

## Una dichiarazione d'intenti: l'Accordo quadro 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali\*

Franco Carinci

1. Un 'nuovo' accordo sugli assetti contrattuali	143
2. Principio e fine della politica dei redditi	145
3. Per una nuova struttura contrattuale	147
4. L'oggetto della contrattazione e i rapporti tra contratti di diverso livello	148
5. Il riaccentramento del sistema (indennità di vacanza contrattuale, sciopero e welfare society)?	152
6. Settore privato e settore pubblico privatizzato: dal binario unico di nuovo al doppio binario	155

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 86/2009

## 1. Un 'nuovo' accordo sugli assetti contrattuali

Senza ricostruirla qui, la lunga e faticosa gestazione dell'Accordo la si ritrova ben marcata nella sua forma e sostanza: una trattativa, apertasi con la proposta presentata dalla Confindustria alle tre Confederazioni, proseguita con le sole Cisl ed Uil fino alla formulazione di Linee guida, ripresa e conclusa con l'entrata in scena del Governo, che sfocia in un testo "sulle regole e le procedure della negoziazione e della gestione della contrattazione collettiva", sottoscritto da tutti i partecipanti. Ad un primo sguardo può sembrare un Protocollo triangolare Governo-parti sociali, con incorporato un classico accordo interconfederale, a ricalco del precedente del '93; ma non è così, perché è e rimane un accordo interconfederale "allargato", con il Governo presente non come "esecutivo", terzo che mette a disposizione risorse normative e finanziarie, ma come "datore" e "responsabile" dell'intero universo del lavoro pubblico privatizzato. Tant'è che l'obiettivo di un nuovo sistema contrattuale viene esteso in vista di un "modello comune nel settore pubblico e nel settore privato".

Il che, però, è ben lungi dal metter capo ad un testo unitario ed omogeneo, tale da delineare un modello comune, perché c'è un filone "principale", costituito dall'aggiornamento dell'accordo interconfederale contenuto nel Protocollo del '93, che mantiene come attori tutte le parti sociali (Confindustria, Cisl, Uil) e come ambito il settore privato; filone, questo, destinato a far da supporto ad un altro "secondario", mutuato ed adattato secondo un *mix* non facilmente ricostruibile, che investe come interlocutori il Governo e le sole parti sociali sindacali (Cisl ed Uil) e come terreno di intervento il settore pubblico privatizzato.

Non v'è dubbio che il Governo, come "esecutivo", dia semaforo verde rispetto all'intero testo ed in particolare all'*impact* sul suo campo d'azione dei due punti principali dell'Accordo, la scelta del nuovo indicatore della crescita dei prezzi al consumo e la scommessa su una contrattazione di secondo livello all'insegna della "produttività", tutta affidata ad una politica di defiscalizzazione e di decontribuzione. Ma, qui, quando parla come "datore", lo fa con distinguo *ad hoc* rispetto all'impegno finanziario: a cominciare proprio dalla scelta del nuovo indicatore, per cui – ai sensi del par. 2, punto 2, capov. 8 - "nel settore pubblico, la definizione del calcolo delle risorse da destinare agli incrementi salariali" avverrà "nel rispetto e nei limiti della necessaria programmazione prevista dalla legge finanziaria"; ed, a finire, con la contrattazione di secondo livello, per la quale – ai sensi del par. 2, punto 10 – "l'incentivo fiscale-contributivo sarà concesso gradualmente e compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica".

Insomma il Governo "esecutivo" dà semaforo verde, ma con un vincolo finanziario quando parla come "datore"; tant'è che nella chiusa dell'Accordo fa sì proprio l'auspicio di una diminuzione delle tasse su imprese e lavoro, ma sempre "nell'ambito degli obiettivi e dei vincoli di finanza pubblica". C'è qui un elemento differenziale rispetto al precedente processo concertativo, perché l'impegno assunto non è solo "politico", ma anche condizionato, largamente se non totalmente, dal giudizio di un Governo confrontato da una crisi finanziaria ed economica gravissima che lo costringerà ad una rigida priorità nell'utilizzazione delle risorse; restando, poi, fermo che il suo convertirsi da "politico" a "giuridico" è pur sempre soggetto al passaggio parlamentare.

Senza voler fare del dietrismo, c'è il fondato sospetto che Governo e parti sociali abbiano voluto vendere l'Accordo come riecheggianti il Protocollo del '93, dandogli il respiro di un atto concertativo, tanto nell'apertura ("Il Governo e le parti sociali firmatarie del presente accordo, con l'obiettivo dello sviluppo economico e della crescita occupazionale fondata sull'aumento della

produttività ...”), quanto nella chiusa (“Le parti confermano che obiettivo dell’intesa è il rilancio della crescita economica, lo sviluppo occupazionale e l’aumento della produttività, anche attraverso il rafforzamento dell’indicazione condivisa dal Governo, imprese e sindacati per una politica di riduzione della pressione fiscale sul lavoro e sulle imprese, nell’ambito degli obiettivi e dei vincoli di finanza pubblica”). Ma il fatto che il testo, così aperto e chiuso, dia l’impressione di essere unitario ed omogeneo, frutto del consenso formalmente necessario e determinante di tutti su tutto non deve trarre in inganno, perché, come già visto, c’è stato un innesto, sul corpo dimagrito delle Linee guida dettate per le imprese (con a controparte la Confindustria), dell’ “adeguamento” richiesto per le pubbliche amministrazioni (con a controparte effettiva il Ministro della Funzione Pubblica). Sicché, anche leggendolo attentamente, non è facile ricostruire il duplice contenuto, a volte sovrapposto, a volte distinto. Non è dovuto neppure la terminologia utilizzata, perché se l’espressione “Accordo quadro” è mutuata da settore pubblico privatizzato, anche se utilizzabile ed utilizzata qui per delineare un testo “cornice”; quella spesa per individuare il contratto nazionale è tipica del settore privato, cioè, appunto la sigla CCNL o la dizione intera, contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria.

L’Accordo si autodefinisce come “quadro”, cioè inteso a delineare principi e criteri cui dovranno attenersi le “fonti contrattuali” richiamate, ad iniziare - come recita il par. 2, al suo inizio - dagli “accordi interconfederali sottoscritti al fine di definire specifiche modalità, criteri, tempi e condizioni con cui dare attuazione ai principi di seguito indicati, per un modello contrattuale comune nel settore pubblico e nel settore privato”. Sicché, al momento, rimane in piedi quel “sistema vigente”, cioè quello introdotto nel Protocollo del ’93 e praticato per oltre un quindicennio, senza che, sia possibile anticipare quando il nuovo modello verrà varato; tanto più che, le fonti richiamate sono parecchie, con una non chiara e coerente individuazione, sì da rendere abbastanza problematico e tortuoso il percorso verso il pieno regime. Di certo l’aver scelto un Accordo quadro rimesso ad un futuro tutto da costruire ha scontato lo stallo politico-sindacale dovuto al ritiro della Cgil dal tavolo delle trattative, sì da renderlo un “accordo separato”; ma ha anche scontato la difficoltà di decidere dal vertice e tutto d’un colpo quale fosse di volta in volta il livello competente. Un prudente temporeggiamento, che viene confermato dal “carattere sperimentale” riconosciuto all’Accordo, destinato ad essere riconsiderato al termine del quadriennio previsto per la sua durata; carattere, questo, peraltro condiviso sostanzialmente con l’assetto contrattuale definito nel Protocollo del ’93, dato che nel suo punto 2.5, era previsto un incontro di verifica, promosso dal Governo. Ma, diversamente da allora, ora il funzionamento effettivo del nuovo modello è rimesso ad un tempo anche relativamente lungo, sicché potrà ben accadere che, al compimento del quadriennio, ci sia ben poco per poter esprimere un giudizio e fare un intervento correttivo.

