriali nel sistema economico italiano oggi. A titolo indicativo, si possono sottolineare alcune priorità al riguardo: l'impegno per un sistema europeo di relazioni industriali; il ripristino della politica dei redditi; la regolazione della flessibilità del lavoro, e dei relativi ambiti della tutela e della rappresentanza; la riforma del modello contrattuale nel senso di un maggior decentramento per dare maggior dinamismo alla struttura e sostegno alla crescita della produttività.

L'impegno per un sistema europeo di relazioni industriali dovrebbe derivare implicitamente dal fatto che i cambiamenti economici relativi ai processi di ristrutturazione, fusioni di imprese, outsourcing, delocalizzazione possono essere governati solo a livello transnazionale. L'Unione europea costituisce ormai una sede di governance obbligata e utile per sindacati, imprenditori e autorità pubbliche al fine di assicurare tale regolazione sociale della globalizzazione economica su cui tutti concordano ma che è ancora così difficile da realizzare. Le pratiche di "dialogo sociale autonomo" avviate con il Consiglio europeo di Laeken nel 2001 sono state particolarmente innovative in tale ambito, esprimendo quella che è stata definita come "terza generazione" del dialogo sociale, dopo il "dialogo bilaterale" delle parti sociali promosso da Delors a Val Duchesse e la fase delle "direttive". Si pensi alla iniziativa più importante di questa nuova fase del dialogo sociale, "Anticipare e gestire il cambiamento: un approccio dinamico agli aspetti sociali delle ristrutturazioni delle imprese", che ha aperto nuovi spazi di intervento per i Comitati aziendali europei, seppur con andamenti *stop and go*.

Il ripristino della politica dei redditi implica un'azione più complessa sia per il governo che per le parti sociali. Il coordinamento dei vari livelli di contrattazione salariale è stato possibile in passato grazie al ruolo svolto dalla "guida" del tasso di inflazione programmato, definito appunto nelle sessioni di politica dei redditi tra governo e parti sociali. E' tale pratica che è stata dapprima messa in crisi con la citata

vertenza dei metalmeccanici e che è stata definitivamente abbandonata, senza sostituirvi altre forme, dal governo precedente. Essa va ripristinata, seppure con alcuni ritocchi, ma non troppi!

Nei molti studi, analisi e convegni internazionali sui grandi patti sociali degli anni novanta, la correlazione diretta tra le pratiche di coordinamento delle contrattazioni salariali e il controllo dell'inflazione è stata spesso segnalata come l'elemento più innovativo di quel tipo di accordi. Meno consenso godeva invece l'esistenza di un rapporto altrettanto diretto con la crescita dell'occupazione e la riduzione della disoccupazione, senza un adeguato accompagnamento di politiche attive del lavoro. Sulla base dell'esperienza proprio degli anni novanta, si può sostenere che il coordinamento delle politiche salariali garantito dal Protocollo Ciampi, accompagnato dalle politiche del lavoro del pacchetto Treu, ha portato sia al controllo dell'inflazione che a significativi effetti occupazionali. E' una strada che occorrerebbe riprendere e sulla quale si dovrebbe proseguire con maggior consapevolezza e determinazione, in coerenza con simili politiche di coordinamento a livello transnazionale. Si pensi alla "Dichiarazione di Doorn" del 1998 o alla varie forme di coordinamento delle contrattazioni salariali al di là dei confini nazionali o alla formula rivendicativa sindacale del "margine distributivo", che implica una certa distribuzione anche dei guadagni di produttività, o ancora al riferimento ai tassi di inflazione delle economie dei paesi vicini quando non al tasso europeo di inflazione. Il ritorno alla politica dei redditi nel nostro paese appare così strettamente connesso con i vincoli dell'Unione europea e con l'impegno per un sistema sovranazionale di relazioni industriali.

La regolazione della flessibilità e la riduzione della precarietà del lavoro costituiscono un ambito di importanza decisiva a sostegno delle due priorità sopra segnalate, sia per riprendere la strada delle politiche attive del lavoro sia per coerenza con gli obiettivi della strategia di Lisbona verso la crescita quantitativa e qualitativa dei posti di lavoro, rispetto ai quali il nostro paese è, come noto, maggiormente in ritardo. Nonostante il dibattito di questi anni sul grado auspicabile di flessibilità del nostro mercato del lavoro, resta la convinzione che non esista alcuna "cittadella" del lavoro da assediare. Tra i valori di fondo e più condivisi del nostro sistema economico resta la "stabilità del lavoro"², rispetto al quale non si può e non si deve recedere.

