

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 quelle 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 audit (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 audit 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 richiedono 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 *Wolks*wagen) 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 restituiscia 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 territoriale, destinata a trovare fortuna solo con riguardo a particolari e specifici settori, come quelli agricolo, dell'edilizia e dell'artigianato).

In questo senso, va sottolineata l'importanza di quanto stabilito al punto 15 dell'Accordo (nei medesimi termini già individuati dalle Linee guida del 10 ottobre 2008), relativamente all'istituzione di una voce retributiva, definita a livello nazionale, da liquidare, quale elemento economico di garanzia, a favore dei lavoratori dipendenti da aziende prive di contrattazione di secondo livello.

Va, peraltro, rilevato che lo spostamento di peso verso il livello decentrato, in particolare aziendale, richiede non solo il mantenimento, ma anche il rafforzamento, di un sistema fortemente coordinato, specie in materia retributiva. È bene ricordare che già il modello previsto dal Protocollo del '93 contemplava una divisione di ruoli fra un contratto categoriale preposto alla difesa del potere d'acquisto ed un contratto aziendale centrato sulla distribuzione della maggiore produttività o redditività. Eppure, come è emerso da numerosi interventi svolti nel corso delle audizioni, l'esperienza è stata tutt'altro che esaltante, a conferma di una tendenza quasi invincibile a privilegiare aumenti « a pioggia » ed a consolidare tali aumenti una volta acquisiti.

Deve essere sottolineata, inoltre, l'esigenza dell'estensione di una variabile retributiva collegata alla produttività. È evidente che la questione riguarda *in primis* le organizzazioni sindacali, da cui ci si deve aspettare una più dettagliata regolamentazione della contrattazione aziendale con riguardo: alla necessità di una presenza congiunta istanze territoriali-r.s.u., alla procedura decisionale interna delle stesse r.s.u., alla composizione di eventuali divergenze fra le diverse istanze territoriali, fra queste e le r.s.u., e fra diverse componenti delle r.s.u. Di qui l'importanza di quanto stabilito nel Protocollo sul *welfare* del 2007, riguardante l'innalzamento dal 3% al 5% della quota del premio soggetto a sgravio contributivo e al conseguente regime di contribuzione figurativa applicato alle somme esonerate dal prelievo.

Lo stesso Accordo del 22 gennaio, del resto, quando stabilisce che la contrattazione decentrata si svolga « laddove previsto, secondo

l'attuale prassi, nell'ambito di specifici settori », tende a confermare un equilibrio tra contratto collettivo nazionale e contrattazione decentrata e la previsione di una precisa linea di confine da tracciare tra l'uno e l'altra, anche se si propone di valorizzare la contrattazione decentrata.

Quanto al livello ove collocare la contrattazione decentrata, appare auspicabile che negli spazi aperti dall'Accordo del 22 gennaio (il quale per la concretizzazione della contrattazione di secondo livello, di cui non fornisce alcuna definizione, si limita a rinviare a « specifiche intese ») trovi adeguato sviluppo la sperimentazione di forme contrattuali articolate a livello territoriale e distrettuale, al fine di dare risposta alle esigenze proprie di quei settori – caratterizzati da una forte dispersione – ove una dimensione contrattuale aziendale risulta poco praticabile e limitativa.

Ma, detto questo, resta fondamentale che sia promossa una grande campagna formativa ed orientativa – di cui si potrebbe affidare la regia alla stessa Autorità per le relazioni collettive, evocata in precedenza, ovvero agli organismi esistenti a legislazione vigente – da condurre su un piano concordato con le parti sociali e con le istituzioni aventi competenze in materia, a cominciare dalle regioni.

4.4. Un campo da esplorare: la revisione dei meccanismi partecipativi.

Una equilibrata definizione del problema della rappresentanza e rappresentatività sindacale appare essenziale al buon funzionamento di un sistema moderno di relazioni industriali. Il tema, ampiamente trattato nel corso del secondo ciclo di audizioni dell'indagine, si lega all'impegno assunto dalle parti sociali con l'Accordo del 22 gennaio, che rimesta a successivi accordi (cui pervenire entro tre mesi) l'introduzione di nuove regole in materia di rappresentanza e rappresentatività delle parti nella contrattazione, valutando anche l'ipotesi di fare riferimento alla certificazione INPS dei dati di iscrizione sindacale.

