

La difficile riforma delle regole contrattuali

di Mimmo Carrieri

Il lungo negoziato sulle regole del gioco

Di riformare il sistema contrattuale si è parlato ormai da più di un decennio, quando i lineamenti di una revisione dell'assetto delineato nel 1993 (Protocollo Ciampi-Giugni) furono affidati ad una apposita Commissione [il testo ora è in Giugni, 2003, che presiedette il gruppo di esperti che formularono alcune ipotesi di aggiornamento], le cui proposte rimasero senza seguito. Quelle proposte miravano soprattutto a rendere più estesa e penetrante la contrattazione decentrata, per renderla effettivamente coerente con gli obiettivi di maggiori performance del sistema produttivo e di una più equa distribuzione della ricchezza. In quel caso, come anche successivamente, le parti sociali preferirono lasciare inalterato l'impianto - inflazione programmata, doppio livello contrattuale, contratto nazionale "pesante" - prodotto dal grande accordo del 1993: la valutazione positiva sul funzionamento di quel disegno prevalse sugli aspetti critici e sulla possibilità di ampliare i margini di innovazione.

Negli ultimi anni è cresciuta invece proprio negli attori sociali l'esigenza di interventi adattivi e innovativi più incisivi, dal momento che è opinione diffusa - specie nel mondo dei datori di lavoro - che si assista ad un aumento dei costi rispetto ai benefici prodotti in precedenza da quell'assetto. In particolare l'attenzione si è appuntata sulla bassa crescita della produttività, da cui è scaturita la proposta di un nuovo patto sociale orientato a migliorare la propensione all'innovazione dell'intero nostro sistema produttivo [questa proposta si è tradotta in un manifesto: Acocella, Leoni, Tronti et al., 2006]. L'insufficiente estensione della contrattazione azien-

— **Mimmo Carrieri** *Ordinario di Sociologia economica, Università di Teramo*



FOCUS

dale, con conseguente abbassamento della copertura contrattuale (appunto limitatamente a questo livello negoziale) nei settori privati, ha spinto ad immaginare un potenziamento della contrattazione svolta in ambito decentrato e territoriale: cosa che si è manifestata soprattutto nell'elaborazione della Cisl.

Nonostante la tendenza diffusa - soprattutto nei contributi scientifici - a considerare sovradimensionato il contratto nazionale rispetto al quale viene ipotizzato un "alleggerimento", pure negli anni più recenti si è assistito al tentativo di allargarne il ruolo in rapporto al riconoscimento di quote di produttività (come è già successo nel contratto dei meccanici): aspetto verso il quale dimostra maggiore sensibilità una parte della cultura della Cgil. Nello stesso tempo, come ha suggerito gran parte degli economisti, si è fatta strada l'idea di sostituire al meccanismo dell'inflazione programmata, previsto nel 1993 per addomesticare l'inflazione, un indice più collegato all'effettivo andamento del costo della vita. L'idea di aggiornare l'indice a cui riferire la dinamica dei salari trae spunto dalla presenza di sfide competitive che rendono meno centrale il controllo dell'inflazione, peraltro affidato in buona misura all'ombrello protettivo dell'euro e della Banca Centrale Europea (introdotti dopo il 1993). Pure non tutte le opinioni concordano su questo (presunto) allentamento della guardia verso l'inflazione, che appare più garantita da un indice convenzionale come quello del tasso di inflazione programmata (Tip) [Visco, 2008]. E non sono mancate le voci scettiche intorno al nuovo meccanismo di calcolo, sulla base della tesi che l'inflazione previsionale identifica "un concetto arbitrario, complicato e poco trasparente" [Boeri e Garibaldi, 2008].

Sembra comunque di potersi dire che si era accresciuta negli ultimi anni la consapevolezza di dover dare una scossa evolutiva - non uno stravolgimento - ad un quadro fondato su una specie di "scambio bloccato", caratterizzato da bassa crescita, produttività in calo, bassi salari e scarse prospettive redistributive [Tronti, 2008].

