

rappresentanti sindacali non garantisce condizioni di parità per tutte le organizzazioni sindacali.

La Lega nazionale delle Cooperative e delle mutue ritiene che la definizione di sistemi di misurazione della rappresentatività delle parti sociali è essenziale per contrastare il fenomeno dei contratti-pirata.

La Confcooperative sottolinea che le regole sulla rappresentanza costituiscono la premessa indispensabile per qualsiasi processo di semplificazione contrattuale.

La CIDA giudica essenziale che i parametri da applicare per la rappresentatività, certificati sulla base di dati verificabili, vengano definiti non soltanto con il criterio quantitativo, ovvero in base alla consistenza numerica degli iscritti, ma anche con criteri qualitativi, desumibili dai modi, dagli strumenti, dagli spazi occupati, dai livelli e dalla significatività concreta degli atti dell'agire sindacale.

Richiamando le competenze costituzionalmente definite del CNEL, il presidente Marzano ritiene che l'organo da lui presieduto rappresenti la sede ideale per la raccolta e la documentazione dei dati associativi e di consenso elettorale dei sindacati nonché, per la certificazione ufficiale della rappresentanza degli attori sociali.

Tra gli esperti auditi, la professoressa Paola Olivelli osserva che è il pluralismo delle organizzazioni sindacali a porre il problema della rappresentatività. Il professor Carrieri ritiene opportuno che il legislatore intervenga con norme di legge solo una volta che le regole della rappresentanza siano state definite in modo concordato tra le parti. Infine, il professor Franco Carinci, ricordando il tentativo di riforma costituito dal cosiddetto « progetto di legge Gasperoni » (con cui nel corso della XIII legislatura si avviò, senza peraltro giungere a conclusione, un dibattito parlamentare su una possibile disciplina legislativa della rappresentanza e rappresentatività sindacale), invita a considerare il contributo che il legislatore può fornire in tale ambito (mettendo in conto le prevedibili resistenze sindacali), una volta che le parti sociali abbiano raggiunto un accordo sulla riforma degli assetti contrattuali.

## 2.6. Il fenomeno degli enti bilaterali.

Il ruolo cruciale che gli enti bilaterali possono svolgere nel processo di modernizzazione delle relazioni industriali in Italia è stato ampiamente riconosciuto nel corso delle audizioni.

Il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali ritiene che gli enti bilaterali costituiscono uno strumento essenziale per il passaggio a una stagione fondata su una nuova « complicità » tra capitale e lavoro, nonché una delle forme più significative attraverso le quali si concretizza l'idea del *welfare* complementare. Osserva che alla condivisione, nella dimensione aziendale, degli obiettivi e dei risultati dell'impresa da parte dei lavoratori (che potrebbe spingersi fino alla partecipazione agli utili), dovrebbe corrispondere, a livello territoriale, la cogestione di tutti i servizi di promozione e sostegno della persona nel lavoro e nella società. In particolare, i settori nei quali gli enti bilaterali potrebbero agire — e in certa misura già agiscono — sono quelli della salute e della sicurezza, del collocamento, del sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria o di sospensione dal lavoro, della formazione professionale e della cosiddetta *long term care* (ossia il sostegno nel caso di non autosufficienza del lavoratore o di persone del suo nucleo familiare). A tale ultimo riguardo ricorda l'esperienza dei dipendenti delle compagnie di assicurazione, i quali, sulla base di un accordo fra ANIA (Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici) e organizzazioni sindacali, beneficiano di una forma assicurativa per cui al formarsi, a qualunque età, di una condizione di non autosufficienza, i lavoratori ricevono dall'assicurazione un'indennità di mille euro al mese. Gli organismi bilaterali possono inoltre trattare la sanità complementare (che non è più riservata soltanto ai dirigenti, ma la si trova anche nel contratto dei metalmeccanici), la previdenza complementare e persino la risoluzione delle controversie di lavoro. Ferma restando la natura privatistica degli enti bilaterali — il che esclude forme invasive di intervento

normativo pubblico — auspica tuttavia che si possa giungere, per via contrattuale, ad una efficacia *erga omnes* di fatto delle prestazioni fornite a beneficio dei lavoratori, attraverso strumenti che incentivino le imprese ad aderire (ad esempio prevedendo che il lavoratore il quale non può beneficiare delle prestazioni dell'ente debba essere ristorato con una quota aggiuntiva di salario da parte del datore).

Com'è noto il fenomeno degli enti bilaterali ha trovato particolare sviluppo, nel nostro Paese, nel settore dell'artigianato, che vanta una ventennale tradizione in materia. Di grande interesse, pertanto, è stato il contributo dei rappresentanti delle maggiori organizzazioni artigiane.

La Confartigianato, ricorda che il fenomeno della bilateralità si è inserito all'interno di un modello di relazioni industriali autonomo e differenziato rispetto agli altri comparti, in quanto caratterizzato da atteggiamenti più partecipativi e meno conflittuali, nonché dalla marcata dimensione territoriale delle dinamiche contrattuali. La bilateralità nel settore artigianale si è sviluppata, in particolare, nel settore della formazione professionale, ove opera un Fondo che vanta un elevatissimo numero di aderenti. Nel settore della sicurezza del lavoro, grazie agli accordi bilaterali risalenti al 1996, si è riusciti — come testimoniano i dati INAIL relativi al 2007 — a contenere considerevolmente la dinamica degli infortuni (ridotti nel 2007 del 4,2 per cento, a fronte di una media di tutti i settori dell'industria dell'1,2 per cento). A livello locale, grazie agli enti bilaterali (diffusi soprattutto nelle regioni del Centro-nord) è stato possibile fare fronte autonomamente e in modo efficace a situazioni di crisi e sospensione dell'attività. Sono da tempo in corso trattative, anche con i sindacati confederali, per estendere il metodo bilaterale al settore sanitario e previdenziale.

La Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA), evidenzia che la bilateralità e la territorialità sono aspetti essenziali di una realtà economica — quale quella artigiana —

caratterizzata da imprese di piccole e piccolissime dimensioni (con una media di 3,4 dipendenti per impresa).

Entrambe le organizzazioni del settore artigiano evidenziano, poi, l'importanza di un sostegno legislativo della bilateralità, che si è sviluppato nel corso degli anni '90 ma non ha ancora trovato una piena ed adeguata sistemazione dal punto di vista normativo. Ciò che viene sollecitato, in particolare, non è un intervento legislativo volto a prevedere l'efficacia *erga omnes* dei contratti, bensì la loro applicazione integrale. Esperienze positive a cui fare riferimento sono, ad esempio, quella del Fondo per la formazione continua, la quale trova fondamento in una normativa che impone un costo anche alle imprese che decidono di non aderire al sistema bilaterale, imponendogli un corrispondente versamento all'INPS da devolvere successivamente al finanziamento dell'attività formativa delle regioni. Un aspetto da non sottovalutare, in tale contesto, è anche quello della riconduzione di simili meccanismi di contribuzione alternativa (a carico dei datori non aderenti agli enti) all'interno della parte economica dei contratti, ciò che faciliterebbe anche la successiva redistribuzione su base regionale delle adesioni. Infine, altro profilo di grande rilievo è quello relativo alla disciplina dei controlli sull'erogazione delle prestazioni.

CONFAPI ritiene che tutte le politiche attive e passive del lavoro possano trovare nella bilateralità una risposta efficace. Ricorda, poi, che nel settore delle piccole e medie imprese (oltre 50.000) che fanno capo a Confapi, sono state realizzate numerose esperienze positive di bilateralità, in particolare nel settore della sicurezza, della formazione permanente continua e della previdenza integrativa. È in fase di valutazione, inoltre, l'ipotesi di istituire un ente bilaterale per la regolazione del rapporto di lavoro, che si estenda fino alla gestione del contenzioso.

L'UGL lamenta come la partecipazione al sistema della bilateralità sia di fatto preclusa ad alcune categorie di lavoratori, posto che questa si sviluppa prevalentemente

mente a livello territoriale, dove l'accesso di alcune organizzazioni sindacali non sempre è garantito.

