

Le relazioni industriali nell'era della globalizzazione: gli accordi in deroga in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali

Tiziano Treu

Vicepresidente della Commissione
Parlamentare Lavoro, Previdenza sociale
Senato della Repubblica

1 I sistemi contrattuali

Il dibattito attorno agli accordi Fiat, quello di Pomigliano e quello di Mirafiori, e sulle loro implicazioni circa l'assetto della contrattazione collettiva italiana è molto condizionato dalla specificità dei contenuti, dalle divisioni intervenute fra i maggiori Sindacati, nonché dai rapporti, problematici e incerti, con le strategie della Fiat, nazionali e internazionali. Questi aspetti hanno una rilevanza indubbia, ma non possono essere considerati fuori dal contesto, quasi come indice di un'anomalia del caso Fiat o del «personaggio» Marchionne. Valutazioni orientate in questo senso si riscontrano in molte polemiche recenti, a conferma di un certo ideologismo e del provincialismo dei nostri osservatori. Ma farsi condizionare da una simile ottica parziale preclude la piena comprensione delle implicazioni del caso Fiat, che vanno oltre le specificità delle soluzioni adottate (oltretutto diverse anche fra le vertenze di Pomigliano e quella di Mirafiori). Lo ha dimostrato l'iniziativa della Federmeccanica non solo di denunciare il contratto collettivo dei metalmeccanici, ma di mettere in discussione la stessa supremazia del contratto nazionale rispetto agli accordi aziendali.

Anzi, le implicazioni di tali iniziative vanno oltre le particolarità del contesto italiano perché investono la capacità di tutti i sistemi contrattuali e sindacali, costruiti in contesti nazionali e sostenuti da attori pure nazionali, di funzionare nel contesto dei mercati globalizzati e di reggere le pressioni che tale nuovo contesto esercita sugli attori del sistema, le parti sociali e lo Stato nazionale. Non a caso la pressione sui sistemi nazionali di contrattazione collettiva è andata crescendo già prima dell'attuale crisi finanziaria ed economica, in parallelo con l'aprirsi dei mercati globali. Nel contempo si sono moltiplicati i segnali di criticità degli stessi sistemi, a cominciare dalle spinte al decentramento delle strutture contrattuali e dalla rottura dei quadri di regolazione nazionale in molti ordinamenti europei, emblematizzati dai contratti di concessione e dalle clausole in deroga.

Negli Usa. Queste pressioni hanno investito tutti i sistemi contrattuali, non solo quelli europei ma anche quelli anglosassoni e degli Usa, che sono privi di una struttura di contrattazione nazionale e di una regolazione contrattuale e legale di carattere generale e tendenzialmente rigida. Nell'assetto fortemente decentrato della contratta-

Keywords: relazioni industriali, lavoro, contrattazione collettiva, clausole di deroga

Jel codes: J50, J31, J33

zione di questi Paesi la pressione concorrenziale si è scaricata direttamente sulle singole aziende, senza le difese e i condizionamenti rappresentati in Europa dalle regole generali di legge e di contratto. Una situazione simile si verificherebbe anche in Italia se cadesse il sistema di contrattazione nazionale, come ipotizzato dalla proposta di Federmeccanica.

Negli Usa la rottura delle prassi contrattuali storiche si è consumata caso per caso a livello aziendale. Le difficoltà aziendali hanno costretto spesso i Sindacati ad accettare accordi concessivi, cioè peggiorativi rispetto alle condizioni preesistenti. La formula è appunto quella del *concession bargaining*, opposta ai tradizionali accordi acquisitivi, e non quella degli accordi in deroga che implica la divergenza delle intese aziendali rispetto a fonti nazionali o comunque sovraordinate. La pratica del *concession bargaining* negli Usa è non a caso antecedente a quella diffusasi nel contesto europeo e nella stessa Gran Bretagna, che mantiene, pur con una struttura contrattuale fortemente articolata, esempi di contrattazione settoriale e strutture di controllo sindacale più centralizzate che negli Usa. Infatti le prime esperienze analizzate di *concession bargaining* negli Usa risalgono agli anni Settanta a conferma della rilevanza della struttura contrattuale anche per questo fenomeno. In un ordinamento come quello Usa, privo di regole generali e con debole legislazione protettiva, le singole aziende hanno dovuto fronteggiare isolatamente le pressioni competitive e quindi accettare adattamenti contrattuali anche in presenza di crisi circoscritte, che in un contesto di contrattazione nazionale e di legislazione protettiva come quello europeo avrebbero potuto essere superate. Conseguentemente i contenuti e le forme di *concession bargaining* negli Stati Uniti sono alquanto diversificate e legate alle circostanze aziendali. I parametri per la loro valutazione sono le circostanze del caso e la storia precedente della contrattazione aziendale; oppure il confronto con casi simili in settori, come l'auto, dove esistono poche grandi aziende e opera una sorta di *pattern setting* fra la contrattazione svolta in esse.

In Europa e in Italia. Le implicazioni della contrattazione concessiva degli Usa sono più ampie di quelle rilevabili nell'esperienza italiana, perché riguardano le sorti di una nego-

ziazione aziendale che regola l'intera gamma delle condizioni di lavoro; non solo quelle attinenti al rapporto singolo, ma anche quelle previdenziali, dai fondi pensione alla previdenza sanitaria, largamente dipendenti dalle contribuzioni aziendali. Una posta in gioco così alta dà ragione della criticità di quegli episodi e della durezza delle concessioni cui sono indotti i Sindacati per salvare non solo l'occupazione, ma le proprie condizioni di welfare attuali e future.

Clausole derogatorie e contratti di concessione si sono andati diffondendo da anni anche in ordinamenti più strutturati del nostro, come quello tedesco, fino a interessare interi settori contrattuali (vedi i dati di Hassel, 2010). La crisi scoppiata nel 2008 ha aggravato tali criticità, moltiplicando le deroghe alle regole generali dei contratti e incrinando gli assetti sociali ed economici prevalenti nei vari Paesi. I due aspetti della crisi hanno interagito l'uno con l'altro, più che in passato. Il che riflette l'accresciuta interdipendenza fra le varie componenti dei sistemi, tipica anch'essa delle strutture socio-economiche moderne. Queste implicazioni della globalizzazione e della crisi sul complesso delle relazioni industriali e sociali sono al centro delle analisi non solo degli osservatori, come testimoniano fra l'altro i temi dei recenti congressi dell'Associazione Internazionale di Relazioni Industriali (Iira), ma degli organismi internazionali competenti in materia sociale: l'International Labour Organization (Ilo), la Commissione Europea, la Fondazione di Dublino e le organizzazioni europee delle Parti Sociali.

