32

DOCUMENTI CNEL

RAPPORTO

Le relazioni sindacali in Italia 1997-1998

predisposto per il CNEL dal CESOS

ROMA 2000

INDICE

PRESENTAZIONE ..... pag. 5

INTRODUZIONE ..... " 7

LE RELAZIONI SINDACALI IN EUROPA ..... " 29
L'evoluzione delle relazioni sindacali in Europa ..... " 31
Le politiche sociali in ambito comunitario ..... " 75
La politica per l'occupazione in Europa nell'iniziativa comunitaria ..... " 109
Il caso olandese ..... " 124
Il caso irlandese ..... " 155

IL CONTESTO ECONOMICO E LEGISLATIVO ..... " 177
L'economia e le politiche del lavoro ..... " 179
Gli interventi legislativi del lavoro ..... " 236

LE CONDIZIONI GENERALI ..... " 257
Le retribuzioni ..... " 259
L'orario di lavoro ..... " 283
La conflittualità ..... " 305

La sindacalizzazione ..... pag. 316
La rappresentanza ..... " 335

I PROCESSI NEGOZIALI ..... " 349
La contrattazione interconfederale ..... " 351
La contrattazione nazionale di categoria in agricoltura ..... " 396
La contrattazione nazionale di categoria nell'industria ..... " 417
La contrattazione nazionale di categoria nell'artigianato ..... " 458
La contrattazione nazionale di categoria nel pubblico impiego .. " 493
La contrattazione nazionale di categoria nei servizi ..... " 511

LA CONTRATTAZIONE DECENTRATA ..... " 533
La contrattazione aziendale ..... " 535
La contrattazione decentrata nel pubblico impiego ..... " 557
La contrattazione territoriale e la programmazione negoziata .... " 579
Le relazioni interne ..... " 610
La bilateralità ..... " 633

GLI ATTORI SOCIALI ..... " 655
Le organizzazioni imprenditoriali ..... " 657
L'Aran ..... " 675
I sindacati confederali ..... " 746
I sindacati non confederali ..... " 767

Presentazione

Anche se il Rapporto non è più una novità, non è forse completamente superfluo ricordare la sua utilità, per altro ampiamente riconosciuta dagli studiosi e dagli operatori.

L'utilità, detto molto semplicemente, sta nel fatto di voler rappresentare un quadro, sufficientemente generale e articolato, della complessità delle relazioni sindacali e industriali nei tre livelli ampiamente interconnessi:

a. le relazioni sindacali a livello centrale, prevalentemente entro i confini della concertazione (intesa in senso lato);

b. le relazioni industriali a livello decentrato, nei diversi settori, nelle imprese, con azioni e istituti che danno il senso dell'impiego e della tutela del lavoro concretamente;

c. il livello europeo, per la considerazione delle decisioni e implicazioni istituzionali e per le numerose convergenze fra questo livello, gli altri paesi dell'Unione e i due livelli nazionali sopraddetti.

Il quadro che si intende rappresentare copre un intero biennio, e cioè il 1997 e il 1998, un periodo, com'è noto, intensamente caratterizzato da passaggi politici e istituzionali, da tensioni costanti sui problemi economico-sociali, dalle discussioni sulle esigenze e sui doveri delle imprese e dei loro attori interni.

Appare evidente che questa pubblicazione non si caratterizza per la tempestività delle informazioni che fornisce, ma per le tendenze e le

novità che emergono nel breve e nel medio periodo e che in questa sede vengono rilevate.

Come di consueto, il Rapporto svolge due funzioni, non rigidamente separate, ossia quella interpretativa e quella documentale.

Nel primo caso, quello interpretativo, si colloca l'Introduzione, che riguarda il senso complessivo delle vicende considerate.

Occupandoci della funzione, che abbiamo chiamato documentale, si inizia con la sezione dedicata alle relazioni sindacali in Europa, che aggiunge ai capitoli della precedente edizione due contributi specifici su casi nazionali: quello olandese e quello irlandese.

Continuando la rapida presentazione del Rapporto e volendo ricordare qui solamente le novità più evidenti, segnaliamo, nella sezione delle "condizioni generali", la voce "rappresentanza", che riguarda l'evoluzione quantitativa e qualitativa della stessa con i profondi cambiamenti in atto nel mercato del lavoro.

Nella sezione dedicata alla contrattazione decentrata, uno dei temi chiave dell'impegno del Cesos e del suo Rapporto, oltre alle voci sulla "contrattazione decentrata nel pubblico impiego" e sulla "contrattazione territoriale e programmazione contrattata" (specie contratti d'area e patti territoriali), si aggiungono due voci:

a. le relazioni interne (l'insieme delle iniziative delle imprese nella gestione delle risorse umane, specie su base individuale, prevalentemente ma non solo nelle piccole imprese);

b. la bilateralità (specifico aspetto delle relazioni industriali che si sta estendendo dal settore privato a quello pubblico e dell'agricoltura).

Come abbiamo fatto in precedenti edizioni del Rapporto, va precisato che la posizione del Cesos è ritrovabile nell'introduzione. Tutti gli altri contributi rispecchiano sensibilità e orientamenti dei singoli autori.

Introduzione
Rilanciare la concertazione, decentrare il patto sociale

Il periodo considerato da questo Rapporto è contrassegnato da alcuni eventi di importanza decisiva nella storia delle relazioni industriali italiane:

a. la legge 196/97, acquisita nel linguaggio comune come "pacchetto Treu", che ha trasformato in norme approvate dal Parlamento i contenuti del "Patto per il lavoro" del settembre 1996;

b. le conclusioni dell'attività di verifica della commissione Giugni sull'accordo del 23 luglio 1993 che ha proposto solo alcuni aggiustamenti rispetto ad un'intesa con effetti sostanzialmente positivi sul sistema economico del paese;

c. l'ingresso dell'Italia, il 2 maggio 1998, grazie in buona parte a tali effetti positivi, nel primo gruppo degli undici paesi europei che hanno adottato la moneta unica dell'euro;

d. l'accordo interconfederale del dicembre 1998, entrato anch'esso nel linguaggio comune come "patto di Natale", finalizzato a rilanciare un processo di concertazione sociale che dura ormai in Italia da otto anni, ovvero dal famoso accordo del 31 luglio 1992.

Due sembrano essere in particolare i risultati principali acquisiti dal "patto sociale" italiano nella fase temporale qui considerata. Innanzitutto, si chiude un periodo caratterizzato da incertezze e tentativi

(quasi senza esito) di avviare politiche del lavoro simili a quelle che altri paesi europei hanno adottato con successo nella lotta alla disoccupazione, a cominciare dall'Olanda. Ora, anche il nostro paese, al pari degli altri, soprattutto dopo l'approvazione della legge 196/97, dispone di una gamma sufficientemente ampia di strumenti di politica attiva del lavoro. Certo i ritardi non saranno facili da colmare, ma alcuni effetti positivi si cominciano ad intravedere, almeno riguardo al lavoro interinale, al telelavoro, al part-time, alle incentivazioni per la riduzione di orario, alle nuove forme di lavoro flessibili ma socialmente tutelate e alle nuove iniziative nel campo della formazione professionale.

Non basta ovviamente una legge per combattere la disoccupazione, soprattutto quella di lunga durata, come ben sanno i governi di tutti i paesi europei che rispetto a tali obiettivi continuano a segnare il passo.

Le vicende che caratterizzano le relazioni industriali italiane nella seconda parte del 1998 costituiscono un secondo risultato acquisito dal processo di concertazione sociale. Alla fine di agosto, l'allora ministro del Tesoro Ciampi aveva infatti avanzato una importante proposta di un nuovo "patto sociale" o comunque di una nuova fase di concertazione tripartita sul modello dell'accordo interconfederale del 23 luglio 1993 (intervista a "Il Sole 24 Ore", 21 agosto 1998). La proposta del ministro del Tesoro si basava da un lato sul riconoscimento della importanza del metodo della concertazione, che aveva consentito di raggiungere gli obiettivi programmati di stabilità economica, e dall'altro lato su due nuovi possibili obiettivi: maggiori investimenti e più flessibilità del lavoro. Il governo italiano cercava così di potenziare la politica del lavoro attraverso appunto lo scambio tra una nuova politica di investimenti da parte degli imprenditori italiani, anche a costo di rinunciare a una parte dei loro profitti, e più flessibilità del lavoro garantita dai sindacati. Soprattutto, dal punto di vista della concertazione, si trattava di spostare il baricentro dagli obiettivi di stabilità, che avevano caratterizzato la fase precedente, agli obiettivi di crescita che dovevano riguardare la nuova fase. La proposta dell'allora ministro del Tesoro aveva suscitato, come è noto, molte reazioni di parte, ma anche qualche consenso, come era ovvio attendersi. In particolare, gli imprenditori se da un lato facevano notare che tale proposta era comunque già contenuta nel vecchio accordo, dall'altro sottolineavano che il problema restava quello della ridu-

zione della parte non salariale del costo del lavoro. I sindacati per parte loro apprezzavano ovviamente l'idea di fondo, pur evidenziando comunque l'ormai diffusa presenza di forme di flessibilità del lavoro nel nostro paese.

A sostegno dell'orientamento verso il rilancio della concertazione, sostanzialmente accettato dalle parti sociali, andava il successivo documento formalizzato dall'allora ministro del Lavoro Treu, sottoposto alle parti sociali ai primi di settembre 1998, dai cui sviluppi deriverà poi il "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione", sottoscritto il 22 dicembre 1998 dal governo e da oltre trenta associazioni imprenditoriali e sindacali.

Partendo dalla constatazione degli obiettivi principali raggiunti dall'accordo del 23 luglio 1993, tale documento riconosceva infatti che il modello e le procedure attuati dall'accordo avevano consentito stabilità e continuità di rapporti tra governo, sindacati e associazioni imprenditoriali, e una maggiore responsabilità degli attori sociali, condizione essenziale per la modernizzazione economica e sociale del paese. Il documento proponeva quindi "una nuova fase di concertazione finalizzata a conseguire obiettivi di sviluppo economico e di crescita occupazionale" da attuare mediante:

a. la conferma della politica dei redditi, più indirizzata però verso lo sviluppo occupazionale e l'allargamento della base produttiva;

b. il rafforzamento della concertazione, con regole maggiori di garanzia dell'autonomia e della responsabilità delle parti sociali;

c. il consolidamento del legame tra politiche macroeconomiche, politiche del mercato del lavoro e politiche occupazionali, con maggior raccordo tra livello centrale e livello decentrato della politica dei redditi.

Nel documento, emergeva la maggiore attenzione dedicata alle regole della concertazione, che rispecchiavano quelle adottate dal Trattato di Amsterdam sulla politica sociale. Si prevedeva infatti un "confronto preventivo tra le parti", con la formulazione anche dei termini temporali per le valutazioni e le eventuali proposte correttive. Soprattutto, per le materie che ricadono nelle relazioni di lavoro a livello decentrato e di

impresa, era prevista la definizione di un sistema di regole e di sviluppo dei rapporti bilaterali in coerenza con gli obiettivi della concertazione.

Il patto di Natale riprende e rilancia quindi questi temi della concertazione sociale nell'ottica delle politiche sociali e del lavoro così come sono state sviluppate nei documenti programmatici dell'Unione europea e nella pratica dei paesi che hanno raggiunto obiettivi importanti nella lotta alla disoccupazione, senza tuttavia dover ridurre il livello di protezione sociale del lavoro.

La concertazione e i patti sociali nell'Unione europea

Anche questo Rapporto, come quello precedente, dedica ormai stabilmente la prima sezione alle relazioni sindacali in Europa, proprio per evidenziare il fatto che con l'integrazione monetaria europea, l'analisi dei sistemi nazionali di relazioni industriali non può più prescindere da quanto avviene al nuovo livello sovranazionale.

La legislazione comunitaria ha prodotto peraltro direttive importanti nel periodo qui considerato, grazie soprattutto allo sviluppo del dialogo sociale. Dopo quella sul congedo parentale del giugno 1996, alla fine del 1997 è stata adottata quella relativa al lavoro a tempo parziale e nel corso del 1998 i tre grandi attori delle relazioni industriali europee Ces, Ceep, Unice hanno svolto un intenso negoziato sul lavoro a tempo determinato che ha portato dopo 10 mesi all'Accordo nel 1999. Come viene sottolineato nel capitolo sulle politiche sociali in ambito comunitario, tali intese possono essere considerate veri e propri "contratti collettivi rafforzati", ovvero produzione concertata del diritto sociale europeo con duplice efficacia giuridica, a livello sovranazionale e a livello nazionale. Come si vede, si tratta di un passo avanti importante per la formazione di un quadro giuridico-istituzionale comune delle relazioni industriali europee.

Minori passi sono stati fatti invece sul terreno della contrattazione collettiva vera e propria, a livello di settore economico e di azienda, dopo la famosa direttiva del 1994 sui Comitati aziendali europei. L'unica novità al riguardo può essere la nuova proposta di direttiva sull'infor-

mazione e consultazione dei lavoratori. Il limitato sviluppo di quest'area deriva soprattutto, come è noto, dalla debolezza strutturale che tuttora caratterizza i grandi attori europei di rappresentanza degli interessi del lavoro e del capitale. Fino a quando non saranno garantite queste precondizioni istituzionali, non si potrà avviare un'attività di contrattazione collettiva a livello europeo che pure è consentita e favorita dai vari accordi di politica sociale. Il capitolo sulle relazioni sindacali in Europa, si sofferma in particolare sulle difficoltà dell'attore sindacale che pure sembra quello più pronto, almeno rispetto all'Unice che ha certamente maggiori problemi di coordinamento dell'attore imprenditoriale europeo, ad accettare le sfide della nuova arena sovranazionale. Le tendenze differenti nella densità sindacale nei vari paesi e i relativi cambiamenti della natura dei rapporti tra sindacati e iscritti e tra sindacati e lavoratori sottolineano infatti più la divergenza che la convergenza tra le esperienze nazionali, e fanno emergere problemi che continuano a indebolire l'identità anche dell'attore sindacale europeo.

Il periodo qui preso in esame è segnato comunque da un evento europeo, quale la firma del Trattato di Amsterdam, nel 1997, che prescrive una forte convergenza delle politiche occupazionali dei paesi membri. Ciò è il risultato da un lato dei cambiamenti politici determinati dalle elezioni nazionali che hanno favorito la formazione di governi di sinistra o di centrosinistra; e dall'altro lato delle comuni difficoltà nel combattere la disoccupazione soprattutto di lunga durata. Il vertice del Lussemburgo del novembre 1997 si è concluso quindi con l'impegno da parte della presidenza del Consiglio europeo di incontrare le parti sociali ogni semestre per verificare la situazione occupazionale e l'applicazione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. Si tratta, come si vede, di un orientamento di politica sociale del tutto differente dagli approcci precedenti dei governi nazionali. E proprio il 1998 è il primo anno in cui gli stati membri hanno assunto obiettivi comuni in materia di occupazione e in cui hanno presentato i relativi "piani di azione nazionale" da attuare e sottoporre a verifica.

Una certa convergenza di fatto tra le diverse esperienze nazionali a livello europeo sembra peraltro manifestarsi anche nella creazione e consolidamento delle iniziative di concertazione e di patti sociali. Il

Rapporto presenta due realtà significative al riguardo: il noto caso del "miracolo olandese" e il meno noto caso irlandese. Entrambi i paesi si caratterizzano per l'importanza dei loro grandi accordi centralizzati tripartiti, a partire da quello famoso olandese di Wassenaar del 1982 e da quello irlandese del 1987. Come si vede, in tutti e due i casi si tratta di esperienze di concertazione nate molto prima di quella italiana del 1992-93. È ben vero che quest'ultima ha quale importante precedente storico il periodo degli accordi centralizzati tripartiti dei primi anni Ottanta sul costo del lavoro. Ma, come è noto, questo processo si era interrotto bruscamente nel 1984, per essere ripreso solo nei primi anni Novanta. La più lunga durata della concertazione sociale e la dimensione più ridotta di paesi quali Olanda e Irlanda tendono quindi a spiegare in buona parte i maggiori successi ottenuti dalle loro iniziative. Concertazione e successi che sono stati replicati anche negli anni Novanta, con l'accordo olandese "Un nuovo corso" del dicembre 1993, più orientato al decentramento e alla flessibilità in cambio di riduzione dell'orario di lavoro e coinvolgimento dei sindacati anche a livello locale; e l'accordo irlandese "Partnership 2000" del 1997, che tende a rafforzare le politiche di coordinamento della contrattazione salariale insieme con il maggior riconoscimento delle rappresentanze sindacali.

Una più decisa convergenza verso l'adozione di patti sociali del tipo di quelli sviluppati in Italia, Irlanda e Olanda, può però venire solo da un esito positivo delle trattative tedesche sull'accordo centralizzato tripartito dell'"Alleanza per il lavoro" (per un approfondimento del caso della Germania si rimanda al precedente Rapporto). Le difficoltà e gli ostacoli che stanno contrassegnando tali trattative rispecchiano essenzialmente le divergenze di vedute rispetto al possibile scambio tra moderazione salariale e politiche del lavoro che ha caratterizzato invece le esperienze di concertazione citate e non consentono quindi previsioni al riguardo. Ma è difficile pensare alla realizzazione di un grande "patto sociale europeo" senza il consenso dei sindacati e degli imprenditori tedeschi.

La stessa esperienza italiana di concertazione sarebbe peraltro indebolita se restasse isolata tra i paesi membri più grandi; un fattore esterno di indebolimento che andrebbe ad aggiungersi a quelli endogeni derivanti da un contesto economico e sociale difficile e poco favorevole.

Il contesto economico e sociale della concertazione italiana

Nel 1998, il contesto economico e sociale italiano è caratterizzato da luci e ombre. Se nel periodo precedente, in particolare dal 1992 fin quasi alla vigilia dell'ingresso nel club degli undici paesi con la moneta unica, la svalutazione della lira aveva consentito al sistema economico di beneficiare di significativi livelli di competitività, la crescita del Pil dell'1,5% nel 1997 e dell'1,3% nel 1998 (contro il 3,2% della Francia nel 1998, il 3,8% della Spagna e il 2,5% della Germania), con previsioni di ulteriore peggioramento nel 1999, costituisce un indicatore fondamentale del rallentamento dell'economia italiana. Ad esso si collega soprattutto l'indebolita domanda interna, in particolare di quella relativa ai consumi privati, cresciuta solo dell'1,6% nel 1998 (rispetto all'1,8% del 1997 e contro il 2,2% della Francia e il 2,4% della Spagna; solo la Germania ha fatto peggio con l'1,1%). Al riguardo è significativo l'andamento della spesa delle famiglie che si è ridotta dal 2,6% del 1997 all'1,7% del 1998.

Sono invece cresciuti gli investimenti fissi lordi, del 3,5% nel 1998 (rispetto allo 0,9% dell'anno precedente e contro aumenti di gran lunga inferiori negli altri paesi, compresa la Spagna che si è fermata al 2,1%).

Comunque, le retribuzioni reali hanno recuperato nel 1997-98 rispetto alle perdite del 1996 e degli anni precedenti, in particolare nel settore manifatturiero. Secondo i dati della Banca d'Italia, le retribuzioni lorde per unità di lavoro sono aumentate mediamente dello 0,4% in termini reali tra il 1997 e il 1998, un andamento moderato, ma con forti differenziazioni tra i vari settori, con livelli superiori nel commercio (+2,39), nelle costruzioni (+1,41), nei trasporti e comunicazioni (+1,13), nei servizi vari a imprese e famiglie (+1,22); vicino alla media in agricoltura e nell'industria; inferiori nella pubblica amministrazione (-0,49) e nei settori dell'istruzione (-0,04) e della sanità (-1,15). Per quanto riguarda in particolare i tassi contrattuali dei salari reali nell'industria manifatturiera, cresciuti nel 1997-98 in quasi tutti i paesi (ad eccezione della Germania), al -2,1% del 1996 si contrappongono il +1,8% nel 1997 e il +1,2% nel 1998. Il costo del lavoro per unità di prodotto che nel 1996 era aumentato di ben 6 punti percentuali, a causa del ral-

lentamento della produttività (e in particolare per il calo della produzione industriale del 3%) è cresciuto del 2% nel 1997, un livello che resta superiore a quello di quasi tutti gli altri paesi europei che hanno fatto registrare invece segni negativi.

Nonostante la limitata performance del sistema economico italiano nel 1998, la ripresa degli investimenti interni e la moderata crescita delle retribuzioni, secondo le nuove regole dell'accordo del 23 luglio 1993, sembrano avere comunque avuto effetti positivi sulla occupazione con la creazione di 112 mila nuovi posti di lavoro. È un dato significativo perché, come viene sottolineato nel capitolo sul mercato del lavoro, ciò sembra consolidare una traiettoria di uscita dalla fase di crisi occupazionale più grave del secondo dopoguerra, quella tra luglio 1992 e ottobre 1995. Tra le cause di tale miglioramento, oltre alle due citate, è d'obbligo il riferimento anche alle politiche attive del lavoro e alle norme sulla flessibilità introdotte dal citato "pacchetto Treu".

Gli strumenti di flessibilità del lavoro messi a disposizione delle imprese sono stati infatti numerosi e innovativi, come detto, e le imprese hanno indubbiamente saputo cogliere tale importante occasione. Se in termini di stock la percentuale di lavoratori "atipici" sul totale degli occupati è rimasta bassa, attorno al 7-8% secondo l'ultima rilevazione Istat (nel Regno Unito è attualmente di un lavoratore su tre e si stima che sarà circa il 50% nel 2001), in termini di flusso due terzi circa delle nuove assunzioni sembrano avvenire mediante tali forme di flessibilità. Questi andamenti consentono di ipotizzare che le imprese italiane fanno ricorso a tali strumenti non tanto, o non solo, per sostituire il lavoratore standard, quanto per beneficiare degli incentivi previsti e di disporre di tempi più lunghi di selezione e prova del personale. Occorrerà verificare nei prossimi anni se questa ipotesi troverà sostegno. Ma il fatto che la maggioranza dei lavoratori assunti con contratti a tempo determinato sia in seguito confermata, spesso in percentuale superiore a quella richiesta per legge per beneficiare di nuovi incentivi, può essere assunto come indicativo di una scelta comunque strategica di gestione delle risorse umane.

I risultati di molte ricerche, analisi e riflessioni condotte in Italia negli anni recenti sembrano del resto confermare queste tendenze nelle strategie aziendali di flessibilità del lavoro. Gli strumenti di flessibilità

del lavoro adottati con maggior frequenza dalle imprese del nostro paese riguardano infatti prevalentemente le assunzioni dei lavoratori (flessibilità numerica in entrata) e la gestione dei mercati interni del lavoro (flessibilità interna, sia di tipo quantitativo che di tipo qualitativo). L'utilizzo dei due tipi di strumenti sembra abbastanza bilanciato e complementare, come dimostrano anche le ultime rilevazioni di Assolombarda, Istat e Censis.

Certamente, questi indirizzi delle strategie manageriali di flessibilità del lavoro in Italia sono stati influenzati, nella loro gestione e sviluppo, dagli importanti processi di concertazione e di patti sociali avviati nel nostro paese a partire dall'accordo interconfederale del 23 luglio 1993, proseguiti con il "Patto per il lavoro" del settembre 1996 e rinnovati con il cosiddetto "patto di Natale" del dicembre 1998.

