

Prospettive evolutive delle relazioni industriali in Italia: la riforma degli assetti contrattuali

Roberto Pessi

Sommario: **1.** Le linee guida dell'Accordo sulla riforma della struttura della contrattazione collettiva. – **2.** Il nuovo indicatore di prezzi al consumo – **3.** *Segue:* automaticità dell'indicatore – **4.** *Segue:* l'indicatore differenziato per il pubblico impiego. – **5.** La semplificazione del processo di rinnovo del contratto collettivo nazionale. – **6.** L'ampliamento degli spazi della contrattazione di secondo livello. – **7.** La possibilità della deroga *in pejus* della contrattazione aziendale. – **8.** L'accelerazione del processo di armonizzazione tra settore pubblico e privato. – **9.** *Segue:* il tema della rappresentanza e la possibilità di generalizzare il modello del pubblico impiego. – **10.** *Segue:* la volontà di collegare le retribuzioni al merito e alla produttività anche nel settore pubblico. – **11.** L'Accordo del 22 gennaio nel quadro delle riforme prefigurate dalla legge delega n. 15/2009 e dal disegno di legge sulla regolazione dello sciopero nei trasporti.

1. L'Accordo del 22 gennaio 2009 racchiude quattro idee guida: a) la garanzia della conservazione del potere d'acquisto dei lavoratori (e quindi del valore reale delle retribuzioni) per via di contratto nazionale; b) la semplificazione del processo di rinnovo del contratto collettivo; c) l'ampliamento degli spazi per la contrattazione di secondo livello, sia in ordine alla distribuzione della produttività, sia in termini di derogabilità *in pejus* (laddove si renda necessario lo scambio tra minimi salariali ed occupazione); d) l'accelerazione del processo di armonizzazione tra pubblico e privato, sia in termini di esiti negoziali (dinamiche retributive, premialità dell'efficienza), che di identificazione della rappresentanza-rappresentatività.

2. La prima idea si concretizza nella scelta di sostituire alla tecnica della inflazione programmata quella dell'utilizzo di un indicatore dei prezzi al consumo, elaborato da un soggetto terzo, che dovrebbe garantire un esito negoziale certo e pressoché automatico (in qualche misura richiamando la vecchia scala mobile). Infatti, una volta accettato il metodo ed i suoi correttivi (che allo stato si limitano alla depurazione dell'inflazione importata per l'acquisto dei prodotti energetici) la sola incognita resta la base della retribuzione rivalutabile.

In proposito, il dissenso della Cgil sul punto (che ne avrebbe motivato la mancata sottoscrizione dell'Accordo, in realtà forse imputabile a valutazioni politiche di opportunità) lascia aperta l'ipotesi che l'esito del contratto nazionale non sia co-

* *Professore ordinario di Diritto del lavoro, Luiss – Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli.*

unque automatico, perché l'intesa dovrà comunque essere concretizzata in sede categoriale (e qui potrebbe essere molto incisivo il condizionamento della organizzazione dissenziente).

3. In ogni caso, la finalizzazione ad un esito pressoché automatico è confermata dalla previsione di un meccanismo di garanzia, che prevede il recupero, nell'arco della vigenza contrattuale, dell'eventuale perdita di potere d'acquisto che si fosse determinata a seguito dello scostamento tra previsioni e consuntivo.

La circostanza che la certificazione dello scostamento tra ipotesi ed andamento reale avvenga a livello confederale (anche in ordine alla sua significatività) conferma la volontà di ricentralizzare il sistema ed insieme di ancorarlo ad un indicatore in grado di assicurare effetti automatici.

Il ritorno "guidato" alle categorie, secondo una procedura appena abbozzata nell'Accordo quadro del 22 gennaio 2009, dovrebbe quindi connotarsi (almeno per questo aspetto) per una semplice trasposizione notarile di un effetto matematico precomputato altrove.

4. Nell'ambito di questa prima idea guida (con qualche distonia rispetto all'altra dell'ulteriore armonizzazione pubblico-privato) deve registrarsi la grande preoccupazione del Governo (nella sua qualità di datore di lavoro) per i vincoli di bilancio.