Una riflessione di questa ampiezza accompagnata dalle indagini comparate, è utile per valutare con maggiore completezza anche le implicazioni del caso Fiat e le prospettive del nostro sistema contrattuale. Le risposte alla globalizzazione e alla crisi dipendono da fattori che vanno oltre le variabili strettamente lavoristiche e sindacali, come mostrano le indagini comparate: non solo dalla strategia delle parti ma dalla situazione economica del Paese, dal posizionamento dei diversi settori produttivi, dalle condizioni anche contingenti delle singole aziende, fino al ruolo dei Governi nazionali e locali che continuano a essere rilevanti, nonostante la globalizzazione, sulle dinamiche industriali e sindacali. Lo confermano tutti gli interventi recenti di esecu-

tivi anche di diverso orientamento politico. Infatti le risposte dei sistemi nazionali alle sfide della globalizzazione e della crisi presentano non poche diversità all'interno della stessa Unione Europea, che pure si ispira a un modello sociale comune che valorizza istituzionalmente il metodo contrattuale e il dialogo fra le parti. Le vertenze recenti indicano la persistenza di diversità nazionali anche nelle nostre materie e una accentuata competizione fra i vari ordinamenti nazionali. Secondo alcuni, esse suggeriscono in realtà una dicotomia crescente fra la europeizzazione e la nazionalizzazione delle relazioni industriali. La europeizzazione non dipende più tanto, come si è tradizionalmente pensato e auspicato, da una armonizzazione verticale indotta dalle Autorità comunitarie, quanto dal confronto orizzontale e dalla competizione fra diverse politiche nazionali e persino locali. Queste tendenze si manifestano nelle diverse strategie politiche e sindacali di due gruppi di Paesi: quelli dell'area del marco (Germania, Austria, Olanda, Belgio, Francia e Danimarca) e quelli dei Paesi mediterranei (Spagna, Italia, Grecia e Portogallo) e per altro verso gli altri Paesi di recente europeizzazione, non ancora entrati nell'area euro. Non posso approfondire questi orientamenti europei, che pure sono rilevanti e ne parlerò. Voglio invece indicare subito alcune tendenze convergenti, nonostante le diversità nazionali, che riguardano direttamente il ruolo delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva nel fronteggiare la crisi.

2 Il decentramento

La tendenza più evidente è quella verso il decentramento, che investe in misura maggiore o minore tutti i sistemi europei, compresi quelli a struttura contrattuale centralizzata, come i Paesi nordici e in parte l'Italia (Cella, Treu, 2009). Tale tendenza è apparsa già negli anni Ottanta, con le spinte alla negoziazione relativa alla riduzione degli orari di lavoro e agli orari flessibili; si è estesa poi ad altri contenuti del rapporto fino agli aspetti retributivi. I motivi addotti a fondamento di questa tendenza non sono contingenti, ma

riguardano le determinanti strutturali del sistema, in particolare la diversificazione dei sistemi produttivi, dei mercati del lavoro e della composizione della manodopera indotta dalle innovazioni tecnologiche e organizzative, che rendono meno praticabili forme regolatorie standardizzate per interi settori. La accresciuta competizione internazionale ha enfatizzato la stessa tendenza, perché ha ridotto la funzione storica dei contratti nazionali di togliere le condizioni di lavoro dalla concorrenza fra le diverse imprese nazionali. Questa funzione viene meno o si indebolisce nella misura in cui i mercati dei prodotti sono integrati a livello sovranazionale. Si riduce l'interesse delle imprese, specie quelle più esposte alle pressioni competitive, a seguire regole comuni, anche se dettate dalle loro organizzazioni, come si è visto emblematicamente nel caso Fiat.

La globalizzazione spinge in tale direzione, anche perché rende meno utile, pur senza eliminarlo, l'intervento dello Stato nelle relazioni industriali, storicamente un fattore determinante per la centralizzazione delle strutture contrattuali (Treu, Cella 2009, p. 31). La globalizzazione e la crisi hanno modificato anche le tendenze storiche per cui le fasi basse del ciclo normalmente favoriscono la centralizzazione. Tali tendenze sono state sostenute in passato per l'esigenza, condivisa dagli imprenditori, di controllare centralmente le dinamiche salariali, in un contesto inflazionistico. A fronte delle pressioni competitive questa preoccupazione degli imprenditori cede il passo all'esigenza di ridurre l'incidenza degli istituti, non solo salariali ma soprattutto organizzativi e normativi, che ostacolano le flessibilità e le innovazioni produttive necessarie a rispondere alle mutevoli richieste dei mercati internazionali e ai fattori di qualità e affidabilità soprattutto in periodi di difficoltà di crescita (Cella, Treu, 2009). Non a caso i tentativi di far rientrare le dinamiche contrattuali entro regole centrali, secondo la tradizione, sono sostenuti soprattutto dai Sindacati, dalle strutture di vertice, più che dalle strutture di base (i Consigli tedeschi negoziano accordi aziendali senza neppure avvertire le organizzazioni sindacali nazionali).

Tali tentativi hanno avuto esiti alterni nei vari Paesi, in dipendenza dagli atteggiamenti, di sostegno o meno, dei po-

teri pubblici e dalla loro residua efficacia. In ogni caso la negoziazione di vertice riconosce margini crescenti di autonomia ai livelli negoziali decentrati. In realtà i sistemi contrattuali a più livelli, come quello italiano (e altri europei) risentono di spinte contrastanti e riflettono tendenze ambivalenti degli imprenditori, più ancora che dei Sindacati. Da una parte la maggioranza degli imprenditori, specie quelli più piccoli e meno esposti, sembra ancora apprezzare la funzione stabilizzatrice e pacificatrice del contratto collettivo nazionale; dall'altra richiede più flessibilità per adattare o cambiare le regole nazionali. Mentre non mancano le imprese – per ora una minoranza ma in crescita – che puntano al superamento del contratto di categoria o addirittura all'uscita tout court dal sistema contrattuale collettivo.