Si tratta di un tema delicato e cruciale, che rimane inequivocabilmente affidato all'autonomia delle parti sociali, mentre il legislatore – assicurando il pieno rispetto dell'articolo 39 della Costituzione – si riserva, se richiesto, l'eventuale traduzione legislativa dei principi individuati pattizialmente.

In proposito, peraltro, occorre ricordare che è venuto prendendo piede un ulteriore momento « partecipativo » che investe il livello aziendale, creando un problema di rapporto con le stesse r.s.a./r.s.u. Al riguardo c'è, anzitutto, da considerare il nuovo testo unico sulla salute e la sicurezza dei lavoratori, che, agli articoli 47-49, prevede una gestione decentrata della prevenzione, tramite il rappresentante della sicurezza, eletto o designato a livello aziendale, territoriale, di comparto e di sito: un recupero potenziato dell'articolo 9 dello Statuto dei lavoratori, con un significativo tratto differenziale e cioè che, là, le « rappresentanze » erano previste come possibili, rimesse ad una non meglio precisata iniziativa dei lavoratori, mentre qui sono necessarie, promosse dallo stesso potere pubblico, se pur sempre nel

conto di un sistema impeniato su un'ampia valorizzazione delle contrattazione collettiva condotta dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative. Ma non è affatto chiaro se il rappresentante della sicurezza aziendale – che può essere individuale o collettivo, variando da uno a sei in ragione delle dimensioni dell'azienda – debba essere articolazione interna delle r.s.a.-r.s.u. ovvero, come sembra preferibile, dati i compiti ed i poteri riconosciutegli, una struttura esterna alle istanze sindacali, sia pur sempre raccordata alle r.s.a.-r.s.u.

Più chiaro sembrerebbe il testo del decreto legislativo 6 febbraio 1997, n. 25, attuativo della Direttiva 2002/14/CE in materia di informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori, perché i « rappresentanti dei lavoratori » titolari dei diritti relativi sono individuati esplicitamente nelle r.s.a. e r.s.u., con ampio rinvio alla contrattazione collettiva svolta sempre dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative. Come si vede, una riconferma di una politica legislativa di promozione senza regolamentazione, che, peraltro, sconta qui più che altrove la debolezza intrinseca della contrattazione collettiva rispetto alla legge; si tratta, altresì, di una riconferma dell'assoluta continuità nell'opzione, tutta italiana, a favore di un canale unico di rappresentanza a livello di base, cioè titolato a svolgere sia il ruolo rivendicativo sia quello partecipativo. È, con tutta chiarezza, un dato che espone al rischio di un prevalere del ruolo rivendicativo su quello partecipativo, curvando e distorcendo all'uopo i diritti di informazione, consultazione e partecipazione funzionali ad un coinvolgimento cooperativo.

Nel corso degli anni '70 si era parlato di un prolungamento dello Statuto dei lavoratori, con la legificazione dei diritti sindacali di seconda generazione, cosa che la Direttiva avrebbe non solo permesso ma anche implicitamente preferito, con un indubbio ritorno in termini di chiarezza, trasparenza e, soprattutto, effettività. Una volta che la « lezione dei fatti » dimostrasse che l'alternativa della via contrattuale è scarsamente effettiva, ben potrebbe il legislatore riprendere in mano l'iniziativa; ed in tale occasione riconsiderare la possibilità di introdurre quel doppio canale (uno sindacale, l'altro rappresentativo della comunità dei lavoratori), che è privilegiato a livello europeo, in quanto più rispondente al prevedibile sviluppo delle relazioni collettive in azienda.