Ciò significa che la discrezionalità e i margini di manovra delle imprese italiane sulla flessibilità del lavoro restano significativamente più bassi rispetto a quelli goduti dalle imprese dei paesi dove il sindacato è più debole. Quindi, le strategie manageriali dipendono non solo dal mutato contesto di mercato e tecnologico, in buona parte simile a quello di altri paesi industrializzati, ma soprattutto dal contesto istituzionale della concertazione tripartita tra associazioni imprenditoriali, sindacati e governi. Il fatto che in tale contesto istituzionale le imprese italiane abbiano potuto sviluppare politiche di breve termine (flessibilità numerica in entrata e flessibilità quantitativa interna) insieme a politiche di lungo termine (flessibilità qualitativa interna) indica comunque la presenza di un significativo e accettabile livello di scambio o compromesso tra le parti sociali in tema di flessibilità del lavoro nel nostro paese.

Ed è proprio la presenza di tale contesto istituzionale che ha impedito finora che il ricorso alla flessibilità del lavoro si traducesse tout court in peggioramento delle condizioni di lavoro, sia in termini di status occupazionale che in termini di intensità dello sforzo e di sicurezza di lavoro.

Va comunque segnalato che l'impatto generale di tutte le forme di flessibilità del lavoro sui livelli occupazionali non si è rivelato finora positivo come lo è stato sia in contesti istituzionali di concertazione più simili a quello italiano, come ad esempio in Olanda, sia nei paesi anglosassoni (come il Regno Unito), meno orientati all'idea della concertazione.

Questa limitata performance occupazionale della flessibilità del lavoro costituisce forse l'elemento più debole del caso italiano ed è all'origine delle maggiori critiche al metodo della concertazione. I patti sociali italiani hanno infatti introdotto elementi importanti di cambiamento nella struttura e nei contenuti, oltre che nelle procedure delle relazioni industriali, ma il successo di tali importanti riforme resta subordinato alla capacità istituzionale di combinare la politica dei redditi, indispensabile per contenere l'inflazione e risanare economicamente il paese nel rispetto dei criteri dell'Unione europea, con la politica del lavoro, altrettanto indispensabile per ottenere il consenso sociale e dei sindacati a sostegno dei nuovi obiettivi economici. Se nel 1997 e nel 1998 si registra finalmente, come si è visto, anche un contenuto occupazionale della crescita economica, resta però grave il problema della disoccupazione, cresciuta ancora, dal 12,2 al 12,3%, in controtendenza rispetto all'andamento medio nell'Unione europea (dall'11,2% nel 1997 al 10,6% nel 1998), ma soprattutto rispetto a quelli dei grandi paesi del Continente, quali la Francia (dal 12,5 all'11,9% negli stessi due anni), la Germania (dall'11,5 all'11,1%) e la stessa Spagna (dal 20,8 al 18,9%).

Un ultimo dato positivo da sottolineare, per quanto riguarda il contesto economico nel 1998, è il conseguimento di un avanzo corrente del bilancio pubblico, per la prima volta dal 1972. Anche questo è un risultato importante della concertazione degli anni Novanta, insieme con il consolidamento dell'avanzo primario, il 6,6% del Pil nel 1997 e il 4,9% nel 1998. Ciò ha consentito quell'inversione di tendenza nel rapporto tra debito pubblico e Pil, sceso dal 121,6% nel 1997 al 118,4% nel 1998. Le privatizzazioni in atto vanno anch'esse in questa direzione. Occorrerà verificare se il consolidamento di queste tendenze che dovrebbero favorire politiche monetarie e fiscali meno restrittive avranno ripercussioni su un quadro economico e sociale più favorevole alle stesse relazioni industriali e alla concertazione.

Il "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione": verso il decentramento della concertazione

Il rilancio della concertazione nel 1998 avviene come logica evoluzione della attività di verifica dell'accordo del 23 luglio 1993 prevista

nell'accordo stesso allo scadere di quattro anni e avviata formalmente dal governo nel settembre 1997 con la nomina della Commissione presieduta dal professor Gino Giugni.

Pur rimandando ai precedenti Rapporti per le valutazioni più nel dettaglio, si possono richiamare in estrema sintesi i punti principali dei risultati acquisiti e della relativa attività di verifica. Come è largamente noto, gli effetti economici più positivi per l'economia italiana sono derivati innanzitutto dalla nuova politica dei redditi adottata dall'accordo del luglio 1993, e basata su due elementi fondamentali: il riferimento alla "inflazione programmata", in sostituzione del tradizionale meccanismo automatico di indicizzazione dei salari (scala mobile), e la "istituzionalizzazione della partecipazione", con le due sessioni annuali di confronto tra i grandi attori delle relazioni industriali, a maggio prima del Documento di programmazione economica e finanziaria (Dpef) e a settembre in occasione della attuazione della politica di bilancio della legge finanziaria. Sono state queste due innovazioni che hanno consentito infatti di rientrare nei criteri previsti dal Trattato di Maastricht (dimezzamento del deficit, entro il limite del 3%, ma con un elevato avanzo primario; riduzione dell'inflazione da circa il 6% a meno del 2%; programma di ridimensionamento del debito pubblico) e di centrare l'obiettivo storico dell'ingresso nel primo gruppo dei paesi che hanno adottato la moneta unica europea.

La nuova struttura contrattuale fondata su due livelli, nazionale di categoria e decentrato (aziendale o territoriale), anziché su quelli molteplici e ripetitivi del passato, costituiva il secondo importante cambiamento introdotto dall'accordo, insieme agli altri due di esito più incerto: la rappresentanza sindacale e le politiche attive del lavoro. L'analisi della contrattazione collettiva di primo e di secondo livello svolta negli ultimi cinque anni permette di esprimere non solo un giudizio positivo ma di sostenere anche che il comportamento virtuoso degli attori pubblici e privati coinvolti a tali livelli contrattuali è stato decisivo per il raggiungimento dello storico obiettivo sopra ricordato.

I principali risultati dei lavori della citata commissione Giugni di verifica dell'accordo del 23 luglio 1993 hanno confermato questi elementi positivi, registrando "un consenso unanime" tra le parti sociali e i

maggiori centri di ricerca pubblici e privati; ma hanno anche sottolineato i limiti e i mancati obiettivi, rispetto ai quali sono stati suggeriti opportuni e moderati aggiustamenti.

In particolare, la vertenza dei metalmeccanici sull'adeguamento del tasso di inflazione programmato a quello reale aveva già fatto emergere la necessità di apportare qualche modifica ad una struttura contrattuale pensata in una fase di elevata inflazione. Come si legge tra le righe del documento Giugni, proprio il raggiungimento di uno degli obiettivi principali dell'accordo, il contenimento delle dinamiche dell'inflazione, ha comportato il superamento della "esperienza di emergenza in cui si è sviluppato il dialogo [...] anche grazie ai metodi e alle procedure che vennero messe in atto" ed è paradossalmente all'origine delle nuove difficoltà e degli interrogativi sulla "validità attuale di questo modello di politica dei redditi, sulla sua sostenibilità nel medio periodo".

Da qui l'ipotesi di specificare meglio le funzioni dei due livelli previsti e di favorire la contrattazione decentrata. Il documento suggerisce infatti che, a fronte degli insufficienti risultati ottenuti a livello microeconomico, si attui una revisione della struttura contrattuale, nel senso del ridimensionamento quantitativo e qualitativo del ccnl; della maggior estensione e specializzazione, normativa e retributiva, del contratto di secondo livello; della possibilità di rendere la contrattazione territoriale alternativa alla contrattazione nazionale; di prevedere eventuali "clausole di uscita" ovvero deroghe concertate alla disciplina prevista a livello nazionale; di estendere tali assetti contrattuali anche al settore dei servizi interessati da vasti processi di privatizzazione e liberalizzazione.

Significative azioni di rafforzamento, in parte accantonate o meno considerate nel periodo successivo, sono state proposte anche rispetto alla partecipazione e agli organismi bilaterali; riguardo alla rappresentanza dei lavoratori in azienda; sui diritti dei lavoratori nell'area dei nuovi lavori; sull'efficacia erga omnes dei contratti.

Per quanto riguarda la partecipazione, la proposta più forte riguardava l'idea di far assumere all'accordo del 23 luglio 1993 la forma di un Basic Agreement, trasformando le parti che regolano la politica dei redditi e dell'occupazione in una "Carta della concertazione" e ricono-

scendo che tale accordo ha rappresentato "un capitolo fondamentale nell'evoluzione della politica economica e delle relazioni industriali del nostro paese".

Sul punto relativo ai lavori, va registrato peraltro che la discussione sullo "Statuto dei lavori", cui faceva riferimento il documento Giugni, non ha fatto molti passi avanti. Mentre le politiche attive del lavoro, che pure erano tra gli obiettivi più rilevanti dell'accordo del 23 luglio 1993, erano entrate ormai, come si è ricordato più volte anche nei precedenti Rapporti, tra i "mancati obiettivi".

La proposta successiva del governo alle parti sociali, ovvero il cosiddetto "patto Ciampi" dell'agosto 1998, tentava dunque di ripartire proprio da qui, rilanciando il patto sociale sui nuovi obiettivi di crescita, mentre il documento Treu del settembre 1998 tendeva a sviluppare, come detto, il metodo del confronto preventivo tra il governo e le parti sociali sugli obiettivi generali degli interventi, con la possibilità da parte di queste di esprimere le loro posizioni in merito ai contenuti dei provvedimenti e agli effetti sociali ed economici. Con tale confronto, era consentita peraltro anche la possibilità delle stesse parti sociali di pervenire direttamente ad un accordo tra di loro per disciplinare i contenuti dell'intervento previsto. Inoltre, il nuovo assetto procedurale doveva riguardare anche la trasposizione delle direttive comunitarie (un esempio in tal senso deriva dalla esperienza relativa ai comitati aziendali europei). Infine, il documento Treu prevedeva di estendere questo metodo della concertazione anche alle istituzioni e agli attori decentrati, regioni, province e comuni, con procedure e funzionari in grado di renderla efficace nel territorio.

Il "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione" siglato il 22 dicembre 1998 tra governo e parti sociali non fa che riprendere e sviluppare in modo organico alcune raccomandazioni della commissione Giugni, le indicazioni della proposta Ciampi e i contenuti del documento Treu.

La "nuova fase di concertazione finalizzata a conseguire obiettivi di sviluppo economico e di crescita occupazionale" si caratterizza infatti per tre elementi fondamentali: il rafforzamento del confronto preventivo tra le parti sociali sulla politica dei redditi e sulla politica dell'oc-

cupazione; la conferma dell'assetto contrattuale sui due livelli previsto dall'accordo del 23 luglio 1993; il decentramento della concertazione a livello di imprese, territorio, pubblica amministrazione e con la costituzione di una sede di monitoraggio fra governo, parti sociali, regioni ed enti locali sullo sviluppo del Mezzogiorno.

Per quanto riguarda il primo punto, la sessione primaverile si arricchisce perché all'atto programmatico della presentazione del Dpef si aggiunge quello del "Piano nazionale di azione per l'occupazione" da presentare all'Unione europea, secondo gli impegni presi dal Consiglio di Lussemburgo. Rimane quindi l'impegno al confronto preventivo della sessione di settembre, sulle misure attuative degli obiettivi concordati da trasporre nella legge finanziaria e negli altri atti della manovra di finanza pubblica.

Al riconoscimento dei risultati e della validità del metodo della concertazione e alle relative indicazioni per il suo sviluppo, contenuti nella prima parte dell'accordo, segue una seconda parte molto più estesa che, a partire dal riconoscimento formale del bilancio negativo delle politiche occupazionali, contiene i principali indirizzi di riforma per ottenere gli obiettivi di sviluppo e crescita del lavoro: realizzazione di investimenti diretti pubblici; proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali per il Mezzogiorno; incentivi di politica del lavoro: provvedimenti in tema di emersione, deleghe al governo per il riordino degli incentivi all'occupazione, per la riforma degli ammortizzatori sociali e per il riordino del problema dei lavori socialmente utili; attuazione del "Patto per il lavoro" del 1996 e successive verifiche, in particolare sui patti territoriali e contratti d'area; istituzione della società "Sviluppo Italia" per lo sviluppo imprenditoriale e occupazionale; attuazione della riforma dei servizi per l'impiego; organizzazione di un'offerta integrata di istruzione, formazione, ricerca e trasferimento tecnologico; quote di riduzione di orario e quote di risorse pubbliche destinate alla formazione dei lavoratori; intreccio tra politiche attive del lavoro e formazione integrata; elevata qualità dei sistemi formativi; ruolo di promozione dello sviluppo e dell'occupazione da assegnare alle amministrazioni pubbliche, statali e locali, grazie ai processi di riforma amministrativa e di semplificazione delle procedure e agli strumenti gestionali propri del settore privato; riduzione progressiva degli oneri contributivi e fiscali.

Come si vede, si tratta di un lungo elenco di ambiziosi impegni di riforma. Alcuni non hanno mancato di sottolineare che le maggiori debolezze di questo accordo potrebbero derivare proprio da un'estensione eccessiva sia degli obiettivi previsti che del numero degli attori coinvolti nella nuova fase di concertazione. È d'obbligo rimandare al prossimo Rapporto per una prima verifica dei passi compiuti dall'accordo e della eventuale validità di tali critiche.

La contrattazione collettiva: effetti positivi, difficoltà e tendenze innovative

È importante sottolineare che la contrattazione collettiva ai due livelli, previsti dall'accordo del 23 luglio 1993 e confermati dall'ultimo accordo del 22 dicembre 1998, si è svolta anche nel 1997-98 secondo andamenti che hanno pienamente rispettato gli indirizzi di politica dei redditi e i principi della concertazione. Nel precedente Rapporto si notava come il doppio livello di contrattazione fosse stato particolarmente efficace nel sostegno della moderazione salariale tra il 1993 e il 1996. Una valutazione sostanzialmente simile si può avanzare anche per il biennio successivo che di fatto chiude il periodo della sperimentazione e dà inizio alla nuova fase della concertazione. Si tratta peraltro di un giudizio pressoché unanime, come è stato evidenziato anche dai lavori della commissione Giugni sulla verifica dell'accordo del 1993.

Occorre però sottolineare anche due altri elementi nell'evoluzione della contrattazione collettiva nel periodo qui preso in esame. Da un lato, i contenuti della contrattazione, soprattutto di quella nazionale di categoria sembrano recepire, quando non anticipare, gli elementi innovativi di rafforzamento e decentramento della concertazione, così come sono stati delineati nelle intese interconfederali a partire dalla seconda metà del 1998. Dall'altro lato, lo sviluppo della contrattazione decentrata, soprattutto di quella aziendale ma anche di quella territoriale, si è mantenuto ben al di sotto del livello atteso, sia di tipo quantitativo che di tipo qualitativo.

Per quanto riguarda la contrattazione nazionale di categoria, è da segnalare peraltro il rientro a pieno titolo del settore agricolo nelle rego-

le dell'accordo del 23 luglio 1993, al quale, come si ricorderà, le associazioni del settore avevano aderito solo un anno e mezzo dopo, il 18 ottobre 1994. Con gli importanti rinnovi contrattuali a livello provinciale nel 1997 e soprattutto nel 1998 con il fondamentale rinnovo del ccnl degli operai agricoli, il più importante del settore, le relazioni sindacali agricole hanno raggiunto anch'esse la piena maturità. Ciò è confermato anche dai contenuti innovativi che caratterizzano quest'ultimo rinnovo. Esso conferma infatti le spinte verso il decentramento contrattuale a livello provinciale, già iniziate con il contratto del 1995, in particolare sulla retribuzione e sull'inquadramento del personale, confermando le competenze di tale livello decentrato anche sul secondo biennio di contrattazione economica. Inoltre, vengono eliminati i parametri minimi e massimi entro i quali la contrattazione provinciale era costretta per ogni area professionale; vengono solo fissati i minimi salariali al di sotto dei quali non si può scendere.

Tale definizione delle competenze dei due livelli costituisce dunque una novità rilevante rispetto a quanto previsto dall'accordo del 23 luglio 1993. Come fa notare l'autore, i minimi nazionali potrebbero essere rivalutati in futuro solo con la contrattazione economica del primo biennio di validità, mentre i benefici della contrattazione economica di secondo biennio potranno essere ottenuti in base alla differente capacità contrattuale dei livelli provinciali. È una definizione che assegna un ruolo veramente "minimo" delle competenze sul salario della contrattazione collettiva nazionale, che sembra perfino andare oltre il limite indicato dalle stesse raccomandazioni della commissione Giugni.

Ma il nuovo contratto nazionale degli operai agricoli è importante anche per le norme applicative sulle forme del lavoro flessibile: apprendistato, tempo parziale, lavoro interinale. In particolare, su quest'ultimo è da segnalare il ruolo innovativo e di modernizzazione che potrebbero svolgere, contro il caporalato, soprattutto nelle aree meridionali, le agenzie in possesso delle adeguate garanzie di credibilità e affidabilità.

Anche riguardo agli organismi bilaterali, da sempre un'area particolarmente sviluppata nelle relazioni sindacali in agricoltura con commissioni e osservatori congiunti ai vari livelli sui temi di carattere generale, sulla formazione professionale (Agriform), le pari opportunità e la sicurezza sul lavoro, l'ultimo rinnovo contiene un'importante novità sul mercato del la-

voro. Si prospetta infatti la possibilità di costituire organismi bilaterali per promuovere iniziative di incontro tra domanda e offerta di lavoro e affrontare il problema della mobilità territoriale della manodopera. È una soluzione importante per la gestione del collocamento agricolo che potrebbe costituire una risposta significativa alle tendenze di cambiamento introdotte dal dlgs 469/97 che trasferisce alle regioni e agli enti locali le competenze sul collocamento e le politiche attive del lavoro e che riconosce ai privati la possibilità di gestire la stessa attività di collocamento.

Infine, sono da sottolineare le prospettive che il contratto apre in tema di previdenza integrativa e di utilizzo del trattamento di fine rapporto di lavoro (Tfr). Non va dimenticato infatti che il Fondo di previdenza complementare volontario che le parti convengono di istituire potrà diventare uno dei più grandi, per il numero di soggetti coinvolti e per la massa di risorse raccolte e gestite. Inoltre, si avrebbe un'importante svolta negli stessi diritti sindacali, perché i datori di lavoro sarebbero incentivati, al fine di ottenere le agevolazioni contributive previste, a versare il Tfr maturato dai lavoratori a tempo determinato, che come è noto mantengono una presenza prevalente in agricoltura e ai quali frequentemente non viene corrisposto il Tfr.

La contrattazione nazionale di categoria nell'industria ha fatto registrare minori elementi innovativi nel 1997-98, soprattutto perché ha riguardato essenzialmente gli accordi economici del secondo biennio. Soo nel comparto chimico e delle industrie cartarie e cartotecniche si sono avuti rinnovi del contratto nazionale quadriennale. L'aspetto più significativo deriva dal fatto che la fase di rinnovo biennale non si è limitata sempre ed esclusivamente ai contenuti di natura economica, ma alcuni accordi si caratterizzano anche per la disciplina dell'apprendistato, del lavoro temporaneo e/o della previdenza complementare, una tendenza comune della contrattazione di categoria nel periodo considerato, come si è visto nel caso dell'agricoltura, ma anche nel terziario e nella pubblica amministrazione. Spesso, in sede di rinnovo biennale, viene colta l'occasione per integrare anche altre materie, quali le funzioni della contrattazione di secondo livello, le competenze degli osservatori e degli organismi paritetici, il contributo "volontario" dei lavoratori (denominato anche "quota di sottoscrizione per il rinnovo contrattuale").

Nel complesso, si è registrato una notevole differenziazione tra le diverse categorie rispetto al divario temporale tra la scadenza della parte economica fissata dal contratto quadriennale e la data di stipula effettiva dell'accordo biennale. Si va dal minimo divario degli alimentaristi Confapi, di soli otto giorni, al massimo divario dei metalmeccanici, di oltre sette mesi. Tra i livelli intermedi, sono comunque più vicini al cattivo esempio dei metalmeccanici quelli del cemento e lapidei (185-200 giorni), degli edili (Ance), dei laterizi e del vetro (160 giorni), piastrelle e ceramiche (125 giorni). Mentre il comparto tessile, abbigliamento e calzature è riuscito a chiudere molto rapidamente.

Tendenze di rilievo hanno caratterizzato invece la contrattazione di categoria nei servizi nel 1997-98, soprattutto per i fenomeni di liberalizzazione dei mercati e di privatizzazione che hanno avuto effetti importanti sulle relazioni industriali. Si pensi alla ridefinizione degli assetti contrattuali, alla vertenza sugli esuberi e alle politiche di contenimento del costo del lavoro del settore del credito o nelle poste e nei trasporti. Oppure ai nuovi orientamenti di armonizzazione o unificazione dei contratti, ad esempio nel settore delle telecomunicazioni (Telecom, Omnitel, Wind). O ancora alla creazione di nuovi contratti di lavoro, quali quello relativo ai dipendenti delle agenzie di lavoro interinale.

Come si è visto negli altri due settori dell'agricoltura e dell'industria, anche nel terziario spesso gli accordi per il secondo biennio economico si sono trasformati in occasioni contrattuali per inserire altri oggetti di natura normativa. Si è trattato ancora dei temi cruciali già osservati in questa fase: competenze del secondo livello contrattuale; modalità di costituzione dei fondi di pensione complementare; nuovi organismi paritetici o estensione delle loro materie. Sono temi ricorrenti anche nella contrattazione di categoria quadriennale, accanto a quelli sulla flessibilità del lavoro, sull'orario di lavoro, sulle eccedenze di personale, sull'inquadramento.

La contrattazione nella pubblica amministrazione nel periodo qui considerato si caratterizza soprattutto per accordi collettivi che cercano di adeguare la normativa agli spazi che la legge riconosce alla contrattazione collettiva, anche in seguito alle importanti innovazioni legislative che hanno ridimensionato il ruolo organizzativo delle fonti pubblicistiche, hanno esteso il processo di contrattualizzazione a tutta la dirigenza pubblica, affidato al giudice ordinario la competenza per le con-

troversie di lavoro (dal primo luglio 1998), fornito una chiara definizione della rappresentanza e della rappresentatività dei sindacati. Il rinnovo contrattuale del quadriennio 1998-2001 si svolgerà quindi in questo nuovo quadro normativo profondamente ridefinito.

La contrattazione decentrata, come detto, si è sviluppata secondo livelli generalmente al di sotto di quelli attesi dopo l'accordo del 23 luglio 1993. Non sono ancora disponibili i dati complessivi relativi al periodo 1997-98. Esistono solo dati parziali provenienti da alcuni osservatori regionali. Essi sembrano comunque confermare gli andamenti registrati nel periodo 1994-96, ovvero livelli nettamente inferiori a quelli rilevati nella seconda metà degli anni Ottanta e nei primi anni Novanta, come emerge dai precedenti Rapporti. Essi giustificano anche le citate pessimistiche conclusioni della Commissione Giugni sulla contrattazione decentrata, in particolare su quella a livello aziendale.