3 Le clausole di deroga

Proprio per rispondere a queste pressioni si sono introdotte le clausole di deroga, via via diffuse in quasi tutti i sistemi contrattuali europei. Questa è la risposta più rilevante, anche se non l'unica, che i sistemi europei strutturati in più livelli contrattuali hanno predisposto per conciliare le spinte al decentramento e alla diversificazione delle condizioni di lavoro con il mantenimento di un quadro di regole generali. Tali clausole sono alquanto differenziate sia per i contenuti sia per le condizioni di applicabilità: il che riflette la diversa incidenza delle pressioni competitive sulle singole imprese, più ancora che sui diversi settori, in corrispondenza con le specifiche condizioni produttive.

I contenuti prevalenti riguardano, come si diceva, l'orario e le forme di organizzazione del lavoro, correlate alla diversificazione delle condizioni produttive e alle necessità di innovazioni e ristrutturazioni. L'intervento sugli orari è a sua volta diversificato, perché risponde sia all'esigenza di promuoverne la flessibilità sia alla necessità di aumentarne la durata (tramite per lo più il ricorso agli straordinari) in controtendenza rispetto a quanto avvenuto nei decenni passati. In Germania la tendenza è di tornare alle 40 ore dopo la riduzione a 35 degli anni Ottanta. Un contenuto frequente di

questi accordi riguarda la definizione di periodi di orario ridotto, intesi a ridurre l'impatto occupazionale delle crisi con forme di compensazioni salariale a carico sia dei sistemi previdenziali, sul tipo della Cig in Italia, sia delle parti datoriali. In questo come in altri casi, le clausole di apertura, anche se negoziate in sede bilaterale dalle Parti contraenti, sono accompagnate da interventi mediatori e di sostegno del potere pubblico (quindi hanno carattere sostanzialmente trilaterale) e talora da programmi di riqualificazione professionale dei lavoratori interessati.

Le clausole riguardanti la retribuzione hanno avuto una diffusione più recente legata alle pressioni della crisi, anche in questo caso con significative varianti: da quelle che riguardano la riduzione o la soppressione di elementi accessori del salario, al differimento di aumenti previsti dai contratti nazionali, a vere e proprie riduzioni salariali, per lo più riferite ai lavoratori neoassunti; e, per altro verso, all'allargamento dei differenziali salariali, anche qui in controtendenza con i precedenti. Se questi sono i contenuti più frequenti delle deroghe, la tendenza è a generalizzarle e a allargarne la portata, fino al punto che in Paesi come il Belgio le deroghe ai contratti di settore sono ammesse su quasi tutte le materie, previa approvazione sindacale.

L'ampliamento dei contenuti si è accompagnato con una estensione degli ambiti e delle condizioni di applicabilità. Le deroghe riguardano ormai non solo situazioni di crisi aziendale, specificatamente accertabili, ma possono essere invocate anche da imprese profittevoli per reagire alle minacce relative alla loro competitività futura e per evitare delocalizzazioni (come nel caso Fiat), quindi in situazioni di meno agevole definizione e controllo da parte sindacale e delle Autorità pubbliche. In parallelo è cambiata la portata complessiva temporale di queste soluzioni derogatorie e quindi la loro rilevanza di sistema. Mentre nella concezione originaria, ancora riprodotta in molti testi, esse sono previste come eccezionali e temporanee, con riferimento a termini precisi o al superamento delle situazioni di crisi, la evoluzione dei loro contenuti prefigura una potenziale ricorrenza nel tempo, se non una vera e propria stabilità e normalità.

Analogamente diversificate, in dipendenza dagli stessi caratteri, si presentano infine le condizioni richieste nei vari sistemi per l'attivazione delle deroghe. La contropartita più ricorrente di tali clausole, come dei contratti di concessione, comprende forme di garanzia occupazionale, prevalentemente di carattere difensivo. L'obiettivo è di allargare gli spazi di flessibilità interna nell'uso della manodopera, tramite variazioni di orario e organizzative, per evitare l'alternativa della flessibilità esterna, cioè dei licenziamenti. Nei sistemi e nelle aree dove la presenza sindacale è più diffusa, l'attivazione delle deroghe è condizionata all'approvazione o quanto meno alla consultazione dei Sindacati, quelli locali come in Belgio e Danimarca, o quelli nazionali come nel caso italiano. Ma la effettività dei controlli sindacali non è garantita di per sé dalle previsioni contrattuali, compresa la stessa contrattazione nazionale, in quanto dipende dalla capacità dei rappresentanti sindacali di incidere sulle circostanze specifiche e può variare secondo l'autorevolezza e i tipi delle rappresentanze aziendali. In sistemi come quello tedesco, con un canale doppio di rappresentanza, cioè con rappresentanze dei lavoratori in azienda distinte dalle Organizzazioni sindacali, ancorché a esse legate, la pressione delle crisi induce spesso le prime ad agire con ampi margini di autonomia, cioè a concordare deroghe senza l'approvazione ufficiale delle seconde, e talora oltre i propri poteri formali, che non sono strettamente negoziali. La stessa pressione in altri casi induce alla introduzione di deroghe ai contratti nazionali per iniziativa unilaterale dell'impresa.

Dalla hard law alla soft law? Questa evoluzione della pratica delle deroghe ha reso più evidenti le loro implicazioni di sistema, all'inizio largamente sottovalutate e non solo in Italia. Essa è oggetto di contrasti, anche in Paesi a sindacalismo unitario e meno percorso da tensioni ideologiche del nostro. Si è arrivati a sostenere che la diffusione delle deroghe ha permesso al contratto nazionale di sopravvivere, ma cambiandone la sostanza, cioè trasformandolo da strumento regolatorio in senso stretto a una indicazione di quadro che ammette modifiche normative in direzioni più o meno favorevoli ai lavoratori e che stabilisce procedure per attribuire

poteri ai vari attori e per risolvere le controversie relative. Si passerebbe da un forma di hard law a una di soft law, per usare termini entrati nel linguaggio giuridico recente.