Contestualmente a tali interventi, si dovrebbe altresì valutare il rafforzamento degli strumenti diretti alla partecipazione dei lavoratori ai risultati di impresa, anche attraverso la partecipazione ad appositi fondi. L'idea di base è quella contenuta in diverse proposte di legge pendenti alla Camera, che – nel prendere atto che le esperienze di azionariato dei dipendenti in Italia si risolvono attraverso strumenti ordinari del diritto societario, che risultano piuttosto inadeguati – promuovono un modello evoluto di relazioni industriali: un modello in cui si possano conciliare collaborazione, partecipazione e rappresentanza dei lavoratori al fianco degli imprenditori, nel comune obiettivo di porre al centro la persona, in una logica di fidelizzazione e di promozione dell'occupabilità.

L'obiettivo è, in particolare, favorire l'adozione di piani di partecipazione azionaria dei dipendenti, anche sulla base di contratti

e accordi collettivi stipulati a livello aziendale, diretti a conferire le risorse azionarie ad un fondo comune d'impresa appositamente costituito in forma di società d'investimento a capitale variabile, che emetterebbe in contropartita quote da assegnare agli aderenti ai piani, in proporzione alla loro partecipazione al fondo medesimo.

Di certo, un eventuale intervento normativo sulla materia rappresenterebbe un tradizionale tema di natura parlamentare, sul quale occorre riflettere pacatamente, per verificare i possibili spazi del legislatore sull'argomento. Su tale punto, un significativo contributo potrebbe provenire anche dalle organizzazioni che – allo stato – non hanno ritenuto di siglare l'Accordo-quadro del 22 gennaio 2009: si tratterebbe, in questo caso, di avviare un confronto istituzionale con il Parlamento – sul modello sperimentato con il secondo ciclo di audizioni svolte nel corso dell'indagine – finalizzato proprio ad aprire la strada ad una riforma della legislazione in materia di rappresentanza e rappresentatività sindacale, da considerare anche come possibile iniziativa per un loro riavvicinamento alle problematiche sottese all'Accordo-quadro, oltre che a quelle relative alla sua attuazione concreta.

4.5. Contrattazione collettiva e diritto di sciopero.

Come emerge chiaramente anche dal dibattito apertosi nel Paese negli ultimi giorni, assai delicato rimane il problema del rapporto fra contrattazione collettiva, criteri della rappresentanza/rappresentatività ed esercizio del diritto di sciopero, perché, mentre la titolarità della contrattazione collettiva è riservata, a livello nazionale, alle organizzazioni sindacali categoriali – nelle ipotesi di contrattazione delegata spesso, se pur non sempre, a quelle maggiormente rappresentative – nonché, a livello aziendale, alle istanze territoriali delle organizzazioni sindacali firmatarie dei contratti collettivi di categoria congiuntamente alle r.s.u., viceversa, la titolarità del diritto di sciopero è attribuita a ciascun singolo lavoratore, seppure a condizione di un suo esercizio a tutela di un interesse collettivo, fatto che, di per sé, richiede che tale esercizio sia effettuato non da uno solo, ma da più soggetti, dal momento che la proclamazione è sempre una questione di carattere collettivo. È vero che la contrattazione collettiva può prevedere clausole di raffreddamento e di tregua, ma, per consolidata interpretazione dottrinale e giurisprudenziale, esse vincolano solo le organizzazioni sindacali stipulanti, tenute, quindi, a non proclamare, patrocinare, favorire astensioni dal lavoro nei periodi esclusi, ma non i singoli scioperanti. Sicché, nell'ipotesi di inosservanza di tali clausole, nei confronti delle organizzazioni sindacali è ipotizzabile una responsabilità, peraltro ben difficilmente praticabile con successo; ma nei rispetti dei singoli lavoratori è solo configurabile una inadempienza *vis-à-vis* delle loro organizzazioni sindacali, cioè di quelle e solo di quelle di cui siano soci.