La CLAAI osserva innanzitutto che gli enti bilaterali, in quanto prodotto della società civile ed espressione di democrazia, devono essere garantiti nella loro autonomia. L'ammontare spesso enorme delle risorse che gli enti bilaterali gestiscono e il rilievo pubblicistico delle funzioni da essi svolte, tuttavia, non escludono a priori la possibilità di un intervento pubblico, volto a valorizzare il ruolo di tali organismi e a garantirne — anche attraverso puntuali regole gestionali e deontologiche — trasparenza ed efficienza. Ovviamente tale regolamentazione deve essere demandata, in prima battuta, alla contrattazione collettiva; tuttavia, laddove il sistema non sia in grado di darsi autonomamente regole condivise ed efficaci, l'intervento del legislatore sarebbe giustificato ed opportuno. Al riguardo fa presente che manca, ad esempio, una normativa che regoli incompatibilità e possibili conflitti di interesse tra amministratori e funzionari. Richiamando l'esigenza di introdurre regole per la gestione dei bilanci, ricorda che attualmente la legge detta norme chiare ed efficaci per la gestione delle risorse del Fondo interprofessionale per la formazione continua (istituito nel 2001, il Fondo si alimenta con una trattenuta dello 0,30 per cento), prevedendo che le spese di funzionamento non possano superare l'8 per cento del totale.

### 3. Il secondo ciclo di audizioni (10-25 febbraio 2009).

Come detto, la sottoscrizione dell'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio ha indotto la Commissione a programmare un nuovo e rapido ciclo di audizioni, prima di procedere all'approvazione del documento conclusivo. Nel corso di questa fase sono stati ascoltati l'ARAN, talune delle organizzazioni dei datori di lavoro e dell'impresa (Confindustria e Confapi), le maggiori or-

ganizzazioni sindacali (CGIL, CISL, UIL e UGL) e l'ABI, con l'obiettivo di analizzare i contenuti salienti dell'accordo, individuare eventuali aspetti problematici e definire i possibili sviluppi connessi alla sua progressiva implementazione.

Il Presidente dell'ARAN, Massimo Massella Ducci Teri, esprime una valutazione complessivamente positiva dell'Accordo del 22 gennaio, in primo luogo, in quanto esso afferma con chiarezza l'unicità del modello contrattuale nel settore pubblico e privato. In via generale, ritiene che l'Accordo costituisca un tassello della più ampia riforma del lavoro pubblico, attualmente all'esame del Parlamento, da cui discenderanno — una volta tradotta in legge tale riforma — i contenuti necessari all'implementazione dell'Accordo.

Venendo ai profili di maggiore interesse per il settore pubblico, osserva innanzitutto che la durata triennale dei contratti comporterà evidenti effetti di semplificazione del sistema. In tale quadro, anche la previsione nei contratti collettivi di un meccanismo che consenta di definire *ex ante* la copertura economica per la vacanza contrattuale costituisce un indubbio elemento di razionalizzazione. Per quanto concerne la dinamica degli effetti salariali, auspicando che la fase pre-negoziale volta all'individuazione delle risorse destinate alla contrattazione non comporti i ritardi registrati sovente in passato, giudica positivamente il fatto che la verifica di eventuali scostamenti tra inflazione prevista e inflazione reale avvenga alla scadenza del triennio contrattuale, essendo una scelta coerente con i meccanismi di appostamento delle risorse proprie dei bilanci pubblici.

Quanto alla contrattazione di secondo livello, ricorda che nel lavoro pubblico essa è ampiamente diffusa, interessando il 95 per cento delle pubbliche amministrazioni. Peraltro, laddove essa non è stata sempre praticata (come nel caso degli enti locali), ciò è dovuto non ad una mancanza di volontà di contrattare, bensì unicamente al fatto che le condizioni economiche dell'ente non lo consentono.

Pertanto, l'elemento di garanzia previsto nell'Accordo dovrebbe essere ricono-

sciuto solo a condizione che vi sia l'indisponibilità dell'amministrazione a sedersi al tavolo delle trattative, senza mettere in discussione i limiti propri dei bilanci di ciascun ente.

Ritiene tuttavia essenziale agire sull'aspetto qualitativo della contrattazione di secondo livello, evitando elargizioni « a pioggia » o progressioni di carriera basate solo sull'anzianità, al fine di legare i benefici economici a meccanismi di valutazione dei risultati, in linea con quanto già previsto, del resto, dagli ultimi contratti di settore.

Sul versante della bilateralità, dopo aver spiegato le ragioni strutturali — legate al fatto che la contrattazione non può incidere sui bilanci degli enti pubblici — che ne impediscono la diffusione come nel settore privato, ricorda il grande esempio di bilateralità costituito dai fondi di previdenza complementare, che sono stati realizzati tramite la contrattazione e che stanno progressivamente interessando tutti i comparti. Ritiene, peraltro, che il campo dove sicuramente gli strumenti della bilateralità potrebbero dare grandi risultati nel settore pubblico è quello della mobilità guidata del personale. Infine, per quanto attiene alla questione della rappresentanza, compiacendosi del fatto che il sistema realizzato dall'ARAN nel settore pubblico sia stato da molti valutato positivamente, osserva tuttavia che esso appare poco adatto a piccole realtà aziendali private, ove sarebbe necessario individuare meccanismi che consentano di collegare il sistema del voto a realtà dimensionali — anche a carattere territoriale — più ampie.

Paolo Luigi Maria Galassi, presidente della CONFAPI, giudica molto positivamente l'intesa raggiunta con l'Accordo quadro del 22 gennaio, che rappresenta la base di partenza, non solo per una revisione del sistema di relazioni industriali (che dovrà consentire di pervenire a modelli contrattuali più adeguati alle esigenze delle PMI), ma anche per analizzare, nell'attuale situazione di crisi ormai generalizzata, le difficoltà proprie del mondo del lavoro in ciascun settore produttivo.

Quanto all'IPCA (l'indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia, assunto dall'Accordo stesso a nuovo elemento di recupero dell'inflazione), osserva che le preoccupazioni di alcuni sull'effettiva idoneità di tale meccanismo ad assicurare la tutela del potere d'acquisto dei lavoratori paiono infondate, ove si consideri che il soggetto terzo a cui sarà affidato il compito di elaborarlo verrà individuato con la partecipazione di tutte le parti sociali, le quali giocheranno un ruolo fondamentale anche al momento della verifica di eventuali scostamenti rispetto all'inflazione reale.

Venendo agli effetti della grave crisi economica in atto ed agli strumenti per fronteggiarla, osserva in primo luogo che le PMI con meno di 15 dipendenti (circa l'80 per cento del totale), costrette in questi mesi a ridurre il proprio personale, soffrono in realtà un danno aggiuntivo assai grave, costituito dal fatto che vengono a privarsi di un patrimonio di *know how* faticosamente accumulato: sarà dunque difficoltoso ripartire — con costi aggiuntivi non indifferenti — una volta che, superata crisi, sarà necessario ricostituire i precedenti organici. Il sistema delle PMI ha quindi tutto l'interesse a rafforzare il sistema di garanzie esistenti per i lavoratori e a produrre uno sforzo, anche economico, per contenere gli effetti più deleteri della crisi stessa. A tale proposito, dopo aver sottolineato l'importante ruolo della bilateralità, ricorda che la CONFAPI si è espressa a favore di un prelievo contributivo aggiuntivo finalizzato a consentire alle PMI un più ampio accesso agli ammortizzatori sociali.

Alberto Bombassei, vicepresidente per le relazioni industriali, affari sociali e previdenza della Confindustria, esprime in primo luogo soddisfazione per la firma di un accordo che, dopo lunghi anni di trattative, consentirà di avvicinare le relazioni industriali nel Paese agli standard dei paesi più evoluti. Deve invece prendere atto con rammarico del rifiuto della CGIL di firmare l'accordo, nonostante il grande sforzo di mediazione messo in atto proprio per andare incontro alle richieste che

da tale organizzazione sindacale provenivano. Si augura che ci siano margini di recupero, a partire dalla stipula degli accordi interconfederali, ai cui tavoli verrà ovviamente invitata anche la CGIL.

