

1. Programma e obiettivi dell'indagine.

Nella prospettiva di modernizzazione e adeguamento del complessivo sistema delle relazioni sindacali, la XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) ha avviato, in coincidenza con l'inizio della XVI legislatura, una indagine conoscitiva diretta a comprendere – partendo dalla valutazione dei risultati prodotti dal Protocollo tra le parti sociali del 1993 (e delle sue possibili prospettive di revisione) – quale possa essere, alle soglie del secondo decennio del secolo, il nuovo assetto delle relazioni industriali e del sistema della contrattazione nel Paese, anche al fine di rispondere con efficacia alle esigenze delle aziende e dei lavoratori e, più in generale, di un sistema produttivo nazionale che ogni giorno deve confrontarsi con le sfide derivanti dall'apertura dei mercati e dalla globalizzazione. Nel pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali, la Commissione ha quindi inteso compiere un approfondimento su una pluralità di aspetti legati alle dinamiche contrattuali, che – anche a seguito del complesso sviluppo della crisi economica innescatasi, nella parte finale del 2008, a livello mondiale – finiscono per incidere in misura rilevante sulle politiche che l'Italia potrà e dovrà attivare per rispondere con efficacia alla attuale situazione congiunturale.

In particolare, la Commissione si è proposta di comprendere quale possa essere l'evoluzione del sistema delle relazioni industriali e della contrattazione in Italia e, in questo ambito, quali debbano essere – considerati sia singolarmente, sia in interazione reciproca – gli obiettivi di un possibile nuovo sistema, in termini di tutela dei diritti dei lavoratori, di competitività del sistema produttivo nazionale, di politiche dei redditi e di sviluppo. La stessa Commissione, peraltro, si è riservata di verificare gli strumenti attraverso i quali perseguire tali obiettivi, approfondendo alcune questioni di particolare rilevanza legate al sistema dei contratti collettivi, nell'ottica di acquisire utili elementi per una possibile evoluzione della realtà italiana.

Le audizioni svolte dalla Commissione nel corso dell'indagine in un periodo di otto mesi (dal 25 giugno al 25 febbraio 2009) si sono articolate in due cicli. Al termine del primo ciclo di audizioni (25 novembre 2008), nelle more dell'esame parlamentare di una prima proposta di documento conclusivo dell'indagine (formalizzata dalla presidenza nella seduta dell'8 gennaio 2009), è intervenuto un fatto nuovo di grande rilievo, costituito dalla sottoscrizione dell'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali, del 22 gennaio 2009. Attesa la rilevanza dei contenuti dell'Accordo e del nuovo scenario che

esso inevitabilmente prefigura (considerato anche che l'intesa originariamente non è stata firmata da tutte le organizzazioni e, dopo la firma apposta – con qualche giorno di ritardo – dalle associazioni mancanti, non è stata sottoscritta dalla sola CGIL), la Commissione ha quindi convenuto sull'opportunità di sospendere l'esame del documento conclusivo, al fine di svolgere un ulteriore (e breve) ciclo di audizioni con talune parti sociali, individuate per il loro particolare ruolo.

Nel complesso, le audizioni hanno assicurato un confronto molto approfondito con i soggetti coinvolti e hanno consentito di tracciare un quadro piuttosto completo delle problematiche esistenti, mettendo in luce il positivo contributo che le istituzioni rappresentative, in primo luogo il Parlamento, possono dare ad una riforma del sistema delle relazioni industriali e della contrattazione, in particolare attraverso forme di legislazione di sostegno. In questo senso, il presente documento è strutturato in tre parti essenziali: con le prime due si intende illustrare i principali elementi di valutazione e di conoscenza forniti nel corso, rispettivamente, del primo ciclo e del secondo ciclo di audizioni; con la terza, invece, ci si propone di evidenziare talune proposte conclusive, anche in vista della possibile adozione di specifiche iniziative in materia.

2. I principali elementi emersi dal primo ciclo di audizioni (25 giugno-25 novembre 2008).

Nel corso del primo ciclo di audizioni dell'indagine sono emersi numerosi spunti di riflessione ed elementi di conoscenza, che hanno fornito alla Commissione un significativo quadro d'insieme della situazione, sicuramente utile all'individuazione di adeguate soluzioni.

Per tali ragioni, nel rinviare per il dettaglio ai resoconti delle audizioni effettuate, si riportano di seguito le principali questioni analizzate, articolate in una descrizione che si propone di aggregare i punti più qualificanti dei singoli contributi forniti.