Così stando le cose, l'eventuale previsione di periodi dedicati ai rinnovi contrattuali o ai procedimenti conciliativi, articolati per gradi ascendenti, nel corso dei quali sia vietato prendere iniziative unila-

terali, sembrerebbe destinata a rimanere priva di qualsiasi effettiva sanzione: per esser più precisi, se è la parte datoriale a modificare la situazione, c'è la possibilità di far ricorso all'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori per comportamento anti-sindacale; ma se è la parte sindacale a far ricorso allo sciopero, allora vale quanto già detto sopra. Un intervento radicale, ripreso dall'esperienza statunitense, sarebbe quello di duplicare il citato articolo 28, prevedendo anche delle *unfair practices* a capo e a carico dei sindacati; ma uno meno radicale, e più praticabile, potrebbe essere quello di mutuare dalla legislazione sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (ispirata al criterio di contemperare l'esercizio di tale diritto con la tutela dei diritti dei cittadini utenti, tanto da modificare il tradizionale quadro giuridico prima descritto e prevedere persino provvedimenti in capo ai lavoratori che prendessero parte ad un'astensione dal lavoro sanzionata come illegittima) le *penalities* previste per le organizzazioni sindacali, particolarmente quelle economiche relative al mancato versamento dei contributi raccolti in base alle deleghe, affidandone la gestione all'Autorità per le relazioni collettive, che avrebbe in tal modo anche un ruolo – per così dire – di affiancamento (se non assorbente) rispetto alla vigente Commissione di garanzia.

Certo, un tale intervento riguarderebbe solo le organizzazioni sindacali « interne » al sistema, che, cioè, contano su contributi raccolti in base alle deleghe; ma per andar oltre bisognerebbe affrontare il problema di una regolamentazione generale dell'esercizio del diritto di sciopero, che l'articolo 40 della Costituzione, così come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale, permetterebbe entro determinati limiti.

In tale situazione, quello appena delineato costituisce un approccio che sconta l'estrema delicatezza costituzionale e politico-sindacale di qualsiasi legislazione in tema di esercizio di diritto di sciopero, ma occorre dire che è venuto prendendo forza, negli ultimi periodi, un profilo più chiaramente delineato, come anticipato da due significativi documenti:

la clausola dell'Accordo del 22 gennaio 2009, che rimanda alla regolazione pattizia la possibilità che la proclamazione degli scioperi nelle aziende dei servizi pubblici locali sia limitata ai soli sindacati rappresentativi della maggioranza dei lavoratori;

il recente disegno di legge governativo per la regolamentazione dei conflitti collettivi nel settore dei trasporti, che fissa i requisiti della rappresentatività sindacale per la proclamazione degli scioperi, introduce la possibilità di « scioperi virtuali », aggiorna ed inasprisce il quadro sanzionatorio a carico dei soggetti inadempienti e, in particolare, amplia e ridefinisce le competenze della Commissione di garanzia sullo sciopero (conseguentemente ridenominata « Commissione per le relazioni di lavoro »), al fine di farne un soggetto di garanzia e verifica complessiva dello svolgimento dei conflitti nel settore dei servizi pubblici essenziali.

È evidente, infatti, che soprattutto la proposta governativa ha aperto un versante nuovo, che va valutato e affrontato senza

pregiudizi, anche verificando la possibilità di recepire, nel corso dell'esame in sede parlamentare sia del provvedimento in sé, sia dei decreti delegati, talune delle ipotesi e delle idee, anche molto innovative, che sono emerse dall'indagine svolta dalla Commissione.

4.6. Relazioni industriali e federalismo.

L'avvio del federalismo quale profondo riordino dell'ordinamento dello Stato repubblicano è destinato ad incidere anche sugli assetti delle relazioni industriali. Il problema si porrà non solo sul piano istituzionale, dal momento che le istanze regionali saranno dotate di poteri propri, concorrenti o delegati anche in materia di lavoro. Saranno soprattutto gli aspetti di carattere politico e sociale ad imporre la ricerca di ruoli e di iniziative a livello regionale, perché nessun soggetto istituzionale potrà mai esercitare in maniera adeguata le sue funzioni di governo, se non sarà in grado di confrontarsi e di dialogare con le organizzazioni della società civile e con i protagonisti dell'economia e del lavoro. Soprattutto nelle materie in cui la competenza dei nuovi governi regionali sarà esclusiva si porrà il problema di una più marcata autonomia regionale.