Si è appena accennato al fatto che le fonti contrattuali richiamate sono molteplici, non univoche e non sistematiche. Per farsene un’idea basta una semplice e rapida rassegna “terminologica”: oltre ai citati “accordi interconfederali” di cui all’inizio del par. 2, il “livello interconfederale” è richiamato al par. 2, punto 2, capov. 5; “la contrattazione nazionale di categoria o confederale” al par. 2, punti 3 e 4; il “contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria” al par. 2, punto 2, all’inizio; il “contratto nazionale” al par.2, punto 2, capov. 6 ed al punto 11; i “singoli contratti collettivi” al par. 2, punto 6; le “specifiche intese” al par. 2, punto 2, capov. 7, nonché ai punti 7,9,16; “specifici accordi” al punto 14 e “successivi accordi” al punto 15; l’ “autonomia collettiva” al punto 12; il “secondo livello di contrattazione” o “la contrattazione di secondo livello al

par.2,punti 9, 11,13,15. Certo tali variegata espressioni vanno collocate e lette nei rispettivi contesti, ma nell'insieme appaiono riconducibili a quella approssimazione propria delle intese collettive, riconducibili sia alla scarsa rilevanza assegnata alla proprietà del linguaggio; sia alla scarsa o nessuna voglia di chiarezza, per impossibilità di raggiungere un'intesa univoca, fra le stesse organizzazioni sindacali ovvero per la scelta deliberata di lasciare aperta un'area di manovra.

## 2. Principio e fine della politica dei redditi

L'Accordo quadro si propone di sostituire il "regime vigente" di contrattazione collettiva, a cominciare dal suo snodo principale, l'indicatore dell'inflazione. Il che richiede di fare un passo indietro.

Quello del '93 era un classico testo concertativo, fin dal suo titolo, "Politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo". Stando al suo punto 1 ("Politica dei redditi e dell'occupazione") intendeva rispondere *in primis* ad una forte inflazione, attraverso un'azione comune del Governo e delle parti sociali, destinata a realizzare una politica dei redditi condivisa, con a sua misura elettiva l'inflazione programmata. A tal fine prevedeva una duplice sessione di confronto: a maggio e giugno, prima della presentazione del Documento di programmazione economico-finanziaria, dove si sarebbe puntato a definire "obiettivi comuni sui tassi di inflazione programmati, sulla crescita del Pil e sull'occupazione"; e, rispettivamente, a settembre, in vista della legge finanziaria, si sarebbe proceduto a determinare "le misure applicative degli strumenti di attuazione della politica dei redditi, individuando le coerenze dei comportamenti delle parti nell'ambito dell'autonomo esercizio delle loro responsabilità". E proprio a partire dagli "obiettivi comuni sui tassi di inflazione programmati", il mondo imprenditoriale - a controllo privato o pubblico - si impegnava al contenimento dei prezzi; il Governo come datore di lavoro, a tenere "un coerente comportamento anche nella contrattazione dei pubblici dipendenti e nelle dinamiche salariali non soggette alla contrattazione"; le parti sociali, a seguire "comportamenti, politiche contrattuali e politiche salariali coerenti con gli obiettivi di inflazione programmata".

E, coerentemente, nel punto 2 ("Assetti contrattuali") ricostruibile come un - accordo interconfederale incorporato nel Protocollo - il par. 2, che riguardava il CCNL, afferma "La dinamica degli effetti economici del contratto sarà coerente con i tassi di inflazione programmata assunti come obiettivo comune". Anche se, subito dopo, attenuava la rigidità dell'affermazione, diluendola con una sequenza composita di criteri di cui tener conto per la determinazione di tale dinamica, cioè "delle politiche concordate nelle sessioni di politica dei redditi e dell'occupazione, dell'obiettivo mirato alla salvaguardia del potere d'acquisto delle retribuzioni, delle tendenze generali dell'economia e del mercato del lavoro, del raffronto competitivo e degli andamenti specifici del settore". Sicché, alla fine, l'inflazione programmata restava il referente base, ma non esclusivo, sì da risultare rimesso ad un confronto negoziale relativamente aperto.

Come noto, il modello teorico di riferimento era quello proposto da Tarantelli, nome illustre del martirologio del terrorismo rosso, che individuava nella rincorsa salari-prezzi-salari la causa della spirale inflattiva e rinveniva nell'adozione di un tasso di inflazione al ribasso, in sede di determinazione dei salari, la soluzione elettiva. Nel recepirlo all'interno di un approccio di politica dei redditi concertata, si dava per scontato che l'inflazione programmata fosse inferiore a quella altrimenti attesa, sì da agire in prevenzione; e, una volta archiviata la scala mobile proprio per la sua automaticità, la difesa salariale reale veniva affidata alla contrattazione categoriale, scandita

su due sessioni biennali: la prima, con a referente di base proprio l'inflazione programmata; la seconda, la difesa salariale reale. C'è accordo quasi unanime sul fatto che il modello abbia funzionato, sì da contribuire a invertire un processo inflattivo tale da mettere a rischio lo stesso nostro ingresso nell'euro; anche se non c'è su quanto sia stato il suo effettivo contributo e su quanto sia stato il costo pagato dal lavoro rispetto al capitale. Ma a cominciare dal rapporto della Commissione Giugni del 1997, è divenuto sempre più condiviso ed insistente il giudizio che proprio il successo conseguito lo avesse reso più o meno obsoleto, sì da richiedere un aggiornamento, a cominciare dallo snodo principale, quale costituito dall'inflazione programmata: non c'era più ragione di fissarla al ribasso, una volta che si era esaurita la spirale inflazionistica; né, comunque, di enfatizzarla troppo come referente base, una volta che si era affermata come prioritaria la questione della perdita salariale reale.