Entrando nel merito dell'Accordo del 22 gennaio, osserva che i punti più qualificanti riguardano la durata dei contratti, l'IPCA, il doppio livello di contrattazione e il connesso elemento di garanzia, nonché la disciplina delle clausole di uscita.

Per quanto concerne la durata dei contratti, ritiene che un rinnovo ogni tre anni sia una soluzione adeguata, soprattutto se si determinerà un effettivo intervallo temporale di tale durata fra un rinnovo e l'altro, consentendo così ad imprese e lavoratori di avere un significativo periodo di stabilità e certezze in ordine ai reciproci diritti e doveri.

Con riferimento all'IPCA, ricorda che i sindacati avevano posto una questione pregiudiziale, consistente nell'abbandono del criterio dell'inflazione programmata e nell'introduzione di un indice di carattere previsionale. Dopo un lungo confronto è stata accettata l'idea di costruire l'IPCA, ossia un indice previsionale triennale depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati, costruito sulla base di un parametro europeo. Si tratta di una innovazione sostanziale che garantisce una maggiore salvaguardia del potere d'acquisto e che consentirà di uscire dalle polemiche che negli ultimi anni hanno reso ingestibili i rinnovi dei contratti nazionali. Nel momento in cui è stato superato il meccanismo dell'inflazione programmata a favore di un'inflazione prevista, è stato necessario precisare anche come si determina l'incremento dei minimi tabellari. È stato stabilito, quindi, che il dato di inflazione prevista per il triennio sarà applicato ad una base di calcolo formata da alcune voci determinate a livello interconfederale, ma, ovviamente, da valorizzare nell'ambito delle singole categorie.

Per quanto riguarda il doppio livello di contrattazione, sono stati introdotti importanti elementi di novità (tra cui l'attivazione di un « elemento di garanzia », nella misura ed alle condizioni concordate nei

contratti nazionali, a favore dei lavoratori dipendenti da aziende nelle quali non si esercita la contrattazione di secondo livello e che non percepiscono altri trattamenti economici individuali o collettivi rispetto a quanto previsto dal contratto nazionale), i quali, unitamente ad adeguate politiche di defiscalizzazione e decontribuzione, contribuiranno a promuovere la contrattazione decentrata, garantendo maggiore aderenza tra aumenti di produttività e incrementi salariali.

Quanto alle « clausole di uscita », ossia la possibilità di derogare il contratto collettivo nazionale, osserva che si tratta di un principio di cui il Fondo Monetario Internazionale, la BCE e la Commissione Europea stanno da tempo proponendo l'introduzione. Considerato, poi, che il principio è già stato condiviso anche da organizzazioni della CGIL in contratti nazionali di categoria, l'unico vero elemento di novità è dato dalla possibilità che siano i contratti stessi a definire modalità per la stipula di accordi in deroga. Va considerato, inoltre, che la soluzione delle clausole di uscita era il perno attorno al quale ruota la proposta della « Commissione Giugni » del 1997.

Osserva, poi, che nuove regole in materia di rappresentanza delle parti nella contrattazione collettiva, così come procedure di conciliazione ed arbitrato definite dall'autonomia collettiva, costituiscono l'essenziale corollario dell'impianto di riforma definito dall'Accordo del 22 gennaio. Si tratta, peraltro, di due elementi che vanno ad intrecciarsi con i contenuti del disegno di legge governativo sugli scioperi nel settore dei trasporti pubblici di recente presentato dal Governo.

Al riguardo ritiene che un corretto equilibrio tra iniziative legislative ed esercizio dell'autonomia collettiva sia in grado, se pienamente sviluppato, di realizzare un sistema di relazioni sindacali moderno ed adeguato alle esigenze produttive del Paese.

Infine, per quanto concerne il dibattito sugli strumenti da mettere in campo per affrontare la crisi economica in atto, auspica l'estensione degli ammortizzatori so-

ciali alle categorie di lavoratori che ne sono prive, anche se non può negarsi che il problema vero è quello di reperire le risorse per finanziare una tale operazione. Al riguardo, dopo avere ricordato che la spesa previdenziale italiana è assai più elevata della media europea, invita a riflettere sull'opportunità di rimettere seriamente in agenda la questione dell'innalzamento dell'età pensionabile.

Luigi Angeletti, segretario generale della UIL, dopo aver ricordato che la sua organizzazione sindacale già da molti anni ha posto il problema del superamento dell'Accordo del 1993, spiega i motivi che hanno indotto la UIL a firmare l'Accordo del 22 gennaio. In primo luogo, la conferma di un doppio livello di contrattazione (che non rappresenta certo un dato scontato, come dimostra l'esperienza di altri paesi dove c'è solo il livello nazionale e aziendale) appare essenziale in una realtà produttiva frammentata come quella italiana. Accanto alla contrattazione aziendale, tuttavia, è opportuno valorizzare anche quella territoriale, ma — non essendo possibile imporle entrambe in modo perentorio — la scelta di compromesso è stata quella di confermarne la praticabilità e di auspicarne l'incentivazione fiscale e contributiva.

Quanto all'IPCA, ritiene che si tratti di una scelta condivisibile, che segna il necessario superamento di un meccanismo — quello dell'inflazione programmata definito dal Governo — che soprattutto negli ultimi anni non ha dato buona prova di sé. L'inflazione programmata, oltretutto, implica una precisa scelta politica e si lega all'esigenza di disinflazionare l'economia, che ha senso in un contesto nel quale le autorità pubbliche abbiano realmente il potere di determinare prezzi e tariffe e, quindi, di realizzare una effettiva politica dei redditi. Il fatto, poi, che l'IPCA sia un indicatore unico applicabile, a determinate condizioni, anche al settore pubblico, implica che il Governo rinuncia in parte al controllo dell'andamento retributivo nel pubblico impiego. Rispetto alla previsione per cui l'IPCA viene depurato dell'inflazione energetica importata, ritiene che si

tratti di una scelta obbligata, poiché ciò da cui occorre proteggersi sono gli aumenti di prezzo improvvisi dell'energia. Rimane, tuttavia, sul tappeto il problema da risolvere in tempi brevi del soggetto a cui affidare il compito di determinazione dell'IPCA. Al riguardo, ricorda che in un primo momento si è pensato di affidare il compito alla Banca d'Italia o all'ISTAT, ma per ragioni diverse entrambi gli enti non si sono, al momento, dichiarati disponibili.

Grande importanza la UIL annette alla parte dell'Accordo del 22 gennaio relativo agli enti bilaterali, soprattutto ove si consideri che il sistema di protezione sociale italiano non è né universale, né omogeneo. L'obiettivo verso il quale tendere deve essere, quindi, quello di estendere la bilateralità anche all'interno di realtà produttive di piccole dimensioni, facendo leva sulle forme associative dei lavoratori e delle imprese operanti a livello territoriale.

Quanto, infine, allo sciopero nei servizi pubblici essenziali, ritiene necessario regolamentare non già il diritto dei singoli lavoratori di scioperare, bensì la prerogativa delle organizzazioni sindacali di proclamarlo, introducendo una norma volta a prevedere che solo le organizzazioni sindacali che rappresentano almeno il 51 per cento dei lavoratori coinvolti possano farlo. In alternativa, si dovrebbe stabilire la necessità di un referendum tra i lavoratori. In settori molto delicati, caratterizzati da una estrema esiguità delle unità lavorative indicate (si pensi ai controllori di volo), bisognerebbe invece considerare l'ipotesi di consentire unicamente scioperi « virtuali », tali da limitare le ricadute del conflitto alle sole parti interessate e di garantire una piena tutela dell'utenza.

Raffaele Bonanni, segretario generale della CISL, ritiene che l'Accordo del 22 gennaio rappresenti un passo avanti importante, che raccoglie molte delle rivendicazioni storiche della sua organizzazione sindacale. Fa presente che all'Accordo si è giunti, dopo numerosi tentativi purtroppo andati a vuoto negli anni passati, a seguito di un lungo e laborioso sforzo di confronto e mediazione con tutte le parti sociali.