Le regole fissate nel 1993 non erano responsabili, se non in parte, di questa situazione. In realtà è il rallentamento della produttività, a partire dal 2000, a determinare uno scenario stagnante e poco conveniente per tutti gli attori, e ad imporsi come principale fattore sfidante.

Ma la loro rivisitazione, e un atteggiamento diverso delle due parti sociali, sono considerati indispensabili per rilanciare crescita economica e competitività, permettendo nel contempo operazioni di maggiore aggiustamento delle retribuzioni nel solco di una linea di equità sociale: insomma per dare vita ad un compromesso sociale più orientato a favore dell'innovazione.

In effetti anche le modifiche su cui le parti hanno ragionato negli ultimi mesi debbono essere considerate come un aggiornamento ed approfondimento della “Costituzione del lavoro” (secondo la definizione che ne diede all’epoca l’allora ministro del lavoro Giugni) impostata nel 1993 per renderla più in sincronia con le esigenze dell’economia, piuttosto che configurare un loro stravolgimento: linee di continuità e di discontinuità si sovrappongono in una chiave che potremmo definire evolutiva.

Nel corso dell’ultimo anno si è registrata un’accelerazione del confronto tra le parti, che solo di recente è approdato ad un Accordo quadro di riforma degli assetti contrattuali (22 gennaio 2009). Fin qui l’accordo è stato sottoscritto dalla Confindustria e da Cisl e Uil, ma non ha ricevuto l’adesione della Cgil (e ha almeno inizialmente ricevuto una valutazione di attesa da alcune associazioni datoriali, come l’Abi, che rappresenta il sistema creditizio). Quindi, come avevano lasciato intendere alcuni commentatori - e qualcuno tra gli stessi protagonisti - ha preso infine corpo lo scenario, che non veniva generalmente auspicato, di un accordo separato. Uno scenario le cui implicazioni destano perplessità e preoccupazioni, dal momento che è difficile ritenere che, per il buon funzionamento delle relazioni industriali, la riscrittura delle regole del gioco possa procedere secondo una logica maggioritaria: una logica maggioritaria resa anche zoppa dalla mancanza di una chiara definizione dei criteri con cui misurare la rappresentanza sindacale.

Appare utile ricordare alcuni dei punti più significativi della recente intesa. Uno, attualmente considerato scontato e largamente condiviso, riguarda il passaggio ad una cadenza triennale dei rinnovi contrattuali tanto per la parte economica che per quella normativa: diversamente dalla struttura attuale, che prevede un quadriennio normativo e due bienni retributivi. Sono inoltre previste “intese specifiche”, di carattere settoriale, con lo scopo di definire con precisione i tempi di avvio e svolgimento delle trattative, in modo da evitarne l’eccessivo prolungamento (che poi costituisce una delle principali patologie emerse nel corso degli anni).

Questo passaggio può essere considerato come un sottoprodotto di quello principale: la definizione di una base di calcolo nuova degli incrementi retributivi in rapporto all’andamento del costo della vita.

Su questo punto esisteva un accordo tra tutti gli attori nel ritenere opportuno il superamento del meccanismo dell’inflazione programmata: anche se - va ricordato - questa posizione, espressa anche dalla dottrina economica prevalente, era maturata in un contesto diverso, caratterizzato da bassa inflazione e assenza di crisi. Il nuovo indice previsionale

le verrà invece costruito “sulla base dell’IPCA (indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l’Italia), depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importanti. Esso non dovrebbe essere fondato su una valutazione artificiale (politicamente costruita) della misura di inflazione da adottare come parametro, ma essere ancorato all’inflazione reale, sia pure con alcuni elementi di neutralizzazione: cosa che peraltro lo rende comunque - va rilevato - un indice costruito in modo convenzionale, anche se tendenzialmente su soglie più elevate rispetto a quelle dell’inflazione programmata. Con la particolarità che nel percorso delineato dall’Accordo questo indice sarebbe definito dalle parti, assistite da un organo tecnico, invece che dal Governo nel corso delle sessioni di politica dei redditi svolte con gli attori sociali (salvo che per il lavoro pubblico, per il quale è previsto un maggiore interventismo dei ministeri competenti): anche qui si apre però un interrogativo intorno al ruolo effettivo e alle prerogative esercitabili dall’attore pubblico-governo.