Secondo i dati resi disponibili dalla rilevazione Istat più recente, la contrattazione aziendale ha interessato nel biennio 1995-96 circa 20 mila imprese, ovvero il 10% delle unità produttive con più di 10 addetti, coinvolgendo 3,2 milioni di lavoratori, cioè il 38,8% degli occupati totali (dei quali il 73,4% appartenente al settore industriale e il 26,6% ai servizi). La contrattazione aziendale resta correlata positivamente alla crescita delle dimensioni aziendali: 61,1% nelle imprese con 500 e più addetti; 42% in quelle con 50-499 addetti; 15,7% in quelle con 20-49 addetti; e 3,3% in quelle con 10-19 addetti. Differenze significative si registrano anche riguardo alle aree territoriali: la percentuale maggiore di lavoratori coperti dalla contrattazione aziendale si registra al Nord-Ovest (44,4%), seguita dal Nord-Est (37,5%), mentre più bassa è al Centro e al Sud (in entrambe le aree il 34%). Ma nell'area nordorientale vi è una più alta propensione alla contrattazione nel segmento delle piccole imprese industriali di 20-49 addetti, con percentuali oltre il 32%, rispetto alla media nazionale del 18%.

La partecipazione nell'impresa

Un capitolo a parte merita invece il tema della partecipazione a livello di impresa. In tale ambito, il ruolo degli attori italiani delle relazioni industriali è stato particolarmente attivo. Due eventi, in particola-

re devono essere ricordati nel periodo qui considerato: la firma del Testo unico sul sistema di relazioni sindacali e di partecipazione del Gruppo Electrolux Zanussi, il 21 luglio 1997; e l'accordo Alitalia del luglio 1998 sulla partecipazione azionaria dei dipendenti. Quest'ultimo accordo costituisce un'importante applicazione degli impegni dell'intesa del giugno 1996 che, nel riconoscere la necessità del coinvolgimento del personale nel risanamento della società, fissava nel 20% la quota di capitale ordinario da distribuire in azioni ai dipendenti.

Il nuovo accordo del 1998 è rilevante per due aspetti. Innanzitutto perché prevede un criterio egualitario di distribuzione delle azioni: lo stesso numero è infatti assegnato a tutti i dipendenti, indistintamente dalla anzianità aziendale, dal livello, qualifica o parametro retributivo. Inoltre, perché viene costituita una rappresentanza dei dipendenti azionisti per la "gestione unitaria e collettiva" delle azioni possedute, mediante un'assemblea e un consiglio direttivo dei dipendenti azionisti, oltre che l'individuazione di tre membri da designare all'interno del consiglio di amministrazione della società e di un membro per il collegio sindacale.

Il Testo unico Electrolux Zanussi è orientato invece a istituzionalizzare un tipo diverso di partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori nell'impresa. Si tratta infatti di un accordo che nei principi si richiama essenzialmente al "Protocollo Iri" del 1984-86, ovvero al riconoscimento delle relazioni industriali quale leva importante per gli obiettivi di risanamento e sviluppo di un gruppo industriale. Della filosofia del Protocollo Iri, il Testo unico Electrolux Zanussi mantiene anche il tipo di impostazione generale e le procedure di informazione e consultazione. L'"alleanza" è infatti stipulata direttamente tra il gruppo e il sindacato nazionale, con una certa diffidenza verso il sindacato locale ritenuto ancora troppo "radicato nella cultura antagonistica e consociativa" (come sostengono gli autori, nella loro analisi relativa al caso Electrolux Zanussi e all'esperienza decennale di partecipazione, alla quale ovviamente si rimanda). Definizione dei soggetti, materie e livelli contrattuali (gruppo e unità produttiva) sono pienamente coerenti rispetto a quanto previsto dall'accordo del 23 luglio 1993.

La parte più importante del Testo unico è ovviamente quella relativa al sistema informativo e di consultazione, sia per la ricchezza del nu-

mero di commissioni paritetiche a livello di stabilimento e di gruppo, sia per l'ipotesi di "co-governo" che sembra caratterizzarle rispetto ad altre esperienze passate e presenti. Secondo il nuovo testo infatti, gli organismi congiunti, nell'esercizio delle loro funzioni istituzionali, possono operare in una pluralità di modi: referente, deliberante, redigente, consultivo, politico. Se la funzione deliberante delle commissioni paritetiche Electrolux Zanussi ha costituito tradizionalmente lo spartiacque rispetto alle prime due generazioni dei diritti di informazione e di consultazione, si potrebbe dire che questa forma di co-governo prefigura addirittura una quarta generazione di tali diritti. Su questi e altri aspetti, il citato contributo è rilevante proprio perché illumina un nuovo passaggio nel panorama italiano delle relazioni industriali partecipative.

Due considerazioni meritano ulteriore attenzione. La prima è che la partecipazione non risulta alternativa alla contrattazione collettiva come molti, anche all'interno del sindacato, avevano temuto nel recente passato. Ma contribuisce ad evitare comportamenti unilaterali da una parte e dall'altra. I ruoli di controllo sindacale del Consiglio di sorveglianza e di arbitro della Commissione di garanzia sono al riguardo molto significativi, soprattutto perché quest'ultima è in grado di produrre "una giurisprudenza che è divenuta parte integrante della disciplina contrattuale". L'altra considerazione riguarda il modello europeo di partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti a livello di impresa. Il caso Electrolux Zanussi si va infatti sempre più configurando come un modello di "partecipazione competitiva" che contempla sia la partecipazione dei lavoratori che il coinvolgimento del sindacato, differenziandosi quindi in maniera significativa dal modello tedesco della codeterminazione. Che questo tipo di partecipazione sia competitiva è dimostrato dal fatto che nella fase di razionalizzazione e di ridimensionamento del gruppo Electrolux in Europa, gli stabilimenti italiani siano stati non solo mantenuti ma abbiano anche beneficiato del trasferimento di nuove produzioni. Occorrerà invece verificare nel prossimo futuro se la combinazione della partecipazione dei lavoratori e del sindacato, ai vari livelli, si realizzerà secondo quanto prestabilito nell'accordo.

Alitalia e Electrolux Zanussi sono comunque i due casi italiani più significativi di sviluppo del processo di istituzionalizzazione della partecipazione a livello micro, al capitale dell'impresa la prima, alle deci-

sioni manageriali la seconda. Ciò è stato indubbiamente merito di managers illuminati e di dirigenti sindacali coraggiosi, oltre che di fiducia da parte dei lavoratori. Ma è anche il frutto di un orientamento sempre più diffuso verso relazioni industriali partecipative da parte delle imprese italiane. In questo senso, non costituiscono più casi isolati come in passato.

A questo dinamismo degli attori nella microconcertazione corrisponde però, come si è visto, uno sviluppo ancora troppo limitato della contrattazione aziendale, soprattutto in certe aree e in certi settori. Il rilancio della concertazione italiana resta pertanto subordinato al maggior spazio da riservare al ruolo degli attori nella contrattazione decentrata a livello aziendale, ma anche territoriale.

LE RELAZIONI SINDACALI IN EUROPA

L'evoluzione delle relazioni sindacali in Europa

1. Negli ultimi anni i sindacalisti europei hanno considerato gli effetti che i cambiamenti del sistema delle relazioni industriali produrranno sull'attività e sull'organizzazione attuale dei sindacati. Essi indicano nella ristrutturazione del mercato del lavoro, nei cambiamenti del luogo di lavoro e negli sviluppi del programma di politica sociale dell'Unione europea (Ue) dei pericoli e, al tempo stesso, delle opportunità di azione. Inoltre un ampio numero di strategie, attuate dai datori di lavoro per aumentare la competitività, richiedono ai sindacati di accogliere le tendenze concomitanti all'internazionalizzazione, poiché il capitale cerca di ridurre i costi di produzione, e al localismo, che nasce dalla frammentazione dei mercati. Alcuni dei problemi sollevati da tali questioni sono i seguenti: questi cambiamenti promuovono la convergenza o la divergenza? Come vengono mediati dalle diverse compagini istituzionali e dalle scelte di politica pubblica? In che misura le risposte del sindacato sono appropriate nei diversi paesi? I sindacalisti possono influenzare la direzione della politica o devono esserne semplicemente a loro volta influenzati?

Alcuni dei punti di forza dei sindacati europei tendono a essere sminuiti nell'ambito di tale dibattito. Ad esempio, i tassi medi di sindacalizzazione e la copertura che la contrattazione collettiva garantisce sono molto più alti in Europa occidentale che non altrove. Così pure è assai diffuso il supporto legale della rappresentanza collettiva, come anche la presenza delle istituzioni tripartite volte a facilitare il consenso.

Inoltre, è solo in Europa occidentale che le istituzioni preposte alle relazioni industriali sovranazionali hanno una forte influenza sulla formulazione della politica.

Tavola 1 - Cambiamenti della densità sindacale dal 1950

Anno	Aus	B	Ger[1]	Dk	Sp	Fr	UK	Gr	I	Irl	Ol
1950	61	37	36	53	nd	33	44	nd	45	37	43
1955	64	nd	38	59	nd	21	45	nd	43	nd	41
1965	63	nd	38	63	nd	19	43	nd	29	nd	40
1970	62	46	38	64	nd	21	49	36	38	53	40
1975	56	53	37	67	30	23	52	nd	43	55	38
1980	58	57	41	80	14	17	55	37	54	57	35
1985	58	54	39	73	14	15	49	37	51	56	29
1990	46	51	33	71	17	10	39	34	39	50	25
1995	42	53	30	82	15	9	32	nd	39	38	26

[1] I dati si riferiscono alla Germania occidentale.

Fonti: Brown 1997; Ebbinghaus, Visser 1997; Waddington 1992.

La considerazione dei punti di forza esistenti ci porta a sollevare le questioni riguardanti le limitazioni della organizzazione del sindacato nazionale. I limiti politici e legali nazionali si dimostreranno insormontabili o potranno essere sfruttati con buoni risultati? Il sindacalismo può essere europeizzato? Quali sono i punti essenziali del programma del sindacalismo sovranazionale?

In questo saggio intendiamo individuare alcuni dei cambiamenti fondamentali affrontati dai sindacati e, quindi, passare in rassegna alcune delle innovazioni introdotte in risposta a tali cambiamenti.

Pertanto tenderemo a sottolineare i problemi della riforma interna, piuttosto che le questioni della politica macroeconomica, e ad esaminare alcune delle riforme introdotte in Europa dai sindacati con l'intenzione di stimolare il dibattito sulla questione della "prassi migliore".

In vista di tali obiettivi il nostro lavoro si è sviluppato in tre direzioni.

La prima valuta l'impatto dei cambiamenti della forza lavoro sull'organizzazione e sulla struttura dei sindacati. In tale sezione sono evidenziate tre questioni: la nuova enfasi posta dai sindacati europei sulle iscrizioni, l'impatto delle fusioni sulla struttura sindacale e le politiche introdotte per mantenere la coesione e l'articolazione sindacale nelle mutate condizioni.

La seconda sezione esamina due aspetti delle politiche imprenditoriali: la decentralizzazione e le forme di partecipazione. Vengono, inoltre, prese in considerazione alcune delle questioni sollevate dalle politiche imprenditoriali per i sindacalisti.

La terza sezione riesamina i dibattiti che si sono sviluppati intorno al tema dell'europeizzazione dei sindacati.

In ciascuna sezione sosteniamo che, nonostante l'introduzione di numerose riforme, vi sono molte altre questioni degne di attenzione. Un tema ricorrente in tutte le sezioni è la trasformazione della natura dei rapporti tra sindacato e iscritto e tra sindacato e organizzazione sul luogo di lavoro. Ogni sezione individua una diversa serie di pressioni che gravano su tali rapporti e sostiene che la loro riforma è una questione fondamentale per lo sviluppo dei sindacati in Europa.

2. La tavola 1 illustra le tendenze generali della densità sindacale dal 1950. In molti paesi la densità sindacale toccò l'apice durante gli anni Settanta. Il calo della densità sindacale durante gli anni Settanta si limitò a pochi paesi, ma durante gli anni Ottanta esso si diffuse e continuò per tutto il decennio successivo. Mentre il modello generale illustrato nella tavola 1 riguarda la diminuzione delle iscrizioni, è chiaro che la natura di tale calo è disomogenea e contingente.

La crescita dell'impiego nel settore pubblico consentì ai sindacati svedesi e finlandesi di resistere al calo generale dopo gli anni Settanta. Così pure il ruolo dei sindacati nella gestione dei benefici di disoccupazione favorì il mantenimento di tassi relativamente alti di densità in Belgio, in Danimarca, in Finlandia e in Svezia. Il calo del numero di iscrizioni tende a concentrarsi in quei paesi in cui l'organizzazione sindacale era relativamente debole in precedenza. Una conseguenza di tali tassi disomogenei di cambiamento è stata una polarizzazione crescente dei livelli di densità sindacale dal 1980.

Molti fattori contribuiscono a tale schema di calo: la natura dell'organizzazione e delle pratiche dirigenziali (Kochan 1986), le dimensioni del paese (Wallerstein 1989) e i tassi di inflazione (Crouch 1993). Tuttavia due fattori vengono, in genere, considerati i più importanti in Europa occidentale: la ristrutturazione dell'impiego e la disoccupazione (Visser 1994; Galenson 1994). In molti Stati membri della Ue c'è stato uno spostamento nella composizione della forza lavoro dall'industria ai servizi del settore privato. Tra il 1975 e il 1995 nella Ue la percentuale di forza lavoro impiegata nei servizi è cresciuta complessivamente dal 49% al 64,5%. In molti Stati questo cambiamento è stato accompagnato da un calo nell'occupazione del settore pubblico, giacché la privatizzazione e il taglio alle spese in tale settore hanno cominciato a produrre i loro effetti. Benché ci siano notevoli differenze nella portata di tali cambiamenti, il loro effetto complessivo è lo spostamento dell'occupazione dalle tradizionali aree di forza a quelle di relativa debolezza sindacale. Nella maggior parte dei paesi europei la sindacalizzazione è più alta in assoluto nel settore pubblico, ed è più alta nell'industria che non nei servizi del settore privato. A tali cambiamenti dell'occupazione si accompagna una crescita della percentuale di impiego nelle piccole e medie imprese (Pmi) (il 66,2% della forza lavoro dell'Ue era impiegata in imprese con meno di 250 dipendenti nel 1992) e un aumento del numero di lavoratori a tempo parziale e temporanei: nel 1985 i lavoratori a tempo parziale erano il 12% della forza lavoro dell'Ue, mentre nel 1995 erano saliti al 16%; nel 1985 la forza lavoro impiegata con contratti a tempo determinato costituiva il 9,1% del totale, mentre nel 1995 era aumentata fino all'11,5%. Entrambe queste tendenze non favoriscono le iscrizioni al sindacato, poiché l'organizzazione sindacale tende tradizionalmente a concentrarsi sulle grandi imprese e sui lavoratori a tempo pieno. Questi cambiamenti hanno contribuito al calo delle iscrizioni, ma non possono essere considerati la sola ragione di tale calo, poiché molti di essi erano già in atto durante la fine degli anni Sessanta e nei primi anni Settanta, quando le adesioni sindacali erano in crescita.

Gli alti livelli di disoccupazione hanno accentuato l'impatto dei cambiamenti dell'occupazione. Con la sola eccezione degli Stati membri, in cui i sindacati conservano un ruolo formale nella gestione della disoccupazione e dei benefici dello Stato assistenziale, i sindacati non

riescono a mantenere le iscrizioni dei lavoratori disoccupati. Il calo delle iscrizioni, provocato dagli alti livelli di disoccupazione, è stato particolarmente grave in Irlanda, in Olanda, in Portogallo, in Spagna e nel Regno Unito, dove i benefici sindacali interessano quasi esclusivamente il luogo di lavoro, ma non sostengono il lavoratore disoccupato nella ricerca di un altro impiego. Queste due ragioni spiegano la grande percentuale del calo sindacale durante gli anni Ottanta e Novanta. Una conseguenza di tale diminuzione della densità sindacale è che i sindacati sono diventati meno rappresentativi dell'intera forza lavoro di quanto non lo fossero alla fine degli anni Settanta o all'inizio degli anni Ottanta. Se i sindacati vogliono invertire questa tendenza, le iscrizioni sindacali devono essere incrementate nei settori dell'economia con una debole organizzazione. Un'ulteriore conseguenza di tale calo è che i sindacati del settore pubblico tendono attualmente a organizzare quote relativamente maggiori di associazioni rispetto al passato, provocando degli spostamenti di potere nell'ambito delle confederazioni sindacali.

Il calo delle iscrizioni e la ristrutturazione del mercato del lavoro sollevano molte questioni per i sindacati europei. Noi, qui, ne prendiamo in considerazione tre: iscrizioni, riforma strutturale dei sindacati e articolazione e coesione sindacali.

Nella scelta di queste tre questioni non c'è l'implicazione che esse siano le più importanti, tuttavia pensiamo che siano centrali nel programma del sindacalismo europeo nell'immediato futuro.

Una nuova enfasi sulle iscrizioni

I cambiamenti verificatisi nella composizione della forza lavoro hanno ridotto i lavoratori a tempo pieno di sesso maschile impiegati nell'industria a una minoranza. La diminuzione del numero di tali lavoratori, cardine tradizionale dell'organizzazione sindacale, ha richiesto che i sindacati estendessero la portata delle loro adesioni. In pratica, ciò significa rafforzare le iscrizioni nei servizi del settore privato, tra le lavoratrici donne, tra i lavoratori a tempo parziale e temporanei, presso le piccole e medie imprese e tra i giovani. Un ampio numero di misure so-

no state introdotte al fine di aumentare il numero delle iscrizioni in queste aree.

Pacchetti di servizi finanziari, quali ad esempio carte di credito e sconti assicurativi, sono stati offerti per invogliare le iscrizioni sindacali in Belgio, in Danimarca, in Italia, in Olanda e nel Regno Unito. È implicito, nella loro introduzione, un mutato rapporto tra il sindacato e i suoi iscritti, basato sull'interesse individuale del consumatore piuttosto che sugli interessi collettivi industriali. In pratica, i sindacati offrono servizi finanziari scontati sulla base della concessione al sindacato stesso di un accesso esclusivo a società che offrono tali servizi. Non è chiaro se tali misure siano state efficaci nell'attrarre nuovi gruppi di lavoratori ai sindacati. Ad esempio, un'indagine condotta nel Regno Unito indica che solo il 3% dei nuovi iscritti considerano tali servizi come la prima o la seconda ragione per aderire al sindacato (Waddington, Whiston 1997). Così pure in Belgio e in Danimarca tali servizi non esercitano un grande richiamo (Jørgensen 1992). Tuttavia, si ritiene che in Olanda i servizi finanziari individuali abbiano contribuito a invertire il calo delle iscrizioni durante gli anni Novanta (Irs 1994). Si sostiene, inoltre, che i pacchetti di servizi finanziari rappresentino un adattamento da parte dei sindacati a un "nuovo individualismo". Armingeon (1997, p. 578), nella sua analisi sui modelli di votazione, valuta se tale sviluppo sia associato a un nuovo rapporto tra le iscrizioni sindacali e l'atteggiamento politico.

Dei miglioramenti nell'attività "centrale" dei sindacati sono all'ordine del giorno per gran parte dei movimenti sindacali. I sindacati hanno tradizionalmente assunto un ruolo sociale di garanzia nel rappresentare i propri membri nel luogo di lavoro. Tale scopo è stato regolarmente annoverato come la ragione principale di iscrizione al sindacato da parte dei lavoratori. In Olanda aderire al sindacato per "evitare problemi personali nell'ambiente di lavoro" è la ragione principale per unirsi sia ai lavoratori manuali sia ai colletti bianchi (Klandermans 1986). Nel Regno Unito non meno del 72% dei nuovi iscritti citano l'offerta di "un sostegno se si ha un problema di lavoro" come una delle ragioni principali per iscriversi al sindacato (Waddington, Whitston 1997). I risultati danesi sono analoghi, giacché l'adesione al sindacato "per garantire che i propri interessi vengano tutelati" viene annoverata al secondo posto dopo l'iscrizione al fine di "aderire al programma di disoccupazione"

(Jørgensen 1992). Tali risultati dimostrano che l'associazione sindacale è stata più stabile laddove l'organizzazione sindacale locale è forte (Hancké 1993). Il supporto legale dell'organizzazione sul luogo di lavoro è importante soprattutto per rafforzare quest'ultimo. Tuttavia è, inoltre, possibile per i sindacati introdurre alcuni miglioramenti nell'organizzazione del luogo di lavoro al fine di arrestare il calo delle iscrizioni. In numerosi paesi, ad esempio, si fa ora attenzione a come migliorare la qualità dell'organizzazione sindacale del luogo di lavoro, offrendo un'ulteriore formazione ai rappresentanti sindacali e rendendo disponibile un'ampia gamma di servizi consultivi e di supporto da parte dei centri sindacali.

Necessaria per il miglioramento dell'organizzazione del luogo di lavoro è la partecipazione di un ampio numero di lavoratori dei gruppi sottorappresentati. Non c'è alcun accordo su come si possa ottenere questo. Si prenda, ad esempio, il caso delle donne. Alcuni sostengono che le organizzazioni volte esclusivamente a rappresentare gli interessi delle donne abbiano più successo nel sollevare una serie di questioni di preminente interesse femminile (Trebilcock 1991; Cockburn 1991). L'indipendenza di lunga data e il recente aumento delle adesioni a sindacati esclusivamente femminili in Danimarca e in Olanda avvalorano tale punto di vista. In considerazione di ciò, molti sindacati hanno costituito dei comitati per facilitare l'elaborazione di programmi contrattuali che includano questioni di interesse femminile. L'argomento contrario è che tali questioni possano essere emarginate, piuttosto che integrate, dalla presenza di organizzazioni esclusive (Briskin, McDermott 1993; Crain 1994). Inoltre, gli argomenti che tali organizzazioni propongono di inserire nel programma contrattuale sono tra i primi a essere depennati durante le negoziazioni (Collins, Dickens 1989; Cyba, Papouschek 1996). A ciò si aggiunga che le donne sono rappresentate in modo inadeguato nella struttura decisionale della maggior parte dei sindacati a livello nazionale ed europeo (Braithwaite, Byrne, nd). È evidente che ulteriori riforme devono garantire, oltre alla definizione degli obiettivi di rappresentanza e di partecipazione, che le attività delle donne diventino centrali nei processi decisionali e sociali dei sindacati.

Molte altre misure sono, inoltre, state introdotte per incoraggiare le iscrizioni e la partecipazione dei gruppi sottorappresentati. Sono or-

mai diffusi gli sconti sul costo delle iscrizioni per i lavoratori a tempo parziale e per i giovani. Sono anche state introdotte da molti sindacati una serie di istituzioni aggiuntive per incoraggiare la partecipazione. Le strutture di comitato per i giovani e le minoranze etniche sono, ora, comuni in tutti i sindacati europei. Tuttavia, la creazione di un sindacato specifico per i giovani lavoratori da parte della Federatie nederlandse vakbeweging (Fnv) in Olanda non è riuscita ad attrarre molte adesioni. Gli sforzi per attrarre i giovani al sindacato includono, persino, la sponsorizzazione di festival musicali e di concerti. Il sindacato Gmb nel Regno Unito sponsorizza il Fulham football club e il Metal in Danimarca finanzia la squadra di palla a mano femminile nazionale, assicurandosi in questo modo che il logo sindacale appaia sulle magliette delle giocatrici. Numerosi sindacati hanno, inoltre, usato gli annunci pubblicitari in televisione al fine di attrarre potenziali iscritti. Non è chiaro, tuttavia, quante nuove persone si siano iscritte con questi mezzi. Tuttavia, la Ig Metall ha riscontrato un aumento delle iscrizioni offrendo degli incentivi, quali ad esempio, radio o lettori cd ad iscritti esistenti, che facessero iscrivere un minimo di altri nuovi dieci membri.

