

Novità e discontinuità nella contrattazione italiana

Roberto Pedersini

Il 2009 è stato un anno importante per le relazioni industriali in Italia. La firma dell'accordo del 22 gennaio 2009 ha segnato il superamento – ancorché «sperimentale» – del sistema introdotto dal Protocollo del luglio 1993, almeno per quanto riguarda la parte dedicata alla politica dei redditi, con la rottura fra le maggiori confederazioni proprio sulla definizione delle regole generali. Quest'ultimo aspetto ha introdotto un elemento di incertezza negli sviluppi della contrattazione collettiva, parzialmente ridimensionato dalla successiva prassi di concludere contratti di categoria unitari, con l'importante eccezione del settore metalmeccanico, nel quale le fratture fra i sindacati confederali erano già emerse all'inizio del decennio.

Se la firma dell'accordo del gennaio 2009 è sicuramente il fatto più importante nel settore privato, le novità non sono mancate negli ultimi due anni nella pubblica amministrazione. In primo luogo, il datore di lavoro pubblico ha aderito esplicitamente al nuovo modello contrattuale, sottoscrivendo l'intesa. In secondo luogo, molte innovazioni sono state introdotte dal governo nel pubblico impiego, direttamente sulle regole delle relazioni industriali e in molti aspetti della gestione del personale, con importanti ricadute sulla regolazione collettiva del rapporto di lavoro, anche per la diffusa prassi di confronto estensivo con le organizzazioni sindacali presente all'interno delle amministrazioni pubbliche. Inoltre, la gestione dei rapporti con i sindacati, almeno a livello centrale, è stata contraddistinta da alcune discontinuità che hanno cercato di sottolineare le diverse posizioni delle organizzazioni sindacali e di rafforzare l'iniziativa unilaterale del ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione.

Sul fronte dell'analisi e della riflessione sui sistemi di relazioni industriali e, in particolare, sul caso italiano, il 2009 ha offerto due significative novità

* Roberto Pedersini è docente di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Milano.

editoriali. La prima, in ordine cronologico, uscita proprio nel mese di gennaio, è il volume di Gian Primo Cella e Tiziano Treu, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*; la seconda, pubblicata a fine estate, è il lavoro a cura di Mimmo Carrieri e Vincenzo Nastasi, *Spazio e ruolo delle Autonomie nella riforma della contrattazione pubblica*. Si tratta di due contributi rilevanti che, insieme, tracciano un quadro completo delle caratteristiche delle relazioni industriali italiane, fornendo strumenti e chiavi di lettura importanti per interpretare le trasformazioni recenti del sistema di regolazione collettiva del rapporto di lavoro nel nostro paese.

Una prima avvertenza riguarda i titoli, che non riflettono compiutamente i contenuti dei volumi. Se Gian Primo Cella e Tiziano Treu dedicano la prima parte del loro libro all'individuazione dei caratteri distintivi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva e forniscono un quadro analitico generale per la comprensione dei sistemi di rappresentanza e regolazione collettiva del lavoro, la parte prevalente del loro contributo si concentra sull'esperienza italiana, soffermandosi sugli aspetti più problematici e sui nodi cruciali – e per molti aspetti ancora irrisolti – del funzionamento del «modello» italiano. Mimmo Carrieri e Vincenzo Nastasi hanno curato un lavoro collettivo che, pur approfondendo la questione centrale per le amministrazioni pubbliche del ruolo del decentramento contrattuale e degli spazi delle autonomie locali, si occupa più in generale delle relazioni industriali nel settore pubblico, con particolare attenzione alle innovazioni più recenti, e tratta, in modo più limitato ma non marginale, il sistema italiano nel suo complesso, compreso il settore privato.

Relazioni industriali e contrattazione collettiva rappresenta, per molti aspetti, una sintesi del percorso di ricerca e riflessione dei due autori sulle relazioni industriali e sull'esperienza italiana. Un percorso che affonda le proprie radici nei momenti costitutivi del «modello» italiano, con le lotte di fine anni sessanta e l'approvazione dello Statuto dei lavoratori, e che ha trovato occasioni importanti di arricchimento nei ruoli istituzionali assunti, in posizioni e tempi diversi, da Gian Primo Cella e Tiziano Treu. Questo dà la misura di come, nonostante le dimensioni contenute e la struttura snella, si tratti di un testo denso e ricco di spunti per il lettore.

Il capitolo iniziale illustra la natura delle relazioni industriali, evidenziandone gli elementi di stabilità e non episodicità dei rapporti fra le parti, di volontarietà, e di orientamento a produrre norme attraverso una regolazione congiunta del rapporto di lavoro finalizzata a ridurre le occasioni di conflit-

to. La pluralità dei modelli di relazioni industriali, in quanto sistemi istituzionali radicati tipicamente nelle particolari situazioni storico-sociali del primo periodo di industrializzazione, e il ruolo svolto dall'intervento statale, che può oscillare fra «promozione» ed «esclusione» e intervenire con finalità di «correzione» o «definizione», rappresentano due elementi essenziali della prospettiva analitica degli autori. La presentazione dei caratteri della contrattazione collettiva e delle sue determinanti completa la «cassetta degli attrezzi» concettuali per lo studio delle relazioni industriali. L'esposizione è schematica ed essenziale, rivelando la vocazione «manualistica» del volume, ma proprio la parsimonia analitica nonché la pluralità di esempi e la comparazione fra diverse esperienze nazionali rendono la lettura interessante anche a un pubblico specialistico.