Tra le novità principali tre sono da segnalare [Dell’Aringa, 2009].

Una riguarda il fatto che l’elaborazione delle previsioni intorno all’inflazione dovrebbe essere effettuata da un soggetto terzo, un organo tecnico, cosa che in questo modo consentirebbe di evitare che il contenzioso delle parti - come accaduto in passato - si sposti sulle modalità di calcolo. Invece, con lo stesso fine di ridurre occasioni di conflitto, la significatività dello scostamento tra l’indice e l’inflazione effettiva, in ragione di eventuali recuperi, viene affidata ad una sede paritetica di livello interconfederale. Questa architettura potrebbe avere - a seconda di come viene gestita - due effetti non voluti: o quello di reintrodurre automatismi nella definizione della crescita retributiva (dopo l’abbandono della scala mobile), restringendo così lo spazio di effettiva negoziazione tra le parti [Visco, 2008]; oppure quello di alimentare incertezze non dissimili da quelle connesse alla fissazione dell’inflazione programmata, riducendo quindi la portata positiva del nuovo sistema.

La seconda novità, già da tempo annunciata, riguarda l’introduzione - la cui misura è affidata ai contratti nazionali - di “elementi economici di garanzia”, in modo tale da permettere una generalizzazione dei benefici contrattuali ai lavoratori di tutte le aziende, anche quelli - attualmente maggioritari - che non beneficiano della contrattazione integrativa. Anche in questo caso bisognerà fare in modo che la strumentazione prevista non favorisca comportamenti opportunistici e si possa tradurre in disincentivo alla contrattazione decentrata [Visco, 2008].

La terza novità consiste in un impegno a definire entro tre mesi, mediante successivi accordi, nuove regole in materia di rappresentanza, in modo da colmare un buco nelle fondamenta del nostro sistema e favorire per questa via maggiori certezze nell'applicazione dei contratti [Dell'Aringa, 2009]. Va però detto che questa previsione appare ancora un po' vaga e fa esplicito riferimento solo alla raccolta di dati associativi (e non anche elettorali, come avviene nel settore pubblico). Anche questo è un tema rilevante e da lungo tempo dibattuto senza esito. Avviarlo a soluzione positiva potrebbe anche consentire di riannodare i fili unitari tra le tre Confederazioni sindacali.

Incertezze e nodi non risolti: la difficile strada verso un nuovo patto sociale

Fin qui il retroterra e il lungo processo che hanno condotto al recente Accordo quadro sul sistema contrattuale. A questo punto cerchiamo di capire - come già abbiamo cominciato a fare - i problemi aperti e i possibili impatti futuri.

Quando esiste una situazione controversa, come nel caso di questa intesa, che non è stata sottoscritta dalla Cgil, pare opportuno esplicitare i criteri di valutazione, in modo da orientarsi nella babele delle opinioni contrapposte: tra quanti parlano di una svolta positiva, se non epocale, nelle relazioni industriali [ad esempio Reboani, 2009; Ichino, 2009], e quanti insistono sugli aspetti critici o negativi di quel testo e di quella impostazione [si veda ad esempio Megale, 2009 per parte Cgil; ma non mancano i contributi perplessi degli studiosi: Bellardi, 2009; Boeri e Garibaldi, 2009].

Come abbiamo già cercato di evidenziare, le sfide principali per procedere ad una revisione in grande stile erano i seguenti: una maggiore inclusione sociale nel perimetro contrattuale, attraverso l'affermazione progressiva della cittadinanza nel lavoro dei dipendenti discontinui e precari; un effettivo allargamento dell'attività contrattuale di ambito decentrato; il potenziamento della cooperazione tra le parti a livello d'azienda o territorio per affrontare efficacemente gli obiettivi di innovazione tecnico-organizzativa, consentendo così di incrementare la produttività e di invertire la tendenza negativa emersa nell'ultimo decennio, che è risultata penalizzante per la competitività delle imprese e i salari dei lavoratori [sulla falsariga della proposta di un patto per la produttività, avanzata da Acocella, Leoni, Tronti et al. , 2006].