Benché tali misure abbiano, forse, rallentato il tasso del calo di iscrizioni, occorre tuttavia invertire tale tendenza nella maggior parte dei paesi. I servizi del settore privato, in particolare, si stanno dimostrando resistenti alla sindacalizzazione. Persino in Svezia e in Danimarca, dove la densità sindacale è relativamente alta, ci sono volute lunghe e concertate campagne sindacali per garantire una rappresentanza collettiva per i lavoratori impiegati dal rivenditore americano Toys "R" Us, dalla catena di fast food McDonald e dai ristoranti sul Nyhavn a Copenhagen. Il supporto legale per l'organizzazione del luogo di lavoro non basta per assicurare la sindacalizzazione dei servizi del settore privato, come evidenzia la densità relativamente bassa in tale settore in Austria e in Germania.

Nel Regno Unito il Trades union congress (Tuc) propone di costituire un "Istituto superiore organizzativo" presso cui i giovani dirigenti preposti al reclutamento vengano formati prima di essere mandati a reclutare nuovi iscritti nei servizi del settore privato. Questo approccio segue iniziative simili lanciate dall'Australian council of trade union (Actu) e dall'American federation of labour and Congress of industrial or-

ganisations (Afl-Cio). La base razionale che sostiene tale approccio è che i dirigenti sindacali a tempo pieno esistenti non hanno tempo sufficiente per dedicarsi alle attività connesse alle iscrizioni; pertanto è necessario formare altri funzionari che si occupino, esclusivamente e in primo luogo, di tale settore. Benché resti da vedere se tale approccio avrà successo, esso indica la portata delle misure necessarie per assicurarsi le iscrizioni nei servizi del settore privato. Leisink (1997, p. 534) esamina le questioni connesse alle iscrizioni dei colletti bianchi e dei professionisti.

Fatta eccezione per i sindacati che hanno un ruolo nella gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione, i sindacati europei non sono riusciti a reclutare membri sufficienti nei servizi del settore privato. Sebbene siano state introdotte una serie di nuove misure di reclutamento, esse si sono rivelate inadeguate a sostituire gli iscritti perduti dall'industria.

Così pure, le strutture rappresentative volte a promuovere la partecipazione dei gruppi sottorappresentati devono ancora dare i propri frutti in termini di pratiche e politiche sindacali.

La riforma strutturale dei sindacati

Dalla mutata composizione della forza lavoro e dal calo delle iscrizioni scaturiscono una serie di politiche volte a riformare la struttura del sindacato.

Le fusioni sono centrali in tale riforma strutturale. Benché il carattere dell'attività di fusione in ciascun paese dipenda dalle forme esistenti di organizzazione sindacale, alcuni tratti comuni caratterizzano numerosi sviluppi recenti.

Innanzitutto, molti sindacati che operano nelle industrie o nelle occupazioni in declino sono stati assorbiti da sindacati più grandi. Ad esempio, i sindacati dei lavoratori del cuoio e del legno e degli agricoltori sono stati assorbiti da federazioni maggiori in Germania, Olanda, Svezia e Regno Unito. Inoltre, in molti altri paesi, si discute su fusioni che comprendano sindacati con iscrizioni in calo e con basi simili. Il

punto, qui, è che molti settori della tradizionale forza sindacale non hanno ora dimensioni sufficienti per sostenere un sindacato indipendente. Soltanto con la fusione i membri di tali sindacati possono restare nell'ambito del movimento sindacale.

In secondo luogo, la portata dell'attività di fusione sta modificando il ruolo e le politiche interne delle confederazioni sindacali e, in particolari circostanze, sta facendo discutere del futuro delle stesse. Storicamente le confederazioni sindacali hanno teso a dedicare gran parte delle loro risorse al sostegno dei sindacati più piccoli. Poiché i sindacati più piccoli erano incapaci di finanziare vaste ricerche, servizi tecnici e legali, il sostegno da parte delle confederazioni sindacali ha aumentato la qualità dei servizi offerti agli iscritti. Con l'assorbimento nell'ambito dei sindacati più grandi, questi servizi di sostegno delle confederazioni sindacali non sono più richiesti dai piccoli sindacati, poiché essi sono disponibili all'interno dell'organizzazione scaturita dalla fusione. Il ruolo di sostegno delle confederazioni sindacali sta, dunque, cambiando. Così pure le politiche interne delle confederazioni sindacali sono in continuo mutamento. Laddove le dimensioni delle associazioni determinano la forza del voto e il numero dei delegati, le fusioni hanno portato a mutati rapporti di potere.

Ad esempio, tra il 1922 e il 1993 la Transport and general workers' union (Tgwu) era il più grande sindacato britannico. Tuttavia, la fusione per formare l' Unison[1] ha prodotto un sindacato più grande del Tgwu all'interno del Tuc. Come pure il forte calo di adesioni nella National union of mineworkers (Num) ha prodotto una sua perdita di influenza.

In circostanze particolari, l'attività di fusione sta facendo discutere sul futuro delle confederazioni sindacali. La Ig Metall (Igm) in Germania, ad esempio, organizzerà circa il 40% delle associazioni totali affiliate alla Deutscher gewerkschaftsbund (Dgb) quando essa completerà il rilevamento dei sindacati di lavoratori tessili e del legno. L'enorme

1 L'Unison fu costituita nel 1993 dalla National and local government officer's association (Nalgo), dalla National union of public employees (Nupe) e dalla Confederation of health services employees (Cohse).

influenza della Igm, derivante dalla sua forza di voto, ha portato altri grandi sindacati a valutare se l'affiliazione alla Dgb sia ancora appropriata. In termini pratici: perché affiliarsi a una confederazione quando è possibile esercitare solo una minima influenza sulla politica della stessa? Un'altra caratteristica dell'attività di fusione in Germania è che altri grandi sindacati sono più attivamente impegnati di prima nei dibattiti sulla fusione, nello sforzo di impedire alla Igm di raggiungere una maggioranza complessiva nei membri della Dgb. Numerose fusioni sono state completate dalla Ig Chemie papier keramik (Igcpk) e dalla Ig Bau-steine-erden. Sono, inoltre, in atto fusioni che comprendono Öffentiliche dienste, transport und verkehr (Ötv), Handel, banken und versicherungen (Hbv), Ig Medien, Deutsche postgewerkschaft (Dpg) e Deutsche angestelltengewerkschaft (Dag). Se queste ultime fusioni avranno successo, si trasformerà l'organizzazione industriale che ha caratterizzato la struttura sindacale in Germania dal 1946. Inoltre l'associazione della Dag, che non è affiliata alla Dgb, sarà incorporata nel sindacato affiliato alla Dgb, influenzando così le questioni relative alle iscrizioni.

Una terza caratteristica delle recenti riforme strutturali è l'influenza esercitata dai cambiamenti della struttura contrattuale sull'esito della trasformazione strutturale del sindacato. Tale influenza non è più marcata rispetto alla Danimarca. Oltre all'attività di fusione, che ha ridotto il numero dei sindacati affiliati alla Landsorganisation i Danmark (Lo) di circa il 50% dal 1970, i sindacati danesi hanno fondato cinque cartelli sulla base di quello dell'industria, che sono responsabili dell'andamento della contrattazione in settori differenti. In altre parole, la riforma strutturale è stata introdotta sotto forma di cartelli per facilitare gli adattamenti ai cambiamenti della struttura contrattuale, dagli accordi nazionali a quelli aziendali. La decentralizzazione dei processi negoziali ha influenzato anche la riforma strutturale. Nel Regno Unito, ad esempio, la decentralizzazione contrattuale ha accelerato lo sviluppo dei sindacati conglomerati (Waddington 1995a). Con la fine della contrattazione di settore i vantaggi politici e industriali delle fusioni con altri sindacati dello stesso settore hanno teso a diminuire. Di conseguenza, molti sindacati si sono fusi con quelli che offrivano trattamenti migliori per quanto riguarda i servizi di supporto e di associazione piuttosto che con i sindacati con basi simili di reclutamento.

Infine, si dovrebbe notare che la riforma strutturale dei sindacati ha concentrato l'organizzazione nell'ambito degli Stati nazionali piuttosto che non entro confini nazionali incrociati. Benché si siano dibattute questioni specifiche riguardanti i sindacati di lavoratori postali e tipografici di diversi Stati membri, non è stato ancora raggiunto alcun accordo. Ad eccezione delle affiliazioni sovranazionali, l'organizzazione sindacale resta saldamente ancorata allo Stato nazionale. Tuttavia, rapporti di lavoro più stretti sono stati certamente incoraggiati dal coinvolgimento europeo, soprattutto nelle industrie dei trasporti. Un'ulteriore forma di rapporti più stretti di lavoro è stata sviluppata dalla Igcpk in Germania e dalla Gbm nel Regno Unito. L'accordo concluso dai due sindacati richiede loro di rappresentare gli iscritti che lavorano in Germania e nel Regno Unito. La Igcpk dovrebbe rappresentare, pertanto, un membro Gbm che lavora in Germania e viceversa. Resta da vedere come questo accordo funzionerà in pratica. Ad esempio, la Gbm recluta lavoratori nel campo dell'ingegneria e delle costruzioni, la Igcpk non ha diritti di rappresentanza in queste due industrie in Germania. Non sembra probabile che i sindacati nel campo dell'ingegneria e dell'edilizia in Germania cederanno prontamente i diritti di rappresentanza alla Igcpk al fine di rappresentare i membri della Gbm. Tuttavia, i funzionari di grado più elevato dei due sindacati hanno accolto l'iniziativa come il primo passo verso una maggiore cooperazione e la creazione di un sindacato europeo. Un'iniziativa di maggiore portata viene proposta dalla Federazione europea dei metallurgici, il che fa intuire che ci sarà un'associazione comune per i metallurgici in tutta Europa.

Articolazione e coesione

Le iniziative volte a reclutare la nuova forza lavoro e la riforma strutturale del sindacato hanno portato a una maggiore eterogeneità nelle iscrizioni. In molti sindacati l'eterogeneità sta aumentando mentre le iscrizioni complessive calano. La crescente eterogeneità ha evidenziato questioni concernenti l'articolazione del sindacato, la coesione e l'aggregazione di interessi. In breve, si possono creare nuove forme di solidarietà nell'ambito dei sindacati? Limitiamo i nostri commenti all'indi-

viduazione di forme diverse prese nella rottura dell'articolazione sindacale (per maggiori informazioni si veda Hyman 1997).

Secondo Crouch, un movimento sindacale articolato è "uno in cui forti rapporti di interdipendenza uniscono diversi livelli verticali" (1992, p. 54). È evidente che nei paesi in cui le strutture sindacali sono altamente articolate, come ad esempio in Belgio e in Svezia, l'associazione sindacale è più stabile (Hancke 1993; Kjiellberg 1983). Così pure movimenti sindacali altamente articolati sono in grado di coordinare la formulazione e l'attuazione delle politiche. Dal 1980, tuttavia, pochissimi movimenti sindacali in Europa occidentale sono stati in grado di mantenere l'articolazione, benché ci siano notevoli differenze nella forma del suo declino. Si è notato che la crisi fondamentale dell'articolazione ha riguardato l'isolamento dell'organizzazione sul luogo di lavoro, aumentando così la competizione tra le confederazioni e mutando i rapporti tra federazioni e sindacati affiliati. Laddove i sindacati sono debolmente organizzati è difficile impedire lo sfruttamento da parte di organizzazioni sindacali più deboli. Così pure esercitare un'influenza a livello nazionale è più problematico in circostanze in cui i sindacati sono incapaci di aggregare gli interessi divergenti dei propri iscritti.

L'Italia e il Regno Unito illustrano forme diverse di fallimento nell'articolare l'organizzazione sul luogo di lavoro. La rapida crescita di sindacati nati sul luogo di lavoro in Italia (comitati di base o Cobas), indipendenti dai sindacati e dalle federazioni istituzionali, ha ridotto notevolmente le opportunità di sindacalismo articolato durante gli anni Ottanta. I dirigenti dell'organizzazione sindacale locale hanno cercato di porre al centro dei programmi contrattuali un numero crescente di questioni di livello locale. Tuttavia, la riforma del sistema di rappresentanza del luogo di lavoro durante gli anni Ottanta, in parte sollecitata dalla politica sindacale nazionale, ha ripristinato parzialmente il rapporto dell'organizzazione sindacale sul luogo di lavoro (Regalia, Regini 1998). Così pure la decentralizzazione della contrattazione collettiva nel Regno Unito ha reso l'articolazione tra l'organizzazione sindacale sul luogo di lavoro e i centri regionali e nazionali più difficile da sostenere. Tale questione è particolarmente evidente nell'industria, in cui la decentralizzazione è più pronunciata, se paragonata al settore pubblico, laddove esistono ancora molti tratti caratteristici della contrattazione nazionale.

Danimarca e Svezia illustrano una seconda forma di declino dell'articolazione: la nascita di confederazioni competitive. In Danimarca e in Svezia la crescita del sindacalismo dei colletti bianchi, congiunta all'organizzazione di tali lavoratori in confederazioni separate dai lavoratori manuali, ha portato a dispute interconfederali. In Danimarca il Funktionärernes og tjenestemändenes fällesrad (Ftf) e l'Akademikernes centralorganisation (Ac) organizzano, ora, oltre un milione di membri, in rapporto a un milione e 400 mila membri del Lo. In Svezia è evidente un modello simile, poiché le associazioni combinate della Tjänstenmännes central organisation (Tco) e della Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), rispettivamente le confederazioni sindacali dei colletti bianchi e dei professionisti, si avvicinano a quelle della Landsorganisationen i Sverige (Lo), tradizionalmente la confederazione sindacale principale dei lavoratori manuali. Dal momento che la Lo ha perduto la sua posizione dominante, è emersa una miriade di alleanze tra i blocchi sindacali competitivi, che ha contribuito al "grande conflitto" del 1980, ha impedito lo sviluppo di posizioni sindacali concordate e, a sua volta, ha consentito ai datori di lavoro di sfruttare le differenze tra i sindacati (Kjielberg 1992; Hammarström 1994).

In terzo luogo, l'articolazione è diminuita in virtù dell'indebolimento dei collegamenti tra le federazioni sindacali e i loro sindacati affiliati. Numerose federazioni sindacali hanno pochi poteri costituzionali sulle attività e sulle politiche degli affiliati. Ad esempio, fatta eccezione per il potere di espellere un affiliato, la posizione della Tuc e della Dgb relativa ai propri sindacati affiliati si basa sulla capacità di generare vaste alleanze interne.

Durante gli anni Settanta la Tuc era in grado di rafforzare la sua posizione relativa ai sindacati affiliati attraverso due meccanismi. Innanzitutto, la Tuc giudicava le dispute tra sindacati. In secondo luogo, la Tuc fungeva da canale verso il governo. La legislazione decretata dal governo conservatore indebolì il ruolo della Tuc nel risolvere le dispute sindacali e, in maniera più significativa, lo smantellamento delle istituzioni tripartite eliminò il ruolo della Tuc come canale per il governo. Questi cambiamenti indebolirono il ruolo della Tuc tra i suoi sindacati affiliati e avviarono una più ampia revisione interna del proprio ruolo (Waddington 1995b). Così pure, le dispute tra i sindacati affiliati alla Dgb, i cambiamenti dei relativi livelli di associazionismo e le fusioni tra affiliati hanno reso più difficile il compito della Dgb di assicurarsi

alleanze sindacali più ampie su questioni politiche. Di conseguenza, l'influenza della Dgb è diminuita e i sindacati affiliati individuali hanno assunto maggiore importanza.

3. Sin dagli anni Settanta l'enfasi delle relazioni industriali europee si è spostata dalla concertazione, dal neocorporativismo e dalla politica, all'industriale e, più specificatamente, all'azienda (Regini 1992; Locke; Kochan 1995). Tali spostamenti hanno coinciso con il declino della militanza lavorativa e con l'assunzione da parte dei datori di lavoro di un ruolo guida più significativo nel cambiamento per adattarsi a nuove forme di competizione internazionale. Questo spostamento verso l'azienda è stato facilitato, benché per gradi differenti, dalla deregulation statale dei termini in cui il lavoro è usato. Tale deregulation ha incoraggiato la crescita di impiego a tempo parziale e temporaneo, soprattutto in Italia, in Olanda, in Spagna e nel Regno Unito. La privatizzazione ha, inoltre, posto una maggiore enfasi sull'azienda e, in circostanze particolari, ha disturbato l'unione sindacale, riducendo così ulteriormente i livelli delle iscrizioni. Benché l'adattamento alla competizione internazionale non sia né universale né semplice, tre fattori influiscono direttamente sull'organizzazione sindacale e sui rapporti tra i sindacati e i loro membri: la decentralizzazione e la copertura contrattuale, l'introduzione di nuove forme di partecipazione e le forme di rappresentanza dei lavoratori sul luogo di lavoro, quali ad esempio i comitati aziendali. Poiché Ida Regalia affronta, inter alia, la rappresentanza sul luogo di lavoro (1997, p. 551), affronteremo subito i primi due di questi fattori. Benché varino notevolmente nella forma istituzionale, essi sollevano questioni concernenti i rapporti chiave individuati in questo saggio tra sindacato e iscritti e tra sindacato e organizzazione del luogo di lavoro. La parte finale di questa sezione valuta le pressioni che vanno a gravare su questo rapporto in diverse circostanze istituzionali e individua alcune delle risposte date dai sindacati al cambiamento condotto dai datori di lavoro.

La decentralizzazione e la copertura della contrattazione

Le istituzioni di contrattazione collettiva sono volte a facilitare la crescita economica incoraggiando, ceteris paribus, l'impegno del lavoratore. La contrattazione collettiva ha stabilito un livello minimo al di

sotto del quale i salari non possono essere portati. Tuttavia, i neoliberisti sono contrari a tale ortodossia istituzionalista e propongono di smantellare le istituzioni di contrattazione collettiva, poiché esse limitano il funzionamento del libero mercato. Gli istituzionalisti e i neoliberisti discutono, pertanto, sul fatto se la contrattazione collettiva abbia un ruolo nell'economia moderna. Senza ombra di dubbio, l'influenza del neoliberismo è aumentata negli ultimi anni. Molti aspetti decisionali sono stati decentralizzati al livello aziendale. Ciò ha comportato un allontanamento dalle disposizioni contrattuali nazionali e neocorporativiste verso livelli locali di accordo. In molti paesi alla decentralizzazione si accompagna l'emergere della debolezza nella copertura della contrattazione collettiva. Katz (1993, pp. 13-16) individua tre ragioni specifiche per promuovere la decentralizzazione:

a. cambiamenti del potere contrattuale: laddove la centralizzazione ha rappresentato un successo per i sindacati, perché ha sottratto i salari alla competizione, la decentralizzazione rappresenta un'inversione;

b. cambiamenti nell'organizzazione del lavoro: la ristrutturazione della forza lavoro sulla base di nuove tecnologie e le nuove forme di organizzazione hanno richiesto adattamenti a livello locale;

c. diversificazione della struttura societaria o degli interessi dei lavoratori: la decentralizzazione è il prodotto della decentralizzazione societaria e facilita l'indipendenza delle unità di affari o dei centri di profitto; alla ristrutturazione societaria, si ritiene si accompagni la disgregazione della solidarietà dei lavoratori, riducendo così l'attrazione della contrattazione centralizzata al sindacato.

Le forme di decentralizzazione cambiano da paese a paese, giacché riflettono le diverse condizioni politiche e istituzionali prevalenti quando essa ha avuto inizio.

Molte delle iniziative di decentralizzazione, tuttavia, hanno avuto luogo su uno sfondo di patti sociali tripartiti. Durante la metà degli anni Novanta i patti sociali neocorporativisti o gli accordi di politica salariale furono attuati in Irlanda (1987), in Italia (1993), in Finlandia (1995) e in Portogallo (1996) al fine di creare un ambiente macroeconomico stabile con l'obiettivo di ridurre l'inflazione e la disoccupazione. Natural-

mente tali sviluppi presumono una certa centralizzazione della contrattazione collettiva e un coinvolgimento sindacale a livello nazionale (Fajertag, Pochet 1997). La tendenza alla centralizzazione ha, inoltre, richiesto che molti sindacati agissero a livello locale.

In Svezia ordinamenti neocorporativisti altamente stabili hanno prevalso fino agli anni Ottanta, in Finlandia essi hanno prevalso fino ai primi anni Novanta e in Danimarca essi rimangono largamente al loro posto. Tuttavia, gli sviluppi recenti sono caratterizzati da una "decentralizzazione centralizzata", in cui le associazioni centrali dei lavoratori mantengono un ruolo strategico nella gestione della decentralizzazione. Le organizzazioni centrali dei lavoratori in Danimarca e in Svezia hanno mantenuto questo loro ruolo strategico organizzando numerosi cartelli di associazioni datoriali, attraverso cui vengono conclusi gli accordi riguardanti le piccole e medie imprese e istituendo, inoltre, una serie di funzioni di supporto, cui possono fare ricorso i lavoratori affiliati quando conducono la contrattazione. La decentralizzazione nel settore pubblico in Danimarca e in Svezia è associata all'introduzione di tassi salariali differenziati e individualizzati, contrattati a livello locale nell'ambito di una cornice stabilita dagli accordi nazionali. Parte integrante di questo modello di decentralizzazione centralizzata sono dei livelli relativamente alti di copertura contrattuale. La copertura contrattuale si stima ammonti all'83% dei lavoratori in Svezia, al 95% in Finlandia e al 74% in Danimarca (Traxler 1996). Tuttavia, una recente indagine danese rivela che la copertura contrattuale è molto più bassa della media nazionale tra gli impiegati salariati e tra i lavoratori dei servizi del settore privato e ciò è dovuto, innanzitutto, alla riluttanza da parte dei datori di lavoro ad unirsi alle associazioni di lavoratori (Scheuer 1997).

Contrariamente alla Danimarca e alla Svezia, la stabilità istituzionale caratterizza le disposizioni in materia di contrattazione in Austria e in Germania. Nonostante la forte pressione esercitata dalle piccole e medie imprese, le associazioni di datori di lavoro sono rimaste in gran parte intatte e hanno mantenuto una funzione coordinatrice nella contrattazione. In pratica, la decentralizzazione sta prendendo la forma di una serie più ampia rispetto a prima di questioni che vengono affrontate nei comitati aziendali. In Germania, in seguito alla riunificazione, l'uso di "clausole aperte" (Öffnungsklauseln) si è sviluppato rapidamente, af-

finché si potessero stabilire i termini specifici dell'azienda nell'ambito della contrattazione aziendale. Durante il 1997 si concordò la prima clausola aperta sui salari. Ciò interessò l'industria chimica e consentì alle aziende di ridurre i salari fino al 10% per un periodo limitato di tempo per salvare i posti di lavoro o per migliorare la competitività. Sono seguiti sviluppi simili in altri settori, inclusa la potente industria ingegneristica. In entrambi i paesi la copertura della contrattazione collettiva è alta (Austria, 98%; Germania occidentale, 82%; cfr. Traxler 1996). Tuttavia, i comitati aziendali sono più scarsi nei servizi del settore privato e tra i colletti bianchi, una situazione replicata in termini di organizzazione del luogo di lavoro da parte dei sindacati (Jacobi, 1992). In altre parole, nelle zone di probabile crescita di impiego, la rappresentanza del luogo di lavoro in Germania è al suo punto più basso.