Negli altri due capitoli – e nelle conclusioni – l'apparato concettuale è applicato all'esperienza italiana, ripercorrendone le vicende storiche ed evidenziandone gli aspetti più problematici. A parte un breve paragrafo sulle «grandi fasi della storia contrattuale italiana», l'analisi si concentra sugli ultimi vent'anni, che costituiscono una svolta, non del tutto compiuta, rispetto a un sistema caratterizzato tradizionalmente da una «regolazione debole», ossia da un basso livello di istituzionalizzazione. Gli ambiti di intervento in questi due decenni sono stati molteplici e hanno coinvolto le dimensioni più importanti delle relazioni industriali: la struttura della contrattazione collettiva; la rappresentanza, la rappresentatività e l'efficacia dei contratti collettivi; l'esercizio del diritto di sciopero; la flessibilità, all'interno delle imprese e – innovando rispetto al ruolo tradizionale delle parti sociali in Italia – nel mercato del lavoro.

In questo processo di istituzionalizzazione, un passaggio fondamentale è stato ovviamente l'accordo tripartito del luglio 1993 che, oltre alla politica dei redditi, ha introdotto una serie di regole sulla struttura contrattuale, sulla titolarità a negoziare a livello decentrato e sulle procedure di rinnovo dei contratti nazionali. Nel campo della rappresentanza, l'innovazione più importante è stata realizzata nel settore pubblico, dove l'esigenza di semplificazione e di verifica della rappresentatività era più pressante. L'assenza di una soluzione corrispondente nel settore privato è attribuita dagli autori al perdurare di differenze sostanziali fra i modelli di sindacalismo delle maggiori organizzazioni italiane, con la Cgil più favorevole a una regolazione legislativa della rappresentanza e dell'efficacia erga omnes dei contratti e la Cisl critica, soprattutto sulla verifica referendaria ex-post dei risultati della

contrattazione, in quanto essenzialmente estranea a una concezione associativa del sindacato.

Gian Primo Cella e Tiziano Treu segnalano come il problema dell'efficacia erga omnes sia reso meno impellente nell'ordinamento italiano da una serie di forme di «estensione indiretta» della copertura contrattuale, dalla giurisprudenza consolidata sull'efficacia dei minimi contrattuali ex art. 36 della Costituzione, alla subordinazione dell'accesso delle imprese a una serie di incentivi, all'applicazione dei contratti nazionali. Infine, l'introduzione di una forma di salario minimo legale, seguendo l'esempio di molti paesi europei, potrebbe ridurre ulteriormente le ragioni di una regolamentazione dell'efficacia generale dei contratti collettivi. Di fronte a questa giusta notazione, vale forse la pena sottolineare come questo potrebbe indebolire il ruolo della contrattazione collettiva, facendo prevalere una regolazione eteronoma rispetto all'autonomia delle parti nella definizione dei minimi retributivi – una funzione che in Italia è stata tradizionalmente svolta dalle relazioni industriali. Certo molto dipende dal livello al quale è fissato il salario minimo legale. Inoltre, se le forme di «estensione indiretta» e l'eventuale salario minimo legale possono ridurre la rilevanza delle regole sulla rappresentatività e la validità dei contratti rispetto all'efficacia nei confronti di terzi, non ne diminuiscono l'importanza in un contesto di divisione del fronte sindacale, dove la funzione delle regole è soprattutto quella di legittimare le parti contraenti e di fornire un quadro di riferimento in un periodo di possibili «accordi separati». Non a caso, una clausola sulle regole della rappresentatività è stata inserita nell'accordo del 22 gennaio 2009. Del resto, anche gli autori riconoscono che «l'esigenza di contrastare iniziative contrattuali separate si rivela il vero punctum dolens della questione e il motivo principale della richiesta di una legge generale sulla rappresentatività» (p. 46).

Per quanto riguarda gli altri ambiti di intervento, l'aspetto più consolidato è forse la regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, che, malgrado alcune turbolenze, specie nel settore dei trasporti, sembra aver fornito buona prova di sé (anche se gli autori sono più cauti su questo giudizio). L'elemento più controverso e variabile è invece, probabilmente, il ruolo delle relazioni industriali nella riforma del mercato del lavoro. Gian Primo Cella e Tiziano Treu sottolineano come tale ruolo si possa rilevare nella fase definitoria e in quella applicativa delle riforme. Per la prima dimensione, si evidenzia l'avvicinarsi di riforme frutto di concertazione sociale (il pacchetto Treu e il Patto per il lavoro del settembre 1996, la

legge 247/2007 e il Protocollo del luglio 2007) e di altre legate in parte a una «concertazione asimmetrica» (la legge 30/2003 e il Patto per l'Italia del 2002) o non sorrette da concertazione formale (la legge 133/2008 di modifica della legge 247/2007). Per la seconda, la contrattazione collettiva può conservare un ruolo di *gate-keeper* della diffusione della flessibilità contrattuale nelle imprese e le parti sociali possono assumere una serie di responsabilità nella gestione del mercato del lavoro.