2.1. Il protocollo del 23 luglio 1993.

Il fatto che il Protocollo del 23 luglio 1993 (« Protocollo ») abbia rappresentato uno spartiacque nell'evoluzione delle relazioni industriali del Paese è stato ampiamente riconosciuto da parte di tutti i soggetti intervenuti: esso ha portato alla definizione di nuovi rapporti tra le parti sociali e tra queste e il Governo, segnando l'avvio della stagione della concertazione e della politica dei redditi. Al giudizio quasi unanime sul suo rilievo, si accompagnano, tuttavia, valutazioni differenziate sugli sviluppi che ha avuto e sugli effetti che ha prodotto nel corso del quindicennio dal 1993 al 2008.

Un'articolata disamina della sua ricaduta sull'economia è stata fornita dalla Banca d'Italia. Fino al 1993, l'operare del meccanismo di indicizzazione, la mancanza di coordinamento tra i vari livelli di contrattazione e l'esperienza fortemente conflittuale delle relazioni

industriali avevano reso difficile controllare la dinamica retributiva. Dopo, in virtù del nuovo sistema, c'è stato un abbattimento del tasso d'inflazione: almeno per gli anni '90, proprio il tasso d'inflazione programmata (TIP), perno del processo concertativo-contrattuale, ha concorso ad indirizzare la dinamica salariale lungo un sentiero compatibile con la stabilità dei prezzi, contribuendo a frenarne le aspettative di rialzo. Grazie anche a questo ancoraggio, le pressioni inflazionistiche provenienti dalla svalutazione del 1994-1995 e dal rialzo del prezzo del petrolio nel 2000-2001 non si sono trasferite alla dinamica dei salari e quindi dei costi di produzione, evitando così ulteriori aumenti dei prezzi al consumo (*second round effects*).

Questo è avvenuto con una sostanziale stazionarietà delle retribuzioni contrattuali medie del settore privato, che, tra il dicembre 1993 e il settembre 2008, registrano un aumento complessivo dell'1,4 per cento. A questo si accompagna un'insoddisfacente crescita della produttività del lavoro, misurata dal valore aggiunto a prezzi costanti per unità di lavoro occupata. Essa è aumentata nell'industria di appena lo 0,5 per cento all'anno dal 1995 al 2007, contro il 3,3 nel decennio precedente; un andamento analogo si è registrato nel complesso del settore privato, con tassi di crescita, rispettivamente, dello 0,5 per il periodo 1995-2007 e del 2,3 per cento per il periodo 1985-1995.

La stagnazione della produttività ha inciso negativamente sul costo del lavoro per unità di prodotto (Clup), dato dal rapporto tra il costo unitario e la produttività del lavoro, aumentato di oltre il 30 per cento tra il 1994 e il 2007 e di oltre il 20 per cento tra il 2000 e il 2007. L'aumento è risultato assai più marcato di quello registrato in Francia e in Germania, proprio a causa della dinamica più lenta della produttività del lavoro nel Paese.

Non si è diffusa, come auspicato dalle parti sociali, la contrattazione integrativa. Sempre secondo la Banca d'Italia, dal 2002 al 2007, nelle imprese industriali con almeno venti addetti (che nel 2006 rappresentavano il 70 per cento dell'occupazione dipendente nell'industria) circa la metà dei dipendenti avrebbe ricevuto premi aziendali aggiuntivi, contrattati o concessi unilateralmente; mentre, nelle imprese di servizi privati non finanziari con almeno venti addetti (che rappresentano oltre la metà dell'occupazione dipendente del settore) la copertura dei premi aziendali avrebbe interessato circa un terzo dei dipendenti. Gli incrementi medi corrisposti in azienda avrebbero contribuito per circa 0,5-0,8 punti percentuali alla dinamica annua delle retribuzioni, risultando maggiori nelle imprese dell'industria, in quelle più grandi e in quelle del Centro-Nord. Anche in presenza di un contratto aziendale, l'incidenza delle voci stipendiali legate alla *performance* dell'impresa è risultata limitata e discontinua.

Il ministro Sacconi, dopo aver richiamato le condizioni assai particolari nelle quali maturò l'accordo del 1993, evidenzia come esso avrebbe avuto un significato in un certo senso «risarcitorio» per il sindacato rispetto agli accordi precedenti. Si sarebbe trattato di un accordo con un fortissimo impianto burocratico e con una rigida proceduralizzazione, tanto del dialogo tripartito, quanto

delle relazioni industriali dirette tra le parti, tale da produrre bassi salari, bassa produttività e scarsa efficienza nelle pubbliche amministrazioni.