Va però affrontata la questione della crescente percezione di precarietà del lavoro da parte dei giovani, che sembra andare al di là della effettiva realtà della crescita dei posti di lavoro cosiddetti non standard, ovvero non a tempo pieno e indeterminato³. Questo senso di precarietà va combattuto perché sta contribuendo ad una avversione generalizzata verso qualsiasi forma di flessibilità del lavoro, un atteggiamento

² Umberto Romagnoli l'ha giustamente definita la "stella polare" del nostro diritto del lavoro, che resta tuttora tale anche per la maggior parte dei nostri giuristi del lavoro.

³ si veda a questo proposito il bel libro di Aris Accornero, *San Precario lavora per noi*, Rizzoli, Milano 2006

altrettanto sbagliato e irrazionale come quello che vorrebbe i lavoratori flessibili per tutto l'arco della loro vita! Il nuovo governo sembra essere partito col piede giusto, incentivando il lavoro stabile mediante la riduzione del cuneo fiscale. Ma molta strada resta ancora da fare per raggiungere l'obiettivo della regolazione sociale di una flessibilità del lavoro realmente fondata da un lato sulla "temporaneità del lavoro temporaneo", ovvero limitato ad un periodo transitorio e accettabile della vita giovanile, che non si trasformi cioè, come troppo spesso accade, in una trappola o porta girevole della precarietà, e dall'altro lato sulle misure di tutela, rappresentanza e welfare, finora non attivate o non in modo organico, in grado di offrire una certa continuità dello status occupazionale a fronte della crescente discontinuità dei lavori⁴. L'azione di ripristino della politica dei redditi a livello nazionale non potrebbe però essere possibile oggi se non venisse accompagnata da una ulteriore azione prioritaria, quella relativa alla *riforma del modello contrattuale* , nel senso di dare maggior dinamismo al secondo livello decentrato, che dovrebbe restare luogo privilegiato, esclusivo, della contrattazione del salario di produttività e quindi da estendere e valorizzare se si intende davvero praticare un nuovo patto sociale per la crescita (vedi sotto). L'architettura negoziale prevista dal Protocollo Ciampi ha dimostrato di funzionare solo se entrambi i livelli della contrattazione, quello nazionale di categoria, previsto per la tutela del potere d'acquisto, e quello decentrato, aziendale o territoriale, per la distribuzione dei guadagni di produttività, vengono realizzati. Come noto, invece, il secondo livello è stato troppo poco praticato nel nostro paese, interessando non più di uno su due lavoratori dipendenti, in circa il 30% delle imprese private industriali e dei servizi con oltre 20 dipendenti e nei limitati territori negoziali dell'agricoltura, dell'edilizia, dell'artigianato e del commercio. Si tratta di limiti già evidenziati dalla citata relazione della Commissione Giugni nel 1997 e che, come noto, sono stati da allora al centro di un infinito e irrisolto confronto interno alle organizzazioni sindacali. Ma senza un loro superamento appare oggettivamente difficile rilanciare la concertazione. Almeno per due ragioni essenziali legate alle priorità sopra indicate.

Perché funzioni la regolazione sociale dei processi globali di cambiamento relativi alle ristrutturazioni, fusioni, outsourcing e delocalizzazione delle imprese deve avere inizio dai luoghi dove essi avvengono e dagli attori realmente interessati. Perché torni a funzionare l'accordo del '93, il rilancio del secondo livello decentrato aziendale o territoriale, sulla distribuzione dei guadagni di produttività, appare indispensabile sia per la "questione salariale" sia per la produzione di quei beni e servizi collettivi a vantaggio della competitività e dello sviluppo locale. Il pur importante accordo per il rinnovo contrattuale dei metalmeccanici, che ha previsto di distribuire una quota dei guadagni di produttività a livello di categoria, non rappresenta certo una soluzione, anzi va nel senso contrario di irrigidire ancor più la struttura contrattuale congelando di fatto la contrattazione decentrata. Anche l'altrettanto importante accordo

⁴ Secondo le utili e lucide raccomandazioni della Commissione Supiot: A. Supiot, *Au-de-là de l'emploi*, Flammarion, Paris 1999 (trad. it.: *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma 2003).

dell'artigianato, che invece trasferisce a livello decentrato il recupero dell'inflazione effettiva, contribuisce a sua volta a mettere in discussione gli obiettivi di "decentramento controllato" e i relativi compiti originari assegnati ai due livelli dal Protocollo Ciampi.