Per quanto queste istanze fossero generalmente abbastanza condivise, non sempre rinviano alla stessa filosofia di fondo. Quella di chi scrive è che le

regole del gioco del sistema contrattuale, proprio in quanto tali, richiedono per essere efficaci un buon bilanciamento tra le diverse istanze ed interessi in campo. In particolare questo significava trovare un equilibrio efficace tra la tutela dei salari e delle condizioni di lavoro da un lato (a partire quindi almeno dal mantenimento del salario reale), e dall'altro un buon livello di dinamismo e di capacità competitiva del sistema produttivo. Insomma la regolazione in questo caso non può che essere basata su elementi di reciprocità e di scambio nella logica di un compromesso sociale tra richieste delle imprese e istanze dei lavoratori.

È questa quindi la chiave dentro la quale cercherò di mettere a fuoco le principali implicazioni dell'Accordo-quadro.

Il primo aspetto su cui richiamare l'attenzione da questo angolo visuale riguarda il carattere zoppo dell'intesa, che si configura come accordo separato, in virtù del disaccordo della Cgil che non lo ha sottoscritto. Il ragionamento è in questo caso ancora di metodo, e prescinde dalle riserve di merito, e già sopra vi abbiamo fatto accenno. È possibile che un accordo sulle regole del gioco sia sottoscritto solo da una parte degli attori, e che ad esso non partecipi quello che viene considerato il sindacato maggiore (qualcuno dice anche maggioritario)? Come è noto, nell'ambito delle relazioni industriali risulta problematico applicare il principio di maggioranza, che invece è adottato per le decisioni assunte nell'ambito del sistema politico. Le teorie più consolidate tendono piuttosto a ritenere che in questa arena sia preferibile la decisione all'unanimità (o a larga maggioranza). Ma c'è un altro aspetto che desta perplessità. Esso consiste nel fatto che allo stato attuale mancano dentro le relazioni industriali criteri di misura che ci consentano di capire se sussista (almeno in partenza) un consenso maggioritario: diversamente da quanto accade nella sfera politica, nella quale i voti "pesano". Come rilevano diversi osservatori non "schierati" [Fantoni, 2009; Mascini, 2009] proprio questa coppia non risolta getta diversi interrogativi intorno all'effettiva applicabilità dell'accordo. La soluzione, che alcuni immaginano [come fa Ichino, 2009], di una contesa pluralistica tra coalizioni sindacali diverse, in funzione dell'affermazione di pacchetti di regole alternative appare in verità molto scivolosa ed anch'essa fonte di ulteriori incertezze. Ammesso che questa logica sia positiva e divenga plausibile - ma personalmente non mi sembra auspicabile - essa può forse essere fatta valere per divisioni relative alla firma di un contratto di lavoro. Non può però essere portata fino ad una contrapposizione permanente intorno ai pilastri fondanti del sistema stesso.

Per quanto concerne poi la questione di una maggiore inclusione sociale, questa avrebbe significato un consolidamento sociale dell'arena contrattuale, che per questa via poteva ristabilire una funzione di regolazione generale della condizione lavorativa. Questo scopo avrebbe potuto essere, se non raggiunto, almeno tematizzato utilmente attraverso varie modalità: misure di promozione verso l'azione sindacale e contrattuale in questa sfera; maggiori incentivi verso percorsi anche gradualisti (e selettivi) di stabilizzazione; approntamento di misure per allargare i beneficiari delle forme di protezione in caso di disoccupazione o per periodi di mobilità: sulla scia di quanto abbozzato nel Protocollo triangolare di concertazione del luglio 2007. Sembra di poter dire che questa strada non sia stata battuta. E non è stata seguita anche perché essa presupponeva un ruolo attivo ed interventista del Governo. Insomma un impianto di questo genere sarebbe stato più ambizioso e avrebbe avuto bisogno di essere costruito attraverso un patto sociale vero e proprio, che non poteva non essere un patto concertativo. Sembra di poter dire che si sia configurata una diversa opzione. Quella di un accordo bilaterale, rinforzato dall'esterno da alcune misure ed incentivi del Governo, ma proprio per questo inidoneo ad allargare il range degli oggetti trattati e lo spettro sociale coinvolto e regolato fino a toccare beni comuni. Questa opzione, consistente in un accordo che potremmo definire come bilaterale (interconfederale), ma con "appoggio esterno" del Governo, ammesso che sia ben catalogata (non è del tutto chiara in realtà), nel contempo rende anche meno solenni ed impegnative le obbligazioni delle parti.