Da qui la previsione di un indicatore dei prezzi al consumo differenziato per il pubblico impiego (quasi a presupporre che il meccanismo selettivo debba richiedere quale requisito di accesso la moderazione nei consumi); nonché la indicazione che il recupero dello scostamento tra ipotesi ed andamento reale verrà a collocarsi non nella vigenza del contratto, ma in occasione del rinnovo successivo.

L'importanza dei vincoli di bilancio è confermata dalla legge delega n. 15/2009. Si veda, al riguardo, l'intervento sull'Aran, laddove, da una parte, se ne opera un potenziamento – specie nel senso della sua indipendenza dalle organizzazioni sindacali (stabilendo l'incompatibilità con incarichi sindacali presenti, passati e futuri) – dall'altro lato, si riafferma e rafforza il potere di indirizzo e controllo dell'Amministrazione, esercitato tramite i Comitati di settore (riorganizzati a tal fine).

5. La seconda idea guida è quella della semplificazione del processo di rinnovo del contratto collettivo nazionale, in ragione della circostanza che il precedente sistema si era rilevato farraginoso ed idoneo, alternativamente, a favorire una conflittualità accelerata (di biennio in biennio) ovvero ad autocondannarsi all'ineffettività (propria dei mancati rinnovi).

Da qui la scelta ragionevole di ritornare alla cadenza triennale, unica sia per la parte economica che per quella normativa, anche in ragione della connotazione ormai inerziale di quest'ultima.

In questa direzione si colloca anche l'impegno alla riduzione del numero delle categorie (per il privato) e dei comparti (per il pubblico), ripresa come impegno del Governo nella legge delega n. 15/2009.

Quest'ultima previsione non sembra esporsi a dubbi di costituzionalità, perché in coerenza alle indicazioni del Giudice delle leggi, è confermata la competenza della contrattazione collettiva per la determinazione delle singole aree negoziali.

6. La terza idea guida è quella dell'ampliamento degli spazi per la contrattazione di secondo livello. Questa era stata la motivazione che Confindustria e Cisl avevano portato avanti con enfasi nell'ultimo triennio per chiedere la riforma degli assetti contrattuali.

La grande crisi che sta attraversando l'economia globalizzata ha fortemente ridimensionato la portata innovatrice della riforma su questo punto specifico, malgrado il forte intervento promozionale degli Esecutivi che si sono succeduti nel periodo in termini di detassazione e di decontribuzione dei c.d. premi di risultato.

Non è dubbio, invero, che l'Accordo deleghi alla contrattazione di secondo livello (peraltro, negli ambiti delineati dal contratto nazionale e con il vincolo del *non bis in idem*) la negoziazione della distribuzione della produttività e dei profitti tra capitale e lavoro.

È chiaro, tuttavia, che in questa fase manca la materia negoziale (e la mancanza è aggravata dal dato statistico della stasi di incrementi di produttività nell'ultimo decennio).

Da qui una serie di correttivi dettati dalla prudenza: primo fra tutti vi è quello della previsione di un elemento di garanzia (già sperimentato nel contratto dei metalmeccanici) che scambia un ulteriore modesto incremento retributivo a livello nazionale a fronte della mancata attivazione della contrattazione di secondo livello.

Ancora, per il pubblico impiego, vi è quello dell'indicazione contenuta nella legge delega n. 15/2009, secondo cui la contrattazione collettiva di secondo livello diverrà effettiva (sulle materie e nei limiti fissati dai contratti collettivi nazionali) solo laddove consentita dai vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.

7. Tuttavia, il segnale più significativo della gravità del momento è il riconoscimento esplicito del potere della contrattazione aziendale di derogare *in pejus* il contratto nazionale.

La mobilità del capitale in un mercato che non ha più spazi geografici porta alla esasperazione della concorrenza tra ordinamenti ed alla conseguente delocalizzazione delle attività produttive. Le antiche aristocrazie industriali dell'occidente perdono la manifattura ed il lavoro operaio.

Consentire gli accordi in deroga, secondo l'esempio dei Paesi vicini, può offrire opportunità e rimedi seppur di breve periodo; del resto, la previsione si ispira ad una logica analoga a quella che segue l'Esecutivo nell'utilizzo degli ammortizzatori sociali.