Di fatto, ad entrare in crisi è la stessa concertazione, certo per la relativa perdita d'importanza di quella politica dei redditi che ne costituiva, qui come altrove, la posta principale, ma anche per la sua istituzionalizzazione burocratica nel Patto di Natale del 1998 e per l'entrata a regime dell'alternanza caratteristica della "seconda Repubblica". Senza alcuna modifica della Carta fondamentale, ma come mera conseguenza della sostituzione della legge elettorale, da proporzionale a maggioritaria, con conseguente formazione di due coalizioni contrapposte, di centro-destra e di centro-sinistra, l'alternanza finisce per contrapporre una "concertazione" di centro-sinistra ad un "dialogo sociale" di centro-destra. La individuazione dell'inflazione programmata diventa, sostanzialmente ed anche formalmente, unilaterale: opera di un Governo che, a prescindere dal suo colore, è costretto a percorrere un sentiero sempre più stretto fra Pil e deficit/debito pubblico, sì da privilegiare un'inflazione programmata notevolmente al ribasso. Da qui il disincanto delle parti sociali, costrette a confrontarsi senza un referente condiviso, che alla fine le penalizza entrambe: le Confederazioni sindacali impegnate nella difesa salariale e la Confindustria preoccupata di mantenere la pace sociale e di sostenere la domanda aggregata.

Non per nulla è un Governo di centro-destra a propiziare un Accordo quadro che scrive la parola fine su una concertazione basata sulla politica dei redditi, con una semplice operazione di "sganciamento" dall'inflazione programmata. Stando al suo punto par. 2, punto 2, capov. 3, in sede di CCNL "per la dinamica degli effetti economici si individuerà un indicatore della crescita dei prezzi al consumo assumendo per il triennio – in sostituzione del tasso di inflazione programmata – un nuovo indice previsionale costruito sulla base dell'IPCA (l'indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia), depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati. L'elaborazione della previsione sarà affidata ad un soggetto terzo."; mentre, poi, al successivo capov. 8, è prevista la variante relativa al "settore del lavoro pubblico". Al giurista tocca individuare il cambio di sistema ed all'economista dire quale ne può essere l'effetto sul livello salariale; ma che il compito dell'economista sia tutt'altro che facile, è dimostrato dal fatto che quanto al segno da anteporre a tale effetto, positivo o negativo, non è stato raggiunto alcuno accordo, sì da costituire il motivo primo dello scontro fra Cisl/Uil e Cgil. Uno scontro, questo, "politico-sindacale", con a supporto il diverso atteggiamento nei confronti del Governo di centro-destra e ad oggetto privilegiato quella depurazione dell'inflazione importata, che pur era già prevista dal Protocollo del '93. Mentre appare rinviato l'altro motivo di scontro relativo alla parte della retribuzione da "rivalutare", come si deduce dal par. 2, punto 2, capov. 7, per cui "il nuovo indice previsionale sarà applicato ad un valore retributivo individuato dalle specifiche intese"; sicché, a

tutt'oggi, è impossibile giungere ad un qualche giudizio conclusivo, rimanendo indeterminata la base di calcolo.

Al giurista non rimane che aggiungere che tale “sganciamento”, dovrebbe semplificare la contrattazione collettiva, fornendole un referente certo e realistico, se pur con l'ausilio di quel “soggetto terzo”, cui dovrebbe essere affidata “l'elaborazione della previsione”. Fatto, quest'ultimo che viene a confermare un certo *trend* dello stesso “ordinamento intersindacale” verso la terzietà, ma al tempo stesso introduce un possibile elemento di fibrillazione circa la scelta del terzo e l'autorità del suo giudizio. Il costo di avere un referente certo e realistico è costituito dallo stesso stacco fra tasso “programmato” e “contrattuale”: un costo, sia per le parti sociali, espulse, non più solo di fatto ma anche di diritto, dalla individuazione del tasso “programmato”, referente della politica economica-finanziaria; sia per il Governo, condannato a muoversi, nella determinazione degli incrementi salariali dell'impiego pubblico privatizzato e non, fra il suo tasso (presumibilmente più basso) e quello previsto dal “soggetto terzo” (presumibilmente più alto). Non solo perché, a quanto pare, l'indicatore prescelto, appare - in sé e per il procedimento prescelto per metterlo a punto - alquanto rigido, sì da trasformare il confronto collettivo in proposito in un automatico recepimento, riecheggiando il meccanismo di quella scala mobile che è stata croce e delizia delle relazioni sindacali per l'intero ventennio 1970-1990. Ciò è confermato dal cambio di marcia in tema del successivo “adeguamento” al processo inflattivo.

### 3. Per una nuova struttura contrattuale

Una volta archiviata la scala mobile, con la sua automaticità, la funzione di adeguare i salari agli incrementi dei prezzi veniva affidata dal Protocollo del '93 alla stessa contrattazione collettiva, con una revisione della sua struttura e cadenza: per il CCNL era prevista una “durata quadriennale per la materia normativa e biennale per la materia retributiva”. Questo, da un lato, fotografava la natura ormai largamente inerziale della parte normativa; dall'altro, permetteva di seguire a distanza ravvicinata una inflazione effettiva ben al di sopra di quella programmata, intenzionalmente predeterminata al ribasso. Così, lo stesso Protocollo, al punto 2. 2, ci diceva che “In sede di rinnovo biennale dei minimi contrattuali ulteriori punti di riferimento del negoziato saranno costituiti dalla comparazione tra l'inflazione programmata e quella effettiva intervenuta nel precedente biennio, da valutare anche alla luce delle eventuali variazioni delle ragioni di scambio del Paese, nonché dall'andamento delle retribuzioni”. Quegli “ulteriori punti di riferimento” rinviavano alla precedente elencazione relativa al primo biennio: ma, come là, era assunto come referente base la coerenza con l'inflazione programmata; qui era la comparazione fra inflazione programmata ed effettiva avvenuta nel biennio trascorso, se pur sempre, con la compagnia di altri criteri, sì da rendere la ricezione flessibile ed adattabile in sede di trattativa.

Nell'Accordo quadro, la prima innovazione è costituita dalla eliminazione della duplice cadenza del CCNL, quadriennale per la parte normativa e biennale per quella economica, a vantaggio di un'unica durata triennale. Certo l'esperienza fatta in proposito aveva rivelato più di una *défaillance*, per il prolungarsi delle trattative di rinnovo ben oltre le scadenze, con conseguente perturbazione di quella che avrebbe dovuto essere la sequenza fisiologica, cioè CCNL primo biennio/contratto aziendale/CCNL secondo biennio. Ma la ragione decisiva è la ricompattazione su un'unica scadenza triennale riesce del tutto coerente con il duplice presupposto condiviso: quello “economico” di avere a che fare con un tasso di inflazione calante; e quello “tecnico”, di affrontarlo con un indicatore più realistico.