Complessivamente positivo, invece, il giudizio delle parti sociali. Secondo Confindustria, il Protocollo del 1993 avrebbe risposto in modo efficace ai problemi che intendeva affrontare. Tale confederazione ritiene, però, che negli ultimi anni le regole sull'adeguamento dei salari siano state ampiamente disattese, ove si consideri che buona parte dei rinnovi contrattuali sono stati fatti disconoscendo l'inflazione programmata; e conclude, quindi, che la principale lacuna dell'accordo sia stata la mancanza di regole chiare circa le conseguenze dell'inosservanza delle procedure codificate, sì da giustificare l'attenzione prioritaria accordata nelle Linee guida del 10 ottobre 2008.

Anche la CGIL ritiene che il Protocollo del 1993 abbia funzionato bene per alcuni anni, ma successivamente abbia creato problemi soprattutto nei settori più deboli dove si è riscontrato un ritardo cronico nella conclusione delle tornate contrattuali: nel settore del terziario, del commercio e del turismo, almeno un rinnovo su due è avvenuto nei tempi previsti; analogo fenomeno ha riguardato il settore pubblico privatizzato; c'è stato, inoltre, il mancato decollo della contrattazione di secondo livello, rimasta confinata a pochi settori ed imprese. Il tutto ha determinato la perdita di una significativa copertura delle retribuzioni dei lavoratori, sia sul piano della difesa che della crescita del loro potere d'acquisto in base e in relazione alla dinamica della produttività in certi settori.

La CISL ha enfatizzato proprio la scarsa diffusione della contrattazione decentrata, in particolare quella aziendale, riconducibile anzitutto ad un'eccessiva centralizzazione tutta imperniata sulla dimensione nazionale; scarsa diffusione, questa, che avrebbe finito per penalizzare la stessa crescita della produttività, non debitamente incentivata e premiata.

Secondo la Lega nazionale delle cooperative e delle mutue, il Protocollo è stato il risultato di un grande accordo di scopo, ha fornito alle relazioni industriali un sistema di regole condivise per la contrattazione collettiva, contribuendo considerevolmente al raggiungimento di importanti obiettivi per il Paese, a cominciare da quello prioritario costituito dall'ingresso nella moneta unica europea.

Anche Confapi ritiene che il Protocollo abbia avuto un ruolo importante nel controllo dell'inflazione, impedendo la rincorsa perversa tra prezzi e retribuzioni e determinando le condizioni per l'ingresso dell'Italia nell'area dell'euro. Ricorda, tuttavia, che esso prevedeva una sua possibile revisione dopo una fase sperimentale, al fine di adeguarlo alle esigenze di un mondo dell'economia e del lavoro in costante evoluzione. Essendo ormai trascorsi quindici anni dalla sua adozione, è arrivato il momento di una sua revisione complessiva.

Del tutto negativo è, invece, il bilancio che ne trae Rifondazione Comunista. Per effetto di quell'accordo, ad avviso dei rappresentati di quel partito, le retribuzioni da lavoro dipendente hanno perso oltre dieci punti percentuali a favore di profitti e rendite. Inoltre, i propositi

redistributivi insiti nella contrattazione aziendale, mai decollata in misura adeguata, sono miseramente falliti.

2.2. *Il ruolo delle istituzioni pubbliche.*

Numerosi interventi si sono soffermati sul possibile ruolo delle istituzioni pubbliche nel sistema delle relazioni industriali.

A giudizio del ministro Sacconi, il confronto tra le parti sociali dovrebbe svolgersi all'interno di un quadro fondato su libertà e responsabilità, non burocratizzato o irrigidito da discipline pubblististiche. Nel dichiararsi contrario all'introduzione di una legislazione sulla rappresentatività degli attori sociali, osserva che l'unico ruolo che le istituzioni potrebbero utilmente svolgere per favorire la dialettica tra le parti è di tipo informativo. Si dichiara, quindi, contrario anche ad un obbligo legislativo di presentazione dei bilanci, in quanto ciò contrasterebbe con la dimensione privatistica che deve caratterizzare attori sociali liberi e responsabili. Ciò non toglie, tuttavia, che sarebbe opportuno prevedere un obbligo di contabilità separata, in relazione alle funzioni di pubblico interesse svolte per conto dello Stato (si pensi ai patronati, ai centri di assistenza fiscale e all'attività formativa finanziata con risorse pubbliche).

Ripercorrendo brevemente la storia delle relazioni industriali degli ultimi decenni, passate dalla fase della « conflittualità » (fino al 1993) a quella della « apatia » (dal 1993 ad oggi), vede la necessità di aprire una nuova stagione di « complicità » tra capitale e lavoro, impeniata sulla dimensione aziendale e territoriale. A livello aziendale occorre una condivisione degli obiettivi, dei risultati e, quindi, degli utili, da realizzare anche attraverso piani finanziari partecipativi; prospettiva, questa, a cui sono state ispirate le recenti misure legislative di detassazione e decontribuzione, destinata a promuovere una maggiore connessione fra salari ed utili; al contempo, a livello territoriale è urgente un potenziamento delle forme di cogestione di tutti i servizi che promuovano la persona nel lavoro e nella società.