Rammaricandosi per la mancata sottoscrizione da parte della CGIL, auspica che nei prossimi mesi, a partire dagli imminenti rinnovi contrattuali e dai numerosi adempimenti previsti per l'implementazione per l'accordo medesimo (soprattutto per quanto attiene alla definizione delle regole sulla rappresentanza e rappresentatività sindacale), si concretizzino le condizioni per una ricomposizione del dissenso, affinché si possa riprendere a marciare uniti nell'interesse del Paese e dei lavoratori, in un momento di grande difficoltà per tutti. Venendo al merito dell'accordo, sottolinea in primo luogo l'importanza di aver previsto un doppio livello di contrattazione, ricordando come si tratti di un dato (che rappresenta una peculiarità del sistema italiano di relazioni industriali) niente affatto scontato, ove si consideri che fino a quattro anni fa la posizione di Confindustria e delle altre organizzazioni datoriali era quella dell'alternatività dei due livelli.

Altro aspetto di grande rilievo è il nuovo indicatore di inflazione previsionale triennale (IPCA), più elevato e credibile del tasso di inflazione programmata fissato dal Governo, con un meccanismo di recupero certo alla fine del triennio contrattuale degli scostamenti tra l'inflazione prevista e quella effettiva e la previsione della copertura dei nuovi contratti dalla data di scadenza dei precedenti.

Fa presente che con il nuovo indicatore previsionale per l'inflazione i salari aumenterebbero del 2,1 per cento in più nel triennio 2009-2011 rispetto al tasso di inflazione programmata del Governo per lo stesso periodo, mentre la copertura economica dei nuovi contratti dalla data di scadenza dei precedenti e il nuovo meccanismo di recupero degli scostamenti, renderanno più rapida e sicura la difesa del potere d'acquisto dei lavoratori.

Per quanto concerne il fondamentale tema della rappresentanza, la CISL si dichiara disponibile, al fine di dare prontamente seguito a quanto previsto dall'accordo, a cercare un'intesa sui criteri di misurazione della rappresentatività, a partire dal sistema adottato, con buoni risultati, del pubblico impiego. Si tratta di un

tema che si intreccia inevitabilmente con quello dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, che necessita anch'esso di una disciplina adeguata al fine di evitare — fermo restando il diritto individuale di astensione dal lavoro sancito dall'articolo 40 della Costituzione — le degenerazioni che troppo spesso si verificano a danno degli utenti e degli stessi lavoratori non aderenti. Sulla base di un'intesa raggiunta dalle parti, poi, sarebbe opportuno che il Parlamento ne recepisce i criteri essenziali, traducendoli in legge ai fini di un'applicazione generalizzata.

Infine, ricordando le peculiarità del settore edile, caratterizzato da una forte dispersione aziendale, sottolinea l'importanza di sviluppare la contrattazione decentrata anche a livello territoriale, nonché di promuovere lo sviluppo della bilateralità, soprattutto nei settori caratterizzati da precarietà e da più bassi livelli di tutele.

Guglielmo Epifani, segretario generale della CGIL, chiarisce in primo luogo che i motivi della mancata sottoscrizione da parte della CGIL dell'Accordo quadro del 22 gennaio — al di là delle letture che ne sono state data in chiave politica — sono esclusivamente di carattere sindacale e vanno ricondotti al fatto che numerosi aspetti dell'Accordo, sui quali si è tentata fino all'ultimo una mediazione, non possono essere condivisi. In primo luogo, il documento non definisce con una omogeneità accettabile il rapporto tra lavoro pubblico e privato, come dimostra, in particolare, il fatto che il recupero degli eventuali scostamenti tra inflazione prevista e inflazione reale avverrà in tempi diversi. Per quanto concerne la contrattazione di secondo livello, poi, l'Accordo non innova in alcun modo il Protocollo del 1993, limitandosi a prevedere la contrattazione aziendale, senza alcuna possibilità di diffondere realmente la contrattazione a livello di sito, filiera o territorio.

Venendo al sistema definito per la dinamica degli effetti economici, basato su un nuovo indice previsionale (IPCA), osserva preliminarmente che — se è vero che il meccanismo dell'inflazione program-

mata introdotto dal Protocollo del 1993 non ha consentito di recuperare pienamente l'inflazione e ha contribuito a schiacciare la produttività verso il basso — è altresì innegabile che tali effetti si sono resi più evidenti soprattutto da quando si è affermata la pratica di definire l'inflazione programmata senza il contributo delle organizzazioni sindacali. L'analisi dei dati degli ultimi anni dimostra inequivocabilmente che con i Governi di centro-destra l'inflazione programmata si è attestata a circa la metà di quella reale, mentre con i Governi di centro-sinistra lo scarto è sempre stato assai ridotto.

Ritiene, altresì, che il nuovo sistema basato sull'IPCA sia inaccettabile per un duplice ordine di motivi.

In primo luogo, depurare l'IPCA dall'inflazione energetica importata significa accollarne il relativo costo interamente sui lavoratori. Peraltro, se è vero che l'effetto inflazionistico dei beni energetici importati rappresenta un problema di cui tenere conto, è altresì vero che rispetto al Protocollo del 1993 — che prevedeva un'analoga depurazione — la situazione è enormemente cambiata, in quanto l'euro ha sostituito la lira e non si pone più, pertanto, il problema del deprezzamento della divisa nazionale e del mutamento delle ragioni di scambio, che esisteva allora. Al riguardo ricorda che la proposta della CGIL, che ha visto la totale indisponibilità delle controparti, era quella di far pagare l'inflazione energetica importata per un terzo allo Stato, per un terzo ai datori di lavoro e per un terzo ai lavoratori. Infine, invita a considerare che nel 2009 l'IPCA, depurato dall'inflazione energetica importata, risulterebbe maggiore dello 0,6 rispetto ai prezzi al consumo, con effetti paradossali ove si consideri che ci si trova in un periodo di forte crisi economica.

In secondo luogo, il meccanismo definito per l'individuazione della base di calcolo impedisce di per sé il pieno recupero del potere di acquisto dei salari. In quanto operante a livello centrale, il meccanismo in questione non consente di tenere conto del « valore punto » e delle basi di calcolo come storicamente definite

dai vari contratti collettivi, precludendo quella flessibilità settoriale che invece è di fondamentale importanza anche in un momento di crisi economica come l'attuale (si consideri, ad esempio, che mentre tutto il comparto metalmeccanico è già in grave sofferenza, lo stesso non può dirsi per il settore alimentare).

Altro punto critico dell'Accordo quadro è, ad avviso della CGIL, la derogabilità dei contratti nazionali. L'aver introdotto formalmente tale principio in termini generali significa che, d'ora innanzi, nessun reale argine potrà essere posto a una ampia diffusione delle clausole di uscita, con pericolose ripercussioni sulla stessa « tenuta » del contratto nazionale ed effetti deleteri soprattutto nei settori meno strutturati (nel trasporto pubblico locale, ad esempio, la situazione di crisi generalizzata autorizzerebbe una pratica assai ampia di tali clausole).

Questione delicata è anche quella della bilateralità. Si tratta certamente di un fenomeno importante, che va sostenuto e sviluppato. Tuttavia, occorre guardarsi dal rischio di eccessi e degenerazioni, sempre possibile in assenza di una *governance* chiara e condivisa. Occorre escludere — ad avviso del segretario Epifani — conflitti di interesse, stabilire che gli enti bilaterali non possono in alcun caso finanziare sindacati e associazioni di imprese e, in particolare, escludere che diritti fondamentali dei lavoratori (si pensi alla cassa integrazione) possano essere condizionati (come previsto da norme recenti, la cui costituzionalità appare assai dubbia) al previo intervento finanziario degli enti bilaterali.

Quanto al tema della rappresentatività sindacale, ritiene che vada affrontato separatamente rispetto alle questioni del diritto di sciopero. Anche su tale ultimo aspetto, desta perplessità l'ipotesi delineata dal Governo di consentire la proclamazione degli scioperi solo ad organizzazioni sindacali che rappresentino più del 50 per cento dei lavoratori del settore. In ogni caso, su entrambe le questioni sarebbe opportuno che una soluzione concordata tra le parti (che

mutui ad esempio il sistema misto iscritti/voti del pubblico impiego) preceda una eventuale disciplina legislativa.