8. L'ultima linea guida è quella dell'ulteriore accelerazione del processo di armonizzazione tra pubblico e privato. Qui l'Accordo (ferme le precisazioni già svolte, dettate dal delicato momento economico) si muove nella direzione di esportare nel privato la tecnica di misurazione della rappresentanza già sperimentata nel pubblico (media ponderata tra dato associativo e dato elettorale), che ha

conseguito risultati assai positivi in termini di deflazione della conflittualità (scontando un contenzioso giudiziario, comunque ininfluenza sugli equilibri complessivi).

L'indicazione, d'altro canto, è confermata dall'intervento (preannunciato con un disegno di legge) in materia di sciopero nei trasporti, che a sua volta si ricollega all'Accordo quadro del 22 gennaio 2009.

Si prospetta l'ipotesi di una regolazione del conflitto (in questo settore nevralgico che presidia la mobilità) che, facendo leva sulla oggettività della quantificazione della rappresentanza, condiziona l'esercizio del diritto di sciopero del singolo alla significatività dell'interesse collettivo che ne è alla base; quest'ultima è accertata assumendo una doppia soglia minima di rappresentatività delle organizzazioni sindacali che lo proclamano, la prima idonea di per sé a legittimare l'astensione collettiva, l'altra sufficiente a far indire un referendum (al cui esito è rimessa l'esperibilità dell'azione).

Se l'ipotesi si concretizzerà essa potrebbe portare ad un ripensamento della stessa lettura costituzionale del diritto di sciopero come diritto individuale ad esercizio collettivo. È passaggio complesso in quanto la Corte Costituzionale riconoscendo il diritto di sciopero economico-politico e la libertà dello sciopero politico ha mostrato di leggerlo come diritto della persona.

9. Si innesta qui il tema più generale della rappresentanza sindacale e della contrattazione collettiva; in proposito risultano presentati numerosi disegni di legge in Parlamento; peraltro, l'Esecutivo attendeva un avviso comune delle parti sociali per la fine del mese di maggio 2009.

Al riguardo, malgrado la mancata sottoscrizione dell'Accordo del 22 gennaio da parte della Cgil, sembra maturare un'intesa sulla generalizzazione del modello del pubblico impiego; anche se la soluzione legislativa apre dubbi di costituzionalità rispetto al modello di cui all'articolo 39 (nel quale la misurazione è affidata solo al dato associativo), per i quali si richiederà un ulteriore sforzo creativo del giudice delle leggi (come già avvenuto, quanto all'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo, per l'impiego pubblico privatizzato).

Elementi di dissenso persistono ancora in ordine all'utilizzo del metodo referendario, a cui sarebbe affidato il compito di superare il problema della contrattazione separata. In particolare, i contrasti riguardano il soggetto o i soggetti legittimati all'indizione del referendum che dovrebbe approvare il contratto collettivo, nelle ipotesi ricorrenti in cui non esista consenso tra le organizzazioni sindacali di categoria in ordine all'esito del negoziato.

È questo un passaggio molto sofferto perché una soluzione aperta, certamente più rispondente alla democrazia sindacale, ha come controindicazione forte quella di potenziare le spinte conflittuali, che potrebbero investire la stessa concretizzazione della tecnica di conservazione del valore reale delle retribuzioni di cui all'Accordo del 22 gennaio 2009.

10. Tornando a quest'ultimo, la linea guida di avvicinare ulteriormente pubblico e privato è confermata dall'attenzione della legge delega n. 15/2009 a recuperare nel pubblico impiego il collegamento tra le dinamiche retributive e l'efficienza della pubblica amministrazione.

È evidente, in particolare, la volontà di collegare le retribuzioni al merito e alla produttività: da mera integrazione stipendiale, infatti, la retribuzione variabile dovrebbe acquisire una funzione incentivante degli apporti collettivi (a livello di singola amministrazione) ed individuali con conseguente abbandono anche dell'idea che la progressione in carriera (giuridica ed economica) possa basarsi esclusivamente sugli automatismi dovuti all'anzianità di servizio.

Proprio per tale motivo, il successo ovvero il fallimento della riforma degli incentivi (ma in realtà di tutta la riforma della pubblica amministrazione) è indissolubilmente collegato alla corretta definizione dei nuovi strumenti di valutazione, specie con riferimento ai criteri di misurazione che dovranno essere individuati dal nuovo organismo centrale di cui all'art. 4 della delega.