L' "adeguamento" al processo inflattivo è disciplinato al par. 2, punto 2, capov. 4, 5, 6; mentre al successivo capov. 9 c'è il correttivo previsto per il "settore del lavoro pubblico". Ai sensi del capov. 4, "si procederà alla verifica circa eventuali scostamenti tra l'inflazione prevista e quella reale effettivamente osservata, considerando i due indici sempre al netto dei prodotti energetici importati"; del capov. 5, "la verifica circa la significatività degli eventuali scostamenti registratesi sarà effettuata in sede paritetica a livello interconfederale, sede che opera con finalità di monitoraggio, analisi e raccordo sistematico della funzionalità del nuovo accordo"; e del capov. 6, "il recupero degli eventuali scostamenti sarà effettuato entro la vigenza di ciascun contratto nazionale". Stando al testo, non è che il procedimento risulti chiarissimo. Dato per scontato che l'inflazione "prevista" sia quella elaborata dal "soggetto terzo" e tenuta presente in sede del CCNL precedente, dovrebbe ritenersi che l'inflazione "reale effettivamente osservata" sia quella legittimata da una fonte ufficiale, per coerenza lo stesso IPCA; ma l'eventuale scostamento non sembrerebbe rilevante di per sé, ma in quanto la sua "significatività" sia stata accertata in sede interconfederale. Questo pare voler dire che lo scostamento verrebbe giudicato rilevante od irrilevante, a seconda del suo valore percentuale, sì da poter o non poter essere tenuto presente in sede contrattuale: c'è da chiedersi se ciò valga solo quando ha un segno più oppure anche quando ha un segno meno; anche se quest'ultimo evento dovrebbe escludersi dato che al capov. 6 si parla esclusivamente di "recupero".

Importante è la chiamata in causa della sede interconfederale, con una commissione paritetica *ad hoc*, investita di un ruolo ben lungi dall'esaurirsi nella verifica della "significatività", visto che attiene al "monitoraggio, analisi e raccordo sistematico della funzionalità dell'accordo". Segno, questo, di un sistema che si centralizza e bilaterizza, creando una sorta di comune cabina di regia, la cui effettiva capacità di manovra dipenderà dalla presa delle confederazioni sulle rispettive federazioni, che, peraltro – come notato – aumenta in una fase di recessione. Una volta che la commissione paritetica dia via libera, scatta il "recupero", che sembrerebbe essere automatico, cioè da effettuarsi dai datori di lavoro entro la vigenza dei loro CCNL; ma su un "valore retributivo" rimesso a "specifiche intese", che non è detto siano interconfederali o di categoria: fatto, questo, che, a seconda dell'opzione, accentuerebbe od attenuerebbe la centralizzazione.

Rimane solo da sottolineare come il nuovo modello esponga al rischio di un sovraccarico del CCNL triennale, che dovrebbe avere alle spalle non solo la contrattazione di secondo livello ma anche il "recupero" del differenziale inflazionistico, quest'ultimo proprio a ridosso del rinnovo; e dovrebbe, al tempo stesso, portare il peso congiunto e cumulato dell'aggiornamento normativo ed economico.

#### 4. L'oggetto della contrattazione e i rapporti tra contratti di diverso livello

Stando alla *querelle* che ha caratterizzato il percorso dell'Accordo quadro, lo snodo principale costituito dal mutamento dell'indicatore dell'inflazione avrebbe dovuto collocarsi in un contesto di riequilibrio fra CCNL e contratto di secondo livello, all'insegna di un deciso decentramento del sistema. Dico avrebbe, perché al riguardo il testo rivela un approccio assai prudente, proprio in ragione dell'essere oggetto di un forte scontro con la Cgil, con riguardo all'ambito effettivamente coperto dal contratto di secondo livello, *in primis* quello aziendale. A giudizio della Confederazione maggioritaria, di per sé, il mero riequilibrio si sarebbe automaticamente risolto in un calo di trattamento significativo per chi avesse continuato a usufruire del solo CCNL; calo non evitabile con il "correttivo negoziale", che in effetti è stato introdotto.

Procedendo sempre con il Protocollo del '93, c'è da osservare, in prima battuta, che quello prescelto era appunto il collaudato sistema articolato tenuto a battesimo all'inizio, ma travolto al termine dello stesso decennio '60. Recuperato lentamente nel corso del ventennio successivo, è riconsacrato al principio del decennio '90. Come dice testualmente il suo punto 2. 2, il sistema comprende – un contratto collettivo nazionale di categoria; - un secondo livello di contrattazione, aziendale o alternativamente territoriale, *laddove previsto, secondo l'attuale prassi, nell'ambito di specifici settori*". Clausola di "congelamento" dell'esistente, quest'ultima, tanto cara alla Confindustria da venire ripresa al punto 2.3, sì da delimitare la contrattazione di secondo livello "nello spirito dell'attuale prassi negoziale con particolare riguardo alle piccole imprese". Il tutto parrebbe trovare un eco corrispondente nell'Accordo quadro, laddove, al par. 2, punto 1, sancisce che "l'assetto della contrattazione collettiva è confermato su due livelli: il contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria e la contrattazione di secondo livello come definita dalle specifiche intese". Ma, nel passaggio dal primo al secondo testo, c'è un cambiamento, perché qui si parla indistintamente di contrattazione di secondo livello e si cassa la clausola di "congelamento" della prassi esistente circa l'estensione di tale contrattazione. Un duplice cambiamento, questo, strettamente interconnesso, perché non si vuole precludere *a priori* il progetto caro alla Cisl di modificare il panorama della contrattazione di secondo livello: quella territoriale dovrebbe essere estesa in "supplenza" di quella aziendale, laddove se ne ravvisi l'opportunità, cosa, questa, destinata a costituire la tematica principale di "specifiche intese", di cui non è precisata la sede, se interconfederale o categoriale.

Solo che nell'Accordo quadro, di un cambio di equilibrio fra CCNL e la contrattazione, di secondo livello, a cominciare da un alleggerimento del suo contenuto, non c'è alcun segno chiaro, perché se al par. 2.2, capov. 2 si afferma che il CCNL "avrà la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio", poi si fa parola solo di quelli economici, ma non quelli normativi. L'unico vincolo che è dato dedurre attiene al dover essere "trattamenti ... comuni", con un esplicito veto di differenziazioni territoriali.

Confermato il sistema articolato, ne consegue che così come per il Protocollo del '93, anche per l'Accordo quadro a decidere sarà proprio il CCNL, utilizzando all'uopo le collaudate clausole rinvio e di specializzazione. Se il primo, al punto 2,3 stabiliva che la "contrattazione aziendale o territoriale è prevista secondo le modalità e gli ambiti che saranno definiti dal contratto nazionale di categoria" e, poco sopra, che "la contrattazione aziendale riguarda materie e istituti diversi e non ripetitivi rispetto a quelli retributivi propri del CCNL"; il secondo - accorpando il tutto - al par. 2, punto 11, afferma che "salvo quanto espressamente previsto per il comparto artigiano, la contrattazione di secondo livello si esercita per le materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto nazionale o dalla legge e deve riguardare materie ed istituti che non siano già stati negoziati in altri livelli di contrattazione".