Invita, poi, a considerare l'opportunità di aprire un discorso sui contratti di solidarietà, che possono rappresentare — attraverso adeguate incentivazioni — uno strumento aggiuntivo utile in un momento di crisi come quello attuale. Come dimostra l'esperienza tedesca, infatti, tali contratti consentono alle imprese, in periodi di momentanea contrazione dell'attività produttiva, di evitare licenziamenti e, quindi, di perdere manodopera formata.

Conclusivamente, ritiene che l'Accordo quadro del 22 gennaio delinea un sistema molto accentrato e burocratizzato, che non lascia spazio alla flessibilità che sarebbe necessaria per una gestione moderna delle relazioni industriali. Diversamente da quanto è stato sostenuto da alcuni, il fatto che su di esso non sia stato trovato l'accordo di tutte le parti sociali non renderà certo agevole il prosieguo delle relazioni sindacali; la CGIL, in ogni caso, ha fatto la sua parte, con proposte di mediazione di assoluto buon senso, che non sono state tuttavia accolte. La stessa opportunità di rinviare la sottoscrizione dell'Accordo di alcuni mesi — considerando il periodo di crisi e la mancanza di rinnovi contrattuali a breve — non è stata presa in considerazione. In ogni caso, la CGIL non si sottrarrà al suo ruolo in futuro, dichiarandosi disponibile a sedere a tutti i tavoli ai quali verrà invitata, valutando nel merito le proposte che verranno formulate.

Renata Polverini, segretario generale dell'UGL, giudica importante l'Accordo quadro — sottoscritto dalla sua organizzazione con l'assunzione di una precisa responsabilità di politica sindacale — che punta ad una valorizzazione del contratto collettivo nazionale e ad un pieno riconoscimento del ruolo delle rappresentanze sindacali unitarie e aziendali. In particolare, ritiene che l'implementazione del secondo livello di contrattazione renda possibile — anche attraverso forme di sgravi ed incentivi fiscali — legare gli aumenti retributivi dei lavoratori alla produttività,

conciliando gli interessi delle imprese con quelli dei lavoratori e fornendo a questi ultimi (e alle organizzazioni sindacali) maggiori opportunità di partecipazione nell'azienda.

Esprime, poi, apprezzamento per le nuove modalità di calcolo dell'inflazione attesa, che prevedono il coinvolgimento di un organo terzo nella definizione dell'indice previsionale, il cosiddetto IPCA. Ritiene infatti che tale nuovo sistema possa consentire l'individuazione di un indice previsionale più vicino all'inflazione reale e, rimettendo all'autonomia delle parti sociali la valutazione dell'effettivo scostamento, permetta ai lavoratori di recuperare potere di acquisto a far data dalla scadenza dei contratti collettivi nazionali, ponendo fine al meccanismo delle erogazioni *una tantum*, necessariamente legato al ritardo nei rinnovi contrattuali. Giudica, infine, l'accordo non particolarmente stringente sulla questione della definizione del « valore punto » — ovvero il valore economico attribuito ad ogni punto di inflazione ai fini del calcolo delle retribuzioni — lasciando un certo margine affinché esso sia individuato dai vari settori.

In merito alla questione della tassazione dei redditi da lavoro dipendente, fa notare che l'Accordo quadro segna un momento importante nel processo di convergenza tra lavoro privato e lavoro pubblico, prevedendo la possibilità che gli incentivi fiscali previsti nell'ambito della contrattazione privata di secondo livello si estendano anche al comparto pubblico, pur nel rispetto dei vincoli imposti dal bilancio statale. Su tale aspetto, in particolare, osserva che l'impegno del Governo a rendere strutturali gli sgravi contributivi e fiscali legati ai premi aziendali e di risultato permette di stimare una maggiore disponibilità reddituale che, nel caso di premio di 500 euro, varia da 111 a 184 euro, mentre, nel caso di premio di 1500 euro (con reddito compreso tra 20.000 e 35.000 euro), sale a 496 euro.

In tema di bilateralità, sottolinea l'esigenza di sottoporre gli enti ad un sistema di garanzie che ne assicuri la trasparenza e consenta la partecipazione di tutti i

soggetti muniti di adeguata rappresentatività, rilevando comunque la necessità di salvaguardare la centralità della competenza pubblica, soprattutto in materia di ammortizzatori sociali. Su questo ultimo tema auspica la messa in campo di tutti gli strumenti possibili da parte dell'Esecutivo — soprattutto per le categorie che ne sono allo stato escluse — agendo anche per favorire l'erogazione del credito alle piccole e medie imprese.

Sull'argomento della rappresentatività e della rappresentanza della parti sociali, che giudica strettamente connesso alla valorizzazione degli enti bilaterali e della contrattazione di secondo livello, richiama l'attenzione sulla necessità di raggiungere un'intesa tra le parti — eventualmente accompagnata da una legislazione di sostegno — su un sistema di regole che prenda in considerazione anche la capacità di contrattare delle rappresentanze imprenditoriali e che tenga conto di criteri di valutazione ulteriori rispetto a quelli attuali. Inoltre, in merito ad un possibile intervento legislativo del Governo sul diritto di sciopero nel servizio pubblico di trasporto, sul quale si dichiara disponibile ad avviare una discussione con l'Esecutivo, richiama la necessità di contemperare il diritto dei cittadini alla mobilità con il diritto allo sciopero dei lavoratori, riconosciuto come diritto individuale dalla Costituzione, auspicando comunque sull'argomento il raggiungimento di una preventiva intesa tra le parti sociali.

Infine, esprime rammarico per la mancata menzione, all'interno dell'accordo, del contratto di distretto e di filiera, che avrebbe potuto costituire un elemento di ulteriore garanzia nei confronti dei lavoratori, soprattutto in quella realtà aziendali dove la contrattazione di secondo livello risulta di più difficile attuazione. Al contrario, giudica il sistema della contrattazione territoriale non idoneo a coprire il fabbisogno della realtà imprenditoriale italiana, considerate le caratteristiche complesse e variegiate del sistema produttivo, che non sarebbero in quel caso tenute in debito conto — soprattutto per quanto concerne talune zone del Mezzogiorno —

comportando inoltre quel tipo di negoziazione un rischio molto più elevato di centralizzazione della decisione.

Corrado Faissola, presidente dell'ABI, dopo aver sottolineato che l'Accordo quadro del 22 gennaio è stato sottoscritto in un clima di solidarietà tra i diversi sindacati del settore, ha rivendicato la capacità del sistema bancario italiano di operare processi di riorganizzazione e di concentrazione, che gli hanno consentito di competere con i più grandi gruppi bancari a livello mondiale. Si è così provveduto, con proprie risorse, a rinnovare e qualificare le dotazioni organiche di personale, nonché a smaltire in forma consensuale le procedure di esubero, stipulando una quantità rilevante di accordi a livello nazionale, aziendale, interaziendale e territoriale, che hanno consentito di gestire la ristrutturazione del sistema senza gravi tensioni sociali. Sottolinea, quindi, l'alta percentuale di giovani laureati occupati presso le imprese bancarie, nonché l'aumento del tasso di occupazione femminile.

Ritiene che, in un contesto di crisi globale, il settore bancario italiano, nonostante si siano registrate delle inevitabili perdite, abbia saputo mantenere un buon livello di stabilità nella fornitura dei servizi, senza gravare sul bilancio pubblico, pur dovendo scontare una posizione di minor favore rispetto agli altri Paesi dell'Unione europea, determinata da un maggior costo del lavoro e da un trattamento meno vantaggioso in materia fiscale.

In tema di detassazione dei premi della parte di salario correlata ai risultati aziendali, che ritiene costituisca uno dei punti qualificanti dell'Accordo del 22 gennaio, pone in evidenza la farraginoso normativa che disciplina le modalità con cui le banche possono accedere a tali forme di incentivo fiscale, sollecitando un intervento normativo che semplifichi le procedure e faciliti la verifica dei requisiti d'accesso. Auspica inoltre un'estensione più generale al sistema bancario di quelle agevolazioni fiscali e contributive di cui già beneficiava alla fine degli anni '90, consi-

derata l'attuale situazione di ricavi fortemente in calo e valutate le rilevanti perdite sui crediti.