Attribuire alle relazioni industriali il controllo della flessibilità in entrata e aprire spazi di intervento nei meccanismi di *job-matching* rappresentano due modi distinti di promozione del ruolo dei sindacati, che hanno ricevuto enfasi diverse in periodi differenti della recente esperienza italiana e che, di nuovo, vedono una significativa divisione nel fronte sindacale italiano. La prima rappresenta l'approccio tradizionale del legislatore italiano, e vede il favore di una parte significativa delle organizzazioni sindacali e in particolare della Cgil; la seconda è l'opzione emergente, promossa dai governi di centrodestra ma con significative adesioni nel campo del centrosinistra, rivendicata soprattutto dalla Cisl. Gli autori sostengono la posizione, condivisibile, che «tale sviluppo (frutto di veri e propri interventi di promozione) potrebbe servire a consolidare la capacità rappresentativa del sindacato e a rafforzare il tessuto delle relazioni industriali, allargando le loro funzioni dalla contrattazione tradizionale, rivendicativa e distributiva, alla partecipazione nel mercato del lavoro come nell'impresa» (p. 67).

Il terzo capitolo, oltre a illustrare il già citato percorso storico delle relazioni industriali italiane nel secondo dopoguerra, ricostruisce nel dettaglio le vicende della concertazione e i caratteri della contrattazione nazionale di categoria e della contrattazione decentrata. Si tratta di una parte interessante e ricca di informazioni, che presenta i dati disponibili sugli esiti della contrattazione di secondo livello, purtroppo spesso limitati e frammentari.

Le conclusioni riprendono sistematicamente i punti essenziali affrontati nel volume e presentano un bilancio delle relazioni industriali dopo l'accordo del luglio 1993. Il «modello» italiano appare instabile, intrappolato in una relativa dipendenza dalle vicende politiche, come segnalato in particolare dalle alterne fortune della concertazione e dalla scarsa autonomia nella regolazione della flessibilità del lavoro, che ha contribuito ad accentuare i dualismi italiani, aggiungendo quello fra lavoro tipico e atipico. Altre tensioni derivano dalle contraddizioni fra centralizzazione del governo delle dinamiche retributive da un lato, con gli indubbi successi della politica dei redditi in

questo campo, raggiunti però al prezzo di un «impoverimento» – retributivo e qualitativo – della contrattazione nazionale, e decentramento contrattuale dall'altro, teso a colmare il «vuoto» creato dalla moderazione salariale centrale ma praticato a favore di una minoranza di lavoratori e lavoratrici. Alcune note positive provengono dalla diffusione della concertazione territoriale, anche grazie alle nuove competenze attribuite agli enti locali, e dallo sviluppo della bilateralità. Tuttavia queste non paiono sufficienti agli autori per portare il sistema italiano dal tradizionale approccio «rivendicativo» a uno compiutamente «partecipativo» che, sulla scorta delle esperienze del Nord dell'Europa, rappresenta quello che meglio potrebbe favorire l'adattamento alle trasformazioni della nuova economia e dei nuovi lavori (p. 170).

Spazio e ruolo delle Autonomie nella riforma della contrattazione pubblica si muove su di un piano diverso, settoriale, con l'importante eccezione del saggio di Lauralba Bellardi, che si concentra sull'accordo del gennaio 2009 – ripreso anche in apertura del capitolo iniziale di Mimmo Carrieri. Il volume comprende una prima parte, affidata ai curatori, di presentazione del sistema contrattuale nel settore pubblico, che ne evidenzia le specificità e gli aspetti più problematici, alla luce dell'esperienza acquisita dalla seconda metà degli anni novanta, delle riforme introdotte dal governo dopo il 2008 e delle indicazioni contenute nell'accordo del gennaio 2009.

Nella seconda parte (*Analisi e proposte*), studiosi ed esperti di relazioni industriali, in particolare del settore pubblico, affrontano una serie di temi, alcuni generali altri molto più specifici. Qui ritroviamo i contributi di Lauralba Bellardi, Carlo Dell'Aringa (sulle prassi contrattuali nel settore pubblico e sul ruolo della politica nel processo negoziale), Gaudenzio Garavini (sul ruolo delle autonomie nella riforma della contrattazione pubblica), Lorenzo Zoppoli (sugli aspetti giuridico-istituzionali della riforma Brunetta), Lorenzo Bordogna (sulla «retorica», e sulle difficoltà, dell'introduzione di un modello contrattuale unico per i settori privato e pubblico), Paolo Matteini (sul futuro – incerto – della contrattazione pubblica). Vi sono poi tre lavori che riguardano la contrattazione nel sistema sanitario, uno dei comparti sicuramente più importanti dal punto di vista dimensionale e per il decentramento del sistema: Renzo Alessi (sul modello contrattuale), Samuel Dal Gesso e Lorena Ferrari (sulla dimensione regionale della contrattazione collettiva) e Lorenzo Broccoli (sul finanziamento dei rinnovi contrattuali). Il libro si chiude con una serie di interventi di attori politici: Vasco Errani (presidente della Regione Emilia-Romagna e della Conferenza delle Regioni e delle Pro-

vince autonome), Leonardo Domenici (allora sindaco di Firenze e presidente dell'Anci), Orazio Ciliberti (allora sindaco di Foggia, vicepresidente dell'Anci e presidente del Comitato di settore del Comparto Regioni e autonomie locali).