Ma l'Accordo quadro risulta ben consapevole del potenziale conflittuale insito nell'individuazione dello spazio assegnato al secondo livello di contrattazione, in ragione di un duplice dato: oggettivo il primo, quale costituito dalla difficoltà di interpretare tale spazio; soggettivo il secondo, quale rappresentato dal difetto di controllo esercitato sulle rappresentanze di base, nonostante la regola del terzo e la previsione dell'assistenza dell'istanze territoriali in sede di trattative. Sicché, al successivo punto 12 - con implicito riferimento a quello precedente - ricorda che "eventuali

controversie nella applicazione delle regole stabilite, saranno disciplinate dall'autonomia collettiva con strumenti di conciliazione ed arbitrato".

Quanto specificatamente ai trattamenti economici, già il Protocollo del '93 prevedeva la relazione fra le voci retributive aziendali e rendimenti, nonché l'opportunità che tali voci fossero incentivate: ai punti 2, 3, recitava le " erogazioni ... sono strettamente correlate ai risultati di programmi concordati di produttività ...; e, rispettivamente, le "parti prendono atto" che di tali istituti " ne saranno definiti le caratteristiche e il regime contributivo- previdenziale mediante un apposito provvedimento legislativo promosso dal Governo, tenuto conto dei vincoli della finanza pubblica e della salvaguardia della prestazione previdenziale dei lavoratori". Ma a stretto rigore l'Accordo, si limita, al par. 2, punto 9 a riecheggiare, con maggior vigore, solo quest'ultima affermazione, per cui "le parti confermano la necessità che vengano incrementate, rese strutturali, certe e facilmente accessibili tutte le misure volte ad incentivare, in termini di riduzione di tasse e contributi, la contrattazione di secondo livello che collega incentivi economici al raggiungimento di obiettivi di produttività ...".

Rimane fermo l'elemento di continuità costituito da un distinguo fondamentale di ruolo nel governo salariale, per cui il CCNL difende il potere di acquisto e la contrattazione aziendale lo incrementa in ragione della crescita della produttività; come sostanzialmente anche la *ratio* della valorizzazione di una voce retributiva incentivante, perché tale da abbassare i costi e far lievitare i salari senza contraccolpi inflattivi. Certo tutto dipende da come viene declinato tale distinguo, se in modo più o meno rigido, a cominciare proprio dal CCNL, che potrebbe ben essere legittimato ad andar oltre il mero recupero del potere d'acquisto, come pare doversi dedurre dal Protocollo del '93: non solo, al suo punto 1.2, diluisce l'indicatore costituito dall'inflazione programmata (per il primo biennio) e dalla inflazione effettiva (per il secondo biennio) in un elenco di altri criteri concorrenti se pur in subordine; ma, al suo punto 1.3, allorché definisce lo spazio utilizzabile dalla contrattazione aziendale per determinare le erogazioni correlate ai risultati, mette in fila " incrementi di produttività, di qualità ed altri elementi di competitività di cui le imprese dispongano, compresi i margini di produttività ... eccedente quella eventualmente già utilizzata per riconoscere gli aumenti retributivi a livello di CCNL".

Nel testo dell'Accordo quadro non è dato cogliere chiaramente quanto pur è stato reclamizzato, cioè un netto e rigido confine tracciato fra CCNL e contrattazione di secondo livello, sì che il CCNL non possa andar oltre il ruolo di difesa del potere d'acquisto, espropriando a suo favore tutta o parte della produttività media del settore, come sembrerebbe giustificato proprio dalla copertura solo parziale della contrattazione di secondo livello. Ma in tal senso – almeno come intento perseguito – parrebbe deporre sia la rigidità ed automaticità della determinazione dell'indicatore di inflazione, tali da sembrare depotenziare i CCNL a meri recettori di minimi salariali predeterminati; ma, soprattutto l'attenzione dedicata all'estensione della contrattazione di secondo livello e alla compensazione per una sua eventuale carenza.

La prima condizione di *favor*, peraltro, implicita, è data dalla sparizione della clausola di "congelamento", che tanto aveva fatto discutere con riguardo al Protocollo del '93, perché così le clausole di rinvio contenute nel CCNL non sono *a priori* limitate alla prassi esistente, sì da vincolare tutte le imprese cui lo stesso è applicabile, anche quelle che prima non praticavano la contrattazione di secondo livello: naturalmente secondo i termini e i modi previsti dalle stesse clausole; e sempre come obblighi a trattare e non a concludere, ma sanzionabili con ricorso all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori. La seconda - che peraltro riecheggia quanto già auspicato dal Protocollo

del '93- è quella relativa all'incentivazione fiscale e contributiva della retribuzione premiante concordata al secondo livello, di cui al par. 2, punto 9, viene riconfermata "la necessità": ne segue una 'raccomandazione' -al punto 13- a conformarsi alla legge relativa agli sgravi; e una 'sollecitazione' - al punto 14 – a promuovere l'utilizzazione degli sgravi da parte delle PMI, tramite "specifici accordi" che prevedano "in ragione delle caratteristiche dimensionali, apposite modalità e condizioni". Non per nulla qui la questione di fondo è stata costituita dalla fonte di tale retribuzione premiante da incentivare, se potesse essere bilaterale ed unilaterale o se dovesse essere solo bilaterale, dato che nella prima ipotesi la contrattazione di secondo livello ne sarebbe risultata spiazzata, non favorita. A quanto sembra il citato punto 9 sembra dar per scontata la seconda ipotesi.

C'è, poi, uno specifico punto – par. 2, punto 15- che allarga il discorso: "salvo quanto definito in specifici comparti produttivi, ai fini della effettività della diffusione della contrattazione di secondo livello, i successivi accordi potranno individuare le soluzioni più idonee non esclusa l'adozione di elementi economici di garanzia o forme analoghe, nella misura ed alle condizioni concordate nei contratti nazionali con particolare riguardo per le situazioni di difficoltà economico-produttiva". Si noti come qui l'accento cada sull' "effettività" dell'estensione, che, però, risulta essere assunta nel senso di una diffusione, non della contrattazione di secondo livello come tale, ma della ricaduta incrementale da questa producibile, specie con riguardo alla retribuzione. Quali siano queste "soluzioni più idonee" è dato solo intuire in relazione alla fioritura di proposte emerse nel corso di pre-gestazione e gestazione dell'Accordo quadro, a cominciare da quella di una contrattazione territoriale alternativa rispetto all'aziendale, sì che la prima scatti in carenza della seconda. Qui si fa esplicita menzione di una misura già adottata dal CCNL dei metalmeccanici, cioè un'indennità predefinita a livello categoriale e corrisposta in carenza di contrattazione di secondo livello. Certo la possibilità di corrispondere un'indennità di questo tipo, se lasciata alla libera scelta dell'impresa, potrebbe essere utilizzata per baipassare la contrattazione di secondo livello, peraltro a costo di non usufruire degli sgravi legislativi; e non per nulla viene precisato che tale possibilità è rimessa alla disciplina del CCNL, "con particolare riguardo per le situazioni di difficoltà economico-produttiva", espressione leggibile non tanto in termini di crisi, quanto, piuttosto di dislocazioni territoriali e di dimensioni.