Dopo aver rinviato ai prossimi mesi per una valutazione più complessiva dell'effettivo impatto della crisi economica sul versante occupazionale, che ritiene tuttavia abbia già inciso notevolmente sulle piccole imprese, dichiara la propria disponibilità a promuovere la stipula di un accordo di carattere generale, che riguardi tutto il settore bancario, al fine di attivare meccanismi per l'anticipazione dei trattamenti di cassa integrazione ai lavoratori che ne abbiano diritto. Al riguardo, in particolare, ricorda che importanti intese in merito sono state già raggiunte a livello locale, con la predisposizione anche di una apposita modulistica.

#### 4. Conclusioni e proposte.

Come anticipato in precedenza, con il presente documento conclusivo si è ritenuto opportuno far seguire, ad una prima parte ricognitiva (sufficiente ad offrire una sintesi delle posizioni emerse nel corso dei due cicli di audizioni), una seconda parte di natura più direttamente propositiva, che si pone l'obiettivo di verificare ed orientare le eventuali iniziative che possono provenire dal versante parlamentare.

Prima di avviarsi in questa riflessione, peraltro, appare opportuno svolgere compiutamente una premessa, che fa riferimento alla piena e incondizionata accettazione di quel diritto sindacale « vivente », emerso nel vuoto attuativo dell'articolo 39, secondo comma e seguenti, della Costituzione, e che risulta consolidato da tutto un coerente indirizzo legislativo a partire dallo Statuto dei diritti dei lavoratori e consacrato dalla stessa giurisprudenza costituzionale: diritto sindacale fondato sul primato dell'autonomia collettiva, riconosciuta come capace di organizzarsi e di agire liberamente.

In questo senso, non vi sono dubbi sul fatto che dall'indagine conoscitiva emerga un'effettiva volontà di « auto-riforma », nonché una tendenziale convergenza di

posizioni, all'insegna di una sostanziale continuità rispetto al passato: non un rovesciamento, ma un aggiornamento del sistema esistente, che tenga conto al tempo stesso del cambio avvenuto nel contesto socio-economico e di qualche « difetto » o, addirittura, « effetto perverso » venuto alla luce nel corso di oltre un quindicennio, da 1993 ad oggi. Nessuno dubita, infatti, che nell'attuale fase di crisi economico-produttiva (che nel 2009 genererà, con ogni probabilità, i suoi maggiori e più pericolosi effetti) le priorità assolute siano quelle della difesa dei posti di lavoro e del sostegno ai redditi. In questo ambito, spetterebbe al sistema delle relazioni industriali (*in primis*, imprese e sindacati) lavorare all'attuazione di una riforma condivisa dei meccanismi contrattuali, la quale — come previsto anche dall'Accordo-quadro del 22 gennaio scorso — punti con forza su modelli partecipativi basati sull'assunzione di idonee responsabilità nelle scelte strategiche di sviluppo. Pertanto, non è detto né auspicabile che l'accordo del 22 gennaio costituisca l'atto fondativo di un nuovo modello di relazioni industriali non condiviso da tutti i principali attori e protagonisti. Tutti i soggetti auditi nella seconda parte dell'indagine hanno posto l'accento sul proseguimento del processo negoziale — tramite gli accordi interconfederali, prima, i contratti collettivi, poi — da portare avanti senza esclusioni pregiudiziali, essendo il documento del 22 gennaio un accordo di principi da tradurre in intese negoziali.

Nei paragrafi seguenti si tenterà, quindi, di esporre le osservazioni e proposte in modo organico, partendo da quanto acquisito nel corso dell'indagine e immaginando come dar vita — attraverso un'azione sui punti centrali del problema e trattando anche argomenti sviluppati in misura più marginale dagli stessi soggetti auditi — alle prospettive di riforma del sistema vigente, tenendo ovviamente presente quanto delineato nell'Accordo sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 e degli sviluppi che esso prefigura.

#### 4.1. Il raffronto tra modelli.

Se è stato chiarito, anche nella precedente sezione ricostruttiva, quali siano i principali punti di interesse nell'odierno dibattito sulle prospettive di riforma del sistema (tra cui va concordemente segnalata l'opportuna finalità di pervenire ad una riduzione del numero dei contratti, contenuta nell'Accordo-quadro), è altrettanto essenziale ricordare che — per il passato — dato che il punto di partenza è costituito dal Protocollo del 23 luglio 1993, da questo è necessario partire, tenendo conto sia del testo di verifica del Protocollo del 23 luglio 1993, elaborato nel 1997 dalla « Commissione Giugni », sia dal cosiddetto « Patto di Natale » del 1998.

A prima vista, anche dagli atti dell'indagine emerge un duplice elemento di discontinuità del citato documento rispetto al confronto attuale, che attiene al contesto istituzionale complessivo in cui si collocava il sistema di contrattazione collettiva: dato, il primo, dallo stretto ed inscindibile collegamento — allora previsto — fra l'obiettivo del contenimento della crescita dei prezzi, cui era finalizzata una politica dei redditi costruita su un'inflazione programmata e attuata per via della concertazione e di una contrattazione altamente centralizzata; costituito, il secondo, dal tentativo — allora effettuato — di una regolamentazione retributiva tendenzialmente comune dell'intero universo del lavoro subordinato — privato o pubblico che fosse il datore — cui era funzionale la cosiddetta « privatizzazione del pubblico impiego ».

Il primo elemento di discontinuità è ora dato dal cambio di obiettivo e di meccanismo: non più il contenimento della crescita dei prezzi, perseguito per mezzo di un tasso di inflazione programmato, definito in sede « politica » come quello « auspicato » e consegnato alla concertazione e ad una contrattazione fortemente centralizzata e sovraccaricata; bensì il mantenimento del potere d'acquisto, per il tramite di un tasso di inflazione « previsto », individuato in sede « tecnica ».

Tale circostanza, come emerso nel corso del secondo ciclo di audizioni, ha trovato traduzione nell'Accordo del 22 gennaio 2009 con il nuovo indice previsionale costruito sulla base dell'IPCA (l'indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia), depurato della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati (di cui vi era un esplicito riferimento anche nel Protocollo del 1993), la cui previsione sarà affidata a un soggetto terzo: sotto questo profilo, peraltro, occorrerà tenere conto della possibilità della creazione di una diversa dinamica fra una politica economica generale di iniziativa del Governo (basata, in primo luogo, sui dati macroeconomici contenuti nel DPEF), che resterà ancorata ad un tasso di inflazione programmata, e una contrattazione collettiva pubblica e privata, che sarà condotta all'insegna di un tasso di inflazione « prevista », con una relativa autonomia reciproca. In tal senso, taluni dei soggetti intervenuti nel secondo ciclo di audizioni hanno avanzato il dubbio che, alla fine, il nuovo indice dei prezzi risulti meno flessibile e crei maggiori problemi di quelli derivanti dall'applicazione del protocollo del 1993, quando, al momento della verifica biennale, era previsto un aggiustamento delle tabelle retributive che tenesse conto, se del caso, dell'andamento dell'inflazione reale.

Per converso, i principali sostenitori dell'Accordo hanno fatto presente che è, questa, una valutazione che va tuttavia commisurata ad un preciso dato di fatto: la revisione degli indicatori da prendere a riferimento per le dinamiche retributive costituiva il cuore di un confronto aperto da anni, essendo comune la richiesta di tutte le organizzazioni sindacali — richiesta poi accolta in via di principio dalla Confindustria nel documento del 10 ottobre 2008 — di superare il meccanismo dell'inflazione programmata, contenuto nel Protocollo del 1993, che pure aveva garantito, non senza problemi, una certa stabilità delle relazioni industriali. Le parti che si sono schierate a favore dell'intesa hanno altresì ricordato, a questo proposito, che anche nell'Accordo quadro di

gennaio è previsto un momento, « nel corso della vigenza del contratto », in cui le parti saranno chiamate a verificare gli eventuali scostamenti fra inflazione « prevista » ed inflazione « reale », allo scopo di erogare le eventuali differenze.