In Belgio, in Olanda e nel Lussemburgo dei passi verso l'azienda sono stati compiuti senza disturbare troppo le istituzioni esistenti, dal momento che "il profondo radicamento delle istituzioni delle relazioni industriali nella vita nazionale e il fatto che i lavoratori possono di solito ottenere la flessibilità a livello aziendale quando lo vogliono, inibisce i cambiamenti dei meccanismi ereditati di regolamentazione" (Crouch 1994, p. 217). Benché alcune istituzioni nazionali siano state rimosse in Belgio durante i primi anni Ottanta, la maggior parte di esse furono ripristinate subito dopo. Vi sono notevoli differenze nella copertura della contrattazione: in Belgio il 90% e in Olanda il 71% nel 1990 (in discesa rispetto al 76% del 1989, Traxler 1996). Il caso olandese replica, tuttavia, i paesi sopra menzionati nella misura in cui si tratta di servizi del settore privato, che tendono a essere esclusi dalla contrattazione (Valkenburg 1995).

In Italia e in Irlanda non c'è alcuna tendenza universale apparente nella struttura della contrattazione. Se c'è un modello, si tratta di un modello di oscillazione. Durante gli anni Ottanta alcune istituzioni di contrattazione furono smantellate, ma non su una base consistente tra le industrie. Nuovi sforzi per trovare soluzioni neocorporativiste furono sollecitate in Irlanda durante i primi anni Novanta (Von Prondzynski 1992) e in Italia a partire dalla metà degli anni Novanta (Regalia, Regini 1998). Così pure, è difficile categorizzare la direzione del cambiamento in Francia, in Portogallo e in Spagna, giacché gli sforzi di istitu-

zionalizzare gli accordi di contrattazione sono stati fortemente presenti dal 1980. Di conseguenza, le istituzioni di contrattazione si sono rafforzate a livello aziendale, settoriale e nazionale, anche se con risultati misti (Goetschy, Rozenblatt 1992; Martinez-Lucio 1992; Barreto 1992).

In Francia e in Portogallo l'istituzionalizzazione ha provocato un notevole aumento della copertura della contrattazione collettiva durante gli anni Ottanta, che è arrivata, rispettivamente, al 92% e al 79% (Traxler 1996). La crescita della copertura contrattuale in Portogallo ha, inoltre, coinciso con l'attuazione di una forma di patto sociale neocorporativista. Un esempio significativo dell'espansione in Francia è rappresentato dalla Confédération française démocratique du travail (Cfdt) che ha assicurato i diritti sindacali anche ai lavoratori di McDonalds, una società che ha resistito alla sindacalizzazione in molti paesi membri dell'Ue (Irs 1996). La debolezza della copertura contrattuale in Portogallo e in Spagna, tuttavia, resta nei servizi del settore privato, dove i lavoratori resistono alla sindacalizzazione e all'impegno nella contrattazione.

Nel Regno Unito la decentralizzazione è stata ampia ed è stata accompagnata dallo smantellamento di istituzioni di contrattazione di lunga data. Le associazioni di datori di lavoro sono crollate in molte industrie e i sindacati sono stati esclusi da un qualsiasi ruolo nella formulazione di politica macroeconomica. Il regolamento dei salari e delle condizioni in molte società più grandi è stato decentrato alle unità di affari o a livello aziendale, spesso entro i limiti stabiliti negli uffici principali della società.

Il Regno Unito rappresenta, pertanto, un punto estremo nel continuum centralizzazione-decentralizzazione in Europa, contrassegnato dal suo carattere "disorganizzato". Inoltre, la copertura della contrattazione collettiva è calata sensibilmente dal 72% al 47% entro il 1990 (Brown 1993). Ad eccezione di alcune aree di commercio al dettaglio, del ramo bancario e assicurativo, i sindacati e la contrattazione sono pressoché inesistenti nei servizi del settore privato. Inoltre, i datori di lavoro hanno attivamente misconosciuto una rappresentanza sindacale per i colletti bianchi.

Le implicazioni della decentralizzazione e la debolezza nella copertura della contrattazione per l'organizzazione sindacale sono vaste

quanto gli sviluppi stessi. I sindacati richiedono, ora, di fornire i servizi di contrattazione collettiva su una scala più ampia dei livelli precedenti. Tuttavia, tre caratteristiche sono di particolare importanza.

1. La forma istituzionale di decentralizzazione differisce da paese a paese, rendendo difficile ai sindacati stabilire la "prassi migliore". Numerosi cambiamenti nella struttura sindacale sopra menzionati riflettono la gamma delle opzioni disponibili. Comune a tutte queste opzioni è il bisogno di rivedere i rapporti tra l'organizzazione sindacale centrale e quella sul luogo di lavoro.
2. Poiché un maggior numero di questioni sono affrontate nell'ambito del luogo di lavoro, i sindacati dovranno valutare la qualità del supporto che forniscono ai loro iscritti in tale ambito. Laddove le iscrizioni ai sindacati stanno diminuendo, è forse necessario prendere qualche decisione difficile per ripartire le risorse scarse.
3. La copertura della contrattazione tende a indebolirsi laddove la crescita dell'impiego è probabile che sia più forte, nei servizi del settore privato e tra i colletti bianchi. Sarà necessario estendere la contrattazione e l'organizzazione sindacale in quelle aree, al fine di esercitare un influsso sui termini e sulle condizioni.

Partecipazione e impegno del lavoratore

Alla decentralizzazione si accompagnano misure introdotte dai datori di lavoro per aumentare la flessibilità nell'organizzazione del lavoro e nella utilizzazione della manodopera. Gli approcci alla flessibilità sono stati diversi tra i datori di lavoro. A un estremo del continuum, i datori di lavoro enfatizzano la rimozione dei limiti dell'accomodamento post-bellico come chiave per ottenere la flessibilità. Questo può implicare l'esclusione dei sindacati o la resistenza di una presenza sindacale sul luogo di lavoro. È, inoltre, molto più probabile che tali datori di lavoro cerchino di migliorare la competitività riducendo i costi piuttosto che introducendo nuovi metodi di lavoro. I datori di lavoro che assumono tale approccio alla flessibilità sono vicini agli ideali neoliberisti. All'altro estremo del continuum ci sono i datori di lavoro che si sforzano

di introdurre nuove pratiche sul luogo di lavoro e nuove forme di mercato del lavoro interno e di stimolare l'impegno dei lavoratori. La Carta verde della Commissione europea ribadisce il proprio impegno in tale direzione, basata su "elevate capacità, elevata produttività, elevata qualità e buoni redditi effettivi" (Commissione delle Comunità europee 1997). Mentre questo approccio non minaccia direttamente una presenza sindacale, esso pone in discussione molte pratiche sindacali tradizionali e, spesso, richiede risposte innovative da parte dei sindacati. La maggior parte dei datori di lavoro si pongono in posizioni diverse tra questi due estremi. Il nostro scopo è quello di individuare alcune delle misure più comuni introdotte dai datori di lavoro e di suggerire le loro implicazioni per l'organizzazione sindacale.

Le forme di partecipazione sono centrali a molti approcci volti a ottenere una maggiore flessibilità sul luogo di lavoro. Due forme di partecipazione diretta sono state introdotte su una base più ampia negli ultimi anni: la partecipazione finanziaria e il coinvolgimento dei lavoratori nella risoluzione dei problemi; ad esempio, attraverso il lavoro di squadra, i circoli e la gestione della qualità.

Durante gli anni Settanta molti movimenti sindacali si sono impegnati in campagne per garantire forme di democrazia economica. Benché alcuni successi duraturi siano stati ottenuti in Svezia, la maggior parte di queste campagne si sono disperse durante gli anni Ottanta e sono state seguite dagli sforzi manageriali di incoraggiare la partecipazione finanziaria, legando così il salario alla prestazione dell'impresa e ampliando gli accordi sulla partecipazione alla proprietà dei lavoratori. Questi schemi sono volti a promuovere l'impegno del lavoratore verso l'impresa e hanno aumentato la copertura nella maggior parte degli Stati membri dell'Ue dal 1980, sebbene restino le differenze nazionali. Tradizionalmente la maggior parte dei sindacati sono scettici, se non contrari, agli schemi di partecipazione finanziaria, poiché essi tendono a essere unilateralmente introdotti dai dirigenti, accrescendo le diseguaglianze sul luogo di lavoro e riducendo l'influenza della contrattazione collettiva. Tuttavia, in paesi come la Francia, dove gli schemi di partecipazione finanziaria sono regolati dalla legislazione, che obbliga i dirigenti a stabilire i termini degli schemi di partecipazione ai profitti con i rappresentanti dei lavoratori, i sindacati hanno di recente adottato ap-

procci più pragmatici, basati su un accordo di garanzia sui termini dell'attuazione. Il contrasto tra l'approccio francese e quello belga e britannico spiega in un certo qual modo la visione dei sindacati su tali schemi. In Belgio e nel Regno Unito gli schemi di partecipazione finanziaria tendono a essere introdotti unilateralmente dai dirigenti che li hanno spesso usati come parte di una strategia per escludere i sindacati (Vaughan-Whitehead 1996). Tuttavia, alcuni sindacati locali stanno, ora, cercando di influenzare l'attuazione di tali schemi, dato l'interesse espresso verso di essi dagli iscritti. In altre parole, l'opposizione da parte dei sindacati a livello nazionale è indebolita dagli sviluppi delle iniziative a livello locale.

Una seconda forma diretta di partecipazione, che ha aumentato la copertura negli ultimi anni, è la partecipazione al processo decisionale sul luogo di lavoro. Numerose forme di partecipazione sono state introdotte dai datori di lavoro per creare la flessibilità sul luogo di lavoro attraverso l'impegno. Tali forme vanno dai gruppi di lavoro autonomi, in cui i lavoratori hanno una qualche autonomia nel controllo e sull'andamento del proprio lavoro, all'uso maggiore di schemi propositivi, collegati talvolta a una ricompensa in contanti se una proposta viene attuata a costi contenuti.

I sindacati danesi e svedesi hanno tradizionalmente perseguito un interesse nel processo decisionale lavorativo, soprattutto negli istituti dell'inquadramento, dell'ambiente e dell'organizzazione del lavoro (Sandberg 1995).

Altrove, fino alla fine degli anni Settanta, i sindacati hanno avuto invece la tendenza a contrastare la partecipazione diretta, nella convinzione che potesse portare alla marginalizzazione del sindacato sul luogo di lavoro. Gran parte di questa opposizione "di principio" si è dispersa, però, durante gli anni Ottanta, sotto l'influenza di tre fattori: la promozione statale, l'accettazione da parte dei lavoratori e il numero di schemi imposti unilateralmente dai datori di lavoro. Le vicende della Francia, Germania e Regno Unito illustrano questa serie di influenze.

Durante i primi anni Ottanta in Francia il governo socialista ha sottoscritto alcuni accordi informali esistenti riguardo ai diritti alla partecipazione diretta ai processi decisionali sull'organizzazione del lavoro (le droit d'expression). Queste misure interessano principalmente l'am-

biente lavorativo. Tuttavia, l'entusiasmo che sosteneva questa iniziativa svanì dinanzi agli alti livelli di disoccupazione durante la metà degli anni Ottanta e alle divisioni tra i sindacati nei confronti della partecipazione diretta (Pinaud 1996). In altre parole, le circostanze economiche e politiche indebolirono le iniziative statali, liberando il campo a schemi imposti dai datori di lavoro.

In Germania la combinazione fra organizzazione sindacale ben articolata e comitati aziendali sostenuti legalmente ha consentito ai sindacati maggiori di spostare la propria posizione da un atteggiamento di opposizione a una di sostegno agli schemi di partecipazione diretta sul luogo di lavoro, alla condizione di stipulare un accordo prima dell'attuazione. Questo spostamento fu inizialmente condizionato dall'accettazione della partecipazione diretta da parte dei lavoratori (Müller-Jentsch, Sperling 1995). Insistendo che gli accordi di fabbrica sulla partecipazione diretta fossero concordati prima dell'attuazione degli schemi, i sindacati, in collaborazione con i comitati aziendali, hanno potuto ampliare l'agenda contrattuale. In particolare, una maggiore priorità è stata posta sulle questioni riguardanti la formazione, per garantire che tutti i membri di un squadra fossero in grado di adempiere ai doveri richiesti dalla squadra stessa (Streeck 1993). Lo scopo di un programma sulla formazione ha così promosso forme funzionali piuttosto che numeriche di flessibilità.

Benché molti sindacati nel Regno Unito restino formalmente contrari a forme di partecipazione diretta, il folto numero di tali forme, unilateralmente imposte dai datori di lavoro, le mette in pratica in modo formale. Di conseguenza, l'organizzazione sindacale in molti luoghi di lavoro è stata lasciata a se stessa. Laddove l'organizzazione del luogo di lavoro è forte, è stato possibile collocare i rappresentanti sindacali in posizioni chiave nell'ambito dello schema di partecipazione diretta, ad esempio come capisquadra, conservando così alcuni dei controlli tradizionali sul posto di lavoro. Tuttavia, tale sviluppo rappresenta un'eccezione. Laddove, invece, è presente un'organizzazione sindacale meno forte, molte forme di partecipazione diretta hanno contribuito all'esclusione sindacale (Smith, Morton 1993). In altre parole, la caratteristica contrattuale contrastante del Regno Unito resta al suo posto e influenza la politica dei partiti e i risultati quando vengono introdotte forme di

partecipazione diretta. Laddove i sindacati non hanno stabilito una presenza, gli schemi di partecipazione diretta favoriscono l'impegno del lavoratore verso l'azienda, ma non spiegano il fallimento della sindacalizzazione.

Forme di influenza sindacali sul luogo di lavoro

In molti paesi l'evidenza dei fatti suggerisce una maggiore probabilità di introdurre innovazioni nella partecipazione e nella organizzazione del lavoro da parte dei dirigenti di luoghi di lavoro sindacalizzati (Eaton, Voos 1992). Inoltre, in assenza della sindacalizzazione, i dirigenti appaiono meno propensi ad attuare i cambiamenti con il risultato che le bleak houses di dickensiana memoria restano, caratterizzate da salari bassi, scarse abilità e poca responsabilità (Sisson 1993).La questione centrale è la portata dell'influenza che i sindacati possono esercitare sulla natura e sulla forma della ristrutturazione del luogo di lavoro. Diversi ruoli istituzionali modificano chiaramente l'influenza che i sindacati possono esercitare. Abbiamo individuato tre varianti istituzionali per illustrare il modello di influenza. La prima si può chiamare contrattazione avversa e ha caratterizzato le vicende sindacali del Regno Unito negli anni Ottanta e Novanta. La seconda variante è quella della debole regolamentazione istituzionale, che caratterizza la Francia, il Portogallo e la Spagna. La terza variante è quella della forte regolamentazione istituzionale, dove la cornice legale promuove la contrattazione sociale e l'integrazione dell'organizzazione sul luogo di lavoro nel processo decisionale dirigenziale, come in Austria, in Germania e in Svezia.

Nel Regno Unito i datori di lavoro hanno ristrutturato senza cercare di stabilire un consenso con i sindacati. Questo approccio avverso è stato promosso dal programma economico e politico neoliberale dei governi conservatori dal 1979, di cui faceva parte integrante l'esclusione dell'influenza sindacale. Gli atteggiamenti "loro e noi" restano saldamente radicati sul luogo di lavoro e molti schemi di partecipazione sono volti a garantire l'impegno dei lavoratori verso l'azienda a scapito di quello verso il sindacato. Tuttavia, l'evidenza dei fatti suggerisce che nei luoghi di lavoro fortemente sindacalizzati è possibile per i sindacali-

sti rimpiazzare alcune delle perdite subite con l'introduzione della ristrutturazione del luogo di lavoro, collocando i delegati sindacali nella posizione di capisquadra, creando progetti di comunicazione per garantire che vengano mantenuti dei collegamenti tra le fabbriche e negoziando per la introduzione di parametri orientati verso i lavoratori (Martinez-Lucio, Weston 1995). Il rapido tasso di decentralizzazione della contrattazione ha, inoltre, interessato sfavorevolmente l'articolazione e la coesione sindacali. Nello sforzo di attenuare l'impatto di tali sviluppi sfavorevoli, la Tuc e numerosi sindacati affiliati hanno difeso "la partnership sociale" sul luogo di lavoro, laddove questioni di interesse comune per i datori di lavoro e per i sindacalisti, come ad esempio la formazione, la garanzia del lavoro, la salute e la sicurezza, vengono affrontate insieme. Questa iniziativa nazionale deve, tuttavia, essere approvata dalla Confederation of british industry (Cbi), la più grande confederazione datoriale, e deve penetrare nella maggior parte dei luoghi di lavoro, dove gli sforzi per intensificare il lavoro hanno fatto sì che gli atteggiamenti dirigenziali divenissero la fonte principale delle lagnanze dei lavoratori (Waddington, Whiston 1995). Inoltre, sembra che i datori di lavoro stiano ora agendo strategicamente nell'apprestarsi a misconoscere i sindacati di gruppi di lavoratori relativamente ben organizzati (Claydon 1996). In altre parole, se la partnership sociale si deve diffondere nel Regno Unito, i datori di lavoro, come pure i sindacalisti, devono abbandonare l'approccio avverso alla contrattazione. Poiché molte istituzioni attraverso cui probabilmente è stata favorita la partnership sociale sono state smantellate dopo il 1979, è difficile immaginare come questa trasformazione sarà realizzata a breve termine.

In contrasto con l'impeto deregolatorio che caratterizza gli sviluppi nel Regno Unito, in Francia, Portogallo e Spagna sono state promosse delle iniziative per regolare i rapporti tra datori di lavoro e sindacati, integrando così l'organizzazione sindacale del luogo di lavoro con il processo decisionale dirigenziale. L'esempio più significativo di questo spostamento verso la base legale sono state in Francia le riforme Auroux del 1982, che hanno esteso la protezione legale all'organizzazione sindacale locale in tutti i luoghi di lavoro, indipendentemente dalle dimensioni, e hanno obbligato i datori di lavoro a una serie di contrattazioni annuali sui salari, sugli orari di lavoro e su altri istituti contrattua-

li. Il tempo da dedicare all'attività sindacale è migliorato per gli attivisti locali come pure la divulgazione di informazioni. Benché non così vasta come le riforme Auroux, la base legale in Portogallo ha garantito alle commisões de trabalhadores (commissioni di lavoratori) i diritti di consultazione sulla ristrutturazione e sulle decisioni concernenti gli orari di lavoro e la selezione (Berreto 1992), mentre in Spagna la ley organica de libertad (legge di libertà sindacale) fornisce un supporto statutario per le filiali sindacali e specifica i servizi nel luogo di lavoro per gli attivisti sindacali locali (Martinez-Lucio 1992).

Per i sindacati tali riforme hanno prodotto pressioni contraddittorie. È stato anticipato che queste riforme avrebbero condotto a un nuovo rapporto tra datori di lavoro e sindacati in Francia (Erbés-Seguin 1984). Tuttavia, la partecipazione nelle istituzioni sul luogo di lavoro resta attenuata (Wilson 1991) e si pensa che la loro introduzione abbia accelerato il calo delle iscrizioni (Goetschy, Rozenblatt 1992). Sebbene i sindacalisti francesi locali siano stati in grado di concludere un numero crescente di accordi locali e abbiano esteso la portata dell'agenda contrattuale (Boulin 1996), i loro collegamenti con le organizzazioni nazionali restano critiche. In talune circostanze la contrattazione locale ha sostituito l'impegno della contrattazione nazionale, mettendo così ulteriormente a repentaglio l'articolazione sindacale e rendendo più difficile mantenere una posizione sindacale comune al di là delle località. In Portogallo e in Spagna esistono pressioni simili, poiché la debole organizzazione sindacale centrale non è in grado di sostenere il vasto numero di iniziative sindacali locali (Barreto 1992; Escobar 1995). I sindacati in Francia, in Portogallo e in Spagna si basano essenzialmente sulla loro capacità di mobilitazione nazionale. Sul luogo di lavoro essi sono relativamente deboli, nonostante ci siano istituzioni attraverso le quali potrebbero esercitare un'influenza sui cambiamenti nel luogo di lavoro.

Laddove i sindacati sono articolati e integrati nel processo decisionale dirigenziale, essi sono in una posizione migliore per influenzare i cambiamenti sul luogo di lavoro (Turner 1991, p. 241). Certamente nei paesi in cui la cornice legale nazionale ha incoraggiato il dialogo sociale, i sindacati si sono adattati più rapidamente al cambiamento del luogo di lavoro e sono stati capaci di sviluppare, se non talvolta di attuare, un programma alternativo. Il caso della Ig Metall in Germania è signifi-

cativo sotto due aspetti. Innanzitutto, il sindacato ha sviluppato una proposta di massima per un coinvolgimento nella partecipazione diretta (Turner 1992, p. 229). In secondo luogo, esso ha cercato di attuare un programma di formazione unitamente al cambiamento del luogo di lavoro, di cui i membri beneficiano direttamente (Mahnkopf 1992). In pratica, il coinvolgimento sindacale nella ristrutturazione del luogo di lavoro ha evidenziato la flessibilità funzionale piuttosto che numerica. Gli alti livelli di formazione in Germania hanno facilitato tale strategia. Una simile strategia sarebbe difficile da attuare in larghe parti dell'economia britannica a causa dell'enfasi che viene posta sulla flessibilità numerica e del disinteresse nei confronti delle capacità lavorative. Tuttavia, programmi simili sono stati introdotti dalla Lo in Danimarca e, sotto un forte influsso da parte della Metallarbetereförbundet, dalla Lo in Svezia, dove si pone anche l'accento sulla formazione e sulle capacità lavorative.

4. Gli sviluppi sovranazionali contrastano con la decentralizzazione e l'accentuazione della politica locale che caratterizza le tendenze nazionali. Due caratteristiche dell'ambiente sovranazionale hanno avuto degli effetti particolarmente vasti sulla manodopera organizzata. In primo luogo, l'accresciuta competizione internazionale, congiunta alla crescita di corporazioni transnazionali, ha indebolito la posizione dei sindacati, che restano saldamente organizzati su base nazionale. In realtà, se gli sviluppi sovranazionali portano a una diminuzione dell'influsso nazionale, come previsto nella prima analisi neofunzionalista (Haas 1957), la manodopera è più forte nel punto di diminuzione dell'influenza. In secondo luogo, il ringiovanimento dell'integrazione europea sotto forma di Atto unico europeo, del Trattato di Maastricht e delle proposte per l'Unione monetaria europea (Ume), ha bisogno di un'organizzazione e di un'attività sovranazionali al fine di influenzare la formulazione della politica. Le valutazioni dell'impatto di tali sviluppi sono di vasta portata, come gli sviluppi stessi. In una nota ottimistica, Jacobi (1996) vede l'Ume come probabile acceleratore dell'introduzione della contrattazione collettiva europea, attraverso la quale un'influenza sindacale sarebbe certa. Un esito più pessimistico è previsto da Streeck (1995). Egli vede il processo di integrazione europea come strutturalmente prevenuto nei confronti del capitale e, in particolare, verso il neoliberalismo. Lo spostamento verso la fissazione degli standard minimi nel Pro-

gramma di azione del 1990 e l'allontanamento da un'armonizzazione diretta verso l'alto, che informò le iniziative di politica sociale durante gli anni Settanta, si è osservato come sia indicativo della posizione contraddittoria assunta dai sindacati nello sforzo di garantire una protezione maggiore per i lavoratori entro un ordine politico che essi stanno cercando allo stesso tempo di trasformare.