Non viene ripresa, nell'Accordo quadro, quella valorizzazione del *continuous bargaining* presente nel Protocollo del '93, punto 2.3, per cui nel corso della vigenza del contratto di secondo livello, prevista come quadriennale, "le parti, nei tempi che saranno ritenuti necessari, svolgeranno procedure di informazione, consultazione, verifica o contrattazione prevista dalle leggi, dal CCNL, dagli accordi collettivi e dalla prassi negoziale vigente, per la gestione degli effetti sociali connessi alle ristrutturazioni che influiscono sulle condizioni di sicurezza, di lavoro e di occupazione, anche in relazione alla legge sulle pari opportunità". Ma questo è ormai un *acquis*, costituendo da lungo tempo un oggetto privilegiato della stessa contrattazione di secondo livello; mentre deve essere segnalato il semaforo verde dato alla possibilità di "chiamata fuori" dal CCNL, ai sensi del par. 2, punto 16 dell'Accordo quadro: "per consentire il raggiungimento di specifiche intese per governare direttamente nel territorio o in azienda, situazioni di crisi o per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale, le specifiche intese potranno definire apposite procedure, modalità e condizioni per modificare, in tutto o in parte, anche in via sperimentale e temporanea singoli istituti economici e normativi dei contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria". Ora qui è rimesso a quanto sarà concordato nelle "specifiche" intese se sarà necessario di volta in volta un

via libera da parte delle oo.ss. firmatarie del CCNL, come pur era stato ipotizzato e come sembra probabile; ma è già individuato il duplice presupposto: quello più scontato di “stato di crisi” – già addotto a spiegazione e giustificazione della contrattazione aziendale “concessiva”; non senza qualche apertura da parte della stessa legge - ; e quello meno scontato di “impulso allo sviluppo economico e occupazionale”, che pare riferito implicitamente al divario fra Centro-Nord e Sud, con in vista sconti normativi ed economici proprio per il Sud, se pur non generalizzati ma limitati ad ambiti territoriali specifici.

Pienamente d'accordo su questa apertura, ma se a parlare è il giurista, allora c'è da osservare come per giurisprudenza consolidata un CCNL può sempre essere derogato in *peius* da un successivo contratto di secondo livello, anche al di fuori dello spazio predeterminato a livello nazionale; sicché il problema rimane sempre quello dell'efficacia di un tale contratto rispetto ai lavoratori non iscritti alle oo.ss. stipulanti. Problema, questo, che qui appare alquanto aggravato dall'essere l'Accordo quadro un accordo “separato”, non partecipato né sottoscritto dalla Confederazione maggioritaria, la Cgil, che, fra l'altro, su questa partita della “chiamata fuori” non pare essersi mostrata particolarmente disponibile.

#### 5. Il riaccentramento del sistema (indennità di vacanza contrattuale, sciopero e welfare society)?

Se si confronta il Protocollo del '93, punto 2.4, relativo al procedimento contrattuale, con quanto scritto nell'Accordo quadro, c'è da notare semmai un riequilibrio all'indietro, cioè nel senso di un riaccentramento. Là il CCNL definiva “le procedure per la presentazione delle piattaforme contrattuali nazionali, aziendali e territoriali, nonché i tempi di apertura dei negoziati al fine di minimizzare i costi connessi ai rinnovi contrattuali ed evitare periodi di vacanze contrattuali”. Qui, per il par. 2, punto 3, “la contrattazione collettiva nazionale di categoria o confederale regola il sistema di relazioni industriali a livello nazionale, territoriale o aziendale o di pubblica amministrazione”, con una alternativa di livello regolatore lasciata aperta; punto ripreso nel successivo punto 5, con la previsione di “specifiche intese” che “per evitare situazioni di eccessivo prolungamento delle trattative di rinnovo dei contratti collettivi ... ridefiniscono i tempi e le procedure per la presentazione delle richieste sindacali, l'avvio e lo svolgimento delle trattative stesse”.

Di fatto il problema del prolungamento del tempo di rinnovo, con conseguente effetto di trascinarsi del ritardo sull'intero percorso contrattuale successivo, era ben presente al tempo del Protocollo del '93, tanto da farsene carico sempre al punto 2.4; questo col prevedere la tempestiva presentazione delle piattaforme per il rinnovo del CCNL sì da permettere l'apertura della trattative tre mesi prima della scadenza; nonché la vigenza di un periodo di raffreddamento comprensivo di quei tre mesi prima ed uno dopo, con a sanzione l'anticipo o posticipo dell'indennità di vacanza contrattuale. E, subito dopo, sotto l'anonima rubrica, regolava l'indennità di vacanza contrattuale, cioè un elemento provvisorio della retribuzione, da corrispondersi dopo 3 mesi dalla scadenza del CCNL.

Tante buone intenzioni, ma coltivate con poche speranze, se con riguardo all'“ammortizzatore” previsto per il ritardo, l'indennità di vacanza contrattuale, era previsto che dovesse decorrere dalla presentazione delle piattaforme, se successiva alla scadenza del CCNL, dando per scontata la inosservanza della regola di una presentazione precedente; nonché che potesse decorrere *sine die*, nella misura del 30% del tasso di inflazione programmata applicato ai minimi retributivi contrattuali vigenti per i primi 6 mesi e del 60% per quelli successivi.

Non è che l'Accordo quadro faccia un gran passo avanti, anzi. Si limita a dire - al par. 2, punto 7 - che "nei casi di crisi del negoziato le specifiche intese possono prevedere anche l'interessamento del livello interconfederale", sintomo ulteriore del convincimento del ruolo regolatore di tale livello, ultimo responsabile dell'effettivo funzionamento dell'intero sistema; e - al successivo punto 8 - che "saranno definite le modalità per garantire l'effettività del periodo di "tregua sindacale" utile per consentire il regolare svolgimento del negoziato". Ma non è sintomo di un difetto di volontà o di fantasia, perché dato il quadro di riferimento costituito dal nostro diritto sindacale "vivente", non esiste mezzo "giuridico" di chiudere un rinnovo se non c'è accordo, eccezion fatta per un "arbitraggio", perché sia il ricorso allo sciopero sia l'intervento mediatorio del Governo possono dar vita solo ad un *pressing* più o meno efficace. E se esiste un mero giudizio, per assicurare "una tregua sindacale", risulta scarsamente effettivo, perché la sua eventuale violazione può comportare solo una responsabilità patrimoniale delle parti, ben difficilmente azionabile con successo nei confronti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori. Tant'è che il Protocollo del '93 utilizzava in funzione sanzionatoria circa la mancata osservanza del periodo di raffreddamento proprio l'indennità di vacanza contrattuale, anticipandola o posticipandola, a seconda che la responsabilità fosse attribuibile alla parte datoriale o a quella sindacale; ed in questa seconda ipotesi facendola cadere non sui sindacati, ma sugli stessi lavoratori, *sub specie* di una corresponsione ritardata dell'indennità.