Sul secondo aspetto, quello relativo all'estensione della contrattazione decentrata, esso prende le mosse dall'insufficiente copertura registrata nei settori privati, che - come ricordavamo - è stata segnalata da tempo come uno dei nodi irrisolti del nostro assetto. Mentre nel settore pubblico la contrattazione integrativa raggiunge pressoché tutte le amministrazioni, nei comparti privati si calcola generalmente che ne beneficiano solo un terzo dei lavoratori. Di qui l'esigenza di favorirne la diffusione, anche mediante l'ipotetico potenziamento della contrattazione territoriale, che avrebbe potuto servire ad aggregare imprese piccole, le quali abitualmente non svolgono alcuna attività negoziale.

Questo avrebbe dovuto essere un obiettivo esplicito della riscrittura delle regole, anche se le modalità risultavano controverse, e permangono resistenze da parte dei piccoli imprenditori.

Secondo alcuni commenti [Ichino, 2009] il nuovo accordo ha contribuito a definire un diritto alla contrattazione decentrata, che in precedenza non

era contemplato. Ma altre analisi [Bellardi, 2009] mostrano piuttosto che le formulazioni adottate non consentono di configurare un vero e proprio diritto negoziale: quindi non ne conseguono certezze pratiche intorno ad una robusta estensione del secondo livello. Sono previsti degli incentivi economici (nei quali si sostanzia la partecipazione pubblica), ma manca un vero salto di qualità (e quantità) nel modello contrattuale, tale da consentire una diffusione maggioritaria. Quindi lo scambio, che si intendeva realizzare, tra una garanzia certa (la passata copertura dell'inflazione da parte del contratto nazionale) e una scommessa incerta da far decollare (il potenziamento della contrattazione integrativa per aumentare i salari oltre il costo della vita) non appare allo stato riuscito. La copertura salariale assicurata dal contratto nazionale sembra doversi ridurre: «il motivo non sta tanto nel cambiamento dell'indice dei prezzi, quanto piuttosto nel fatto che il nuovo accordo prevede l'abbassamento della quota di salario base su cui calcolare la copertura dell'inflazione» [Boeri e Garibaldi, 2009]. Per raggiungere lo scopo di stimolare la contrattazione decentrata occorre invece stabilire un collegamento preciso tra variazioni della produttività e incrementi retributivi: fissandoli in ambito micro per incoraggiare il raggiungimento di accordi; o, in assenza di contrattazione aziendale, affidando al livello nazionale il compito di fissare parametri certi. Infatti «copertura dall'inflazione e legame tra salario e produttività sono due problemi diversi che vanno affrontati con strumenti diversi» [Boeri e Garibaldi, 2009].

Quanto al terzo aspetto richiamato, che è ovviamente connesso con quello precedente, esso sembra ancora più carente e non adeguatamente strumentato. Diversi studi, ma anche ricerche sul campo condotte nel nostro paese, sulla scorta di esperienze comparate [si veda riassuntivamente Leoni, 2008] hanno messo in luce negli anni scorsi la centralità delle relazioni industriali di impresa per far crescere la propensione all'innovazione tecnico-organizzativa all'interno dell'intero sistema produttivo (e non solo in porzioni minoritarie come è accaduto fin qui). Accordi locali ben impostati possono innescare il circuito virtuoso tra relazioni industriali bilaterali e ben bilanciate, cambiamenti tecnico-organizzativi, incrementi di produttività. Questo è stato uno degli aspetti grigi del Protocollo del 1993, che evocava tale obiettivo, ma con una previsione debole e poco cogente (a cui sono seguiti esiti pratici deludenti). È evidente che una maggiore cooperazione, attraverso relazioni industriali ben gestite, sia un passaggio necessario e strategico in questa direzione, anche se non sufficiente. I sociologi hanno sempre messo in luce il peso anche di fattori sociali e immateriali nella costruzione dell'innovazione e dello sviluppo. Ma vi sono anche altre