In questo senso, occorre anche considerare che il problema è esploso, in passato, per il sensibile divario fra tasso di inflazione programmata — fissato unilateralmente dal Governo — e tasso di inflazione « prevista », ritenuto condivisibile dalle parti sociali, sia pure con qualche essenziale distinguo. Questo divario ha dato luogo, soprattutto nel corso del 2008, a un acceso dibattito che ha finito per influenzare non solo l'atteggiamento delle organizzazioni sindacali al tavolo delle trattative, ma anche la ricerca stessa di un nuovo indicatore per gli incrementi retributivi. Coloro che hanno siglato l'Accordo, pertanto, sostengono che tale problema dovrebbe, dunque, essere destinato a ridimensionarsi, perché, nel tempo presente di recessione internazionale ed interna, il tasso di inflazione programmato ha finito per avvicinarsi a quello reale, mentre la preoccupazione anti-inflattiva cede necessariamente il passo alla difesa e alla crescita del potere d'acquisto, ponendo la questione di una politica capace di coniugare solidarietà e ripresa economica trainata dalla domanda.

Da altri interlocutori auditi (in particolare, dal segretario generale della CGIL) è stato osservato che il nuovo impianto pecca di eccessiva centralizzazione e burocratizzazione, soprattutto laddove individua un'unica base di calcolo ai fini dell'applicazione dell'indicatore e un unico valore-punto, sottraendo alle categorie quelle scelte che storicamente hanno trovato forma nella contrattazione collettiva nazionale e ad esse appartengono, mentre occorrerebbe, invece, realizzare ogni possibile sforzo per far sì che non vi sia, soprattutto nell'ambito degli accordi interconfederali, alcun elemento in grado di creare problemi o produrre un funzionamento non corretto del meccanismo del « valore-punto ».

Tale considerazione non viene condivisa da quanti ritengono che vi fosse l'esigenza di superare la precedente situazione in cui la base di calcolo degli incrementi retributivi era, nei fatti, concordata volta per volta sulla base di criteri non oggettivi. A loro avviso, infatti, una lettura puntuale dell'accordo mette in evidenza che non è previsto un unico « valore-punto », la cui definizione resta affidata alle scelte dei CCNL, sulla base delle voci retributive che i successivi accordi interconfederali stabiliranno.

Conclusivamente, è il caso di ribadire che un sistema che opera sulla base di meccanismi unitari rappresenti un vantaggio in termini applicativi e di contenimento del conflitto; parimenti, tuttavia, non vanno trascurate le esigenze di flessibilità — esigenze riconosciute da tutte le parti sociali e quindi recuperabili nel prosieguo del negoziato — proprie di un sistema produttivo fortemente differenziato ed articolato al suo interno, che soprattutto in una situazione di crisi come quella attuale richiederebbe elasticità e capacità di adattamento delle regole contrattuali alle differenti situazioni economiche settoriali.

Ciò che, peraltro, resta ancora da decidere — ma si tratta di una valutazione da rimettere alle parti — è l'individuazione dell'organismo che sarà chiamato a fornire i « dati ufficiali » per la determinazione dell'indice dei prezzi, auspicandosi, in tal senso, il ricorso al contributo dei principali istituti pubblici operanti nell'ordinamento (*in primis*, la Banca d'Italia).

Sotto un profilo più generale, poi, occorre rimarcare anche l'assoluta opportunità della scelta di una durata triennale dei contratti, considerato che quella biennale — come emerso da parte di numerosi interlocutori della Commissione — è sostanzialmente fallita o, quanto meno, superata.

Passando, poi, al secondo elemento di discontinuità rispetto al passato, si osserva che esso è costituito dal diverso approccio che i diversi interlocutori hanno avuto nei confronti del processo di omogeneizzazione tra lavoro pubblico e lavoro privato, inaugurato dalla legge n. 422 del 1992 e

sancito nel Protocollo del 1993 ed ora assunto come obiettivo anche dall'Accordo del 22 gennaio. Taluni dei soggetti auditi hanno espresso la convinzione che il processo di omogeneizzazione abbia compiuto un deciso passo in avanti, mentre per altri le residue differenze (in particolare per quanto riguarda gli indicatori per le dinamiche retributive) finiranno per rendere più apparente che sostanziale l'omogeneizzazione tra i due grandi settori del lavoro dipendente. In questo ambito, anche per le dinamiche che caratterizzano l'attuazione dei principi posti in materia di lavoro pubblico dall'Accordo del 22 gennaio, risulta quanto mai opportuno evitare che l'attenzione sia limitata al solo settore privato, lavorando quindi — anche nella fase attuativa — affinché sia possibile dare piena applicazione al processo di omogeneizzazione delle regole contrattuali fra settore privato e pubblico privatizzato. Visto che il Governo, su delega conferita dal Parlamento con l'approvazione della cosiddetta « legge Brunetta », dovrebbe ora modificare ampiamente il testo unico n. 165 del 2001, appare opportuno che l'eventuale aggiornamento di quel sistema contrattuale inaugurato dal Protocollo del 1993, come condiviso dal settore privato e dal settore pubblico privatizzato, venga tenuto ben presente nella decretazione delegata destinata alla riforma della legislazione vigente. A tal fine, peraltro, potrebbe essere utile fare anche riferimento a quanto contenuto — sul versante dei rapporti tra lavoro pubblico e privato — nella relazione finale di valutazione del Protocollo del 1993, prodotta dalla cosiddetta « Commissione Giugni » alla fine del 1997.

In termini riassuntivi, non può non rilevarsi che da un raffronto con il passato emerge l'opportunità — nel contesto della complessiva revisione del sistema come configurata dal più volte citato Accordo tra le parti e nel quadro di una crisi economica come quella attuale — di affrontare i problemi esistenti con un approccio innovativo, anche e soprattutto nella fase di attuazione concreta della riforma.

Per un verso, infatti, è importante tornare a richiedere alle parti sociali di

valutare la revisione degli assetti delle relazioni sindacali considerando anche nuovi strumenti operativi, mirati in primo luogo alla salvaguardia dei posti di lavoro: si tratta, in questa direzione, di capire come favorire l'assunzione collettiva di responsabilità, ridistribuire i carichi di lavoro anche al fine di scongiurare la delocalizzazione delle imprese, verificare i margini per una riduzione contrattata degli orari, rafforzando ed estendendo la contrattazione nei territori e nelle aziende.

Ugualmente, al fine di conseguire i risultati per cui esse sono state previste in termini di creazione e/o difesa dell'occupazione, l'Accordo del 22 gennaio ha previsto la possibilità di introdurre consensualmente le cosiddette « clausole d'uscita », che consentono, entro certi limiti e a precise condizioni, di derogare a livello aziendale e/o territoriale alla disciplina negoziata a livello nazionale. Tali clausole dovrebbero comportare, comunque, sempre la consensualità della deroga, verificata e validata dalle stesse organizzazioni firmatarie dei contratti collettivi derogati, tanto che si parla di « derogabilità presidiata » dalle parti sociali stipulanti. Ad esse, inoltre, dovrebbe spettare il potere di autorizzare le suddette clausole, sia per le materie oggetto della deroga, sia per i limiti di contenuto e di operatività temporale della deroga stessa, come definito nell'esperienza italiana dalla contrattazione collettiva del settore chimico.

Peraltro, per contribuire — anche nel breve periodo — a fronteggiare l'emergenza occupazionale, oltre ad una valida politica degli ammortizzatori sociali, è anche auspicabile un'accelerazione dei tempi di erogazione degli strumenti di sostegno, per la quale appare essenziale l'intervento del sistema bancario (sul modello di quanto realizzato dalle banche di credito cooperativo), di modo che gli accordi raggiunti in talune realtà locali (in base ai quali gli istituti di credito anticipano, senza oneri e costi a carico di lavoratori e imprese, la cassa integrazione guadagni ai dipendenti delle imprese che ne richie-

dono il pagamento diretto da parte dell'INPS) possano essere consolidati e generalizzati.