Le divergenze per realizzare una struttura contrattuale fondata su un vero decentramento controllato sono note e diffuse in maniera trasversale nei sindacati e nelle organizzazioni imprenditoriali. La soluzione dei metalmeccanici è stata di fatto gradita anche agli imprenditori restii a praticare un secondo livello contrattuale. Nei sindacati invece a coloro che non vogliono sentir parlare di decentramento contrattuale senza prima affrontare il tema della rappresentanza si contrappongono coloro che a loro volta non intendono collegare i due temi. Non sembra peraltro così facile uscire dall'impasse scambiando, come qualcuno ha semplicisticamente proposto, il decentramento contrattuale con una legge sulla rappresentanza⁵.

2. La riforma del modello contrattuale

Negli ultimi due anni, le commissioni promosse dai sindacati sul modello contrattuale hanno svolto un rilevante lavoro di analisi e di proposizione. Si è trattato di un impegno significativo che non andrebbe sprecato. A partire dagli elementi che hanno goduto di maggior consenso generale, ad esempio la necessità di forme di governance territoriale, di distretto, di filiera, di rete o catena di fornitura, ecc., che sarebbero già un primo passo importante per dare maggior dinamismo e autonomia alla contrattazione decentrata. Ma altro ancora si potrebbe fare per ricostruire condizioni locali di formazione della produttività e di partecipazione a livello decentrato⁶. Si tratta soprattutto di innovare e sperimentare forme di concertazione locale per lo sviluppo e per fermare la caduta qualitativa del secondo livello contrattuale. Occorre soprattutto ripensare il ruolo della contrattazione territoriale, sede nella quale si potrebbero formare e negoziare non solo salario di produttività ma anche risorse per i servizi di welfare.

Gli elementi di maggior forza ma anche di maggior debolezza dell'accordo del 1993 sono stati ampiamente delineati e discussi. Basterebbe richiamare le conclusioni della citata Commissione Giugni per la verifica del Protocollo, che aveva segnalato il raggiungimento degli obiettivi macro-economici (con l'ingresso nell'area dell'euro e una dinamica retributiva guidata dal tasso di inflazione programmata), ma gli insufficienti risultati a livello micro-economico. Insoddisfacente era ritenuto, in particolare, lo sviluppo della contrattazione decentrata, aziendale o territoriale, non solo per il limitato grado di estensione ma anche per le erogazioni prevalentemente di

⁵ Al riguardo mi sembra resti tuttora più valida e concreta la via proposta dal segretario generale della Fim Cisl, Giorgio Caprioli, che invita a rispettare la tradizionale autonomia delle parti sociali in questo ambito e quindi continuare ad "utilizzare lo strumento dell'accordo tra sindacati e Confindustria" (vedi il suo contributo sul "Diario del lavoro" del 10 aprile 2006).

⁶ Si veda ad esempio la proposta in tal senso anche della segretaria confederale della Cgil, Marigia Maulucci, nel suo contributo sul "Diario del lavoro" del 5 maggio 2006.

tipo tradizionale, cioè non legate ai previsti parametri di produttività, qualità e redditività delle imprese. Al fine di rilanciare il secondo livello contrattuale, la Commissione proponeva quindi di assegnarle una maggiore specializzazione funzionale, con possibilità di deroghe consensuali (sul modello tedesco delle “clausole di uscita”), e di risolvere il problema della efficacia generalizzata dei contratti anche per evitare le pratiche di concorrenza sleale e dei “contratti pirata”⁷.

In quale misura gli attori delle relazioni industriali hanno preso in seria considerazione questi limiti e le relative raccomandazioni per superarli? La vertenza dei metalmeccanici contribuì a mettere a nudo le difficoltà di regolare il rapporto tra inflazione programmata ed effettiva con un modello di politica dei redditi pensato in un contesto di alta inflazione. Il Patto di Natale 1998 confermò il modello ma diede una indicazione generica di rafforzamento della concertazione decentrata, senza peraltro dire con quali strumenti e procedure. Il Governo Berlusconi sancì infine la crisi della concertazione, introducendo ulteriori non necessari elementi di tensione con l’ambigua scelta del dialogo sociale, di fatto “unilaterale”, espressa nel Libro Bianco del ministero del Lavoro. I veti incrociati dei sindacati hanno a loro volta indotto a non modificare nulla.