scelte di *policies*, dalla formazione alle infrastrutture, che esercitano - come è evidente - una importante funzione. Comunque sia, questo tema evocato negli anni scorsi come centrale non ha trovato nell'Accordo-quadro una sistemazione persuasiva, che contribuisse a far lievitare la spinta verso l'innovazione a livello di sistema: peraltro su questo punto nodale le formule prescelte ricalcano alla lettera quelle contenute nel Protocollo 1993. È possibile che gli incentivi economici messi in campo favoriscano una maggiore produttività del lavoro. Ma appare difficile che da essi scaturisca un potente stimolo a maggiori investimenti e a incrementi di produttività di tutti i fattori: anzi paradossalmente quegli incentivi potrebbero produrre effetti non voluti in direzione di comportamenti statici e adattivi.

Un bilancio complessivo del documento definito il 22 gennaio appare comunque al momento ancora problematico: esso contiene dichiarazioni programmatiche e d'intenzione, alcuni pieni ma anche dei vuoti, che attendono una maggiore sistemazione e che vanno valutati alla prova dei fatti.

Quello che però si può ritenere è che il ragionamento sin qui condotto, e i limiti evidenziati, suggeriscono che non si tratti di un accordo - suggello destinato a mettere la parola fine alla vicenda degli assetti contrattuali nel nostro paese [Baccaro e Puligano, 2009]. Non solo l'opposizione della Cgil, ma anche le incertezze ed indeterminanze di alcune soluzioni adottate, inducono a pensare che ci troviamo di fronte piuttosto ad un accordo di passaggio, che attende una rivisitazione più sistematica.

Sarebbe preferibile che si delineasse un passaggio - a cui tutti gli attori potrebbero esprimere il loro consenso - verso un vero patto sociale, duraturo e capace di coniugare in modo efficace richieste delle imprese e istanze del mondo del lavoro. Rimane questa la principale sfida non risolta.

bibliografia

- Acocella N. Leoni R. Tronti L. et al, *Per un nuovo patto per la produttività e la competitività*.
- Baccaro e Pulignano (2009), *Employment Relations in Italy*, in Bamber G. Lansbury R. e Wailes N. (eds), *International and Comparative Employment Relations*.
- Bellardi L. (2009), *Regole del conflitto e conflitto sulle regole. L'accordo separato sulla revisione del modello contrattuale*, in corso di pubblicazione.
- Boeri T. e Garibaldi P. (2008), *Nero su bianco ma scritto al contrario*, in "La voce info".
- Boeri T. e Garibaldi P. (2009), *Come cambia la contrattazione*, in "la voce.info".
- Dell'Aringa C. (2009), *Uno scudo europeo in busta paga*, in "Il Sole 24 ore", 24 gennaio.
- Fantoni G. (2009), *Una scommessa per il nostro paese*, in "Aran Newsletter".
- Ichino P. (2009), *Note tecniche sull'Accordo interconfederale del 22 gennaio*, in "La voce info".
- Giugni G. (2003), *La lunga marcia della contrattazione*, Il Mulino, Bologna.
- Megale A. (2008), *Modello contrattuale: L'accordo separato sarebbe solo propaganda politica*, in "Il diario del lavoro".
- Reboani P. (2009), *La strada verso moderne relazioni industriali*, in "Il diario del lavoro".
- Tronti L. (2008), *Impresa comunità e flessibilità del lavoro: per un nuovo scambio politico*, policopiato.