Come in tutte le curatele, la pluralità delle voci e, in questo caso, dei punti di vista «istituzionali» degli autori sono motivo di interesse, ma ovviamente anche di disomogeneità. Una presentazione non può prescindere da questo fatto e, soprattutto in un confronto con un altro testo, è utile concentrarsi sulle parti che riflettono un approccio simile e un orientamento il più possibile omogeneo. Tale opzione è anche consigliata dai limiti che si devono rispettare in questa sede. Per tali motivi, prenderò in considerazione i contributi che si caratterizzano per una prospettiva teorico-analitica e si riferiscono al sistema contrattuale pubblico nel suo complesso, tralasciando gli altri approcci e quelli settoriali. Si tratta di una questione di metodo, che sicuramente sacrifica parti apprezzabili del volume, nelle quali i lettori potranno trovare spunti di riflessione e proposte operative stimolanti.

Mimmo Carrieri e Vincenzo Nastasi nei due saggi introduttivi tracciano un quadro dettagliato dello stato delle relazioni industriali e della contrattazione nel settore pubblico alla fine degli anni duemila, indicando alcune linee di tendenza e possibili trasformazioni. Mimmo Carrieri apre il proprio lavoro riprendendo i punti essenziali dell'accordo del gennaio 2009 e del percorso che ha portato alla sua firma, senza l'adesione della Cgil. L'autore ritiene che il confronto fra le parti sociali abbia preparato «un aggiornamento e approfondimento» dell'accordo del 1993, dove «linee di continuità e di discontinuità si sovrappongono in una chiave che potremmo definire evolutiva» (p. 13). Certo è che la conclusione di tale percorso con un accordo separato desta «perplexità e preoccupazione», in quanto «è difficile ritenere che, per il buon funzionamento delle relazioni industriali, la riscrittura delle regole del gioco possa procedere con una logica maggioritaria» (pp. 13-14).

Ciononostante, Mimmo Carrieri individua alcuni elementi di convergenza emersi durante la preparazione dell'accordo, che forse potranno continuare a svolgere un ruolo positivo nella fase successiva, al di là delle divisioni e delle contrapposizioni: l'apertura nei confronti di una maggiore rilevanza della contrattazione decentrata e l'impegno a introdurre un sistema di verifica della rappresentatività sindacale. Anche l'impegno a realizzare un modello omogeneo nei settori privato e pubblico è salutato con favore dall'autore, che vi intravede «una tensione condivisa verso parametri universalistici

di misura dei diritti e della condizione di lavoro» e il fatto di assicurare «alla contrattazione la funzione di regolazione dei principali snodi dei rapporti di lavoro» (p. 15). Infine, l'accordo segna una nuova battuta di arresto della concertazione, in quanto non nasce all'interno di un patto sociale, come quello del 1993, ma rappresenta piuttosto il frutto di un confronto autonomo fra le parti sociali, con un mero ruolo di sostegno esterno da parte del governo. Si consolida così l'opzione a favore del «dialogo sociale», che esclude gli accordi triangolari e mira a responsabilizzare le parti. Un atteggiamento che ha caratterizzato i governi di centrodestra dai primi anni duemila. Dopo una rapida rassegna delle conferme (la centralità della contrattazione collettiva, il doppio livello contrattuale, il decentramento coordinato) e delle novità (il nuovo riferimento all'inflazione prevista – invece che a quella programmata – per il calcolo degli aumenti retributivi, la previsione degli elementi economici di garanzia, l'impegno a introdurre le regole sulla rappresentatività), l'attenzione si sposta sul settore pubblico.

Com'è ovvio, questa è la parte centrale del saggio e quella in cui l'esperienza dell'autore nel Comitato direttivo dell'Aran può essere messa a frutto. L'analisi si concentra sulle prospettive della contrattazione, con l'obiettivo di «valorizzare i punti di forza ed eliminare le distorsioni». Fra i primi, troviamo senz'altro la regolazione della rappresentanza, mentre fra i secondi spicca la prassi di una contrattazione di secondo livello generalizzata, con elementi retributivi distribuiti spesso a pioggia e senza momenti qualificanti di valutazione dei risultati. Considerare la diffusione della contrattazione di secondo livello una anomalia sembra un paradosso, se si pensa agli sforzi per promuoverla nel settore privato, e forse fornisce un primo elemento di riflessione sull'enfasi a volte eccessiva posta sull'allineamento del modello pubblico con quello privato. Ma la situazione è proprio questa poiché «una letteratura ormai vasta mette in luce come in ambito decentrato le logiche seguite dalle parti, e animate spesso dalla ricerca di consenso immediato, si distanzino dai principi e dalle regole fissate in sede nazionale: anzi, come gli attori abbiano imparato l'arte di applicarli piegandoli alle proprie esigenze» (p. 24). Per l'autore, la soluzione a tali distorsioni non può essere trovata in una semplice ri-centralizzazione, ma piuttosto in un coinvolgimento più pieno e responsabile delle amministrazioni decentrate nella fase di impostazione e definizione del contratto nazionale. Ciò vale soprattutto per le autonomie locali, in quanto principale parte in causa per i comparti enti locali e sanità, per i quali non si giustifica una perdurante centralità del livello ministeriale. È

qui che un modello di «decentramento controllato» dovrebbe più utilmente essere perseguito e rafforzato (pp. 30-31).