Ai sensi del par. 2, punto 6, l'indennità di vacanza contrattuale è sostanzialmente conservata, nella sua funzione di copertura, peraltro dilatabile o comprimibile in funzione sanzionatoria: "al rispetto dei tempi e delle procedure definite è condizionata la previsione di un meccanismo che, dalla data di scadenza del contratto precedente, riconosca una copertura economica, che sarà stabilita nei singoli contratti collettivi, in favore dei lavoratori in servizio alla data di raggiungimento dell'accordo." Esiste, però, una significativa variante, che reca traccia della discussione in materia, perché c'era una richiesta sindacale di dar decorrenza retroattiva alla parte economica definita con il rinnovo, facendola partire dalla scadenza del CCNL. In assenza di una disponibilità della controparte datoriale, la formula compromissoria raggiunta fa sua come data iniziale quella della scadenza del CCNL, ma sempre per la corresponsione di un'indennità determinata dalla stessa contrattazione categoriale, sì da poter risultare diversa caso per caso. Ma non bisogna dimenticare, che in ragione del mutato meccanismo di adeguamento all'inflazione effettiva, questo non è più rimesso ad un successivo accordo, ma deve essere effettuato nel corso della vigenza dello stesso CCNL; cosicché, la copertura dell'inflazione effettiva maturata precedentemente sarà già stata garantita al momento della scadenza del CCNL.

Non manca la consapevolezza dell'esistenza di alcune questioni cruciali per il funzionamento del sistema, almeno a stare al par. 2, punti 17, 18, 19. La più semplice sembra quella di cui a quest'ultimo punto, il 19, dato che qui "le parti convengono sull'obiettivo di semplificare e ridurre il numero dei contratti collettivi nazionali di lavoro nei diversi comparti"; più semplice perché è un obiettivo largamente condiviso, per l'effetto di frammentazione della disciplina collettiva e di moltiplicazione della conflittualità prodotto dal coesistere di centinaia di contratti, ma non perché sia poi facile realizzarlo. Un processo di concentrazione delle *bargaining unit* non è un lavoro da tavolino, neutro ed indolore, frutto di un tratto di penna, ma richiede uno sforzo il più unitario possibile, dovendo scontare la possibile resistenza degli apparati interni agli stessi sindacati confederali che dovrebbero farsene carico, dei sindacati "autonomi" fioriti in certi comparti, delle rappresentanze di base e dei lavoratori; in una parola lo *status quo*, il quale è in grado di contare

sulla forza per eccellenza, quella inerziale. Non solo, perché, anche dando per scontato l'assenso delle maggiori controparti confederali, anche queste avranno da affrontare le stesse problematiche "interne" ed "esterne"; e, comunque, una volta maturato l'accordo, non è che possa essere considerato dotato di un effetto diverso ed ulteriore rispetto a quello "obbligatorio" per le parti che vi hanno partecipato, vista la libertà di organizzazione riconosciuta *urbi e orbi* dall'art. 39, co. 1 cost.

Nessun dubbio, però, che l'impegno sia apprezzabile e condivisibile, come lo è quello scritto nel punto 17, per cui "salvo quanto già definito in specifici comparti produttivi, i successivi accordi dovranno definire, entro 3 mesi, nuove regole in materia di rappresentanza delle parti nella contrattazione collettiva valutando le diverse ipotesi che possono essere adottate con accordo, ivi compresa la certificazione all'INPS dei dati di iscrizione sindacale". Qui viene toccato "il problema dei problemi" del nostro sistema di relazioni collettive nel settore privato, cioè quello della legittimazione a sedere al tavolo delle trattative, da sempre lasciato al principio del reciproco riconoscimento, nel "vuoto" creato dalla mancata attuazione dell'art. 39, co. 2 e ss. cost. Lo Statuto dei lavoratori, come noto, si preoccupò, col suo fondamentale art. 19, di assicurare il diritto di cittadinanza del sindacato nelle unità produttive, ma senza dire alcunché sul processo contrattuale, salvo quell'intervento del tutto marginale rappresentato dagli artt. 4 e 6; anche se cercò di favorire l'estensione dell'efficacia della contrattazione collettiva con l'art. 36. A sua volta il Protocollo del '93 era figlio del principio del reciproco riconoscimento, che coerentemente dava del tutto per scontato, limitandosi ad attribuire la legittimazione "a negoziare al secondo livello le materie oggetto di rinvio da parte del CCNL ... alle rappresentanze sindacali unitarie ed alle organizzazioni sindacali territoriali dei lavoratori aderenti alle organizzazioni stipulanti il medesimo CCNL ...": un "compromesso" fra una duplice esigenza dar voce a rappresentanze elettive e garantire una tenuta complessiva del sistema contrattuale articolato, non solo introducendo la "regola del terzo" per la composizione delle stesse, ma prevedendo una condivisione della capacità negoziale.

Il punto 1,2 del Protocollo del '93 riguardava solo il settore privato, come esplicitato dalla prima Nota apposta in coda, secondo cui "Il presente capitolo sugli assetti contrattuali contiene principi validi per ogni tipo di rapporto di lavoro. Per il rapporto di lavoro con la Pubblica Amministrazione resta fermo il d. lgs. 29/1993". Ed il decreto in parola, al suo art. 47, dedicato alla rappresentatività sindacale, faceva proprio il criterio della "maggiore rappresentatività sul piano nazionale", rinviandone, però, la disciplina ad un "apposito accordo tra il Presidente del Consiglio e le Confederazioni sindacali" già legittimate precedentemente a concludere gli accordi destinati ad essere recepiti con decreti presidenziali. Dopo l'abrogazione referendaria dell'art. 37, il d. lgs. n. 396/97, al suo art. 6, introduce il regime, poi trasmigrato nel d.lgs. n. 165/2001. Qui, all'art. 42, co. 1, era contenuto un passo che suonava qualcosa a mezzo fra un auspicio ed un programma di un regime comune al settore pubblico privatizzato ed al settore privato, rimesso esplicitamente ad un futuro intervento legislativo, col sottinteso che dovesse essere il primo a far da modello per il secondo: "Fino a quando non vengano emanate norme di carattere generale sulla rappresentatività sindacale che sostituiscano o modifichino tali disposizioni, le pubbliche amministrazioni ... osservano le disposizioni seguenti in materia di rappresentatività delle organizzazioni sindacali ai fini dell'attribuzione dei diritti e delle prerogative sindacali nei luoghi di lavoro e dell'esercizio della contrattazione collettiva".