Nel complesso, finora, le parti sociali hanno sottovalutato il fatto che sono intervenute alcune condizioni essenziali per una riforma del modello contrattuale. Innanzitutto essa viene “oggettivamente” richiesta dal cambiamento del contesto economico e sociale. I *patti sociali* in gran parte dei Paesi europei si sono fondati sul “decentramento controllato”⁸. Lo sviluppo dei *patti territoriali* è stata quindi una logica evoluzione dei grandi accordi sociali a livello macro. Dopo aver raggiunto gli obiettivi di *stabilità economica* previsti dal Trattato di Maastricht per l’integrazione europea e la moneta unica, hanno assunto maggior rilevanza nuovi obiettivi di *crescita economica*, di innovazione e sviluppo delle imprese, dell’occupazione, delle infrastrutture materiali e immateriali. Improrogabile è divenuta quindi la necessità di estendere effettivamente la concertazione sociale a livello decentrato per stimolare il cambiamento e lo sviluppo economico locale. In Italia sono cresciute le iniziative di accordi collettivi a livello territoriale, con una sempre più estesa e attiva partecipazione degli attori di rappresentanza degli interessi imprenditoriali, sindacali, dei governi e delle comunità locali, con obiettivi abbastanza simili: dai patti territoriali ai contratti d’area, ai contratti di programma, ai patti per le città e regionali, agli accordi collettivi di distretto, di area o di filiera. Ma il relativo successo di questi accordi territoriali è stato largamente condizionato dalla crisi della concertazione a livello macro.

Una riforma del modello contrattuale in tal senso richiede però un progetto unitario delle confederazioni sindacali, una seconda condizione che potrebbe essere forse meno distante nella fase attuale. La creazione e il lavoro congiunto, ai vari livelli,

⁷ Per maggiori dettagli si rimanda alla stessa *Relazione finale* del 23 dicembre 1997.

⁸ Si veda la rassegna in tal senso, promossa dall’Istituto Sindacale Europeo: G. Fajertag, Ph. Pochet (eds.), *Social Pacts in Europe – New Dynamics*, Etui/Ose, Bruxelles 2000.

delle commissioni sindacali costituisce indubbiamente un segnale positivo, anche se le posizioni possono sembrare ancora molto distanti, frammentate e non sempre chiare e concrete. Alcune appaiono più divergenti e meritano di essere considerate con più attenzione, per le altre si rimanda agli specifici documenti.

La Cgil sembra essere più favorevole ad una “inflazione prevedibile” in sostituzione di quella programmata, regole più ferree sui rinnovi contrattuali, distribuzione di parte della produttività di settore a livello di ccnl per i lavoratori non coperti dalla contrattazione decentrata, fiscalizzazione degli oneri sociali per i bassi salari e i lavori dequalificati. Resta una certa apertura verso l’estensione della contrattazione territoriale, soprattutto di area, di filiera e di distretto (ma anche confederale per tutte le categorie, sui temi dello sviluppo locale e dei diritti generali) con la precisazione, non del tutto chiara, che “non sia né aggiuntiva né alternativa o contrapposta alla contrattazione aziendale” e che non sia svolta secondo il modello agricolo, giudicato negativamente⁹.

La Uil, nel confermare la scelta politica della concertazione, chiede a sua volta specifiche “formule di garanzia” nel ccnl per erogare ai lavoratori interessati dalla contrattazione aziendale “un incremento salariale corrispondente alla media degli incrementi di produttività contrattati nelle aziende di categoria o di settore relative al territorio dove l’azienda stessa opera”. Mentre per i lavoratori che già sono coperti dalla contrattazione territoriale, il ccnl continuerà a definirne le modalità di erogazione¹⁰.

La proposta della Cisl fa emergere il punto maggiormente in discussione che è, come noto, il ruolo del contratto nazionale e del rapporto tra questo e il livello decentrato¹¹. Per la Cgil, il ruolo del primo livello andrebbe rafforzato: oltre alla piena tutela dei salari rispetto all’inflazione, potrebbe anche distribuire produttività per i lavoratori delle aziende non coperte dalla contrattazione decentrata. Cisl e Uil sono invece più orientate ad un rafforzamento del ruolo di quest’ultima che, oltre alla piena distribuzione della produttività, potrebbe integrare la tutela dei salari rispetto all’inflazione, per recuperare l’eventuale differenza tra inflazione prevista e reale (sul modello del contratto dell’artigianato). A tal fine viene a sostegno anche il riferimento al “salario equo” secondo l’art. 36 della Costituzione che sarebbe garantito dall’applicazione congiunta dei due livelli (con eventuali provvedimenti di efficacia *erga omnes*).

Appare davvero insanabile il contrasto tra queste due ipotesi? Analizzandole con maggiore attenzione, si potrebbe forse scorgere anche in esse, che sono state viste finora come radicalmente divergenti, qualche elemento comune. Innanzi tutto, nessuna della due ipotesi implica una modifica radicale dell’accordo del 1993, anzi

⁹ Per questi elementi sintetici della posizione ufficiale della Cgil, si è fatto riferimento alla relazione Cantone al direttivo di fine settembre 2004.