L'altro aspetto cruciale della trasformazione della contrattazione nel settore pubblico investe direttamente la struttura centralizzata e la natura tecnica dell'Aran. Per il primo aspetto, Mimmo Carrieri suggerisce il «mantenimento di un soggetto unico di contrattazione e una sua riforma in direzione di una incisiva regionalizzazione» (p. 34), al fine di conservare e di utilizzare nel modo migliore un insieme di competenze e conoscenze tecniche difficilmente replicabili e moltiplicabili a livello decentrato. Per quanto riguarda il rapporto fra responsabilità politica e funzioni tecniche, l'autore sostiene la necessità di superare una separazione che appare spesso poco più di una finzione, in quanto in molte occasioni l'autonomia formale del soggetto tecnico ha dovuto fare i conti con i rapporti diretti fra organizzazioni sindacali e soggetto politico. La proposta è quella di una «integrazione trasparente tra soggetti politici e soggetti tecnici finalizzata a rafforzare sedi di decisione condivisa e a evitare la parcellizzazione dei luoghi e delle responsabilità» (p. 40).

Non è possibile entrare nei dettagli dell'argomentazione e delle proposte operative. Tuttavia, vale forse la pena sottolineare che, condividendo le preoccupazioni e gli obiettivi dell'autore, sembra difficile che l'autodisciplina degli attori decentrati si rafforzi mediante un coinvolgimento più significativo delle autonomie locali nelle varie fasi che costituiscono il negoziato, poiché le distorsioni, se sono presenti, nascono nei luoghi di lavoro e non (necessariamente) nei vertici politici e gestionali degli enti. Allo stesso modo, un percorso pragmatico di combinazione virtuosa di responsabilità politica e competenze tecniche appare attraente ma di difficile e incerta realizzazione. Infine, se è chiara l'esigenza di valorizzare il ruolo delle autonomie locali nei comparti di loro competenza più diretta, non è altrettanto evidente quale potrebbe essere il modello complessivo di contrattazione del settore pubblico, lasciando aperta la possibilità di una «compartimentalizzazione» della struttura contrattuale. Alcuni comparti, essenzialmente quelli ministeriali, sarebbero gestiti a livello nazionale, mentre quelli con un ruolo prevalente delle autonomie vedrebbero un maggiore decentramento territoriale. Ciò sarebbe sicuramente più coerente con le attribuzioni degli enti locali, ma potrebbe non cambiare molto i problemi della contrattazione, che rischierebbero di essere solamente ridistribuiti fra più soggetti, con una frammentazione delle responsabilità contrattuali che renderebbe probabilmente poco praticabile un modello unitario di agenzia tecnica.

Vincenzo Nastasi muove dai principali limiti della contrattazione nel settore pubblico, che individua nella lunghezza delle trattative nazionali e nel già ricordato utilizzo distorto della contrattazione integrativa decentrata. Il primo problema viene ricondotto alle modalità di finanziamento dei rinnovi contrattuali, che avviene di norma nella legge finanziaria, e nei confronti che si aprono su tale quantificazione, bloccando di fatto l'attività negoziale dell'Aran. Il secondo è illustrato dalla predisposizione e dall'utilizzo delle risorse economiche per la contrattazione decentrata, che le concentra in progressioni economiche stabili, come le «carriere orizzontali», o in forme improprie di compensi di produttività. Secondo l'autore, vi è «una strutturale difficoltà del datore di lavoro pubblico a mettere a fuoco i propri interessi negoziali» e «nella maggior parte dei contratti l'amministrazione fa concessioni [...] senza ricevere alcuna reale contropartita» (pp. 78-79). In realtà, pur in presenza di possibili limiti nella cultura gestionale del settore pubblico, pare improbabile una ingenuità strutturale delle amministrazioni. Probabilmente, gli interessi cui si riferisce chi osserva non sono gli stessi di chi negozia.