11. In conclusione, l'Accordo quadro del 22 gennaio 2009 è una importante dichiarazione d'intenti che va integrata con la delega di cui alla legge n. 15/2009 e con il disegno di legge sulla regolamentazione dello sciopero nei trasporti.

La concretizzazione di questo insieme di riforme (importanti, complesse e tra loro intrecciate) consentirà un giudizio completo in ragione della lettura dei singoli e compiuti precetti normativi.

Allo stato sembra di poter affermare che questi interventi si muovano comunque in una direzione corretta. La realtà dell'economia globale impone di recuperare incisività nella concorrenza tra ordinamenti; questa si concretizza, ancor più che negli assetti regolativi complessivi e nella funzionalità delle infrastrutture, nell'efficienza della pubblica amministrazione ed in quella del sistema di relazioni industriali.

Prospettive evolutive delle relazioni industriali in Italia: la riforma degli assetti contrattuali –

Riassunto. *L'Accordo del 22 gennaio 2009 racchiude quattro idee guida: a) la garanzia della conservazione del potere d'acquisto dei lavoratori con il Ccnl; b) la semplificazione del processo di rinnovo del contratto collettivo; c) l'ampliamento degli spazi per la contrattazione di secondo livello, sia in termini di produttività sia di derogabilità in pejus; d) l'accelerazione del processo di armonizzazione tra pubblico e privato, sia per gli esiti negoziali sia per la rappresentanza-rappresentatività. La prima idea si concretizza nella scelta di sostituire alla tecnica dell'inflazione programmata un indicatore dei prezzi al consumo che garantisca un esito negoziale certo e pressoché automatico. La seconda idea guida è la semplificazione del processo di rinnovo del Ccnl. Da qui la scelta ragionevole di ritornare alla cadenza triennale, unica per la parte economica e per quella normativa. In questa direzione si colloca anche l'impegno alla riduzione del numero delle categorie (per il privato) e dei comparti (per il pubblico). La terza idea guida è l'ampliamento degli spazi per la contrattazione di secondo livello. L'ultima è l'ulteriore accelerazione del processo di armonizzazione tra pubblico e privato nella direzione di esportare nel privato la tecnica di misurazione della rappresentanza sperimentata nel pubblico con risultati positivi in termini di deflazione della conflittualità. Si prospetta, infine, l'ipotesi di una regolazione del conflitto che condiziona l'esercizio del diritto di sciopero del singolo alla significatività dell'interesse collettivo che ne è alla base, assumendo una doppia soglia minima di rappresentatività delle OO.SS. che lo proclamano, la prima idonea di per sé a legittimare la astensione collettiva, l'altra sufficiente a far indire un referendum (al cui esito è rimessa l'esperibilità dell'azione).*

Prospects for change in industrial relations in Italy: the reform of bargaining structures

(Article in Italian) – Summary. *The framework Agreement of 22 January 2009 lays down four guiding principles: a) the need to safeguard the purchasing power of workers in national collective agreements; b) the simplification of the procedure for renewing collective agreements; c) the*

widening of the scope of second-level collective bargaining, both in terms of productivity and provisions concerning less favourable terms of employment; d) the acceleration of the process of harmonisation between the public and the private sectors, both in terms of negotiating outcomes and representation. The first guiding principle is implemented by replacing the planned inflation indices with a consumer price index that provides for bargaining outcomes that are certain and practically automatic. The second guiding principle is the simplification of the process of renewal of collective agreements. This means a return to three-year collective agreements, covering both remuneration and normative aspects. In this connection there has also been an undertaking to reduce the number of categories (in the private sector) and industrial sectors (in the public sector). The third guiding principle is the widening of the scope of decentralised bargaining. The fourth principle is the further acceleration of the process of harmonisation between the public and private sectors by transferring to the private sector the techniques for measuring representativeness that have been adopted in the public sector with positive results in terms of conflict reduction. Finally the paper examines the possibility of reducing industrial conflict by linking the individual right to strike to the defence of collective interests, requiring the trade unions calling a strike to meet two conditions in terms of representation. The first condition is that the strike should be legitimate at a collective level, whereas the second condition is that a strike ballot (referendum) should be held, without which the strike action should not go ahead.