Non v'è dubbio che gli impedimenti strutturali limitano l'agenda dei lavoratori. L'assenza di associazioni datoriali appropriate e la debolezza nelle competenze delle diverse istituzioni dell'Ue nei rapporti di lavoro sono spesso citate a questo proposito (ad esempio, Dolvik 1996). La diversità politica, sociale ed economica degli Stati membri accentua queste difficoltà. Tuttavia, esiste un'ampia gamma di istituzioni, attraverso cui i lavoratori possono perseguire obiettivi e garantirsi vantaggi politici. Non sosteniamo che il lavoro sia europeizzato, né che lo sviluppo istituzionale sia completo. Sosteniamo piuttosto che cominciano a crearsi le strutture che potrebbero formare la base da cui svilupperanno obiettivi politici più ampi. Il risultato di questo sviluppo in corso è intrecciato con la tensione tra la tendenza verso la competizione deregolamentata e quella verso la regolamentazione o la riregolamentazione. Poiché non c'è un esito predeterminato di tale tensione, la questione per i sindacalisti è di lottare per risolverla a loro favore. Per illustrare questo argomento esaminiamo l'evoluzione della politica dell'Istituto sindacale europeo (Ise), gli sviluppi della contrattazione collettiva europea e il ruolo emergente dei comitati aziendali europei.

L'Ise e gli obiettivi politici in evoluzione

Sin dagli anni Settanta l'Ise ha ampliato la sua copertura accettando nuove organizzazioni in affiliazione, incurante della loro tradizione ideologica e, ora, essa è una confederazione sindacale europea unificata. Essa rappresenta circa 52 milioni di lavoratori in tutta Europa. In seguito al congresso Ise nel 1991, i Comitati industriali europei (dal 1995 divenuti Federazioni industriali europee) diventarono membri effettivi dell'Ise, consolidando così una struttura settoriale e geografica biforcata. Se l'elemento settoriale o confederale dell'istituto debba essere pre-

minente nell'integrazione sindacale resta una questione aperta e una fonte di tensione interna. Inoltre, nel 1995 e nel 1996 l'esecutivo Ise ha approvato l'adesione di dodici confederazioni sindacali in tutto da parte di sei paesi dell'Europa centrale e orientale e ha garantito lo stato di osservatore ad altre quattro confederazioni.[2]

Il mero respiro di copertura, l'eterogeneità delle iscrizioni e l'incastonatura delle organizzazioni associative in ambienti istituzionali economici e politici differenti, si combinano per assicurare che la cooperazione sia sempre dialettica e necessiti della considerazione di interessi in competizione. L'Ise non ha alcun potere costituzionale diretto sulle organizzazioni associate. Di conseguenza, l'Ise conta sull'autorità che gli affiliati sono disposti a delegarle e sulla creazione di ampie alleanze tra le organizzazioni associate, mentre protegge gli interessi minoritari. Durante gli anni Settanta le federazioni sindacali nazionali non erano pronte per permettere all'Ise di iniziare le campagne per conto dei sindacalisti europei. Tuttavia, questa posizione cambiò nel 1995 da quando all'Ise è stato affidato il compito di negoziare a livello europeo da parte dei sindacati membri.

Per gran parte degli anni Settanta, questi limiti si sono combinati per limitare l'Ise a un ruolo essenzialmente amministrativo, concentrato com'era sulle pressioni politiche sulle istituzioni europee e sul coordinamento delle politiche sindacali nazionali e, solo occasionalmente, sulle attività sindacali. Con l'accelerazione del processo di integrazione durante gli anni Ottanta, l'Ise ha cercato di integrarsi più strettamente nel governo emergente europeo e, in particolare, entro il "complesso della dimensione sociale" (Dolvik 1993), ivi inclusi il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale e la Commissione europea. Questa integrazione fu incoraggiata dalla presidenza di Delors come parte di una strategia per sviluppare una dimensione sociale più ampia (Ross 1995, pp. 150-151). Operando nell'ambito di questa rete, l'Ise si è sviluppato come attore politico e come un'efficiente organizzazione lobbistica (Goetschy 1996). Le riforme strutturali introdotte nel 1991, che interessano i Comitati industriali europei, facevano parte del processo di adattamento a questo nuovo ruolo.

2 È stata accettata l'adesione di dodici confederazioni in tutto da parte della Bulgaria, della Repubblica Ceca, dell'Ungheria, della Polonia, della Romania e della Slovacchia; a quattro è stato concesso lo stato di osservatore da parte dell'Ungheria e della Slovenia.

Benché questi limiti abbiano ristretto il perseguimento di opzioni politiche più ampie, l'Ise ha riscosso successo nel fondare delle istituzioni, nelle campagne volte a influenzare il contenuto della dimensione sociale e nell'influenzare lo sviluppo di un regime di politica sociale, che accogliesse le diversità nazionali. Attraverso il suo coinvolgimento nell'emergente governo europeo, l'Ise ha condotto campagne di un certo effetto durante le discussioni della Val Duchesse, lanciate nel 1985, sulla Carta sociale (1987-89), sul Programma di azione (1990-93) e sul Trattato di Maastricht (1991).

Inoltre, i vantaggi assicurati dall'Ise attraverso questo coinvolgimento hanno influenzato lo sviluppo dell'Unione delle confederazioni di industriali e datori di lavoro di Europa (Unice), che a sua volta può promuovere ulteriori opportunità per l'Ise.

L'Ise ha, inoltre, influenzato lo sviluppo di un regime di politica sociale che comprendesse gli elementi di un dialogo e di una legislazione sociali. Questo regime è stato fondato contro la volontà dei datori di lavoro e può consentire all'Ise di sviluppare un ruolo più indipendente di collegamenti sovrastrutturali. Inoltre, sia il dialogo sociale sia gli elementi legislativi del regime di politica sociale incontrano le esigenze fondamentali dell'Ise; ossia che le negoziazioni vengano limitate ad alcune politiche sociali e di impiego e che tutti i diritti dei lavoratori siano oggetto della legislazione. Le negoziazioni nell'ambito dell'Accordo di politica sociale congiunto al Trattato di Maastricht, ora integrate nel Trattato di Amsterdam, hanno prodotto degli accordi a livello europeo riguardanti il congedo parentale, il lavoro a tempo parziale e i contratti a termine fisso. Queste negoziazioni hanno coinvolto l'Ise, l'Unice e il Centro di imprese europee con partecipazione pubblica e di imprese di interesse economico generale (Ceep). L'Ise ha avuto successo in queste aree solo perché esso inizialmente ha fatto delle pressioni per la legislazione. L'Unice ha calcolato che sarebbe preferibile concludere accordi piuttosto che sottoporsi alla legislazione. In altre parole, l'Ise è stato in grado di portare le associazioni di datori di lavoro al tavolo negoziativo e di garantire accordi in virtù della strategia che ha adottato. Dal punto di vista legislativo, il ruolo dell'Ise è stato importante nel promuovere misure sulla parità tra donne e uomini e sugli esuberi occupazionali. Inoltre, sono state adottate una serie di misure sulla salute e la sicurezza

dalla metà degli anni Ottanta. I datori di lavoro hanno bloccato precedenti iniziative più ampie. Tuttavia, più di recente, è stata attuata la direttiva sui Comitati aziendali europei (Cae). Il soggetto e il contenuto di questa direttiva riflettono questioni di interesse dell'Ise da lungo tempo e la capacità dell'istituto di attuare un programma europeo contrastato da associazioni di datori di lavoro più difensive (Goetschy 1996).

Dalla metà degli anni Ottanta l'Ise ha stabilito una cornice istituzionale e una modalità di azione, attraverso cui gli obiettivi politici vengono perseguiti e raggiunti. L'approccio adottato dall'Ise ha collegato strettamente tutto ciò con il governo europeo emergente e non lo ha coinvolto nella creazione di una identità dei lavoratori transnazionale. Pur essendoci limiti derivanti da questo approccio, essi non hanno impedito la realizzazione di alcuni obiettivi politici che l'Ise perseguiva da lungo tempo.

È a uno di questi obiettivi che, ora, rivolgiamo la nostra attenzione.

Verso una contrattazione collettiva europea?

Un obiettivo primario dell'Ise è stato lo sviluppo di una qualche forma di contrattazione collettiva europea, per proteggere le condizioni di lavoro di fronte alle spinte alla concentrazione che vengono dalla competizione globale. Numerosi commentatori vedono l'Unità monetaria europea come uno stimolo fondamentale a tale sviluppo, poiché probabilmente ci sarà una maggiore chiarezza per analisi comparative dei termini e delle condizioni di impiego e della variazione nazionale del costo della vita (Keller 1995). Alcuni vedono tale sviluppo come necessario a breve termine, se i sindacati devono impedire ai datori di lavoro di attuare il "regime shopping" alla ricerca di salari e costi sociali più bassi per la produzione, come è avvenuto nel caso spesso citato di Hoover (Jacobi 1996).

Osservatori meno ottimisti sottolineano: la durabilità e la diversità dei sistemi nazionali di contrattazione collettiva; l'assenza di associazioni datoriali congiunta all'ampia opposizione a un tale sviluppo da parte dei datori di lavoro; l'assenza di un sostegno palese da parte della

Commissione; la riluttanza dei sindacati a cedere l'autorità in fatto di questioni contrattuali alle Federazioni delle industrie europee (Due 1991; Traxler 1996; Streeck 1995). Si ritiene che tali fattori, congiunti, indeboliscano probabilmente gli sviluppi verso la contrattazione collettiva europea. Tale concezione viene sostenuta accanitamene dai commentatori che concepiscono la contrattazione collettiva europea in termini di contrattazione settoriale paneuropea e da coloro che sottolineano l'omogeneità dei sistemi nazionali.

Anche se riconosciamo che la contrattazione settoriale paneuropea sia molto lontana, vi sono segni che suggeriscono che si stia affermando un modello di sviluppo piuttosto differente. A livello europeo, gli accordi quadro sul congedo parentale, sul lavoro a tempo parziale e sui contratti a termine sono il risultato di negoziazioni tra i partner sociali. A livello settoriale europeo gli sviluppi sono più limitati. Benché vi siano numerosi testi comuni e opinioni su proposte della Commissione, questi non pongono sotto mandato gli affiliati nazionali e, quindi, non sono necessariamente adottati a livello nazionale. A livello aziendale c'è un numero crescente di comitati aziendali europei, discussi più dettagliatamente qui di seguito. Queste tre componenti, comprendenti "la contrattazione collettiva virtuale" (Margison, Sisson 1996), rappresentano lo sviluppo di una forma ibrida di contrattazione collettiva europea, in cui sono integrate le caratteristiche dei sistemi aziendali, nazionali e sovranazionali.

I Comitati aziendali europei

La direttiva dei Comitati aziendali europei (Cae), adottata il 22 settembre del 1994, rappresenta un'ulteriore fase nel processo di formazione delle istituzioni dei sindacati europei. Essa è un passo importante in una campagna lse di oltre vent'anni per migliorare i diritti di informazione e di consultazione dei lavoratori. Poiché la direttiva richiede che i lavoratori di diversi Stati membri si incontrino almeno una volta l'anno, essa può incoraggiare lo sviluppo di una identità dei lavoratori e nuove forme di collaborazione sindacale transnazionali. Inoltre, l'attuazione dei comitati aziendali europei ha rafforzato la posizione di nume-

rose federazioni sindacali europee, poiché i dirigenti hanno preferito un coinvolgimento federale nel processo di negoziazione che porta all'istituzione dei Cae.

I datori di lavoro hanno contrastato la direttiva. L'Unice ha trovato la componente legislativa della bozza della direttiva "del tutto inaccettabile" e l'ha considerata come l'aggiunta di un gradino burocratico che sarebbe contraddittoria con la vasta serie di pratiche specifiche dell'azienda, cui si andrebbe a sovrapporre. Ad esempio, Peter Reid della Engineering employers' federation nel Regno Unito afferma:

"Abbiamo visto che la direttiva è troppo rigida e non ha alcun rapporto con la vera forma delle relazioni industriali. Ogni azienda ha una cultura diversa, diversi azionisti, diversi impiegati e l'approccio settoriale semplicemente non può funzionare" (citato in Ise/Etui 1996).

Inoltre, i datori di lavoro sostengono che l'introduzione dei Cae va nella direzione opposta alla tendenza generale verso la decentralizzazione e che la consultazione viene meglio attuata a livello aziendale piuttosto che a livello sovranazionale. Nonostante questa opposizione, le pressioni politiche dell'Ise hanno assicurato l'inclusione nella direttiva di numerosi prerequisiti sindacali fondamentali; degno di nota è il fatto che la legislazione ha sostenuto la creazione dei Cae. Benché l'Ise abbia espresso disappunto sulla debolezza dei diritti di consultazione e sulle ampie dimensioni occupazionali, la direttiva è vista come il fondamento, cui si possono aggiungere molte altre misure, attraverso le ulteriori pressioni politiche dell'Ise o attraverso la negoziazione nell'ambito dei Cae (Hoffman 1997).

Le reazioni da parte dei sindacati membri dell'Ise sono state diverse, riflettendo in questo modo la situazione istituzionale in cui si collocavano e la struttura del capitale nel loro paese di origine. Nel Regno Unito la Tuc ha accolto volentieri la direttiva come un mezzo attraverso cui rafforzare il collettivismo, benché fosse in carica un governo conservatore neoliberale. Inoltre, la Tuc ha visto nei termini della direttiva la possibilità di iniziare un dibattito sul futuro della rappresentanza sindacale sotto un governo laburista. Da una posizione di relativa forza, la Dgb ha accolto di buon grado la direttiva, ma ha espresso riserve sull'ampiezza della soglia di 1.150 impiegati, sull'inadeguatezza dei diritti

all'informazione e alla consultazione, sull'incapacità dei rappresentanti dei lavoratori di esercitare un'influenza entro una cornice che consenta la clausola minima di un incontro all'anno, sulla capacità dei datori di lavoro di tagliare provvigioni minime concludendo accordi volontari e sulla lunghezza del periodo di negoziazione. In Olanda la Fnv ha sottolineato una terza prospettiva, nel sostenere che i Cae andrebbero visti come un secondo sistema di rappresentanza che completa il sistema nazionale (Stoop 1994). La questione principale per la Fnv è, pertanto, quella di assicurare che il rapporto tra i sistemi nazionale e sovranazionale di rappresentanza non diventi una questione di competizione di regime, con cui i dirigenti siano in grado di tagliare un sistema di rappresentanza riferendosi all'altro.

Nel momento in cui scriviamo sono stati istituiti circa cinquecento Cae. Questi sono presenti, innanzitutto, ma non esclusivamente, nell'industria, riflettendo la debolezza dell'organizzazione del lavoro nei servizi del settore privato. I critici dei Cae li hanno definiti "neovolontariato" (Streeck, Vitols 1993) o come indicativi di un "volontariato rafforzato" (Krieger, Benneton 1995). Certamente i recenti eventi alla Renault hanno dato a questa opinione una certa credibilità. Nonostante ciò, il Cae del gruppo Renault sostiene che il gruppo "ha condotto per molti anni una politica basata sull'assoluta qualità e sul miglioramento costante della competitività [...]. Premesso questo, lo spirito imprenditoriale e la motivazione della forza lavoro del gruppo Renault e il continuo sviluppo di una buona qualità di dialogo sociale sono fattori decisivi per garantire il successo dell'impresa" (citato in Hoffmann 1997).

L'azienda non si è sentita obbligata a consultare o a informare i rappresentanti dei lavoratori dei Cae prima di annunciare la chiusura della propria fabbrica a Vilvoorde in Belgio, con la perdita di 3.500 posti di lavoro. L'assenza di consultazione e la coincidenza dell'annuncio della perdita di posti di lavoro con la richiesta della Renault dei finanziamenti europei per espandere le sue operazioni spagnole, ha portato la Commissione, il Parlamento europeo e l'Ise a richiedere una revisione dei Cae e delle direttive per gli esuberi occupazionali. La reazione a questi sviluppi ha interessato i lavoratori della Renault in tutta Europa, e non solo i lavoratori della fabbrica in Belgio. Tale fatto ci suggerisce che probabilmente si stanno creando gli elementi di una identità euro-

pea dei lavoratori. Inoltre il Cae del Gruppo Renault è stato importante nel coordinare la reazione dei lavoratori. In altre parole, la presenza istituzionale del Cae è stata centrale per la creazione di un'attività dei lavoratori transnazionale.

Eventi come quelli della Renault sono insoliti. Ad esempio, c'è stata una debole reazione in Europa ai piani della Ford di tagliare i posti di lavoro nella fabbrica di Halewood. Tuttavia la pratica esistente suggerisce che le vaste reti dei rappresentanti dei lavoratori si stiano sviluppando e le pratiche stiano diventando più comuni. Sembra probabile che, come minimo, i Cae renderanno i termini di paragone internazionali più trasparenti per coloro che ne sono coinvolti. Le opportunità per i dirigenti di non informare correttamente i lavoratori riguardo la natura delle pratiche lavorative in altre fabbriche saranno ridotte. La possibilità, da parte dei dirigenti, di nascondere le informazioni ai rappresentanti dei lavoratori, come riferito da Martinez-Lucio e Weston (1994), sarà inoltre messa a repentaglio dal contatto diretto tra questi ultimi da luoghi diversi. Inoltre, questi sviluppi nell'organizzazione del lavoro sono finanziati dalle aziende transnazionali.

5. Durante il ventesimo secolo i sindacati in Europa si sono continuamente adattati alle mutate circostanze con il risultato che il loro sviluppo è stato ciclico, caratterizzato da alti e bassi nei livelli delle iscrizioni, della stabilità istituzionale e della loro influenza. Inoltre, ogni periodo di adattamento è stato caratterizzato dall'adozione di nuove politiche e di nuove priorità. Senza dubbio gli anni Ottanta e Novanta sono stati un periodo difficile per i sindacati, a causa della portata dei cambiamenti strutturali padronali, della maggiore influenza delle politiche neoliberali e del fallimento di molti sindacati di fronte alla necessità di formulare e realizzare misure contrarie coerenti. In pratica, i sindacati in Europa devono, allo stesso tempo, agire a livello locale, nazionale e internazionale. A ciascuno di questi livelli di attività i risultati non sono predeterminati, ma possono essere influenzati dagli interventi sindacali. La questione fondamentale è se i sindacati possono sviluppare adeguate strutture e politiche per interventi di successo.

Abbiamo dimostrato che numerose riforme sono state introdotte dai sindacati al fine di modernizzare la loro organizzazione durante gli

anni Ottanta e Novanta. Mentre molte questioni richiedono ancora attenzione, è chiaro che le questioni politiche quali il reclutamento, la struttura e l'articolazione istituzionali offrono un profilo più alto di prima. È, inoltre, evidente che occorre compiere un'ulteriore ricerca per individuare la "prassi migliore" e per spiegare perché simili politiche introdotte dai sindacati abbiano dato una serie di risultati diversi. Nell'affrontare tali questioni occorrono scambi più ampi tra i sindacati europei al fine di facilitare la ricerca di politiche appropriate.

In questo saggio abbiamo evidenziato la natura mutante dei rapporti tra sindacati e iscritti e tra sindacati e organizzazione del luogo di lavoro. Questi rapporti sono centrali per garantire l'influenza dei sindacati a tutti i livelli di attività. Soltanto migliorando e modernizzando questi rapporti i sindacati possono pensare di espandersi in settori poco sindacalizzati, di esercitare una certa influenza sui datori di lavoro e di estendere la cooperazione internazionale.

Fonti

Armigeon K. (1997), *Trade unionists and positivs: a comparative analysis*, in "Transfer", n. 3, pp. 578-597.

Baglioni G. (1980), *Industrial relations in Europe in the 1980s*, in G. Baglioni, C. Crouch (a cura di), *European industrial relations*, Sage, London.

Barreto J. (1992), *Portugal: Industrial relations under democracy*, in A. Ferner, R. Hyman (a cura di), *Industrial relations in the new Europe*, Blackwell, Oxford.

Boulin J-Y. (1996), *Trade union modernisation in France: is there still time?*, in "Transfer", n. 2, pp. 129-145.

Braithwaite M., Byrme C. (nd), *Women in decision-making in trade unions*, Etuc, Bruxelles.

Briskin L., McDermott P. (a cura di, 1993), *Women challenging Unions: Feminism, democracy and militancy*, University of Toronto Press, Toronto.

Brown W. (1993), *The contraction of collective bargaining in Britain*, in "British journal of industrial relations", n. 3, pp. 189-200.

Brown W., Deakin S., Ryan P. (1997), *The effects of british industrial relations legislation*, in "National institute economic review", n. 161, July, pp. 69-83.

Cockburn C. (1991), *In the way of women: men's resistance to sex equality in organisation of work*, Com (97) 128/9, Commissione europea, Bruxelles.

Crain M. (1994), *Gender and union organising*, in "Industrial and labor relations review", n. 2, pp. 227-248.

Crouch C. (1993), *Industrial relations and european State traditions*, Clarendon, Oxford.

Crouch C. (1994), *Beyond corporatism: the impact of company strategy*, in R. Hyman, A. Ferner (a cura di), *New frontiers in european industrial relations*, Blackwell, Oxford.

Cyba E., Papouschek U. (1996), *Women's interests in the workplace: between delegation and self-representation*, in "Transfer", n. 1, pp. 61-81.

Dølvik J-E. (1993), *Nordic trade unions and the social dimension: Towards europeanisation or renationalisation of trade union strategies?*, Fafo, Oslo.

Dølvik J-E. (1993), *Europeanisation of trade unions. Dynamics and costraints, documento presentato all'Irec Conference, Industrial relations in Europe: convergence or diversification?*, Copenhagen.

Due J., Madsen J-S., Jensen C-S., Petersen L-K. (1994), *The survival of the danish model*, Djøf publishing, Copenhagen.

Eaton A., Voos P. (1992), *Unions and contemporary innovations in work organisation, compensation and employee participation*, in L. Mishel, P. Voos. (a cura di), *Unions and economic competitiveness*, Economic Policy Institute, Armonk, New York.

Ebbinghaus B., Visser J. (1997), *When labour institutions matter: Union growth and decline in Western Europe 1950-1990*, documento presentato all'Esa Conference, University of Essex.

Erbés-Seguin S. (1984), *Trade unions, employers and the State: toward a new relationship?*, in M. Kesselman (a cura di), *The french workers' movement*, Allen and Unwin, London.

Escobar M. (1995), *Works council or unions?*, in J. Rogers, W. Streeck (a cura di), *Works councils*, University of Chicago Press, Chicago.

Etuc/Etui (1996), *European works councils and the europeanisation of industrial relations*, Atti della conferenza, Etui, Bruxelles.