Le risposte dello Stato centrale sono state essenzialmente orientate a ristabilire forme di centralizzazione, realizzare una maggiore proceduralizzazione e inserire nuovi controlli e, più recentemente, principi di trasparenza, *accountability* e, in materia di valutazione, merito e produttività, fino ad arrivare a prospettare forme di ripubblicizzazione del pubblico impiego. Vincenzo Nastasi espone nel dettaglio i vari interventi che si sono succeduti dal 2002 e fino al biennio 2008-2009. Le notazioni conclusive rimangono aperte a esiti diversi, che potranno confermare o limitare gli ampi spazi di intervento riservati fino a oggi alla contrattazione collettiva e quindi all'autonomia delle parti. E del resto non potrebbe che essere così, in un momento in cui si prova a comprendere i risultati di una fase di riforma intensa e per molti aspetti «restrittiva» dell'autonomia contrattuale, alla quale si somma la certezza di un periodo di ulteriore irrigidimento dei vincoli di bilancio pubblico, che, ancora una volta, non potrà non avere conseguenze sull'insieme dell'impiego pubblico.

Lauralba Bellardi, come già anticipato, presenta «l'accordo separato sulla revisione del modello contrattuale» e ne sottolinea gli elementi di ambiguità, fra maggiore coordinamento su alcuni punti e spinta verso il decentramento, ribadendo il perdurante dualismo del sistema italiano e la sua debole istituzionalizzazione, come già segnalato da Gian Primo Cella e Tiziano Treu nel loro volume. Inoltre, l'autrice segnala il rischio che un accordo separato pos-

sa innescare un «conflitto sulle regole» che, oltre a presentare esiti incerti, contribuirebbe a destrutturare e indebolire le relazioni industriali nel nostro paese. La combinazione di «ambiguità» e «rischi» rende essenziale una valutazione ex-post degli esiti dell'accordo. Da questo punto di vista si può dire che la prassi di rinnovi tipicamente unitari degli accordi nazionali realizzata dopo l'intesa sembra ridimensionare almeno i rischi. Le ambiguità restano, anche perché la fase di crisi economica che ha caratterizzato la prima applicazione dell'accordo non consente di apprezzarne pienamente gli effetti, specialmente sulla negoziazione decentrata.

Anche Carlo Dell'Aringa parte dal fallimento più vistoso della riforma del 1993, ossia il tentativo – ambizioso – di introdurre nel pubblico impiego, attraverso la contrattazione collettiva, «elementi che inducessero le amministrazioni a sviluppare una più efficiente gestione delle risorse umane, attraverso incentivi di vario tipo e mediante opportuni riconoscimenti del merito e della professionalità» (p. 187-188). L'obiettivo, nella maggior parte dei casi, è naufragato, di fronte a una perdurante diffidenza del sindacato e alla mancata adesione da parte del management, che pure ha beneficiato di sostanziali aumenti salariali dopo la riforma. La difficoltà di fare del merito un criterio centrale nella gestione del personale delle amministrazioni pubbliche appare collegata alla scarsa autonomia della dirigenza rispetto alla politica e alla mancanza di una concreta responsabilizzazione rispetto ai risultati conseguiti. Inoltre, nota l'autore, l'introduzione a partire dal 1998 di elementi di uno *spoils system* per l'alta dirigenza ha teso a rafforzare la dipendenza dalla politica, riducendo la rilevanza di una valutazione oggettiva dei risultati della gestione.

Ma forse, leggendo il contributo di Carlo Dell'Aringa, si può pensare che questo non sia il limite più rilevante della riforma. Una parte consistente dei problemi deriva dall'importanza e complessità dei passaggi che precedono la contrattazione vera e propria, con significativi effetti di indebolimento dell'Aran, che da tali fasi risulta esclusa. Prima di tutto ciò avviene con l'individuazione delle risorse da impegnare nei rinnovi contrattuali, definite in base all'inflazione programmata e comprendendo una quota dell'eventuale scarto passato fra inflazione programmata ed effettiva, e alle risorse da impegnare nella contrattazione decentrata sulla produttività. Tale determinazione preventiva scopre subito uno degli elementi cruciali di ogni contrattazione, le risorse economiche da impegnare nel rinnovo e porta, per le logiche di funzionamento dell'amministrazione pubblica, in modo scontato a un utilizzo

pieno di quanto disponibile, a livello nazionale e a livello decentrato – una distorsione segnalata anche da Vincenzo Nastasi. Anzi, se le organizzazioni sindacali non ritengono sufficienti le risorse individuate dal governo, non si siedono al tavolo di trattativa con l'Aran e continuano a fare pressione sul governo per ottenere risorse ulteriori. Non si tratta di negoziati formali, ma sono reali e ricorrenti. Per certi aspetti rappresentano la riconquista alla trattativa sindacale di un terreno essenziale delle relazioni industriali: nel settore privato, il confronto sulle risorse economiche è un elemento centrale di ogni negoziato. Nel settore pubblico questo però si tramuta in cronici ritardi dei rinnovi contrattuali e reintroduce quella politicizzazione della contrattazione collettiva pubblica che la riforma del 1993 voleva superare, dopo l'esperienza negativa degli anni ottanta. Ma il ridimensionamento dell'Aran non riguarda solo la definizione delle risorse; anche gli atti di indirizzo dei Comitati di settore innescano forme di confronto informale fra sindacati e comitati, aggirando ancora una volta il ruolo formale dell'Aran. Infine, i contratti siglati dall'Aran devono ricevere il benestare del Comitato di settore e passare al vaglio della Corte dei conti.