Questa è una indicazione forse eccessiva o prematura. Ma indubbiamente l'uso allargato delle clausole di deroga mette in discussione alcuni principi fondamentali della contrattazione collettiva, come si è configurata fin qui: la uniformità delle norme generali, il principio del favor o del trattamento più favorevole, il diritto dei contraenti nazionali di controllare la applicazione delle regole da essi concordate, la intangibilità dei diritti acquisiti, il rapporto fra diritti collettivi e individuali, compresi quelli sanciti dalla legge. Tale aspetto è particolarmente enfatizzato e controverso nel caso Fiat. In realtà non trova corrispondenti a mia conoscenza in altri ordinamenti. Il che segnala una particolarità, se non un'anomalia, del caso Fiat. Ancora una volta la si dovrebbe valutare alla luce delle esperienze di altri Paesi e di altre aziende che hanno affrontato situazioni di crisi senza sollevare tanto clamore. La clausola di controllo dell'assenteismo introdotta in versioni diverse negli accordi di Pomigliano e di Mirafiori risponde a situazioni anomale o a veri e propri abusi nelle assenze per malattia. La soluzione di sospendere l'indennità integrativa nei primi giorni di malattia è critica-bile sul piano dell'opportunità gestionale, perché non mancano altri metodi per prevenire assenteismi anomali, metodi praticati in molte aziende anche delle dimensioni della Fiat. Non ritengo invece che essa si possa attaccare sul piano della legittimità, tanto meno costituzionale. La indennità integrativa di malattia è un istituto contrattuale e come tale modificabile in via contrattuale. Oltretutto è stato storicamente variabile, nella misura e nelle condizioni, a seconda delle valutazioni discrezionali dei negoziatori; e così risulta anche in quegli ordinamenti (non tutti) che hanno istituti simili.

Più delicata è la valutazione della clausola di responsabilità presente nei medesimi termini in entrambi gli accordi Fiat, perché coinvolge il diritto di sciopero e i suoi possibili limiti. Ho già argomentato altrove (Treu, 2010; vedi anche Romagnoli, 1988) che questa clausola non può essere censurata sul piano della legittimità, pur rappresentando una

rottura rispetto alla nostra tradizione contrattuale, nazionale e aziendale. Salvo che nell'area dei servizi essenziali, si è evitato di definire limiti al conflitto sia in capo ai Sindacati sia, tanto più, ai lavoratori. Le clausole di tregua (coraggiosamente) inserite in certi accordi degli anni Settanta fino all'accordo interconfederale del 1993, hanno trovato scarso seguito pratico. Mi limito a ricordare che la pratica delle clausole di tregua in entrambe le varianti è diffusa negli ordinamenti europei. È ritenuta legittima se contenuta in limiti circoscritti, coerenti con gli impegni assunti, come è nel caso Fiat, ed è parte integrante dei patti in deroga e degli accordi legati a situazioni di crisi. In tali situazioni l'obbligo di astenersi da contestazioni conflittuali e da comportamenti contrastanti con il raggiungimento degli obiettivi aziendali è una garanzia di affidabilità degli impegni assunti. Per questo è una condizione che le aziende richiedono normalmente per chiudere gli accordi, mentre per i Sindacati è un elemento rilevante di scambio per ottenere i risultati negoziali ricercati.

Le denunce di incostituzionalità riferite alle clausole degli accordi Fiat sono a mio avviso forzate; hanno attratto l'attenzione soprattutto nelle polemiche pubbliche, contribuendo a far passare in secondo piano altri aspetti di merito delle intese. Anche qui è utile il raffronto con le altre esperienze. L'opportunità delle deroghe si giudica dall'equilibrio raggiunto in concreto fra sacrifici richiesti ai lavoratori e impegni dell'azienda per superare la crisi e per salvaguardare le prospettive dell'occupazione. L'equilibrio deve valutarsi riguardo sia ai sacrifici economici, spesso prioritari nelle esperienze straniere, ma non nel caso Fiat, sia alle modifiche dell'orario e delle modalità del lavoro. Questo secondo aspetto è particolarmente rilevante, non solo perché incide sulla qualità della vita in fabbrica, ma perché segnala le scelte di fondo con cui l'azienda si impegna per superare le crisi. Qui le esperienze concrete mostrano differenze rilevanti fra strategie di mero contenimento di costi e interventi finalizzati a innovazioni organizzative, tecnologiche e produttive. I sacrifici richiesti con le deroghe hanno significato e prospettive di successo diversi se servono ad attivare scelte di quest'ultimo tipo e non si limitino a rati-

ficare riduzioni di costi, che oltretutto di solito non bastano a sostenere la competitività.

Nel caso Fiat questi aspetti presentano criticità poco esplorate anche per l'incertezza delle indicazioni dell'azienda. Osservatori non prevenuti hanno osservato ad esempio che il metodo World Class Manufacturing (WCM) adottato nell'industria dell'auto non determina necessariamente un peggioramento delle condizioni di lavoro, ma richiede di essere applicato in un contesto organizzativo e tecnologico innovativo; più di quanto non avvenga a Mirafiori e a Pomigliano, che da questo punto di vista sono fabbriche obsolete. Ancora più rilevante è il fatto che l'applicazione non può essere imposta dalla tecnostruttura, ma deve lasciare margini di flessibilità nell'attribuzione delle mansioni e degli orari per affidarle alle autodeterminazioni dei team di lavoro.

Controllo sindacale e coinvolgimento dei lavoratori.

Tale esigenza richiama il tema del controllo sindacale e richiede un coinvolgimento partecipativo dei lavoratori nella gestione delle intese, specie per questi aspetti. Questi sono punti decisivi rilevati dalle esperienze straniere, in particolare da quella tedesca e dei Paesi nordici ove il Sindacato ha forti capacità di incidenza nella vita di fabbrica. I Sindacati di quei Paesi accettano le clausole di deroga, anche se implicano sacrifici, in quanto esse siano controllate nei contenuti e negli ambiti di operatività e siano accompagnate da un'attività partecipativa: non solo quella regolata dalla legislazione sulla cogestione ma quella riferita alle scelte quotidiane relative all'organizzazione del lavoro e della produzione, che sono le più rilevanti per le condizioni di lavoro, per la loro accettabilità e anche per il successo.