Cosa largamente scontata, la legge "comune" non ha visto la luce, ma neppure l'autonomia collettiva ha fatto molta strada. Ed è certo una novità rilevante che le due confederazioni

“minoritarie” non solo auspichino, ma prevedano “successivi accordi” (da presumere interconfederali) entro tre mesi, per definire “nuove regole in materia di rappresentanza”, anche se – a quanto è dato dedurre – “chiuse” relative alle sole relazioni fra le parti (tali da non farsi carico delle altre oo.ss.) e “limitate” alla presenza ai tavoli delle trattative (tali da non estendersi ai diritti sindacali). Certo, con riguardo al contenuto, c’è un generico accenno alla valutazione delle diverse ipotesi adottabili; ma con un passaggio significativo, laddove si allude al possibile utilizzo dell’Inps, per quel che riguarda la certificazione dei dati di iscrizione sindacale. Non c’è alcuna apertura ad un sistema misto associativo-elettivo, quale quello in vigore nel settore pubblico privatizzato e recepito nel settore privato solo con riguardo alle rappresentanze unitarie; ma c’è la consapevolezza che anche per il dato associativo è necessario un riscontro numerico non affidato esclusivamente all’auto-certificazione delle stesse oo.ss.

Non manca neppure un tentativo di affrontare il problema assai caldo dello sciopero nel settore dei servizi pubblici locali, per cui, ai sensi del par. 2, punto 18, “le nuove regole possono determinare, limitatamente alla contrattazione di secondo livello nelle aziende di servizi pubblici locali, l’insieme dei sindacati, rappresentativi della maggioranza dei lavoratori, che possono proclamare gli scioperi al termine della tregua sindacale predefinita”. Sembrerebbe doversi dedurre che le “nuove regole” siano rimesse a quei “successivi accordi” previsti al punto precedente, il 17, per definire “nuove regole in materia di rappresentanza”; ma non si vede come possa essere l’Accordo quadro, avente come controparte la Confindustria, a disporre rispetto ad aziende di cui la Confindustria non costituisce l’organizzazione tipica di riferimento. Dunque, è un programma dettato dalle parti sindacali a se stesse; ma anche qui, una volta conclusi gli “specifici accordi” con le controparti giuste, la regola vincolerà le oo.ss. firmatarie, perché non pare tale da poter essere recepita nella disciplina collettiva delle prestazioni indispensabili, che, una volta approvata dalla Commissione di garanzia, acquisterebbe efficacia generalizzata.

Infine, viene spesa una parola a favore dello sviluppo di un capitolo di straordinario interesse con riguardo alla declinazione del principio di sussidiarietà orizzontale in una *welfare society*, che abbia il sindacato come protagonista a pieno titolo. Per il par. 2, punto 4 “la contrattazione collettiva nazionale o confederale può definire ulteriori forme di unilateralità per il funzionamento di servizi integrativi di welfare”. Certo non si parte dal niente, perché ha alle spalle anzitutto l’esperienza positiva dell’artigianato; ma c’è da dubitare che le parti sociali possano farcela da sole, senza un progetto complessivo che combini e coordini intervento pubblico ed intervento collettivo, come pure si è cercato di fare per la previdenza integrativa.

## 6. Settore privato e settore pubblico privatizzato: dal binario unico di nuovo al doppio binario

Come già visto, l’Accordo quadro rinvia ad accordi interconfederali per dare attuazione ai principi elencati in vista e funzione di “un modello contrattuale comune nel settore pubblico e privato”. Ora a quello pubblico privatizzato si fa esplicito riferimento al par. 2, punto 2, capovv. 8 e 9, per introdurre altrettanti varianti al meccanismo di calcolo iniziale e di adeguamento finale dei salari con riguardo all’inflazione; nonché, al punto 10, per differenziare tempi e condizioni degli sgravi fiscali-contributivi per il pubblico privatizzato rispetto al problema. L’intento è sempre lo stesso, di permettere un margine di manovra più ampio e flessibile nella gestione di uno dei capitoli più pesante del “pubblico allargato”, dove, il controllo del trattamento salariale tende a sfuggire di mano e il livello di produttività complessivo rimane basso, per non dire della difficoltà di misurarlo in relazione alle singole unità amministrative.

Unico cenno ulteriore quello di cui al par. 2, punto 3, laddove si rinvia alla contrattazione collettiva, categoriale o confederale, la regolamentazione del sistema di relazioni collettive “a livello nazionale, territoriale e aziendale o di pubblica amministrazione”. Il che dà un’idea del carattere approssimativo a dir poco di un approccio che rimane tutto concentrato sul privato, per poi ricordarsi del pubblico privatizzato a tratti e spezzoni; perché qui sembra ignorarsi che il sistema di relazioni collettive di tale ultimo settore è strettamente regolato dalla legge. Ed il fatto è che mentre Sacconi firma l’Accordo quadro, Brunetta presenta il disegno di legge delega “finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.” L’obbiettivo è sempre lo stesso, cioè, come dice l’art. 1, lett. a) del disegno di legge approvato dal Senato della Repubblica, realizzare “la convergenza degli assetti regolativi del lavoro con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali. Ma, poi, all’art. 2, n. 1, si configura come finalità quella di assicurare “il rispetto della ripartizione tra le materie sottoposte alla legge, nonché, sulla base di questa, ad atti organizzativi e all’autonoma determinazione dei dirigenti, e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva”. Cosa condivisibile se, già al successivo n. 2, lett.a), non si vincolasse la delega ad una ripartizione “riequilibrata” a tutto favore della legge, con un inciso assai significativo, quale “fermo restando che è riservata alla contrattazione collettiva la determinazione dei diritti e delle obbligazioni *direttamente pertinenti al rapporto di lavoro*”. È vero che, alla successiva lett. h) la decretazione delegata deve “riordinare le procedure di contrattazione collettiva nazionale, in coerenza con il settore privato e nella salvaguardia delle specificità sussistenti nel settore pubblico ...”, ma l’espressione è anodina, tanto da esser seguita da un’attenzione tutta esclusiva per una riforma dell’Aran – peraltro totalmente condivisibile - per potenziarne l’indipendenza dalle organizzazioni sindacali, la presenza delle Regioni e delle autonomie locali, la trasparenza della gestione del personale interno.

A scorrere il testo l’impressione di rilegificazione, se non anche di una ripubblicizzazione, cresce col trascorrere degli articoli; il che non vuole affatto tradursi automaticamente in un giudizio negativo sull’intero testo, ma sottolineare come, con una sorta di ritorno all’antico, pubblico privatizzato e privato hanno ricominciato ad allontanarsi l’uno dall’altro, nonostante il rituale omaggio pagato al loro destino comune. Non da oggi, peraltro, perché questo è un fenomeno che può essere ricondotto alla l. n. 145/2002 ed. l. n. 30/2003; come tale traducibile in un certo rigetto del processo riformatore culminato nel d.lgs. n. 165/2001. Rigetto dovuto in parte, come Massimo D’Antona temeva, all’essere vecchi protagonisti, burocrati e sindacati, a recitare il nuovo copione; in parte alla deriva statalista e pubblicista di un governo di centro-destra, quale il secondo ed il terzo gabinetto Berlusconi. L’impressione è che questa deriva - in controtendenza rispetto all’ideologia di fondo, - fosse riconducibile, ieri al tempo della dirigenza, ad una sintonia con l’alta burocrazia ministeriale; ed oggi, al momento della legge delega, alla convinzione che si possa così, più e meglio, ottenere efficienza e contenere la spesa.