Ritiene, infine, che le poche funzioni che sarebbe utile assegnare alle istituzioni pubbliche potrebbero essere devolute ad una autorità pubblica indipendente per le relazioni industriali, da innestare eventualmente sulla già esistente Commissione di garanzia per il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

La Confindustria sottolinea l'importanza di incrementare e rendere strutturali le misure di decontribuzione e detassazione stabilite con il Protocollo per il *Welfare* del luglio 2007, nonché le analoghe misure sperimentali volte a incentivare la contrattazione di secondo livello introdotte dal decreto-legge n. 93 del 2008.

La CGIL ritiene essenziale che continui a sussistere un rapporto assai stretto tra modello contrattuale e politica dei redditi, secondo i principi che stanno alla base del Protocollo. Dopo aver ricordato che esso non si limitava a definire un quadro di regole per le relazioni industriali, ma estendeva il proprio ambito di intervento alle politiche del lavoro e al sostegno del sistema produttivo, definendo una cornice

complessiva entro la quale era chiamata a svolgersi la politica dei redditi, osserva che l'attuale Governo non ha purtroppo ritenuto di aprire un serio tavolo di discussione e confronto sulle misure indispensabili per la gestione della grave crisi attuale in vista del rilancio dell'economia.

Riguardo alle recenti misure legislative sulla detassazione di alcune componenti del salario, giudica che sia stato errato considerare lo straordinario uno strumento di redistribuzione del reddito; inoltre, afferma che sarebbe stato opportuno distinguere tra premi unilaterali e premi contrattati, nonché estendere la portata delle misure anche alla contrattazione territoriale.

La CISL, al pari della Lega delle cooperative e delle mutue, della Confcooperative e della Confapi, ritiene essenziale, in linea generale, il ruolo del Governo, a partire dalla incentivazione dei premi di produttività, che costituisce uno strumento irrinunciabile per promuovere lo sviluppo della contrattazione di secondo livello. Occorre, tuttavia, anche affrontare i problemi delle tariffe e dei prezzi, in una logica coerente ed unitaria.

Analoghe considerazioni sono avanzate dalla UIL e dalla CIDA, che ritengono in particolare urgente ampliare la platea dei beneficiari delle recenti misure di detassazione.

La UIL, in particolare, ha rappresentato con chiarezza l'esigenza di un sistema fiscale equo, che preveda una forte riduzione della pressione fiscale sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti e sulle pensioni, al pari del rafforzamento dei premi di risultato e della decontribuzione del salario variabile.

L'Unione Generale del Lavoro (UGL), intervenendo sui provvedimenti di detassazione adottati dal Governo, riterrebbe opportuno legare in qualche modo le misure relative alla parte variabile del salario con la partecipazione dei lavoratori agli utili e alle decisioni aziendali. Inoltre, andrebbero studiati meccanismi per estenderne l'operatività anche ai lavoratori atipici.

La Confederazione Nazionale dell'Artigianato (CNA) ha sottolineato il ruolo essenziale che può svolgere il Governo nel sostegno e nella promozione della bilateralità, anche mediante interventi legislativi volti a conferire formale veste giuridica agli accordi raggiunti dalle parti.

A giudizio della Banca d'Italia, una riduzione del prelievo fiscale sul lavoro evita distorsioni e incentiva la crescita, ma andrebbe applicata alla platea più vasta possibile. Misure selettive che stimolino la contrattazione integrativa potrebbero favorire un riequilibrio tra il livello nazionale e quello aziendale; ma, poiché introdotte in deroga ai principi di neutralità del prelievo, si giustificherebbero solo se contribuissero ad innalzare la produttività. Il che, peraltro, deve tener conto del rischio che una quota significativa delle agevolazioni vada a beneficio di imprese che avrebbero comunque registrato guadagni di produttività, con effetti redistributivi regressivi.

Sempre stando alla Banca d'Italia, per il buon funzionamento del mercato del lavoro appare essenziale perseguire una riforma sistematica degli ammortizzatori sociali, volta soprattutto ad affermare l'universalità della copertura assicurativa, che ora varia tra settori e

tipi di occupazione, escludendo ampie fasce di lavoratori. Una struttura adeguata può consentire non solo di attutire i costi sociali del processo di ristrutturazione delle imprese e di riallocazione del lavoro; ma può anche migliorarne gli esiti in termini di efficienza, prevedendo per le persone che perdono il lavoro strumenti di riqualificazione e per l'impiego, volti ad accompagnarle nella ricerca di una nuova occupazione.