Il contesto sindacale e politico italiano non ha permesso il diffondersi di pratiche partecipative per motivi risalenti nel tempo e tuttora non superati: e la Fiat non è certo un'eccezione. Un rafforzamento di tali pratiche aiuterebbe molto ad affrontare le difficili scelte imposte dalla crisi, non solo la questione delle deroghe. Lo dimostra il fatto che le aziende ove si sono praticate forme diffuse di coinvolgimento dei sindacalisti e del Sindacato sono riuscite ad affrontare situazioni di crisi e di sviluppo con successo e senza i traumi registrati alla Fiat. C'è qualche segnale che l'accordo di Mira-

fiori mostri di voler imboccare questa strada istituendo una rete di commissioni miste per seguire alcuni aspetti applicativi dell'intesa. Il giudizio finale sull'accordo dipenderà molto dalla capacità di queste commissioni di introdurre reali elementi di partecipazione nella gestione dei processi e delle innovazioni organizzative necessarie a migliorare la competitività aziendale. Si tratta di forme partecipative confacenti alla tradizione italiana, quindi non di tipo cogestionale: ma nonostante questo il loro utilizzo è importante, tanto più in un contesto difficile come la Fiat.

Le esperienze riscontrate nei vari Paesi, sia di concession bargaining sia di deroghe contrattuali, confermano che esse stanno introducendo non semplici aggiustamenti al sistema tradizionale di contrattazione, ma un vero e proprio cambio di paradigma. Non sorprende che siano oggetto di valutazioni contrastanti. Anche osservatori non prevenuti riconoscono le criticità di tali esperienze e i rischi che esse comportano per il futuro dei rapporti collettivi. Il bilancio dei risultati non è ancora assestato, e varia a seconda dei contesti, delle caratteristiche dei sistemi sindacali, degli orientamenti del Governo e delle politiche pubbliche, che come si diceva sono ancora rilevanti.

L'esito degli scambi fra deroghe e obiettivi occupazionali dipende inoltre in buona misura da fattori esterni alle relazioni industriali riguardanti le politiche pubbliche, sia di sostegno al reddito dei lavoratori e alla loro riqualificazione, sia di incentivo alle imprese e all'innovazione produttiva. Le ricerche disponibili segnalano casi di relativo successo in cui gli accordi in deroga, e in generale i patti per l'occupazione e la competitività (Pec), hanno dato origine a scambi a somma positiva; in quanto i sacrifici richiesti ai lavoratori hanno avuto come contropartita effettive garanzie occupazionali da parte delle imprese, e in alcuni casi hanno favorito la ripresa dell'occupazione e miglioramenti della competitività aziendale. Ma queste esperienze creative sono relativamente limitate; come si è detto «the high road is not too busy» (Hyman, 2010).

Nella gran parte dei casi le soluzioni accettate dal Sindacato sono risultate prevalentemente difensive. Al di là delle formulazioni, gli stessi Pec (patti per l'occupazione e per la

competitività) hanno spesso rappresentato una variante dei contratti di concessione motivati dall'urgenza di prevenire o ridurre perdite occupazionali. Per di più la dichiarata temporaneità delle deroghe è legata all'assunto, tutto da verificare, che la crisi sia un fenomeno temporaneo, cui si possono dare risposte temporanee. La ricerca dell'Ilo rileva che se la crisi dovesse continuare più a lungo del previsto, tali soluzioni risulterebbero insufficienti, sia per le finanze pubbliche, laddove chiamate in causa, sia per le condizioni e i redditi dei lavoratori (Glassner, Keune, 2010). Il che richiederebbe di rinegoziare le clausole, con maggiori difficoltà e maggiori conflitti di quanto non si sia verificato finora. Ma le stesse analisi riconoscono che il carattere prevalentemente difensivo di questi accordi è una conseguenza pressoché obbligata dell'attuale contesto economico e dello squilibrio nei rapporti di forza che esso comporta tra le parti.

In una prospettiva di sistema va considerato inoltre che queste deroghe possono essere un prezzo necessario per salvare i contratti nazionali di settore, laddove essi esistono. Il mantenimento di un quadro contrattuale di categoria, sia pure derogabile e meno stringente del passato, nonché di intese confederali, bipartite o tripartite di più ampio raggio, costituisce una salvaguardia contro il decentramento incontrollato che porterebbe dispersione dei trattamenti e delle condizioni di lavoro, o peggio contro l'elusione tout court delle regole contrattuali. Inoltre il mantenimento di contratti di categoria, nonostante l'impatto negativo dell'internazionalizzazione dei mercati sulla loro utilità per le imprese, riveste una rilevanza anche nello stabilizzare le previsioni aziendali circa la evoluzione delle condizioni di lavoro e degli investimenti a lungo termine. Per altro verso una base generale di regole e diritti può creare sicurezze e costruire un plafond per aggiustamenti flessibili necessari a livello decentrato. Si è sostenuto, con riferimento specifico alle esperienze tedesche, che le clausole di deroga sono una «riforma dall'interno» della contrattazione nazionale, alternativa all'uscita delle imprese dal sistema contrattuale e a una deregolazione del mercato del lavoro (Hassel, 2010) richiesta dalle imprese e talora avallata dal legislatore. In ogni caso le deroghe e in generale le forme di decentramento organizza-

to sono una risposta alla crisi che, per quanto limitata dalle contingenze, può permettere la riduzione dei danni nell'immediato e, nella prospettiva di una ripresa economica, favorire una rinnovata dinamica contrattuale positiva, come mostrano i primi segnali dell'esperienza tedesca.