¹⁰ Una sintesi in tal senso della posizione ufficiale della Uil si può trovare nella relazione Musi alla assemblea nazionale di settembre 2004.

¹¹ Si veda in particolare la relazione Santini sulle “Linee guida per la riforma degli assetti contrattuali” del 2004.

entrambe vanno nella direzione di estendere il numero dei lavoratori tutelati attraverso la piena applicazione dell'accordo stesso. In secondo luogo, anche la relazione Cantone ammetteva come prerogativa dei sindacati di categoria la possibilità di "decidere autonomamente le modalità con cui perseguire" gli obiettivi di tutela del potere di acquisto e di distribuzione della produttività. Entrambe le proposte lasciano quindi aperta la strada della piena autonomia del contratto di categoria di decidere funzioni e compiti del livello decentrato, ovvero non secondo forme di adeguamento automatico che sarebbero contrarie allo spirito dell'accordo del 1993. La soluzione di clausole di uscita migliorative, pur sempre decise a livello di categoria, potrebbe forse contribuire ad avvicinare le due ipotesi.

Peraltro se si osservano in maniera dettagliata e comparata le diverse proposte sindacali, emerge una certa convergenza su molti altri aspetti: sulla durata e sulla "razionalizzazione" dei contratti, oltre che sulle forme del contratto decentrato. In quest'ultimo caso, anche la Cisl come la Cgil chiede una contrattazione territoriale, di distretto e di settore, aggiungendovi il riferimento al contratto dell'artigianato, con il rafforzamento dello strumento della bilateralità (non solo sulla distribuzione della produttività, ma anche su orari, inquadramento, formazione, mercato del lavoro e welfare), quale supporto per definirne modalità e criteri. Lo strumento della bilateralità è previsto peraltro anche dalla commissione Giugni e può essere utile anche per sostenere la contrattazione territoriale in molti settori, compreso quello metalmeccanico, come è stato rivendicato nelle piattaforme unitarie di categoria a Bergamo e a Cremona. Una forte convergenza tra le diverse proposte emerge infine anche rispetto alla "razionalizzazione organizzativa", ovvero all'accorpamento dei contratti. E' soprattutto questo obiettivo comune a creare probabilmente più difficoltà all'interno di ogni organizzazione. Si tratta però di una strategia indispensabile per consentire un maggior ordine e controllo al centro, garantito il quale potrebbe essere più facile prevedere percorsi decentrati più spinti, anche grazie alle maggiori risorse rese disponibili. Senza investimenti adeguati nelle strutture sindacali decentrate, appare difficile rilanciare il secondo livello, un compito o un "problema" che riguarda essenzialmente il sindacato, come non mancano di ricordare i rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali. La razionalizzazione organizzativa al centro per dare dinamismo ai livelli decentrati dovrà però fare i conti, oltre che con prevedibili atteggiamenti di resistenza da parte delle strutture interessate dal cambiamento, con le tradizioni presenti nelle diverse categorie. Chi ha praticato prevalentemente il contratto aziendale, come le categorie dell'industria ma anche del credito, sarà forse più orientato a difendere il ruolo del contratto nazionale rispetto a chi ha sempre avuto interesse a potenziare il livello decentrato come nell'artigianato o nell'edilizia. Un discorso analogo riguarda la pubblica amministrazione, la cui contrattazione decentrata resta ancora stretta tra la centralizzazione burocratica e i vincoli finanziari, nonostante le riforme per una maggiore autonomia degli enti locali e regionali. Le altre proposte di riforma delle singole confederazioni sindacali sembrano creare meno problemi di composizione delle divergenze. L'ipotesi della Cisl di far riferimento alla inflazione europea sembra ragionevole e largamente condivisibile,

essendo valida di fatto. La “pari cogenza” dei due livelli contrattuali è anch’essa implicita e prevista peraltro nel contratto dell’artigianato. Maggiori perplessità ha destato, come noto, la richiesta di “esigibilità” della contrattazione decentrata, una proposta di difficile praticabilità, in assenza di un “obbligo” a contrattare nel sistema italiano di relazioni industriali. Ma si tratta di una proposta che non sembra essere stata rilanciata dalla nuova dirigenza confederale.