Fajertag G., Pochet P. (a cura di, 1997), *Social pacts in Europe*, Etui/Ose, Bruxelles.

Foden D. (1996), *Emu, employment and social cohesion*, in "Transfer", n. 2, pp. 273-286.

Galenson W. (1994), *Trade union growth and decline*, Praeger, Westport.

Goetschy J. (1996), *The european trade union confederation and the construction of european unionism*, in P. Leisink, J. Van Leemput, J. Vilrokx (a cura di), *The challenges to trade unions in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.

Goetschy J., Rozenblatt P. (1992), *France: the industrial relations system at a turning point*, in A. Ferner, R. Hyman (a cura di), *Industrial relations in the new Europe*, Blackwell, Oxford.

Haas E. (1968), *The uniting of Europe: political, social and economic forces 1950-1957*, seconda edizione, Stanford University Press, Stanford.

Hammarstroem O. (1994), *Local and global: trade unions in the future*, in J. Niland, R. Lansbury, C. Verevis (a cura di), *The future of industrial relations*, Sage, London.

Hancké B. (1993), *Trade union membership in Europe 1960-90: Rediscovering local unions*, in "British journal of industrial relations", n. 4, pp. 593-614.

Hoffmann R. (1997), *European works councils: a building block in the europeanisation of industrial relations*, in E. Gabaglio, R. Hoffmann (a cura di), European trade union yearbook, Etui, Bruxelles.

Hyman R. (1997), *Trade unions and interest representation in the context of globalisation*, in "Transfer", n. 3, pp. 515-543.

Irs (1994), *Debate on the future of trade unions*, in "European industrial relations review", n. 246, July, pp. 24-25.

Irs (1996), *McDonalds signs union rights agreement with Cfdt*, in "European industrial relations review", n. 274, November, p. 6.

Jacobi O., Keller B., Muller-Jentsch W. (1992), *Codetermining the future*, in A. Ferner, R. Hyman (a cura di), *Industrial relations in the new Europe*, Blackwell, Oxford.

Jørgensen H., Lassen M., Lind J., Madsen M. (1992), *Medlemmer og meninger*, Lo, Copenhagen.

Katz H. (1993), *The decentralisation of collective bargaining: A literature review and comparative analysis*, in "Industrial and labor relations review", n. 1, pp. 3-22.

Keller B. (1995), *Towards a european system of collective bargaining?*, in R. Hoffmann, O. Jacobi, B. Keller, M. Weiss (a cura di), *German industrial relations under the impact of structural change, unification and european integration*, Hans-Bockler Stiftung, Dusseldorf.

Kjellberg A. (1992), *Sweden: can the model survive?*, in A. Ferner, R. Hyman (a cura di), *Industrial relations in the new Europe*, Blackwell, Oxford.

Klandermans B. (1986), *Psychology and trade union participation: joining, acting, quitting, in T. Kochan, H. Katz, R. McKersie, The transformation of american industrial relations*, Basic Books, New York.

Krieger H., Bomnneton P. (1995), *Analysis of existing voluntary agreements on information and consulation in european multinationals*, in "Transfer", n. 2, pp. 188-206.

Leisink P. (1997), *New union constituencies call for differentiated agendas and democratic participation*, in "Transfer", n. 3, pp. 534-550.

Locke R., Kochan T. (1995), *Conclusion: the transformation of industrial relations? A cross-national review of the evidence*, in R. Lo-

cke, T. Kochan, M. Piore, *Employment relations in a changing world economy,* Mit Press, Cambridge.

Mahnkopf B. (1992), *The skill-oriented strategies of german trade unions: their impact on efficiency and equality objectives,* in "British journal of industrial relations", n. 1, pp. 61-81.

Marginson P., Sisson K. (1996), *European collective bargaining: a virtual prospect?,* in Etui, Discussion and working paper, Etui, Bruxelles.

Martin A. (1996), *European institutions and the europeanisation of trade unions: support or seduction?,* in Etui, Discussion and working paper, Etui, Bruxelles.

Martinez-Lucio M. (1992), *Spain: constructing institutions and actors,* in A. Ferner, R. Hyman (a cura di), *Industrial relations in the new Europe,* Blackwell, Oxford.

Martinez-Lucio M., S. Weston (1994), *New management practices in a multinational corporation: the restructuring of worker representation and rights,* in "Industrial relations journal", n. 2, pp. 110-121.

Martinez-Lucio M., Weston S. (1995), *Trade unions and networking in the context of change: evaluating the outcomes of decentralisation in industrial relations,* in "Economic and industrial democracy", n. 2, pp. 233-251.

Mueller-Jentsch W., Sperling H-J. (1995), *Towards a flexible triple system? Continuity and structural changes in german industrial relations,* in R. Hoffmann, O. Jacobi, B. Keller, M. Weiss (a cura di), *German industrial relations under the impact of structural change, unification and european integration,* Hans-Bockler Stiftung, Dusseldorf.

Pendleton A., McDonald J., Robinson A., Wilson N. (1995), *The impact of employee share ownership schemes on employee participation and industrial democracy,* in "Human resource management journal", n. 4, pp. 44-60.

Pinaud H. (1996), *Participation in France,* in G. Kester, H. Pinaud (a cura di), *Trade unions and democratic participation in Europe,* Avebury, Aldershot.

Pochet P., Arcq E. (1997), *Unice in 1996: becoming a real social partner,* in E. Gabaglio, R. Hoffmann (a cura di), *European trade union yearbook,* Etui, Bruxelles.

Regalia I., Regini M. (1998), *Italy: the dual character of industrial relations,* in A. Ferner, R. Hyman (a cura di), *Changing industrial relations in Europe,* Blackwell, Oxford.

Regini M. (1992), *Introduction: the past and future of social studies of labour movements,* in M. Regini (a cura di), *The future of labour movements,* Sage, London.

Ross G. (1995), *Jacques Delors and european integration,* Polity Press, London.

Sandberg A. (a cura di, 1995), *Enriching production,* Avebury, Aldershot.

Scheuer S. (1997), *Collective bargaining coverage and the status divise: Denmark, Norway and the United Kingdom compared,* in "European journal of industral relations", n. 1, pp. 39-57.

Sisson K. (1993), *In search of Hrm, in "British journal of industral relations",* n. 1, pp. 210-210.

Smith P., Morton G. (1993), *Union exclusion and the decollectivisation of industrial relations in contemporary Britain,* in "British journal of industral relations", n. 1, pp. 97-114.

Stoop S. (a cura di, 1994), *European consultation structure within one's own company,* Fnv, Amsterdam.

Streeck W. (1995), *From market making to State building? Reflections on the political economy of european social policy,* in S. Leibfried, P. Pierson (a cura di), *European social policy,* The Brookings Institution, Washington, DC.

Streeck W., Vitols S. (1993), *European works councils: between statutory enactment and voluntary adoption,* documento presentato al Wissenschaftszentrum fur sozial forschung, Berlin.

Traxler F. (1996), *Collective bargaining and industrial change: A case*

of disorganisation? A comparative analysis of eighteen countries, in "European sociological review", n. 3, pp. 271-287.

Trebilcock A. (1991), *Strategies for strengthening women's participation in trade union leadership,* in "International labour review", n. 4, pp. 407-426.

Turner L. (1991), *Democracy at work,* Cornell University Press, Ithaca.

Turner L. (1992), *Industrial relations and the reorganisation of work in West Germany: lessons for the United States,* in L. Mishel, P. Voos (a cura di), *Unions and economic competitiveness,* Economic Policy Institute, Armonk, New York.

Turner L. (1996), *The europeanisation of labour: Structure before action,* in "European journal of industrial relations", n. 3, pp. 325-344.

Valkenburg B. (1995), *Trade unionism in the Netherlands: back to the future,* in "Transfer", n. 1, pp. 64-79.

Vaughan-Whitehead D. (1996), *Financial participation: a new challenge for trade unions,* in G. Kester, H. Pinaud (a cura di), *Trade unions and democratic participation in Europe,* Avebury, Aldershot.

Von Prondzynski F. (1992), *Ireland: between centralism and the market,* in A. Ferner, R. Hyman (a cura di), *Industrial relations in the new Europe,* Blackwell, Oxford.

Visser J. (1994), *European trade unions: the transition years,* in R. Hyman, A. Ferner, R. Hyman (a cura di), *New frontiers in european industrial relations,* n. 2, pp. 287-324.

Waddington J. (1995a), *The politics of bargaining,* Mansell, London.

Waddington J. (1995b), *Uk unions: Searching for a new agenda,* in "Transfer", n. 1, pp. 31-43.

Waddington J., Whitston C. (1996), *Empowerment versus intensification: Union perspectives of change at the workplace,* in P. Ackers, C. Smith, P. Smith (a cura di), *The new workplace and trade unionism,* Routledge, London.

Waddington J., Whitston C. (1997), *Why do people join unions in a period of membership decline?*, in "British journal of industrial relations", n. 4.

Wallerstein M. (1989), *Union organisation in advanced industrial democracies,* in "American political science review", n. 2, pp. 481-502.

Wilson F. (1991), *Democracy in the workplace: The french experience,* in "Politics and society", n. 4, pp. 439-462.

Le politiche sociali in ambito comunitario

1. A partire dal Trattato di Maastricht, la formazione del diritto sociale comunitario è caratterizzata da una positiva partecipazione delle parti collettive, le quali sono abilitate a integrare il processo legislativo, nell'ambito del dialogo sociale istituzionale e delle competenze attribuite alla Comunità nella politica sociale, nelle forme previste dall'Accordo sulla politica sociale (allegato al Trattato di Maastricht tramite apposito Protocollo); le parti possono peraltro stipulare anche contratti collettivi che, nel concorso di certe condizioni, svolgono una funzione suppletiva degli atti normativi comunitari (Arrigo 1998). Mentre questo secondo tipo di formazione del diritto sociale, tramite contratti "liberi", non ha dato ancora risultati, sembra invece consolidarsi la prima forma di produzione "concertata" del diritto sociale, che si sostanzia sia in un'attività consultiva delle parti sociali, sia in una forma di legislazione "contrattata". In quest'ultimo caso l'accordo stipulato dalle parti sociali acquista efficacia giuridica sia in ambito comunitario che verso gli Stati membri mediante un atto normativo vincolante del Consiglio: esempi di "contratto collettivo rafforzato" sono stati, negli ultimi anni, gli accordi interconfederali sul congedo parentale e sul lavoro a tempo parziale, resi efficaci rispettivamente dalla direttiva 96/34, del 3 giugno 1996 e dalla direttiva 97/81, del 15 dicembre 1997 (del quale si dà conto nel presente Rapporto). La successiva integrazione dell'Accordo sulla politica sociale nel Trattato di Amsterdam ha consolidato questo processo, come testimonia l'accordo quadro interconfederale del 18 marzo 1999, sul lavoro a tempo determinato (di cui si danno qui alcuni cenni, rinviando

al prossimo Rapporto, di "fine millennio", un'analisi più approfondita), che verrà reso anch'esso efficace con una direttiva del Consiglio.

All'attività contrattuale di livello interconfederale, il cui positivo svolgimento appare peraltro condizionato da questioni di rappresentatività, fanno invece più efficace riscontro il livello contrattuale di settore e aziendale, quest'ultimo corrispondente all'attuazione e implementazione della direttiva 94/45, sui Comitati aziendali europei (Cilento 1997). Si delinea pertanto una intensificazione del dialogo sociale a tutti i livelli e della collaborazione tra parti sociali e autorità comunitarie, basata sul principio di sussidiarietà e di proporzionalità, e realizzata sia in ambito nazionale che comunitario, che può contribuire in misura sostanziale al coordinamento delle politiche pubbliche in materia sociale e dell'impiego (Treu 1997).

La legislazione comunitaria

2. Il 15 dicembre 1997, adottando la direttiva 97/81 "relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'Unice, dal Ceep e dalla Ces", il Consiglio ha recepito l'accordo quadro stipulato in ambito comunitario dalle "storiche" organizzazioni confederali Ces, Ceep e Unice. Le trattative erano iniziate dopo che le parti sociali, nella seconda consultazione della Commissione sulla "flessibilità dell'orario e la sicurezza dei lavoratori", temi sui quali essa intendeva proporre degli atti normativi vincolanti sul lavoro atipico (lavoro a tempo parziale, a tempo determinato e interinale), avevano comunicato alla Commissione di voler disciplinare i suddetti istituti mediante contratti collettivi europei.

Dopo l'autorizzazione della Commissione, la Ces, l'Unice e il Ceep hanno avviato una negoziazione nell'ambito del dialogo sociale, prima sul contratto a tempo parziale e poi sul contratto a tempo determinato, confermando in tal modo la loro concezione della politica sociale comunitaria, fondata per quanto possibile sulla disciplina collettiva o sulla previa negoziazione dei suoi contenuti tra le parti sociali.

Il negoziato sul lavoro a tempo parziale si è positivamente concluso il 6 giugno 1997, con la firma del citato accordo quadro, che persegue tre obiettivi essenziali:

a. "assicurare la soppressione" di trattamenti discriminatori, salvo per ragioni oggettive, a danno dei lavoratori a tempo parziale e "migliorare la qualità" di questa forma di lavoro (clausola 1 dell'accordo);

b. "facilitare lo sviluppo" e la diffusione del lavoro a tempo parziale "su base volontaria e contribuire all'organizzazione flessibile dell'orario di lavoro" in modo da conciliare le esigenze delle imprese con quelle dei lavoratori (clausola 2 dell'accordo);

c. impegnare gli Stati membri e le parti sociali a individuare ed "eliminare gli ostacoli di natura giuridica o amministrativa che possono limitare le possibilità di lavoro a tempo parziale" (clausola 5 dell'accordo).

In armonia con le previsioni dell'Accordo sulla politica sociale, le "organizzazioni intercategoriali a carattere generale" firmatarie hanno chiesto alla Commissione di sollecitare al Consiglio l'adozione di un atto normativo, necessario per attribuire efficacia giuridica all'accordo da esse stipulato.[1] Pertanto, l'accordo quadro è stato integralmente incorporato in una proposta di direttiva della Commissione (del 23 luglio 1997), convertita nella direttiva del Consiglio del 15 dicembre 1997, n. 97/81.

Dopo l'accordo interconfederale del 1995 sul congedo parentale (assorbito poi nella direttiva 96/34, del 3 giugno 1996), quello stipulato sul lavoro a tempo parziale rappresenta il secondo e ugualmente significativo atto normativo predisposto dalle parti sociali europee, con il quale esse intendono rispondere alle tensioni che toccano il "modello sociale europeo", cercando di contemperare le esigenze del "miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori" con quelle della competitività delle imprese e della Comunità europea nel suo complesso, esigenze entrambe enunciate nel Trattato. In effetti, in vari Stati membri (tra i quali l'Italia), la promozione del lavoro a tempo parziale è considerata utile a favorire un'organizzazione flessibile del lavoro e a creare nuova occupazione: ai datori di lavoro il part-time darebbe infatti la flessibilità necessaria per adattare le imprese ai cambiamenti della domanda di mercato, mentre ai lavoratori consentirebbe di conciliare l'impegno lavorativo con altre attività e responsabilità, incluse quelle familiari (Treu 1997).

1 Cfr. il nono considerando della direttiva 97/81.

Contenuto della direttiva e dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale

L'analisi della direttiva 97/81 (e dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale) può essere condotta individuando tre parti della disciplina qui in esame.

La prima parte riguarda i principi e le definizioni. Come risulta dalla clausola 1, la ratio dell'accordo (e della direttiva 97/81) consiste nell'eliminare le discriminazioni cui sono soggetti i lavoratori a tempo parziale e di facilitare la "diffusione" del contratto a tempo parziale al fine di contribuire a un'organizzazione flessibile del lavoro. Il presupposto socioeconomico su cui si basa l'accordo è chiaro: il lavoro a tempo parziale non costituisce un minus rispetto al lavoro a tempo pieno; esso, infatti, per molti lavoratori rappresenta il presupposto imprescindibile per l'ingresso ufficiale e regolare nel mercato del lavoro e, inoltre, consente di conciliare gli interessi e le esigenze del lavoro con quelli legati ad altri interessi e attività.

La clausola 2 definisce (peraltro in modo generico) il campo di applicazione soggettivo: sono lavoratori a tempo parziale quelli "che hanno un contratto o un rapporto di lavoro definito per legge, contratto collettivo o in base alle prassi in vigore in ogni Stato membro" (punto 1). Inoltre, essa consente agli Stati membri, "dopo aver consultato le parti sociali conformemente alla legge, ai contratti collettivi o alle prassi nazionali", e alle parti sociali stesse "a livello appropriato conformemente alle prassi nazionali relative alle relazioni industriali" di "escludere totalmente o parzialmente dalle diposizioni dell'[...] accordo [e della direttiva 97/81] per ragioni obiettive", peraltro non bene identificate, "i lavoratori a tempo parziale che lavorano su base occasionale. Queste esclusioni devono essere riesaminate periodicamente al fine di stabilire se le ragioni obiettive che le hanno determinate rimangono valide" (punto 2). Chiude la prima parte la clausola 3, che fornisce una definizione di "lavoratore a tempo parziale" fondata su meri elementi quantitativi, senza introdurre pertanto innovazioni nelle legislazioni nazionali (quanto meno in quella italiana), dato che l'elemento di differenziazione tra lavoratori a tempo parziale e a tempo pieno, consiste solo nella

diversa distribuzione e organizzazione quantitativa dell'orario di lavoro.[2]

Nella seconda parte trova affermazione, in primo luogo, il principio di non discriminazione tra lavoratori a tempo parziale e a tempo pieno che si trovino nella medesima situazione di fatto (clausola 4.1) e, in secondo luogo, la necessità di rispettare il principio di proporzionalità (clausola 4.2). La prima norma (clausola 4.1) racchiude, in sostanza, le linee di "politica del diritto" cui si ispira l'accordo. Il contratto a tempo parziale può essere, allo stesso tempo, fonte di opportunità e di rischi. Esso consente al datore di lavoro di avere a disposizione quella flessibilità necessaria per adeguarsi alle fluttuazioni della domanda e dell'offerta legate all'andamento del mercato, e offre ai lavoratori la possibilità di una più facile assunzione. Tuttavia, la protezione sociale dei lavoratori a tempo parziale è spesso più limitata rispetto a quella che viene garantita ai lavoratori a tempo pieno determinando, per i primi, una condizione di maggior precarietà. In sostanza, l'intenzione delle parti stipulanti è quella di evitare che la risposta alle esigenze di flessibilità provenienti dal mondo imprenditoriale conduca all'esclusione di alcune fasce deboli di lavoratori da una serie di benefici che normalmente vengono garantiti ai lavoratori con un impiego stabile e a tempo pieno (Martinucci 1997). Questo obiettivo sembra essere incluso anche nella seconda norma (clausola 4.2), che afferma il principio del pro-rata temporis; essa può tuttavia prestarsi a interpretazioni diverse: ad esempio, se interpretata come retribuzione proporzionata alla quantità di ore

2 Clausola 3: Definizioni. "Ai fini del presente accordo, si intende per: 1. "lavoratore a tempo parziale", il lavoratore il cui orario di lavoro normale, calcolato su base settimanale o in media su un periodo di impiego che può andare fino a un anno, è inferiore a quello di un lavoratore a tempo pieno comparabile; 2. "lavoratore a tempo pieno comparabile", un lavoratore a tempo pieno dello stesso stabilimento, che ha lo stesso tipo di contratto o di rapporto di lavoro, e un lavoro/occupazione identico o simile, tenendo conto di altre considerazioni che possono includere l'anzianità e le qualifiche/competenze. Qualora non esistesse nessun lavoratore comparabile a tempo pieno nello stesso stabilimento, il paragone si effettuerebbe con riferimento al contratto collettivo applicabile o, in assenza di contratto collettivo applicabile, conformemente alla legge, ai contratti collettivi o alle prassi nazionali".

lavorate, potrebbe esprimere l'obbligo di garantire a tutti i dipendenti che svolgono le medesime mansioni un trattamento retributivo uguale, diversificato solo in ragione della maggiore o minore quantità di lavoro svolto. Questa interpretazione non sembra comunque l'unica possibile o, quanto meno, la più appropriata (anche in relazione alle legislazioni e prassi vigenti a livello nazionale). In primo luogo, la norma stabilisce che il principio in esame deve essere rispettato soltanto "dove opportuno", cioè non impone obblighi cogenti alle parti. In secondo luogo, la clausola 4.1 prevede la possibilità di un trattamento meno favorevole (rectius: "un trattamento differente") per i lavoratori part-time, quando esso "sia giustificato da ragioni obiettive". Dal combinato disposto delle due norme su riferite è possibile dedurre, pertanto, che la "proporzionalità" si riferisca ad altri parametri quali, ad esempio, il computo dei dipendenti ai fini della qualificazione dell'impresa, la base per il calcolo dei contributi previdenziali ecc.

A tal proposito, e per dare fondatezza all'interpretazione da ultimo offerta, è opportuno ricordare che il legislatore italiano non deve porre mano a drastiche revisioni della nostra legislazione in materia, per conformarla alla direttiva 97/81, poiché i principi in essa affermati formano già parte integrante del nostro ordinamento. Dunque, da questo punto di vista, l'accordo non introduce significative innovazioni. In base alla clausola 4.3, le modalità di applicazione dei principi in questione sono definite negli Stati membri e/o dalle parti sociali, tenuto conto della legislazione europea e delle leggi, dei contratti collettivi e delle prassi nazionali. Secondo quanto contenuto nella clausola 5.1, anche la rimozione degli ostacoli di natura legale, amministrativa o contrattuale, che possono in qualunque modo limitare le opportunità di conclusione di contratti di lavoro a tempo parziale è rimessa alla volontà degli Stati membri e/o delle parti sociali. Non si riscontrano considerevoli novità nemmeno nella clausola 5.2 (che appare senz'altro quella di maggior rilievo dell'accordo), la quale sancisce l'impossibilità di considerare come giusta causa di licenziamento il rifiuto da parte del lavoratore di trasformare il proprio contratto di lavoro a tempo pieno in part-time, e viceversa. Essa fa salvo sia quanto previsto dalle legislazioni nazionali in relazione alla disciplina del recesso del rapporto di lavoro, sia le ragioni relative all'esigenza di funzionamento dell'unità produttiva. Una dispo-

sizione del genere, tuttavia, è già stata applicata nell'ordinamento italiano dalla giurisprudenza: la Corte di Cassazione ha infatti statuito[3] che, nel caso un lavoratore rifiuti il passaggio dal lavoro a tempo parziale a quello a tempo pieno, il licenziamento per esigenze organizzative aziendali può avvenire solo ove il datore di lavoro dimostri: la necessità di coprire l'intero arco della giornata lavorativa, l'inutile ricerca di altro personale da collocare in posizione complementare, l'incompatibilità tra l'assunzione di personale a tempo pieno e il mantenimento in servizio del lavoratore a tempo parziale.

In sintesi, quello che sembra mancare nell'accordo è una disciplina più specifica del rapporto di lavoro: manca infatti una norma che stabilisca un diritto dei lavoratori a tempo parziale di essere preferiti nel caso di nuove assunzioni a tempo pieno; non si prevede alcuna disposizione sulla forma, sul contenuto del contratto e sulle relative sanzioni; non si rinviene nel testo dell'accordo e della direttiva 97/81 un divieto, per il lavoratore a tempo parziale, di prestare lavoro supplementare rispetto a quello previsto dai contratti collettivi o individuali. In altri termini, non è prevista quella che dovrebbe essere la normativa essenziale in tema di part-time, basata su una serie di garanzie per i lavoratori.