Per questi motivi si spiega come i Sindacati di quei Paesi abbiano ritenuto di avallare le varie forme di contrattazione in deroga, anche le più difficili, senza le lacerazioni verificatesi nell'esperienza italiana. D'altra parte una valutazione realistica, condivisa dalle forze sindacali e politiche di tali Paesi, segnala che nelle attuali condizioni sfavorevoli di contesto sono impraticabili strategie di semplice difesa dello status e di rifiuto di ogni tipo di concessione. Strategie simili presentano il rischio di favorire una selezione avversa, cioè una conservazione dei diritti, nelle aree forti o più protette del mercato del lavoro, anche oltre il necessario a scapito delle realtà più deboli o più esposte, con la conseguenza di aggravare le divaricazioni nelle condizioni di lavoro e di pregiudicare il quadro di regole nazionali che costituisce la garanzia minima anche per i settori marginali del sistema. D'altra parte, in assenza di strategie sindacali di controllo degli accordi in deroga, lo stesso quadro legale potrebbe avallare tendenze a un decentramento senza regole. Va ricordato che questa è la situazione nel sistema italiano, perché la giurisprudenza prevalente riconosce che gli accordi in deroga alla contrattazione nazionale, in quanto atti di autonomia collettiva, sono comunque validi, anche oltre i limiti stabiliti dall'Accordo interconfederale del 2009 e dai successivi contratti collettivi nazionali. Una analoga situazione è ipotizzata nell'ordinamento tedesco e paventata dai Sindacati, anche perché i consigli aziendali sono relativamente autonomi dai Sindacati nazionali e, come si diceva, hanno preso iniziative derogatorie forzando i limiti del quadro nazionale al di là dei loro poteri.

4 Prospettive future

Voler difendere il sistema di contrattazione collettiva di categoria e confederale nei termini in cui ha funzionato nel se-

colo scorso, si è detto, è altrettanto illusorio che voler ricostruire uno Stato nazionale capace di determinare in toto le sorti dell'economia e del welfare. Tanto più che le reazioni di protesta di fronte alla crisi hanno portato a conflitti anche aspri, ma isolati, e non a mobilitazioni di massa. Né i Sindacati nazionali, e le loro espressioni europee, al di là di un qualche «radicalizzazione» nelle dichiarazioni, hanno dato sostegno durevole a tali mobilitazioni. Con il che le manifestazioni di protesta sembrano essersi esaurite o attutate; nonostante i persistenti disagi nelle condizioni occupazionali e di reddito di ampie fasce di lavoratori e il drammatico diffondersi della precarietà e della disoccupazione. Pur con questi condizionamenti, le tendenze della contrattazione sono lungi dall'essere omogenee e predeterminate. Alcune variabili rilevanti al riguardo sono interne alle dinamiche delle relazioni industriali. La maggior intensità della sindacalizzazione e la diffusione della copertura contrattuale hanno favorito un maggior controllo sindacale delle deroghe, con contenimento delle scelte unilaterali delle imprese, e hanno anche reso possibili soluzioni orientate all'innovazione qualitativa dei sistemi di produzione e dell'organizzazione del lavoro e a un uso positivo della flessibilità.

Il controllo sindacale sull'uso delle deroghe è particolarmente accentuato nell'esperienza italiana, a quanto mi consta senza riscontri altrove. L'accordo interconfederale del 2009 ha infatti previsto una duplice forma di controllo centralizzato sugli accordi in deroga: la definizione preventiva dei casi e delle materie suscettibili di deroga, con limiti rigorosi, e poi l'autorizzazione successiva all'attuazione della deroga da parte dei contraenti nazionali, su richiesta degli attori aziendali. Peraltro le indicazioni dell'accordo non sono state seguite nella contrattazione di categoria. La previsione di deroghe preesiste solo nel contratto dei chimici; essa non è stata ripresa nel contratto nazionale dei meccanici del 2009 non unitario. Gli ambiti e le condizioni della deroga sono stati definiti in un successivo adeguamento del contratto. Il che conferma l'incertezza e la criticità della questione. Altrettanto significativa nel caso italiano è la ricerca di soluzioni alternative capaci di contenere il ricorso alle deroghe. Un'indicazione in tal senso è contenuta nel-

l'Accordo interconfederale del 2009, che sollecita una semplificazione e riduzione del numero dei contratti collettivi nazionali. Tale direttiva è particolarmente rilevante nel sistema italiano, ove si riscontra una proliferazione estrema di contratti nazionali e dove i contenuti dei contratti sono sovraccarichi di norme regolatorie anche di dettaglio su tutti gli aspetti del rapporto di lavoro. Ridurre tale sovraccarico toglierebbe rigidità inutili e controproducenti alle normative contrattuali permettendo di concentrare la tutela sugli aspetti essenziali delle tutele e lasciando spazio a scelte decentrate soprattutto in materie come l'orario e l'organizzazione del lavoro che sono legate alle specifiche esigenze aziendali e oggetto tipico degli accordi in deroga (non solo nel caso Fiat). La semplificazione e il decentramento contrattuale inoltre servirebbero a ridimensionare la necessità di deroghe, limitandole a casi circoscritti e riducendo così i possibili rischi di destabilizzazione del sistema (che sono denunciati soprattutto dalla Cgil). La ipotesi, ora in discussione sotto la spinta del caso Fiat, di definire normative specifiche per il settore auto non è priva di incognite e non è del tutto coerente con l'indicazione di ridurre il numero dei contratti. È presentata come un'occasione per allargare gli spazi della contrattazione decentrata sui contenuti indicati. Una scelta del genere richiederebbe il consenso di tutti i Sindacati, compresa la Cgil, e dovrebbe inquadrarsi in una strategia complessiva. In realtà se si vuole salvare il contratto nazionale dagli «assalti» delle deroghe o dalle uscite dal sistema esso dovrebbe essere semplificato e ampliato nel suo campo di applicazione per coprire quanti più settori possibili fino a ipotizzare un contratto per tutto il comparto industriale, con norme di carattere generale che rappresentino la base per tutte le imprese (Cipolletta, 2011).

Ben diversa è l'ipotesi avanzata dalla Federmeccanica che prospetta l'alternatività fra contratto nazionale e contratto aziendale. Questa proposta, nonostante le espressioni minimizzanti, mette in crisi un punto essenziale dell'accordo del 2009, cioè l'equilibrio fra decentramento e contrattazione nazionale. Ipotizzare una alternatività dell'accordo aziendale rispetto a quello nazionale implica una rottura della struttura contrattuale a due livelli su cui si è retto per decenni il no-

stro sistema. Il contratto nazionale può anche continuare, ma come un «optional», non come base comune di regole.