Se questa nuova configurazione comporterà delle modifiche anche per quanto riguarda gli assetti della contrattazione collettiva saranno i processi reali a porlo in evidenza. Fin d'ora, però, appare evidente che, soprattutto nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, aumenterà il ruolo delle istanze decentrate, *in primis* delle regioni, nella definizione di parte delle regole contrattuali riferite al personale, a partire dalle quote di retribuzione accessorie, variabili o collegate agli andamenti produttivi. È una tendenza, questa, in larga misura già in atto e sempre più rivendicata dalle regioni, che sembra destinata ad ampliarsi nel nuovo contesto istituzionale.

4.7. Una proposta operativa per la semplificazione e la razionalizzazione degli organismi.

Nelle precedenti parti del documento si è accennato all'ipotesi di costituire un'Autorità per le relazioni collettive, come contributo che anche il legislatore statale potrebbe portare alla costruzione di un nuovo modello di relazioni sindacali. Ora, questa ipotesi deve basarsi sul presupposto dell'esistenza di una convergenza sui compiti e sui poteri che si intenderebbe affidarle, perché, se il tutto dovesse risolversi nella mera tenuta di « banche dati » e nella fornitura di consulenza alle parti sociali, non ne varrebbe di certo la pena; al contempo, non si può non tenere conto dell'esistenza di altre strutture operanti in materia, a cominciare dall'ARAN e dalla stessa Commissione di garanzia prevista dalla legge sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

In proposito, va anzitutto considerato che ad oggi vi è un elemento di forte novità, costituito dall'ipotesi di procedere alla riforma della Commissione di garanzia, contenuta nel disegno di legge di iniziativa

governativa in materia di sciopero nei servizi di mobilità: il provvedimento, infatti, sembra prospettare la nascita di un organismo con competenze di natura arbitrale e conciliativa, che avrà anche il compito di verificare l'effettivo grado di partecipazione agli scioperi e scambierà informazioni con le autorità amministrative competenti per l'adozione della ordinanza di precettazione.

Se si conviene sulla semplificazione del quadro organizzativo esistente, quindi, andrebbe verificata, in primo luogo, la possibilità di ampliare le competenze di detta Commissione, trasformandola in una vera e propria Autorità di settore (per l'appunto, l'Autorità per le relazioni collettive). In tal modo, infatti, le relative competenze potrebbero essere estese ad ogni regolazione dell'astensione del lavoro, non solo di origine legale ma anche pattizia, se e in quanto così esplicitamente previsto e convenuto dalle stesse parti sociali, anche con possibili sanzioni collettive consistenti nella perdita dei contributi su delega.

È difficile pensare, tuttavia, che la Commissione di garanzia possa essere trasformata in modo automatico in un'Autorità per le relazioni collettive con competenze relative al funzionamento della contrattazione collettiva, se non affrontando anche un secondo passaggio, evocato nei precedenti paragrafi, che consiste nel comprendere se sia possibile — in tal modo assecondando il percorso di avvicinamento tra negoziazione nel pubblico e nel privato — alleggerire la stessa ARAN, a vantaggio della nuova Autorità per le relazioni collettive, di quelle competenze che non la riguardino strettamente come agente fornito della rappresentanza legale di tutte le pubbliche amministrazioni assoggettate alla privatizzazione dei loro rapporti di impiego.

Alla luce degli elementi emersi dall'indagine, quindi, esistono ampi spazi di intervento a disposizione del legislatore per contribuire — pur nel pieno rispetto delle volontà delle parti — ad un nuovo assetto delle relazioni industriali e del sistema della contrattazione in Italia: è da questi dati, dunque, che appare utile partire per affrontare con determinazione non soltanto l'attuale fase congiunturale dell'economia, ma anche le prospettive future di sviluppo sociale del Paese.

Sotto questo profilo la Commissione, nell'auspicare una ripresa del dialogo tra tutti i soggetti in campo (anche coloro che, al momento, hanno motivato le ragioni del proprio legittimo dissenso), si dichiara disponibile a costituire una sede permanente di confronto istituzionale, alla quale le stesse parti sociali potranno — se lo riterranno opportuno — fare riferimento, nella prospettiva di accompagnare con coerenti iniziative di revisione legislativa e di indirizzo politico le più opportune riforme in materia di relazioni sindacali e di contrattazione collettiva, alcune delle quali già avviate sul versante pattizio.