Il CNEL, infine, ha rimarcato il ruolo fondamentale che può avere il Governo, attraverso la leva fiscale, nella definizione del nuovo modello contrattuale.

2.3. La tutela del potere d'acquisto.

La questione della tutela del potere d'acquisto dei salari e quella degli strumenti più idonei a garantirla in un quadro di sostenibilità economica sono stati temi ampiamente affrontati da parte di tutti i soggetti audit. Gli interventi si sono soffermati, in particolare, sui pregi e sui difetti dei meccanismi attuali, discendenti dal Protocollo del 1993, nonché sull'ipotesi contenuta nelle Linee guida del 2008 (« Linee guida »).

Il Protocollo del 1993 prevede, come è noto, che la dinamica degli effetti economici dei contratti sia coerente con il tasso di inflazione programmata (TIP), assunto come obiettivo comune del Governo e delle parti sociali. Riguardo al funzionamento di tale sistema e agli effetti che ne sono derivati sulle dinamiche salariali, alcuni tra i soggetti audit hanno evidenziato lo scostamento frequente tra inflazione programmata e inflazione reale e la perdita di potere d'acquisto dei salari, cumulata nel tempo, che ne è derivata.

La Confindustria rileva preliminarmente che nel contesto dell'Unione monetaria europea l'indice di riferimento non può prescindere dal tasso di inflazione desumibile dall'obiettivo di stabilità dei prezzi perseguito dalla Banca centrale europea, che negli ultimi 10 anni ha mostrato una grande credibilità. Fa presente, quindi, che il nuovo indice previsionale, proposto nelle 'Linee Guida' del 10 ottobre 2008, ha il vantaggio di determinare un meccanismo chiaro, prevenendo il contenzioso. Ribadita l'importanza di tenere fuori la componente inflattiva importata per i beni energetici, osserva che il sistema, in caso di scostamenti significativi tra inflazione prevista e inflazione reale, contempla, a beneficio dei lavoratori, il recupero del differenziale con l'incremento dei minimi contrattuali relativi al terzo anno di vigenza del contratto. Quanto alla base di calcolo, il nuovo indice previsionale dovrebbe essere applicato ad un valore retributivo medio, assunto quale base di computo, composto dai minimi tabellari, dal valore degli aumenti periodici di anzianità (considerata l'anzianità media del settore) e dalle altre eventuali indennità in cifra fissa stabilite dal contratto nazionale. Si tratta, a differenza di quanto viene erroneamente affermato, di un meccanismo che coglie le diversità esistenti fra i vari settori produttivi, essendo per sua natura differenziate. Richiamando, infine, i risultati di una elaborazione del proprio centro studi, fa presente che le

nuove disposizioni configurerebbero una situazione di sicuro guadagno per i lavoratori. Nel triennio 2009-2011 le retribuzioni effettive aumenterebbero del 9,4 per cento, salendo nella media del sistema economico italiano e portando la retribuzione media linda annua da 26.768 euro a 29.180 euro, con un incremento di 2.503 euro nei tre anni. L'aumento delle retribuzioni reali, al netto cioè dell'inflazione, sarebbe quindi del 2,9 per cento, pari a 766 euro lordi annui, a prezzi costanti del 2008.

Sul meccanismo di adeguamento retributivo proposto da Confindustria nelle Linee guida si è espressa, in termini assai critici, la CGIL, la quale ha evidenziato, in particolare, che l'idea di utilizzare un indicatore che depuri l'inflazione da quella importata per i beni energetici determina un abbassamento della copertura rispetto all'inflazione reale. Nell'ipotesi contenute nelle linee guida, inoltre, viene prospettata una base di calcolo su cui esercitare l'aumento che è quantificabile, per una categoria come quella dei metalmeccanici, in una diminuzione di quello che viene definito « valore punto » pari a 2,20 euro, ciò da cui discenderebbe una perdita reale intorno al 10 per cento.

L'UGL sottolinea che depurare l'indice previsionale, come ipotizzato nelle linee guida, dall'inflazione importata, significa disconoscere la dinamica effettiva dei prezzi di molti beni di largo consumo, con gravi ripercussioni dei bilanci familiari.

Considerazioni analoghe sono state avanzate da Confedir-MIT, la quale si è peraltro dichiarata favorevole a individuare nell'IPCA il nuovo indicatore al quale fare riferimento nella contrattazione.