Il bilancio della contrattazione di crisi, come si è visto, è diseguale e dipende da variabili sia interne alle relazioni industriali, sia di contesto economico e politico. È su questi fattori che occorre riflettere per valutare le esperienze in atto e per prefigurare le prospettive al di là delle contingenze specifiche. La tenuta del sistema tedesco anche nella gestione delle clausole di deroga è stato favorito sia dalla presenza di un Sindacato unitario radicato a livello nazionale come in azienda, sia dal carattere partecipativo delle relazioni industriali, sancito sul piano legislativo dalla normativa sulla cogestione (per le grandi aziende). Per altro verso la solidità di quelle relazioni industriali è stata favorita non solo da interventi del potere pubblico di sostegno alle crisi aziendali e da politiche industriali rivolte a promuovere l'innovazione e la competitività del sistema produttivo. La situazione italiana presenta criticità su entrambi i versanti. I caratteri delle nostre relazioni industriali specie in azienda sono largamente conflittuali e le tensioni sono acuite dalle divergenze esistenti fra i Sindacati. Gli strumenti partecipativi configurati dalla contrattazione collettiva sono rimasti limitati, esposti alle tensioni conflittuali, osteggiati o sostenuti dalle organizzazioni imprenditoriali. Queste ultime hanno finora resistito ad accettare una normativa sulla partecipazione dei lavoratori alle imprese, anche nella versione leggera sancita dalle regole comunitarie sulla Società europea (Se) recepite nell'ordinamento italiano (nel 2005) e riprese in alcuni ddl in discussione in Parlamento¹. Non a caso esempi di gestione innovativa delle relazioni industriali, anche in situazioni di crisi e nelle intese in deroga, sono presenti in aziende che hanno accettato forme partecipative e si sono impegnate alla ricerca del consenso e del coinvolgimento dei Sindacati. Detto questo, la pressione della crisi sulle relazioni industriali è destinata a durare e a mettere in discussione la tenuta anche dei sistemi più consolidati. Gli strumenti ricordati e le misure di sostegno pubblico hanno permesso al sistema tedesco di contenere l'impatto della crisi e delle deroghe, ma non hanno impedito la erosione del sistema contrattuale, visibile nel calo della sindacalizzazio-

¹ AS. n. 803, 2008, AS. n. 964, AC n. 2688, 2009, AC n. 1549, 2008.

ne, nelle tendenze autonomistiche se non centrifughe dei consigli aziendali e nella tendenza a uscire tout court dal sistema di rappresentanza contrattuale di un numero consistente di imprese, non frenate dalle concessioni negoziabili con il Sindacato.

5 Conclusioni

Queste tendenze pongono sfide cruciali per il futuro delle relazioni industriali, e dello stesso assetto sociale, di cui i contratti di concessione sono solo una spia. I Sindacati sono chiamati a innovare le loro strategie organizzative e contrattuali per rispondere ai bisogni di una popolazione lavorativa non più omogenea come quella che hanno rappresentato nel secolo scorso, ma differenziata per posizioni di lavoro, di mercato, per istruzione, etnia e aspettative personali.

Questo può richiedere di andare oltre i tradizionali criteri di aggregazione e contrattuali. Per questo l'attuale tendenza al declino della sindacalizzazione non può essere invertita senza profonde innovazioni nelle politiche pubbliche, che riequilibrino le condizioni di contesto e riaprano spazi all'azione collettiva per ricercarne di più specifici legati ai diversi interessi e identità professionali; con tecniche e modelli vicini al sindacalismo professionale delle origini, poi sostituito dal sindacalismo industriale. Non mancano esperienze in tal senso, anche se sono concentrate su gruppi di lavoratori professionalizzati con buona posizione nel mercato del lavoro. Entrambi i requisiti sono necessari. L'identità professionale non è sufficiente, come prova la difficoltà di organizzare i lavoratori autonomi anche di seconda generazione. Le esperienze positive di queste nuove forme organizzative trovano ostacoli a diffondersi per le stesse condizioni strutturali che indeboliscono la posizione generale del lavoro nel sistema.

Non a caso la situazione delle relazioni industriali e il bilancio della negoziazione di concessione sono diversi nei Paesi dove sono prevalsi orientamenti liberisti e in quelli che hanno adottato politiche pubbliche riformatrici. Azioni concertate fra le Parti Sociali e poteri pubblici sono neces-

sarie perché sia possibile un superamento della crisi positivo per imprese e lavoratori. Non è sufficiente riprodurre le prassi concertative del secolo scorso che pure hanno rappresentato una espressione saliente di raccordo fra relazioni industriali e politiche pubbliche nazionali. Del resto la pressione della crisi e della competizione globale ha inciso anche a questo livello, interrompendo le prassi concertative nazionali, ovvero inducendo divisioni fra i Sindacati nell'interlocazione con i Governi (soprattutto se non amici come quello italiano).

Tali prassi e in generale l'azione politica, non possono limitarsi a stabilizzare il sistema nei suoi assetti precedenti perché sono questi che hanno condotto alla crisi attuale; sono chiamati a intervenire sugli squilibri di fondo che ne sono alla radice. La premessa per interventi efficaci è riconoscere che la crisi trova origine nei meccanismi fondamentali del sistema economico e sociale, ereditato dal secolo scorso; in una crescita squilibrata e insostenibile, in assetti produttivi instabili e riduttivi delle potenzialità del lavoro, nella diseguale distribuzione del reddito (e delle opportunità) fra Paesi e all'interno dei Paesi, e ancora più a fondo nel sovvertimento dei parametri su cui si sono costruite le identità del passato, con rischi di rottura del tessuto sociale e di divisione del paese (Ceruti, Treu, 2010). Se non si interviene su questi meccanismi i rimedi parziali non colgono il segno e gli stessi sacrifici contrattuali rischiano di essere inutili.

La crisi è di sistema e richiede innovazioni di sistema, sia nelle relazioni industriali sia nei modelli economici e sociali. Sul punto ho svolto altrove considerazioni più specifiche (Cella, Treu, 2009). Le implicazioni sono molteplici e in piena controcorrente rispetto alle posizioni economiche prevalenti, non solo in Italia. Si tratta di misurare le performance economiche oltre il breve periodo e con indicatori più complessi del Pil, come quelli suggeriti in sede internazionale (aspettative e qualità della vita, educazione, livelli di uguaglianza e di partecipazione); di combinare la qualità della crescita con l'equità della distribuzione della ricchezza, col contrasto alle situazioni di monopolio e di rendita e con la valorizzazione di tutti i lavori come fonte di progresso eco-

nomico e civile. Si tratta di riequilibrare l'allocazione di risorse fra produzione di beni privati e di beni sociali, di contrastare l'assolutezza della concorrenza come criterio informatore dell'attività economica e di dare spazio a logiche cooperative e di partecipazione.