La soluzione di questa duplice impasse viene affidata dall'autore a una «politica dei due passi»: un passo avanti della politica nella contrattazione nazionale e un passo indietro nei rapporti con la dirigenza. Il primo dovrebbe beneficiare di una sostanziale sterilizzazione della contrattazione sulle risorse da impegnare per la salvaguardia del potere d'acquisto dei minimi retributivi consentita dall'utilizzo dell'inflazione prevista in luogo di quella programmata, come indicato dall'accordo del gennaio 2009. Ciò dovrebbe ridurre la conflittualità e i tempi dei rinnovi contrattuali, portando ad aumenti dei minimi retributivi «definiti quasi in automatico» (p. 202). Il passo in avanti dovrebbe portare i responsabili politici ad assumere un ruolo diretto nelle negoziazioni insieme all'Aran. Un nuovo soggetto contrattuale potrebbe integrare le responsabilità politiche dei Comitati di settore e le competenze tecniche dell'Aran, abolendo sostanzialmente ogni formalismo nei rapporti all'interno della parte datoriale, con il superamento degli atti di indirizzo, realizzando così una maggiore omogeneità con quanto accade nel settore privato. Il passo indietro dovrebbe, invece, introdurre una chiara priorità delle competenze e del merito professionali nella selezione e valutazione della dirigenza, anche di quella apicale, la sola per la quale, secondo l'autore, avrebbe senso mantenere lo *spoils system*. Su tale sistema dovrebbe vegliare una authority, a ga-

ranza della trasparenza delle procedure e dell'applicazione di criteri di professionalità, competenza e merito.

I suggerimenti proposti appaiono ragionevoli e ben argomentati, ma permangono alcune perplessità. Da un lato i due passi sembrano procedere in direzione diversa, non solo perché il primo è in avanti e il secondo indietro. Il primo sembra richiedere meno formalismi e procedure – e meno attori – lasciando i rapporti fra la parte politica e quella tecnica a un coordinamento interno; il secondo prospetta maggiori elementi procedurali – e più attori – per garantire trasparenza e controllo esterno della selezione e valutazione della dirigenza. Non è chiaro perché i rapporti formali che non hanno funzionato nella contrattazione possano avere successo nella gestione della dirigenza e perché l'informalità, che ha fallito con la dirigenza, possa portare frutti nel campo della negoziazione. Inoltre, se si va oltre l'affermazione del «passo indietro» nella contrattazione, in realtà si ritrovano molti passaggi e procedure che coinvolgono aspetti politici e tecnici (vedi, ad esempio, la parte sulla contrattazione integrativa, pp. 206-211). Il problema rimane se e come sia possibile «proteggere» le competenze tecniche da quelle «politiche», non dimenticando che ruoli distinti e procedure formali nella contrattazione erano nati proprio per distinguere i due livelli di responsabilità. Se a distanza di quasi due decenni dalla riforma si riconosce che tale separazione non è possibile «in pratica», è difficile sostenere che possa essere garantita senza regole formali. Semmai ci si può chiedere se e in che misura quella distinzione possa essere utile e necessaria.

Secondo Lorenzo Zoppoli, le relazioni sindacali degli ultimi tempi sembrano riproporre scenari da anni ottanta, con «una contrattazione nazionale sempre più condizionata da esigenze di contenimento della spesa pubblica, per rispettare la quale è parso inevitabile acquisire in ogni modo il consenso delle principali organizzazioni sindacali per garantire pace e coesione sociale» (p. 236). La responsabilità di tale «regresso» andrebbe ritrovata nella responsabilità degli attori politici, che non sono riusciti a portare a compimento la riforma, e dei sindacati che, di fronte alla crisi nel settore privato, difendono le posizioni nel residuo «fortino» dell'impiego pubblico. In questo, i problemi non derivano, secondo l'autore, da specifici deficit del quadro legislativo. Il superamento della «sindrome degli anni ottanta», fatta di «pseudo-controllo della spesa pubblica, senza ricadute sull'efficienza dell'azione amministrativa, e di forte ripoliticizzazione delle relazioni sindacali pubbliche» dovrebbe derivare da «un profondo rinnovamento di politica e istituzioni pub-

bliche» nel segno di una maggiore responsabilità rispetto ai risultati prodotti per la collettività (p. 238).

Da questo punto di vista, la riforma Brunetta – che l'autore discute sulla base del disegno di legge delega allora in discussione in Parlamento, ora approvata, legge 4 marzo 2009 n. 15, e seguita dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 – non sembra incidere in modo sostanziale. Le questioni cruciali del rapporto legge-contratto, della separazione fra rappresentanza politica e dirigenza pubblica, della natura e dei compiti dell'Aran e della contrattazione integrativa non appaiono affrontate in modo chiaro e sistematico. I cambiamenti sono limitati e non vanno sempre nella direzione di fare maggiore chiarezza rispetto ai problemi riscontrati nella fase applicativa. A volte, come nell'individuazione delle competenze riservate alla legge, si rischia di fare davvero molti passi indietro. In effetti, la maggior parte della riforma si concentra sul funzionamento dell'organizzazione pubblica e scommette su un netto recupero di efficienza e trasparenza, che dovrebbe avere il doppio effetto di ridimensionare lo sconfinamento delle relazioni industriali nelle aree di prerogativa manageriale e di rendere più semplice ed efficace la contrattazione sugli elementi del rapporto di lavoro affidati all'autonomia delle parti. Per questo motivo, gli esiti dipenderanno in larga misura da come funzionerà questa parte centrale della riforma.