L'UGL ha sottolineato, inoltre, l'esigenza di un'azione strutturale sulla rilevazione del costo della vita, al fine di costruire un paniere effettivamente rappresentativo dei consumi familiari. A tale riguardo ha ricordato la positiva esperienza, troppo precocemente abbandonata, della partecipazione delle parti sociali ad una apposita commissione presso l'ISTAT. Quanto al meccanismo di adeguamento delle retribuzioni previsto dalle linee guida, osserva che esso si basa (contrariamente al tasso di inflazione programmato) su modalità quasi automatiche di definizione degli incrementi retributivi stabiliti dal contratto nazionale di settore. Gli aumenti retributivi stabiliti dal contratto nazionale, a cadenza triennale, sarebbero commisurati a una previsione di un tasso di variazione dei prezzi depurato dalle voci di inflazione importata relative ai beni energetici. Questa sarebbe applicata ad una retribuzione convenzionale comprendente le componenti salariali stabilite a livello nazionale (minimi retributivi, valore medio degli scatti di anzianità e altre componenti in cifra fissa stabiliti nei contratti di categoria). La previsione dell'indice sarebbe affidata ad un istituto terzo e basata su metodologie certe e condivise. Non sarebbero previsti meccanismi automatici per il recupero di eventuali scostamenti tra la dinamica anticipata dell'indice di riferimento e quella effettivamente realizzata. Il sistema, in particolare, si fonda su un indice previsionale triennale basato sull'IPCA, ossia l'indice dei prezzi al consumo armonizzato elaborato dall'Eurostat per l'Italia, depurato della componente di inflazione importata dall'Europa relativamente ai beni energetici.

La CISL ritiene che il nuovo meccanismo di indicizzazione sia, nel suo complesso, apprezzabile, soprattutto per quanto concerne l'affidamento ad un soggetto terzo del compito di individuare l'indice previsionale sulla base di uno stesso modello matematico e la previsione di un elemento di garanzia per cui, durante la vigenza del contratto, ma con una valutazione *ex post*, l'eventuale scostamento (al netto dell'inflazione importata per i beni energetici) potrà essere recuperato nei minimi contrattuali. Meritevole di ulteriori approfondimenti appare, invece, la questione della base di calcolo, essendo preferibile applicare quella esistente nei contratti nazionali che la prevedono e, in mancanza, una base omogenea costituita dai minimi tabellari, dalla contingenza conglobata e da eventuali scatti medi di settore.

La Lega nazionale delle Cooperative e delle mutue ritiene che l'indicatore deve continuare a rappresentare un riferimento programmatico, posto che il controllo dell'inflazione rimane un obiettivo fondamentale per la stessa salvaguardia del potere d'acquisto dei lavoratori. Occorre, però, che il riferimento venga individuato in termini più realistici di quanto non sia avvenuto in alcune occasioni del recente passato (e per ovviare a ciò può essere utile fare riferimento a valori europei) e che si addivenga alla definizione di un insieme di principi e criteri tali da rendere meno problematico e conflittuale il recupero di eventuali significativi scostamenti rispetto alla dinamica reale dei prezzi.

Il partito della Rifondazione comunista esprime una valutazione fortemente negativa del meccanismo basato sul tasso di inflazione programmata, evidenziando che dalla sua applicazione è derivata una perdita di 10 punti percentuali, dal 1993 ad oggi, delle retribuzioni da lavoro dipendente, a favore di profitti e rendite.

La Banca d'Italia osserva che la proposta in discussione tra le parti sociali (Linee guida) eliminerebbe i margini di incertezza circa l'indice di riferimento e rafforzerebbe il principio, presente in modo solo generico nell'accordo del 1993, secondo il quale l'indice deve essere depurato dall'inflazione importata. Il fatto di isolare le dinamiche salariali da *shock* di origine esterna rappresenta un aspetto assolutamente significativo e necessario di ogni ipotesi di accordo. L'utilizzo di un indice previsivo triennale affidato ad un istituto terzo permetterebbe di superare i contrasti che sorgono nella definizione del tasso di inflazione programmata, ma predetermina la crescita delle retribuzioni contrattuali per un triennio alla dinamica di un indice che, come ogni previsione, è incerto e può variare anche considerevolmente. Una possibile ancora per le aspettative di inflazione è costituita dall'obiettivo implicito della Banca centrale europea, quale si desume dalla definizione di stabilità monetaria, coerente con una variazione dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo nell'area dell'euro intorno al 2 per cento annuo nel medio termine. L'obiettivo di legare gli aumenti nominali delle retribuzioni contrattuali con quelli di un indice dei prezzi che non includa fattori esterni indipendenti dalle scelte degli attori nazionali, che non risenta della inevitabile incertezza e variabilità delle previsioni economiche, che preservi il perseguitamento della competitività media del sistema produttivo nel

confronto con i principali paesi concorrenti, suggerirebbe quindi di orientare l'adeguamento nominale verso l'obiettivo implicito della Banca centrale europea.