Le implicazioni per le relazioni industriali sono altrettanto profonde se vogliono essere capaci nel nuovo contesto di tutelare le ragioni del lavoro conciliandole con le esigenze della competitività. Nel caso italiano occorre anzitutto rimediare a ritardi storici del sistema intervenendo su aspetti in altri Paesi già regolati nei decenni passati e necessari per un ordinato svolgimento dei rapporti sindacali in qualunque contesto industriale avanzato. Mi riferisco in primo luogo alle regole contrattuali, o legislative, sulla misura della rappresentanza sindacale e sull'efficacia dei contratti collettivi; e per altro verso alle condizioni di esigibilità dei contratti ai vari livelli, compresi i limiti di validità delle clausole di tregua.

Una revisione più profonda si richiede nella qualità dei rapporti fra le Parti Sociali e dell'azione di Governo tale da collocarla in prospettive nuove come quella dell'economia sociale di mercato, che non può non essere un'economia della partecipazione. Essa postula l'allargamento degli spazi di democrazia economica: un tema proprio del riformismo europeo, ma incompiuto e che è urgente rivisitare.

A ben guardare la sfida è ancora più impegnativa, perché le condizioni per rispondervi non si possono realizzare nei confini degli Stati nazionali dove sono maturate le relazioni industriali storiche e le politiche del welfare state. La rottura degli equilibri su cui si sono fondate le istituzioni della nostra democrazia economica e sociale, comprese le relazioni industriali e i contratti collettivi, è legata a un fatto irreversibile come la globalizzazione dei mercati che ha fatto sopravvivere le dimensioni dell'economia rispetto a quelle della statualità. Per questo le strategie per il riequilibrio non possono avere successo se restano limitate agli ambiti nazionali. I «materiali» su cui poggiano i nostri modelli sociali e statuali, anche i più avanzati, come quelli del Centro-Nord Europa, non sono sufficienti a costruire modelli competitivi nel contesto sovranazionale. Solo la co-

struzione di istituzioni e di politiche della medesima dimensione può evitare che la competizione fra ordinamenti nazionali avvenga «al ribasso», cioè si traduca in una riduzione dei diritti e in un peggioramento delle condizioni sociali di lavoro. Democratizzare la globalizzazione è un obiettivo lontano che richiede un vero e proprio rivolgimento dell'architettura delle istituzioni internazionali e delle politiche degli attori, nazionali e sovranazionali, di cui ancora non si vedono i segni.

In questo percorso una responsabilità particolare compete ai Paesi europei, perché lo spazio sociale europeo è una dimensione più praticabile di quella globale per sperimentare politiche sovranazionali; e la sua costruzione è un passo intermedio verso la definizione di politiche globali. La responsabilità per una tale costruzione riguarda le istituzioni comunitarie, ma ancora prima le nostre democrazie, le istituzioni e gli attori politici e sociali che le hanno sostenute nel passato. Le istituzioni e gli attori nazionali ora sono chiamati a operare su scala transnazionale: pena perdere autorevolezza anche nei propri confini e subire i «ricatti» dei mercati internazionali. Tali ricatti pesano in particolare sui gruppi sociali e le aree più deboli, ma riguardano ora anche i settori centrali del lavoro subordinato e autonomo, come mostra la diffusione della contrattazione di concessione in tali settori.

Al momento attuale una debolezza degli assetti comunitari sta proprio nella scarsa influenza che essi hanno finora esercitato nelle politiche economiche e del lavoro. Cosicché l'integrazione positiva dei sistemi perseguita nei decenni passati sta cedendo il passo alla competizione fra gli ordinamenti nazionali, al di fuori di un condizionamento europeo. Per contrastare questa tendenza è più che mai necessaria un'azione concertata fra gli attori nazionali pubblici e sociali. Entrambi sono indeboliti dalla crisi. Ma organizzazioni sociali deboli possono aiutare Stati nazionali deboli e viceversa, a condizione che entrambi ridefiniscano i loro impegni su obiettivi comuni europei. Per i Sindacati l'impegno a rafforzare la propria dimensione europea non è sufficiente ad avviare una contrattazione collettiva europea, per ora non all'orizzonte; ma è necessario per difendere le stesse organiz-

zazioni nazionali e la struttura della contrattazione nazionale. Questa è l'indicazione proveniente dai settori più innovativi del Sindacato europeo come la federazione europea dei metalmeccanici.

Ma anche l'azione sovranazionale dei Sindacati nazionali richiede di essere accompagnata da un sostegno delle istituzioni comunitarie, come è stato in altre fasi della vicenda comunitaria. A tal fine l'Unione ha a disposizione un mix di strumenti legali ed extra legali, dal metodo aperto di coordinamento al più tradizionale potere di fissare in certe aree regole vincolanti di comportamento. Serve l'impegno politico a utilizzarli su questo nuovo orizzonte.

BIBLIOGRAFIA

Cella G.P., Treu T. (2009), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, il Mulino, Bologna.

Cipolletta I. (2011), «Serve ancora un contratto nazionale di lavoro collettivo?», in *Newsletter Nuovilavori*, 60, p. 1, ss.

Glassner V., Keune M. (2010), *Negotiating the Crisis? Collective Bargaining in Europe during the Economic Downturn*, Working Paper 11, Ilo, Geneva.

Hassel A. (2010), «Twenty Years after German Unification», in *German Politics and Society*, 7, p. 106, ss.

Hyman R. (2010), *Social Dialogue and Industrial Relations during the Economic Crisis, Innovative Practices or Business as Usual*, Working Paper 11, Ilo, Geneva.

Romagnoli U. (1988), «Sulla titolarità del diritto di sciopero», in *Gdli*, 3, p. 588, ss.

Treu T. (2010), «Le relazioni industriali dopo Pomigliano», in M. Mascini (a cura di), *Diario del lavoro*, p. 267, ss.