Per giungere ad una riforma del modello contrattuale, le condizioni sopra indicate sono necessarie ma non sufficienti, perchè occorre ovviamente anche il confronto e la disponibilità dell’attore imprenditoriale. Per quanto importante e innovativa, e con elementi estremamente interessanti e da considerare con più attenzione di quella finora ad essa dedicata, anche la proposta del contratto dell’artigianato non sembra ad esempio incontrare il pieno favore della Confindustria, oltre che di molti altri settori imprenditoriali e del sindacato. Il rapporto tra grandi e piccole imprese è all’origine delle cautele della principale organizzazione imprenditoriale. Secondo quest’ultima, infatti, il contratto degli artigiani avrebbe il limite di considerare a livello nazionale solo gli aumenti di paga base, contingenza, edr, mentre i contratti confindustriali si basano su medie convenzionali o di fatto già più elevate. Più accettabili sarebbero pertanto le “clausole di uscita”, per contratti aziendali più favorevoli che “assorbirebbero” quelli nazionali. In quanto istituzione, la Confindustria sembra essere inoltre particolarmente attenta all’eventuale cambiamento di “autorità sindacale” sui salari, dato il timore di perdere il tradizionale interlocutore a livello aziendale. Persiste infine una lettura tradizionale dell’accordo del 1993 riferito alla grande impresa, “l’unica ad avere le competenze necessarie per far nascere e sviluppare una cultura ricettiva del salario variabile in funzione della redditività”¹².

Nel suo bel libro-intervista, *La lunga marcia della concertazione*, Giugni ricorda peraltro l’esistenza di posizioni divergenti simili delle parti sociali che non avevano però impedito la firma dell’accordo del 1993. Da un lato la Confindustria orientata a escludere le piccole imprese dalla contrattazione aziendale, dall’altro la Cgil in difesa del contratto nazionale, la Cisl e la Uil a sostegno del maggior dinamismo della contrattazione decentrata. Posizioni che possono non essere in contraddizione tra loro neppure oggi se si accoglie ancora la formula “né obblighi, né preclusioni”, una interpretazione sulla quale lo stesso Giugni sostiene che pure vi fosse accordo unanime tra le parti¹³.

Se appare evidente la necessità di una riforma del modello contrattuale italiano e se le condizioni per la sua realizzazione sembrano essere in parte più favorevoli rispetto al passato, le difficoltà che caratterizzano i rapporti tra le parti sociali su tale cammino indicano che non risultano ancora definiti e chiari per tutti i possibili esiti della interazione tra l’interesse generale e gli interessi particolari.

¹² Per queste posizioni si rinvia alla utile sintesi di Del Vecchio, *Il diario del lavoro*, 26 ottobre 2004.

¹³ G. Giugni, *La lunga marcia della concertazione*, Il Mulino, Bologna 2003.

3. *Il patto sociale per la produttività*

Come sopra evidenziato, in Italia i temi della riforma della contrattazione collettiva e di una nuova fase di concertazione sociale sono strettamente legati alla questione della produttività e del salario: “quasi” tutti gli attori delle relazioni industriali concordano sul fatto che per distribuire più salario sia necessario tornare a far crescere la produttività del lavoro.

La “questione salariale” italiana in questi ultimi anni può essere così riassunta: perdita del potere d’acquisto per il mancato controllo dei prezzi dopo l’euro; perdita ulteriore di potere d’acquisto per l’inadeguatezza del meccanismo del tasso di inflazione programmata; perdita di salario di produttività, che sarebbe stimato dell’uno per cento medio annuo nella distribuzione dei risultati tra capitale e lavoro nell’ultimo decennio, dovuto essenzialmente alla incapacità della contrattazione collettiva di secondo livello di ottenerlo laddove si forma.

Peraltro, la questione salariale e la questione della produttività hanno teso a sovrapporsi e ad aggravarsi poiché negli ultimi anni la seconda è stata a crescita zero, con l’effetto di far perdere terreno all’Italia nella classifica internazionale della competitività.

Come affrontare la questione della produttività? Davvero la “moderazione salariale” può essere la risposta e dare origine a maggiore innovazione come sostengono molti economisti e rappresentanti imprenditoriali? Oppure non può essere altrettanto valida e degna di considerazione anche la provocazione di segno opposto che la stagnazione salariale possa rendere in parte più pigri gli imprenditori nelle loro capacità di innovazione? D’altra parte, che cosa ci sarebbe da “derogare” al basso in un paese che ha già i più bassi salari netti e gli orari di lavoro tra i più flessibili, oltre che una miriade di forme di contratti di lavoro, spesso inutilizzabili o inutilizzati dalle stesse imprese?

Molte delle proposte che sono state avanzate per affrontare la questione della produttività hanno goduto di limitato consenso non solo perché di natura eccessivamente provocatoria, ma soprattutto per il loro determinismo economico, ovvero per la sottostima del contesto sociale di riferimento, oppure ancora per il modo funzionalista di argomentare.