A favore di una soluzione di tale tipo si è espresso, peraltro, anche il CNEL.

Infine, gli esperti intervenuti sul tema hanno evidenziato, tra l'altro, i rischi dell'abbandono del tasso di inflazione programmato in un periodo di inflazione crescente. È stata, altresì, sottolineata l'esigenza che l'indice sia «realistico», in quanto solo in questo modo si stempera il problema del recupero successivo in caso di scostamento. Inoltre, è stata ribadita l'importanza del fatto che l'eventuale recupero non sia automatico ma oggetto di negoziato tra le parti. Tra gli esperti audit, inoltre, il professor Franco Carinci ha evidenziato la stretta correlazione tra obiettivo inflazionistico (sistema basato sull'inflazione programmata) e concertazione, sottolineando come la crisi di quest'ultima sia in realtà il frutto di una visione che intende rimettere le decisioni sugli incrementi retributivi salariali a meccanismi decisionali esterni alla sfera politica.

2.4. La contrattazione di secondo livello.

La questione dei livelli di contrattazione è stata oggetto di grande attenzione da parte di tutti i soggetti intervenuti.

In primo luogo, dall'audizione di Walter Cerfeda in rappresentanza della Confederazione europea dei sindacati è stato possibile acquisire un inquadramento di carattere generale delle principali tendenze in atto nei paesi europei: vi sono, infatti, grandi diversità nei 27 Paesi che compongono l'Unione europea, se è vero che ogni storia economica e sociale di un Paese produce una struttura di contrattazione diversa. Come emerso dall'audizione citata, non esiste un tratto comune europeo di contrattazione; si può rinvenire, piuttosto, un aspetto molto specifico e dettagliato nelle storie dei diversi Paesi che compongono la comunità europea, sebbene, ovviamente, vi siano dei elementi comuni. Ad esempio, è emerso che nei 12 Paesi che sono entrati a partire dal 2003 – ad eccezione della Slovenia – a seguito del loro specifico percorso storico, la contrattazione avviene essenzialmente a un solo livello, molto ridotto da un punto di vista aziendale, ed è praticata nelle filiali dei gruppi multinazionali. Per il resto, il tasso di copertura contrattuale nei nuovi Stati membri è assolutamente insufficiente. I contratti di categoria praticamente non esistono, se non in alcune strutture che derivano dalla storia di questi Paesi.

Esistono, invece, precisi tratti che si riferiscono ai punti fondamentali della contrattazione nella vecchia Europa, dove tale struttura è più solida e più continua, con l'eccezione dei Paesi anglosassoni: infatti, in Inghilterra esiste soltanto il livello aziendale di contrattazione come livello fondamentale in cui si esplicano le relazioni industriali e i rinnovi contrattuali.

Dati particolarmente interessanti sull'evoluzione del fenomeno – in particolare nella realtà italiana – sono quindi stati forniti dal

CNEL, il quale ha evidenziato una generale flessione del ricorso alla contrattazione di secondo livello negli ultimi anni. Nel periodo 1998-2006, in particolare, si è passati da una frequenza del 40-60 per cento nel biennio 1999-2000, ad una frequenza del solo 10 per cento nel 2006. La contrattazione aziendale ha riguardato soltanto alcuni settori e soprattutto le grandi imprese.

Le ragioni di tale tendenza sono da ricercare nella difficoltà di definire, in molti casi, la controparte sindacale a livello aziendale, nonché nella sfavorevole dinamica della produttività negli ultimi anni; inoltre, occorre tenere conto anche del fatto che molte imprese sono entrate nel mercato successivamente al 1993, quindi con vincoli più limitati dal punto di vista della contrattazione.

La necessità di sviluppare il secondo livello di contrattazione è stata condivisa, sebbene con accenni e toni in parte diversi, praticamente da tutti i soggetti intervenuti. In particolare, da più parti è stato sottolineato che solo un maggiore ricorso alla contrattazione decentrata potrà consentire di ottenere significativi aumenti retributivi, in base alla produttività specifica dei diversi contesti produttivi, nonché di sostenere e sviluppare la competitività delle imprese e l'occupazione complessiva.

Un aspetto critico ampiamente rilevato è stato quello dell'eccessivo numero dei contratti collettivi, sul quale occorrerebbe intervenire – pur nella consapevolezza delle difficoltà e delle resistenze che un tale processo inevitabilmente incontrerebbe – per realizzare una reale semplificazione. Sempre secondo dati del CNEL (cui è affidato il compito di censire e classificare i contratti collettivi) i contratti esistenti sono circa 400 (di cui 67 nazionali), alcuni dei quali riguardano solo poche migliaia di lavoratori. Tale dato rappresenta un formidabile elemento di appesantimento burocratico, che rende difficile la gestione delle relazioni industriali e lo sviluppo di una organica contrattazione di secondo livello.