Nel quadro degli interventi di natura contrattuale che la crisi in atto richiede, poi, si dovrebbe valutare adeguatamente anche la possibilità di ampliare il ricorso a uno strumento — quale quello dei contratti di solidarietà (pur con tutti i limiti propri dell'istituto nell'ordinamento italiano) — che in altri contesti europei (si pensi alla Germania e al suo ripetuto utilizzo da parte della *Wolkswagen*) ha prodotto risultati di indubbio rilievo nella difesa dell'occupazione e nella riduzione dei costi sociali connessi alle crisi d'impresa.

Si tratta, in sostanza, di individuare una nozione più articolata di relazioni sindacali, che ponga in essere ogni possibile intervento finalizzato a dotare il Paese di un sistema moderno e utile ad affrontare con più certezza anche il futuro sviluppo sociale.

#### 4.2. *La natura dei contratti collettivi e il problema della rappresentanza (ragionare su una Authority per le relazioni collettive).*

La continuità fra vecchio e nuovo sistema contrattuale è data *in primis* dalla riconferma, nel settore privato, del principio del reciproco riconoscimento, quale unico titolo di ammissione al tavolo contrattuale. Il che è assolutamente in linea con un ordinamento intersindacale che si ritiene legittimato ad una libera auto-organizzazione ed auto-gestione, ma ripropone inevitabilmente gli stessi problemi già anticipati nel Protocollo e considerati nella relazione finale della « Commissione Giugni » del 1997. Senza considerare, peraltro, che la mancata firma dell'Accordo del 22 gennaio scorso da parte della maggiore organizzazione sindacale come numero di iscritti è avvertita, da tutti i soggetti intervenuti in audizione dopo il raggiungimento dell'intesa, come un elemento assolutamente significativo e da valutare con la massima cautela nel momento in cui si passerà a tradurre in atti concreti i termini dell'intesa stessa.

Per tali ragioni, il primo problema aperto — in un contesto simile — è (e rimane) quello dell'efficacia del contratto collettivo, con una differenza di fondo: per il contratto categoriale, la via diretta ed automatica di un'estensione *erga omnes* resta bloccata dalla mancata attuazione dell'articolo 39 della Costituzione, secondo una consolidata giurisprudenza costituzionale, che ha conosciuto due sole eccezioni sostanziali (peraltro argomentate in maniera da non sembrare tali), cioè la contrattazione di comparto nel pubblico impiego privatizzato e la contrattazione relativa all'individuazione delle prestazioni indispensabili e delle misure idonee a garantirle in caso di scioperi nei servizi pubblici essenziali.

Pertanto, la sola via rimasta aperta è stata quella, indiretta e mediata emblematicamente, rappresentata — da un lato — dall'articolo 36 della Costituzione, che la giurisprudenza ha utilizzato per definire la retribuzione proporzionata e, comunque, sufficiente, facendo riferimento proprio alla contrattazione collettiva di categoria; e, dall'altro, dall'articolo 36 dello Statuto dei lavoratori, che rappresenta l'esempio classico di una legislazione che promuove l'estensione dell'efficacia della stessa contrattazione collettiva, subordinando alla sua osservanza la percezione di benefici fiscali e contributivi o l'instaurazione di rapporti di concessione e di appalto con le pubbliche amministrazioni.

Per il contratto aziendale, invece, non pare porsi il problema costituzionale rappresentato dall'articolo 39, quarto comma, della Costituzione, in quanto esplicitamente riferito al solo contratto categoriale; sicché rimarrebbe nel potere del legislatore ordinario un eventuale intervento che gli conferisse quella efficacia generalizzata di cui la giurisprudenza lo ritiene attualmente privo.

Se questi sono i punti dirimenti della natura dei contratti, va peraltro rilevato che, sia pure in termini e modi diversi, il problema dell'efficacia rinvia a quello della rappresentanza/rappresentatività degli agenti contrattuali; cioè ad un ulteriore problema che rileva particolarmente nella

sempre più frequente casistica di contrattazione delegata, cioè prevista dalla legge, in deroga, sostituzione, integrazione della disciplina legale, nella prospettiva di una gestione consensuale del mercato del lavoro. Rinviata *sine die* una modifica dell'articolo 39, quarto comma, che restituisca al legislatore una discrezionalità oggi preclusagli in materia di estensione dell'efficacia della contrattazione collettiva condotta da associazioni sindacali legittimate in base ad una data rappresentanza e/o rappresentatività (e svuotata dal referendum abrogativo la portata dell'articolo 19 dello Statuto con riguardo alla maggiore rappresentatività), non resta ora che confidare sulla capacità di auto-regolamentazione delle stesse parti sociali, cui potrebbe essere offerta una sponda istituzionale, eventualmente per via di una apposita *authority*, cioè di un'Autorità indipendente per le relazioni collettive. Tale Autorità — la cui natura potrebbe anche essere valutata in sede di riforma dell'attuale « Commissione di garanzia », come prefigurata dal recente disegno di legge governativo sullo sciopero nei servizi pubblici di mobilità (di cui si parlerà in seguito) — dovrebbe essere composta da figure di alta professionalità ed effettiva indipendenza — anche con riguardo alle organizzazioni espresse dalle parti sociali — e dotate di *curricula* di elevatissimo profilo, in modo da escludere i rischi di una composizione non propriamente adeguata, che talvolta si sono verificati in occasione della nomina di altri organismi indipendenti. Si pensa, dunque, ad un'Autorità non di stretta emanazione governativa, caratterizzata da forti profili di garanzia per le parti, che potrebbe farsi carico, direttamente od indirettamente:

a) di costruire una « banca dati » delle deleghe sindacali e delle consultazioni per la nomina delle r.s.u., la quale serva da referente nella selezione degli agenti contrattuali;

b) di indire e gestire forme di consultazione fra i lavoratori interessati, nel caso di una perdurante divisione fra le stesse organizzazioni sindacali, tale da poter portare o aver già portato ad accordi separati.

#### 4.3. *Le ipotesi di un nuovo modello per il « doppio livello » di contrattazione.*

Sulla base di una riflessione come quella sviluppata nei paragrafi precedenti, che appare pienamente coerente anche con l'Accordo-quadro siglato tra le parti sociali, è evidente l'apertura di un processo — nel nuovo sistema contrattuale sempre costruito sul « doppio livello » — orientato ad un maggior decentramento: un contratto categoriale più « leggero » nella parte normativa, ristretta quantitativamente (istituti essenziali) e qualitativamente (principi e criteri a scapito dei dettagli) e più « asciutto » nella parte economica (difesa del potere d'acquisto). Questo, però, sempre nell'ambito di un sistema fortemente articolato, secondo quanto previsto al centro, con il coordinamento affidato ad elementi soggettivi (l'esistenza di una relazione fra gli agenti negoziali dell'uno e dell'altro livello) ed oggettivi (la presenza di clausole di rinvio dall'uno all'altro livello).

Il grado di un tale spostamento — che, come detto in precedenza, evoca una transizione delle relazioni sindacali e dei contratti verso territorio ed azienda, secondo un principio che è stato definito di « sussidiarietà sociale » — è evidentemente condizionato dal fatto che il contratto nazionale ha un ambito di applicazione assai più ampio, essendo la contrattazione aziendale svolta in non più di un terzo delle aziende interessate, anche se, poi, trattandosi di quelle grandi e medio-grandi, in quel « terzo » è occupato qualcosa come i due terzi dei lavoratori. Anche ammesso che fosse stato introdotto nel contratto di categoria un obbligo a trattare a livello aziendale esteso a tutte le aziende associate, e non solo a quelle che già riconoscano tale livello, si tratterebbe pur sempre di un mero obbligo a « sedersi al tavolo », ma non a concludere un accordo. Il che dà ragione del progetto sindacale di valorizzare la contrattazione territoriale, che potrebbe essere superato solo praticando la contrattazione aziendale (la quale, tuttavia, contrasta con l'esperienza a tutt'oggi fatta dalla stessa contrattazione