Al primo ambito si possono riferire tutte quelle ipotesi che si propongono di *limitare l’azione sindacale in quanto vincolo alla produttività*. Nella loro “agenda”, Alesina e Giavazzi propongono ad esempio una tassa (contenuta) sui licenziamenti, ovvero la libertà per le aziende di “licenziare chi vogliono” pagando una tassa che andrebbe a finanziare i sussidi di disoccupazione statali (richiamando una precedente simile proposta di due economisti francesi: O. Blanchard, del Mit, e J. Tirole, dell’Università di Tolosa)¹⁴. Si tratta di una proposta di riforma radicale che, seppur motivata dalla lodevole intenzione razionale di formare nuove risorse per gli ammortizzatori sociali, richiede il costo della rinuncia a una conquista sociale

¹⁴ A. Alesina, F. Gavazzi, *Goodbye Europa*, Rizzoli, Milano 2006.

impossibile da accettare non solo per il nostro Statuto dei diritti dei lavoratori ma anche per il “modello sociale” europeo, al di là del fatto che tale rinuncia non sembra peraltro godere di ampia evidenza empirica nei paesi Ocse.

Altri economisti hanno sostenuto l’ipotesi che la “compressione salariale” possa essere particolarmente utile per incentivare le imprese ad investire in formazione, secondo l’idea che ciò avvenga solo quando l’incremento di produttività derivante dalla formazione sia maggiore della crescita del salario¹⁵. Una prima naturale e immediata obiezione a tale posizione deriva dall’interrogativo di come comprimere ulteriormente salari così bassi! Più in generale, occorre sottolineare il problema del “circolo vizioso dell’innovazione” collegato alle piccole dimensioni delle imprese italiane, poco incentivate perché strutturalmente incapaci di investire in formazione e più orientate al lavoro di minor qualità. In tale conteso di *low skill*, le stesse famiglie sono indotte a non investire in formazione. Così si spiega il più basso livello di istruzione in Italia: 7 punti in meno della media europea nella fascia 20-24 anni; 12% di laureati nella classe 25-64 anni, contro 23% in Francia, 24% in Spagna, 26% nel Regno Unito, 28% in Germania, 37% negli Usa; senza contare il 33% di diplomati sempre nella classe 25-64, contro il 41% in Francia, il 55% in Germania, il 57% nel Regno Unito e il 50% negli Usa (ultimi dati Ocse disponibili).

Altrettanto provocatoria, seppure di segno esattamente contrario, appare l’idea di *rendere l’azione sindacale contrattuale politicamente antagonista*. Su questa linea si è collocato ad esempio il segretario della Fiom-Cgil, Gianni Rinaldini, sostenendo che il patto di produttività proposto da Montezemolo “ha in sé un’impostazione autoritaria della società...contratti gestiti unilateralmente...aumenti salariali legati solo alla redditività dell’impresa...nello statuto della Fiom c’è un chiaro riferimento all’antagonismo e io non ho alcuna intenzione di cancellare quel riferimento”¹⁶. La più semplice obiezione che si potrebbe muovere a tale posizione è che la contrattazione è un gioco cooperativo per sua natura, a somma positiva, o se ne accettano le regole non del sistema politico-parlamentare in quanto tale oppure si tende a confondere i piani con effetti perversi per la stessa azione sindacale.

Non manca infine una certa venatura di “fondamentalismo giuridico”, rappresentata in maniera assai lucida e convinta in alcuni scritti di Pietro Ichino, in particolare sulla legge sulla rappresentanza sindacale¹⁷. Alcune affermazioni meritano una certa attenzione al riguardo: “auspicare che Cisl e Uil diano corpo con decisione e coerenza a una scelta alternativa; e che tra i due orientamenti si apra *un civile confronto*”...“è necessaria una cornice istituzionale in parte nuova, che renda possibile la *competizione* – oggi di fatto inibita – *tra due o più modelli alternativi di sindacato e*

¹⁵ Si veda ad esempio: G. Ballarino, D. Checchi (a cura di), *Sistema scolastico e disuguaglianza sociale. Scelte individuali e vincoli strutturali*, Il Mulino, Bologna 2006.

¹⁶ Intervento al convegno sugli scritti di Claudio Sabattini, riportato da “Il Sole 24 ore”, 29-9-2006.