Lorenzo Bordogna affronta il tema comune di come superare le distorsioni delle relazioni industriali nel settore pubblico italiano sottolineando un equivoco di fondo, che ha caratterizzato buona parte delle iniziative riconducibili al cosiddetto *new public management*: il «mancato riconoscimento, anche teorico, della specifica natura del datore di lavoro pubblico rispetto a quello privato, in quanto, in ultima istanza, un'istituzione politica soggetta a un diverso contesto di vincoli e opportunità e a una diversa logica di azione» (p. 269). Ciò ha moltiplicato le occasioni di diffusione di «effetti perversi» nella pubblica amministrazione a causa dell'adozione di un modello privatistico a essa estraneo. Se questo è il problema, secondo l'autore, le correzioni introdotte negli ultimi anni non hanno colto nel segno. Il ritorno alla centralizzazione e ai controlli stringenti sulla spesa appare al più un palliativo o forse la rinuncia a procedere lungo i presupposti della riforma e a raggiungerne gli obiettivi. In una prospettiva di mero contenimento della spesa pubblica, si colpiscono in maniera indifferenziata tutte le amministrazioni, paradossalmente colpendo più severamente quelle che si sono comportate virtuosamente e si trovano a pagare i costi dell'opportunismo altrui. Invece di

sostenere il «binomio virtuoso di autonomia e responsabilità, che nel settore privato permette di raccogliere i benefici del metodo negoziale, qui [ovvero nei provvedimenti 2008-09, a cominciare dalla legge 133] il problema è risolto alla radice, riducendo drasticamente l'autonomia» (p. 274).

In buona sostanza, malgrado le affermazioni e la retorica, Lorenzo Bordogna ritiene che gli ultimi provvedimenti in tema di impiego pubblico segnino un progressivo allontanamento del modello contrattuale pubblico da quello privato. Tali interventi «non rafforzano la responsabilizzazione del datore di lavoro pubblico, specie a livello decentrato, che è invece il vero problema che ha dato origine a molte delle difficoltà manifestatesi negli anni recenti» (p. 277). I percorsi di superamento delle difficoltà delle relazioni industriali nel settore pubblico dovrebbero andare quindi nella direzione di una (maggiore) responsabilizzazione del management, senza chiudere gli spazi di autonomia, che possono consentire un'adeguata differenziazione delle situazioni delle varie amministrazioni e dei diversi territori. In particolare, i benefici potenziali della contrattazione decentrata «possono essere significativi in termini di riconoscimento dell'eterogeneità delle pubbliche amministrazioni, di flessibilità organizzativa e di miglior adattamento delle politiche retributive e di gestione delle risorse umane alle esigenze aziendali e locali» (p. 280).

Come sarà ormai chiaro, i due volumi in discussione sono molto diversi. Tuttavia possono considerarsi, come già anticipato, complementari. Non solo perché trattano essenzialmente di due ambiti distinti delle relazioni industriali – principalmente il settore privato il lavoro di Gian Primo Cella e Tiziano Treu, essenzialmente il settore pubblico la curatela di Mimmo Carriero e Vincenzo Nastasi – ma soprattutto in quanto il primo si occupa dei meccanismi e delle logiche della regolazione collettiva del rapporto di lavoro ed evidenzia le problematiche di tale «metodo» nell'esperienza italiana più recente, il secondo parte dalle sofferenze della contrattualizzazione del pubblico impiego per avanzare proposte di riforma. Mostra le difficoltà di trasferire le relazioni industriali in un contesto dove non è presente il mercato e dove di solito manca anche un datore di lavoro di tipo imprenditoriale. Mentre nel settore privato le relazioni industriali hanno bisogno di poche regole per funzionare – al limite il solo diritto di associazione e contrattazione collettiva – nel settore pubblico, se si vuole replicare il modello privato e distinguere fra responsabilità politica e gestionale, si deve cercare di costruire un sistema di incentivi di tipo privatistico attraverso un quadro

istituzionale appropriato. Le soluzioni non sono semplici e le culture organizzative e sindacali diventano rilevanti. I percorsi di apprendimento, seguendo una sequenza di «tentativi ed errori», possono essere lunghi e tortuosi, e le «soluzioni» appaiono spesso a portata di mano ma di difficile concretizzazione. Da questo punto di vista, il volume curato da Mimmo Carriero e Vincenzo Nastasi offre lo stato dell'arte di tale riflessione applicata al caso italiano.

Pur con questa differenza di approccio, i due volumi, insieme, consentono al lettore di ricostruire in maniera esaustiva la situazione e gli sviluppi più recenti delle relazioni industriali in Italia e di individuare i possibili scenari futuri, in chiave problematica e disponendo di una ricca «cassetta degli attrezzi» concettuale per seguirli e valutarne gli esiti a mano a mano che si dipanano.