Posizioni anche molto diversificate si sono registrate sul problema del livello al quale collocare la contrattazione decentrata.

Il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali – nei suoi interventi – ha evidenziato, in primo luogo, che il Governo non può entrare nel merito della dimensione territoriale dei contratti collettivi, trattandosi di una questione di esclusiva pertinenza delle parti sociali. Ciò nondimeno, il Governo ritiene che nella definizione dei livelli salariali il tradizionale rapporto tra contrattazione nazionale e contrattazione decentrata andrebbe invertito a vantaggio di quest'ultima. Al riguardo fa presente, in particolare, che occorre abbandonare l'idea che il salario definito a livello nazionale svolga una funzione di solidarietà, ricordando come in molti Paesi la componente salariale finalizzata a tale obiettivo (peraltro definita per legge) non superi il 40-50 per cento del salario complessivo. A giudizio del Governo, infatti, la definizione del salario dovrebbe avvenire, assai più di quanto non si registri attualmente, a livello aziendale e – per le piccole imprese operanti nei settori economicamente più polverizzati (artigianato, edilizia, agricoltura) – nella dimensione territoriale.

Per quanto concerne le parti sociali, numerosi interventi hanno preso a riferimento i contenuti delle Linee guida del 2008. Tale

documento, su cui hanno espresso un orientamento di massima favorevole CISL e UIL, tiene fermo il sistema contrattuale sostanzialmente centralizzato risalente al Protocollo del 1993, ma vi introduce alcuni correttivi volti a valorizzare la contrattazione di secondo livello, partendo dal presupposto che il conseguimento di retribuzioni più elevate è possibile solo dal collegamento con livelli di maggiore efficienza e con la redditività, produttività e competitività dell'impresa (con un chiaro *favor*, quindi, per la contrattazione aziendale in luogo di quella territoriale, che dovrebbe restare limitata ai settori che tradizionalmente se ne avvalgono).

In primo luogo, le parti stipulanti i contratti nazionali sono chiamate a fissare le linee guida a cui devono attenersi i contratti aziendali. Inoltre, viene introdotto – mutuando il meccanismo previsto dal CCNL dei metalmeccanici – un elemento di garanzia retributiva, in base al quale i contratti nazionali possono riconoscere un importo a favore dei lavoratori che in sede aziendale non percepiscano nessun trattamento economico in aggiunta a quanto previsto dal contratto collettivo nazionale di categoria. Tale meccanismo dovrebbe indurre, nelle intenzioni dei proponenti, allo sviluppo della contrattazione aziendale, poiché svolgerebbe una importante funzione di stimolo per il datore di lavoro. Inoltre, viene introdotto il principio della derogabilità del contratto collettivo nazionale, nei soli casi da questo espressamente previsti, da parte della contrattazione territoriale. Tale derogabilità è peraltro prevista al solo scopo di favorire condizioni idonee allo sviluppo economico ed occupazionale, o per governare situazioni di crisi aziendale e può essere disposta, anche in via sperimentale e temporanea, solo nel caso in cui vi sia l'accordo tra le parti sociali operanti sul territorio.

La CGIL ha espresso una posizione complessivamente critica sui contenuti delle linee guida in materia di contrattazione decentrata. In primo luogo, la CGIL non condivide l'ipotesi di un'ampia derogabilità del contratto nazionale; inoltre, ritiene che la contrattazione di secondo livello dovrebbe valorizzare non solo la dimensione aziendale, ma debba estendersi in misure significativa anche ai territori e alle filiere. Infine, evidenzia che il sistema di relazioni industriali che emerge dal documento pecca di eccessiva rigidità e centralismo, contrastando di fatto con il proclamato obiettivo di valorizzare il livello decentrato e con le esigenze di flessibilità proprie di un periodo di grave crisi economica come quella attuale.

Perplessità sul modello di contrattazione decentrata definite dalle linee guida sono state espresse anche dall'UGL, la quale ha insistito, in particolare, sull'opportunità di collocare la contrattazione al livello di filiera per le realtà produttive ove non si svolge la contrattazione decentrata.

La Lega nazionale delle cooperative e delle mutue, nel dichiararsi convintamente favorevole allo sviluppo del secondo livello di contrattazione, osserva che incentivi in tal senso dovrebbero venire dagli stessi contratti nazionali in un quadro di regole contrattuali preciso ma allo stesso tempo flessibile. Quanto al livello al quale collocare tale contrattazione, ritiene fondamentale la capacità di adattamento ai diversi contesti economici soprattutto al fine di includervi (con contratti territoriali o di filiera) le piccole e medie imprese.