¹⁷ La definizione indovinata di questa posizione come “fondamentalismo giuridico”, a correzione di quella di “estremismo giuridico” come originariamente l’avevo indicata, è frutto di un divertito suggerimento di Aris Accornero alla tavola rotonda su “rappresentanza e contrattazione”, nella sessione annuale di studi del Consiglio generale della Cisl Lombardia, Albarella 4-6 ottobre 2006.

*di relazioni industriali”...”*dovrà essere il legislatore a creare la nuova cornice e a rimuovere gli ostacoli che oggi impediscono un *vero ed effettivo pluralismo sindacale* nel nostro Paese” (corsivo aggiunto)¹⁸.

Come prima obiezione vale, all’opposto, quella sopra rivolta a Rinaldini: una legge sulla rappresentanza per sancire chi conta di più, secondo il metodo proporzionale del sistema politico, sarebbe contrario al principio sindacale della pari dignità al tavolo delle trattative, con esiti forse peggiori degli attuali. Inoltre, l’autore sembra battersi per un “compromesso impossibile”, tra le diverse, perduranti e ormai complementari “concezioni” dei due principali sindacati italiani: “la Cisl accetta un meccanismo di misurazione della rappresentatività compatibile con la sua concezione dell’associazione sindacale..., la Cgil accetta che il sindacato maggioritario in sede aziendale possa attivare qualsiasi modello di rapporto sindacale e di lavoro..., indipendentemente dall’opzione compiuta nel contratto collettivo nazionale”¹⁹. Mettere così in competizione Cgil e Cisl a livello decentrato non sembra di aiuto se non all’autodistruzione o forte indebolimento del sindacato italiano, come è avvenuto in altri paesi di pluralismo sindacale professionale spinto (Usa e Regno Unito) o in alcune imprese anche nel nostro paese (ad esempio all’Alitalia e nei trasporti in genere). Infine, “il carattere di disciplina di default” del ccnl (applicabile cioè solo dove non ne sia stato pattuito uno diverso di livello inferiore) o modelli diversi di rapporti sindacali e di lavoro porterebbero il modello decentrato o, peggio ancora, quello individuale a prevalere su quello collettivo, come nel gioco del “dilemma del prigioniero”, dove dominano strategie degli attori con esiti sub-ottimali in senso paretiano. I risultati dell’analisi dei costi e benefici a breve fanno spesso premio su quelli a lungo, come dimostra il caso degli accordi sui sabati lavorativi, che a volte sono stati bocciati dai lavoratori che in seguito hanno accettato i sabati lavorativi individuali, volontari, offerti dall’impresa!

Tutto queste proposte sembrano essere fortemente accomunate da un certo pessimismo sull’*azione sindacale e le relazioni industriali come risorsa per la crescita della produttività*, mentre questo dovrebbe essere l’orientamento di un “patto sociale per la produttività” fondato su uno scambio in grado di combinare i diversi interessi rappresentati dagli attori collettivi, quali flessibilità per le imprese, salario di produttività da distribuire, valorizzazione di nuove forme di rappresentanza e di tutela contro la precarietà del lavoro, riduzione del cuneo fiscale, decontribuzione degli aumenti a livello decentrato, ecc. Si tratta di uno scambio non impossibile, ma che richiede alcune azioni e iniziative congiunte di accompagnamento per la sua realizzazione concreta. A partire dal citato *rilancio del secondo livello contrattuale*, quale sede effettiva e riconosciuta per la distribuzione della produttività, secondo ad esempio le regole di un “*contratto tipico*”, di settore, di filiera, di distretto, di rete, quando non è praticabile quello aziendale. Ma questo rilancio deve andare di pari passo con un certo *ripristino dell’autorità salariale sindacale*, sostenuta da un forte

¹⁸ P. Ichino, *A che cosa serve il sindacato*, Mondadori, Milano 2005, p. 23.

¹⁹ Ibidem.

riconoscimento da parte degli imprenditori, in controtendenza quindi rispetto alle tradizionali politiche aziendali aggressive di salario individuale, di superminimi individuali che, a fronte di un salario collettivo netto tra i più bassi nei paesi dell'Unione europea e della sentita questione salariale, sono tuttora in crescita nel nostro paese. Medesimo discorso dovrebbe valere ovviamente per l'offerta manageriale dei sabati lavorativi volontari a fronte di accordi siglati con i sindacati e bocciati dai lavoratori...

Infine, un patto sociale per la produttività sarebbe scarsamente praticabile senza una innovativa *estensione dei diritti di informazione e consultazione al secondo livello del "contratto tipico"*, ovvero di una nuova generazione di diritti sindacali in grado di rafforzare l'autorità degli attori collettivi di rappresentanza degli interessi a tale livello.