Chiude la seconda parte la clausola 5.3, che contiene una serie di disposizioni, peraltro assai generiche, relative agli obblighi di informazione da parte del datore di lavoro sulla disponibilità delle qualifiche da coprire con contratti di lavoro a tempo parziale nonché le misure da adottare per facilitare l'accesso a questa forma di lavoro. Tra queste possiamo ricordare la clausola che prevede la necessità di favorire l'accesso dei lavoratori a tempo parziale alla formazione professionale.

La terza parte contiene alcune previsioni relative all'attuazione dell'accordo, tra le quali è opportuno menzionare le seguenti:

a. quella che consente agli "Stati membri e/o alle parti sociali [di] mantenere o introdurre disposizioni più favorevoli" di quelle contenute nell'accordo (clausola 6.1);

3 Corte di cassazione, Sezione lavoro, 20 dicembre 1995, n. 12999, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", II, 1996, pp. 632-635, con nota di Nannipieri (1996).

b. quella che prevede che l'accordo non pregiudica il "diritto delle parti sociali di concludere a livello appropriato, ivi compreso il livello europeo, contratti che adottino e/o integrino le sue disposizioni in modo da tenere conto dei bisogni specifici delle parti sociali interessate" (clausola 6.3);

c. quella che consente alle parti sociali di "rivedere" l'accordo stesso, su richiesta di una di esse, cinque anni dopo la data della decisione del Consiglio (clausola 6.6).

Quest'ultima disposizione è sicuramente la più rilevante dal punto di vista istituzionale, giacché legittima le parti sociali che hanno stipulato un accordo quadro (presumibilmente solo queste) ad avviare una procedura che si innesta fatalmente nel processo formativo delle norme sociali comunitarie (o il Contratto collettivo europeo o il dialogo sociale istituzionale), garantendo alle parti medesime (e, per ipotesi, ad altre che vogliano parteciparvi e che siano accettate al negoziato) un'opzione a modificare il contenuto di un atto normativo (in questo caso la direttiva 97/81) sulla base del presupposto di fatto costituito dalla stipulazione di un successivo accordo collettivo. Sembra tuttavia chiaro che, fino a quando non saranno risolti i problemi relativi alla rappresentatività e legittimazione contrattuale delle parti,[4] una disposizione del genere, rafforzando il contratto collettivo sul piano della sua efficacia nei confronti della direttiva, tramite l'introduzione di un meccanismo autoreferenziale per le parti, pone problemi di legittimità (Martinucci 1997) o quanto meno di "legittimazione".

Questioni legate all'attuazione della direttiva (e dell'accordo quadro) sul lavoro a tempo parziale

L'articolo 2.1 della direttiva 97/81 prevede che gli Stati membri "mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla [...] direttiva al più tardi il 20

4 Ovvero: non solo quelli relativi alla legittimazione giuridico-formale, ma soprattutto quelli connessi alla loro reale rappresentatività.

gennaio 2000 o procurano che entro tale data le parti sociali mettano in atto le disposizioni necessarie mediante accordi". In ogni caso (prosegue l'articolo 2.1), "gli Stati membri devono prendere tutte le disposizioni necessarie per essere sempre in grado di garantire i risultati prescritti dalla [...] direttiva". L'articolo 2.1, comma 2, consente tuttavia agli Stati membri di "fruire di un periodo supplementare non superiore a un anno, qualora sia necessario a causa di difficoltà particolari o dell'attuazione mediante contratto collettivo", informandone "immediatamente la Commissione".

Come già riferito in precedenti edizioni del Rapporto, resta cruciale, nel diritto comunitario, la questione delle forme e delle procedure di "trasposizione" degli atti normativi (in particolare quelli che recepiscono accordi collettivi) negli ordinamenti interni (Arrigo 1998). La direttiva e l'accordo sul lavoro a tempo parziale prevedono che la disciplina in argomento venga attuata tramite un provvedimento, legislativo o regolamentare, oppure mediante contratti collettivi. Se, con riguardo alla prima procedura, non sembrano individuarsi problemi particolari o ulteriori rispetto a quelli già ricordati, altrettanto non può dirsi per quanto concerne la possibilità di recepire l'atto normativo comunitario (ché sempre di questo si tratta) nell'ordinamento interno attraverso l'autonomia collettiva. Possibilità, quest'ultima, prevista e incentivata sia dall'Aps (e ora dal trattato di Amsterdam) che dallo stesso accordo sul lavoro a tempo parziale, e che ha come obiettivo quello di assicurare che i lavoratori possano godere effettivamente dei diritti loro conferiti: la finalità è legittima, ma la procedura pone problemi particolari connessi ai diversi contesti nazionali (in particolare quello italiano). Ciò malgrado non sembra si possa negare, nella prospettiva europea, l'importanza del requisito dell'efficacia erga omnes quale garanzia di effettività delle norme comunitarie, nonché dei principi di non discriminazione.

Dal punto di vista giuridico-formale, il problema resta. Il presupposto indispensabile per il buon funzionamento della procedura è costituito dall'esistenza di un sistema di estensione dell'efficacia del contratto collettivo; ciò sta a significare che, se anche sullo Stato grava un obbligo cogente di trasporre la direttiva, il contratto di "diritto comune" non è considerato sufficiente, potendo essere eluso dalle imprese non aderenti alle associazioni firmatarie.

Né, infine, può essere ignorata la questione dei rapporti tra contratto collettivo e legge, data la possibilità di un intervento autoritativo dello Stato allo scopo di evitare il possibile inadempimento. In tal caso la determinazione dell'autonomia collettiva perderebbe certamente il suo originario significato, in quanto sostituita dalla legge. Pertanto, è necessario determinare in futuro, e non solo in Italia, nuovi criteri di coordinamento, integrazione e rinvio tra fonti di diversa natura e livello, ossia tra direttive e accordi comunitari, tra leggi e contratti collettivi europei, tra leggi e contratti collettivi nazionali (Martinucci 1997). In ogni caso lo strumento del contratto collettivo "traspositivo", superato il problema della sua efficacia, appare sicuramente appropriato rispetto alla realtà delle relazioni industriali. Certamente il processo di negoziazione in ambito comunitario e di trasposizione delle conseguenti direttive mediante contratto collettivo produrrà uno "stimolo" per attività negoziali ulteriori, generando un effetto di europeizzazione dell'autonomia collettiva (Negrelli, Treu 1994).

3. La direttiva 77/187 è stata modificata con la direttiva 98/50 del 29 giugno 1998.[5] Le modifiche alla direttiva 77/187 sono dovute a un complesso di fattori, come "impatto del mercato interno, [le] tendenze legislative degli Stati membri per quanto riguarda le imprese in difficoltà economiche [e soprattutto la] giurisprudenza della Corte di giustizia" (terzo considerando della direttiva 98/50). Determinante ai fini della riforma è stata in particolare la vis creativa e non solo innovativa, della giurisprudenza della Corte di giustizia.

Le modifiche introdotte dalla direttiva 98/50 riguardano gli articoli da 1 a 7 della direttiva 77/187 e lo stesso titolo, che risulta così modificato: "Direttiva 77/187 [...] concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti" (in corsivo le integrazioni poste dalla direttiva 98/50).

5 Il testo della direttiva 77/187 è pubblicato in Guce, L 61, del 5 marzo 1977. La direttiva 77/187 è stata in parte novellata con la direttiva 98/50, del 29 giugno 1998 (in Guce, L 201, del 17 luglio 1998), che ne ha modificato il titolo, ora così formulato: "Direttiva 77/187 concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti". Per un primo commento alla direttiva 98/50, si veda Carabelli 1998.

Nozione di trasferimento d'azienda ["d'impresa"]

In primo luogo, la direttiva 98/50 interviene sulla nozione stessa di trasferimento d'azienda, facendo tesoro dell'interpretazione adottata dalla Corte di giustizia, come può evincersi sin dal nuovo titolo, il quale, come detto, non parla più di "trasferimento di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti", bensì di "trasferimento di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti". Questa formulazione è stata poi ripresa nel nuovo articolo 1, paragrafo 1, lettera a, relativo appunto, alla definizione del campo di applicazione. La nuova normativa, inoltre, all'articolo 1, paragrafo 1, lettera b, ribadisce che, fatto salvo quanto previsto dalla lettera a, "è considerato trasferimento [...] quello di un'entità economica che conserva la propria identità, intesa come insieme di mezzi organizzzati al fine di svolgere un'attività economica, sia essa essenziale o accessoria".

Questa formulazione rielabora l'orientamento più recente della giurisprudenza comunitaria (cfr. in particolare la lettera b dell'articolo 1.1, e alcuni punti della sentenza Suzen),[6] in relazione ad alcuni casi di affidamento all'esterno di attività lavorative prima svolte in ambito aziendale in cui era assai limitato o addirittura assente un trasferimento di elementi patrimoniali materiali e/o immateriali.

Al riguardo, è opportuno ricordare che la Corte di giustizia, a partire dalla sentenza Spijkers (1986), pur riaffermando sempre il principio

6 La sentenza Suzen (1997) riguardava il caso di una dipendente di un'impresa di pulizie che lamentava di essere stata licenziata a seguito della cessazione del contratto per la pulizia dei locali tra il proprio datore di lavoro e una scuola di Bonn, che aveva successivamente stipulato un nuovo contratto con una diversa società. La Corte ha affermato che, nel caso di cessazione con un'impresa di un contratto e la stipula, da parte del medesimo soggetto, di un nuovo contratto di identico contenuto con un'altra impresa, la direttiva non si applica: se non vi è il contestuale trasferimento da un'impresa a un'altra di significativi elementi materiali o immateriali, o se l'impresa subentrante non rileva la maggior parte dei lavoratori dell'impresa precedente i quali, in relazione al numero e alla loro professionalità, erano stati adibiti dal precedente datore di lavoro all'esecuzione del contratto di pulizia.

secondo il quale, perché si abbia "trasferimento d'impresa" ai sensi della normativa comunitaria, è necessario che ci sia "un mutamento soggettivo nell'esercizio dell'attività e che l'entità ceduta conservi la propria identità", ha progressivamente attenuato l'importanza della presenza di un trasferimento di elementi patrimoniali materiali e immateriali per l'esercizio di una medesima attività, finendo per riconoscere che anche il semplice svolgimento di quest'ultima attività da parte di un diverso soggetto può avere rilievo autonomo e decisivo ai fini della ricorrenza della fattispecie predetta (Cge, Spijkers 1986; Stichting 1992; Watson 1992; Schmidt 1994; Rijgaard 1995; Merckx, Neuhuys 1996).

Quest'orientamento è stato meglio precisato nella sentenza Ayse Suzen (1997): qui la Corte ha anzitutto ribadito il suo orientamento secondo cui, ferma restando la condizione di un mutamento soggettivo nell'esercizio dell'attività e che "l'entità ceduta conservi la propria identità", ai fini della sussistenza di un trasferimento d'impresa "è necessario prendere in considerazione il complesso delle circostanze di fatto che caratterizzano l'operazione economica", fra le quali "rientrano in particolare il tipo di impresa o di stabilimento in questione, la cessione o meno di elementi materiali, quali gli edifici e i beni mobili, il valore degli elementi immateriali al momento della cessione, la riassunzione o meno della maggior parte del personale da parte del nuovo imprenditore, il trasferimento o meno della clientela, nonché il grado di analogia delle attività esercitate prima e dopo la cessione e la durata di un'eventuale sospensione di tale attività". Tutto ciò ribadito, e riaffermando che "tali elementi costituiscono tuttavia soltanto aspetti parziali della valutazione complessiva cui si deve procedere e non possono, perciò, essere considerati isolatamente", la Corte ha tuttavia precisato che "se il trasferimento di elementi patrimoniali costituisce uno dei vari criteri che il giudice nazionale deve prendere in considerazione [...], l'assenza di tali elementi non esclude necessariamente l'esistenza del trasferimento". Tra i criteri ora indicati devono, tra l'altro, essere presi in considerazione il tipo di impresa o attività da essa esercitata e l'importanza di ciascuno di essi, che varia a seconda del tipo di attività svolta o dei metodi di produzione e di lavoro posti in essere. Per le imprese che, in certi settori produttivi, sono in grado di svolgere la propria attività senza l'utilizzazione di significativi elementi materiali e immateriali, l'esi-

stenza di un trasferimento d'azienda non dipende dal trasferimento di tali elementi. Per la sussistenza di un trasferimento d'azienda occorre in particolare valutare, oltre al grado di somiglianza tra le attività produttive esercitate prima e dopo il trasferimento e alle caratteristiche dell'impresa e delle attività interessate, se il nuovo datore di lavoro abbia rilevato o meno la maggior parte dei lavoratori dipendenti del datore di lavoro cedente.

Di conseguenza, "il giudice nazionale deve tener conto in particolare, nell'ambito della valutazione delle circostanze di fatto che caratterizzano l'operazione de qua, del genere di impresa o di stabilimento di cui trattasi", poiché "quando un'entità economica sia in grado, in determinati settori, di operare senza elementi patrimoniali - materiali o immateriali - significativi, la conservazione della sua identità [...] non può [...] dipendere dalla cessione di tali elementi".

La sentenza Suzen (1997) sembra offrire al giudice nazionale (in particolare, italiano), strumenti utili a colmare il dislivello esistente tra la giurisprudenza interna e quella comunitaria, accedendo a un orientamento più flessibile (e, d'altro canto, ciò sembra richiesto anche dalla nuova direttiva 98/50).

Se, dunque, si coniuga la precisazione ex articolo 1, lettera b (che il legislatore comunitario fa propria assimilandola da una giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, relativa al trasferimento di "un'entità economica che conserva la propria identità"), con il riferimento testuale, ex articolo 1, lettera a, alla cessione di "parti di imprese", si deduce che l'intenzione del legislatore comunitario è quella di assecondare, se non di estendere, l'indirizzo giurisprudenziale qui sopra riferito, che scinde il giudizio sull'entità economica, che viene trasferita, dalla necessaria presenza di elementi materiali e strutturali. D'altronde, il legislatore stesso mette in evidenza che "la sicurezza e la trasparenza giuridiche esigono un chiarimento della nozione giuridica di trasferimento alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia [e che] tale chiarimento non modifica la sfera di applicazione della direttiva 77/187 quale interpretata dalla Corte di giustizia" (cfr. il quarto considerando). Su questa specifica esigenza di "sicurezza e trasparenza giuridica", la Confederazione europea dei sindacati (in una sua nota del 25 agosto

1998) ha espresso invece un parere nettamente opposto ritenendo che la modifica introdotta con la lettera b dell'articolo 1.1 (in particolare le parole "insieme di mezzi organizzati" e "al fine di svolgere un'attività economica") stravolga il senso della sentenza Suzen (la quale si riferiva a un trasferimento in due fasi, da un imprenditore a un altro imprenditore, con l'intermediazione di una terza parte), considerandola come un indebolimento dei diritti dei lavoratori e come elemento di ulteriori conflitti interpretativi. La Ces sottolinea inoltre come questa modifica non corrisponde al parere del Parlamento europeo: nella sua risoluzione, infatti, il Pe esprimeva delle riserve sulla distinzione operata nella proposta di direttiva, "tra il trasferimento di imprese, stabilimenti o parti di imprese o di stabilimenti e il trasferimento di un'attività dell'impresa, stabilendo che quest'ultimo è escluso dal campo di applicazione della direttiva a meno che non sia accompagnato dal trasferimento di un'entità economica", poiché "tale distinzione [...] osterebbe agli interessi della certezza del diritto e della trasparenza che risultano tra gli obiettivi della proposta" (Parlamento europeo 1996).

Per le medesime ragioni di "chiarezza e trasparenza giuridica", nonché di conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia (quinto considerando), il nuovo articolo 1, lettera c, prevede che la direttiva 77/187 "si applic[hi] anche alle imprese pubbliche o private che esercitano un'attività economica, che perseguano o meno uno scopo di lucro"; fermo restando, invece, che "una riorganizzazione economica di enti amministrativi o il trasferimento di funzioni amministrative tra enti amministrativi pubblici non costituisce trasferimento ai sensi della presente direttiva".

Questa modifica assorbe la sostanza della decisione Henke (1995), ma non sembra molto chiara. Mancano, nella definizione del nuovo campo di applicazione, riferimenti all'impresa che esercita il controllo, previsti invece all'articolo 6.4.

Definizioni

L'articolo 2 della direttiva 98/50 adegua le definizioni di cedente e di cessionario (di cui alle lettere a e b) al nuovo titolo e al nuovo campo

di applicazione della direttiva, integrando il testo con il riferimento al trasferimento di "parte dell'impresa" (di modo che, ad esempio, è cedente "chi perde la veste di imprenditore rispetto all'impresa, allo stabilimento o a parte dell'impresa o dello stabilimento").

Quanto alla definizione di "rappresentanti dei lavoratori", la lettera c dell'articolo 2, anche qui recependo un orientamento della Corte, adotta una definizione ampia di "rappresentanti dei lavoratori", eliminando le eccezioni precedenti, riferite a "i membri degli organi di amministrazione, di direzione o di controllo di società che in alcuni Stati membri occupano un posto in tali organi in qualità di rappresentanti dei lavoratori".

Per quanto riguarda la definizione di "lavoratore", la direttiva 98/50 colma una lacuna della precedente direttiva 77/187 (cfr. il sesto considerando), utilizzando a tal fine un orientamento consolidato della Corte: si intende per tale, ai sensi della lettera d, dell'articolo 2, "ogni persona che nello Stato membro interessato è tutelata come un lavoratore nell'ambito del diritto nazionale del lavoro".

Per quanto riguarda la definizione di "contratto o di rapporto di lavoro", la direttiva 77/187, pur operando a tal fine un rinvio formale al "diritto nazionale" vieta tuttavia alle leggi nazionali di recezione di escludere dall'ambito di applicazione della direttiva "i contratti o i rapporti di lavoro a motivo unicamente:

a. del numero di ore prestate o da prestare;

b. di rapporti di lavoro disciplinati da un contratto di lavoro di durata determinata [...];

c. di rapporti di lavoro interinali [...] e del fatto che l'impresa, lo stabilimento o la parte d'impresa o di stabilimento trasferita è l'agenzia di lavoro interinale che è il datore di lavoro o parte di essa".

Mantenimento dei diritti dei lavoratori

Assimilando un consolidato orientamento della Cge, la direttiva 98/50 stabilisce che gli Stati membri possono prevedere la responsabili-

tà solidale del cedente e del cessionario per gli "obblighi risultanti prima della data del trasferimento da un contratto [...] o da rapporto di lavoro esistente alla data del trasferimento" (nuovo comma 2 dell'articolo 3.1).

Un nuovo paragrafo 2 dell'articolo 3 rimette agli Stati membri l'eventuale previsione di "provvedimenti necessari per garantire che il cedente notifichi al cessionario tutti i diritti e gli obblighi che saranno trasferiti al cessionario [...] nella misura in cui [essi] siano o avessero dovuto essere noti al cedente al momento del trasferimento", stabilendo però che la mancata notifica al cessionario "non incide sul trasferimento di detto diritto o obbligo e dei diritti di qualsiasi lavoratore nei confronti del cessionario e/o del cedente in relazione a detto diritto o obbligo".

Un nuovo paragrafo 4 dell'articolo 3 modifica il testo della precedente direttiva 77/187, consentendo ora agli Stati membri di applicare "i paragrafi 1 e 3 dell'articolo 3 [...] ai diritti dei lavoratori a prestazioni di vecchiaia, di invalidità o per i superstiti dei regimi complementari di previdenza professionali o interprofessionali, esistenti al di fuori dei regimi legali di sicurezza sociale degli Stati membri".

Il trasferimento d'azienda nelle procedure concorsuali

La direttiva 98/50 introduce una nuova disciplina dei trasferimenti d'azienda che avvengano in presenza o nell'ambito di una procedura concorsuale o di una crisi aziendale (nuovo articolo 4 bis), facendo proprio, anche in questo caso, l'orientamento espresso dalla Corte di giustizia (settimo e ottavo considerando).

Il problema dell'applicabilità della normativa comunitaria al trasferimento d'azienda che avvenga nell'ambito di una procedura concorsuale era stato oggetto di una copiosa giurisprudenza della Corte.

Pronunciandosi più volte sull'applicabilità della direttiva 77/187 alle menzionate fattispecie, la Corte aveva infatti affermato che, salva restando la possibilità per gli Stati membri di stabilire condizioni di miglior favore, le previsioni della direttiva 77/187 non si dovessero, in linea generale, considerare applicabili ai trasferimenti che avvenivano

nell'ambito di procedure concorsuali aventi finalità liquidative del patrimonio del debitore, soprattutto in ragione della specialità del diritto fallimentare nazionale. Di converso, dovevano ritenersi applicabili le disposizioni della direttiva, in presenza di una procedura che perseguiva finalità di salvaguardia del patrimonio del debitore e di prosecuzione dell'attività di impresa (Cge, Abels 1985; Fnv 1985).

Questo orientamento della Corte era stato poi corretto nel 1991, a partire dalla sentenza D'Urso (pronunciata, tra l'altro, nei confronti dello Stato italiano, in relazione alla procedura di amministrazione straordinaria): in questa occasione la Corte di giustizia aveva ritenuto che dovesse ritenersi applicabile la direttiva sul trasferimento d'azienda anche in presenza di una procedura con finalità liquidative analoghe al fallimento, allorché venisse autorizzata la continuazione dell'attività al fine di "restituire all'impresa un equilibrio che consenta di garantire la sua attività futura" e fino a quando tale esercizio d'attività sarà continuato (Cge, D'Urso 1991).

A fronte del citato e complesso orientamento, che offre uno spettro articolato di soluzioni al problema sopra enunciato, la direttiva 98/50 introduce una disciplina di non secondario rilievo, che peraltro sembra in grado di suscitare nuovi contrasti interpretativi.

Secondo il nuovo articolo 4 bis, paragrafo 1, nel caso di "trasferimento di imprese, stabilimenti o parti di imprese o di stabilimenti" il cui cedente "sia oggetto di una procedura fallimentare o di una procedura di insolvenza analoga aperta in vista della liquidazione dei beni del cedente stesso e che si svolgono sotto il controllo di un'autorità pubblica competente (che può essere il curatore fallimentare autorizzato da un'autorità pubblica competente)", è esclusa l'applicabilità degli articoli 3 e 4 della direttiva medesima (relativi alla tutela dei diritti individuali dei lavoratori), salvo che gli Stati membri non dispongano diversamente.

Inoltre, il paragrafo 2 dell'articolo 4 bis stabilisce che "quando gli articoli 3 e 4 si applicano a un trasferimento nel corso di una procedura di insolvenza aperta nei confronti del cedente (indipendentemente dal fatto che la procedura sia stata aperta in vista della liquidazione dei beni del cedente stesso) e a condizione che tali procedure siano sotto il con-

trollo di un'autorità pubblica competente (che può essere un curatore fallimentare determinato dal diritto nazionale)", gli Stati membri sono comunque autorizzati:

a. a escludere il trasferimento al cessionario degli "obblighi del cedente risultanti da un contratto di lavoro o da un rapporto di lavoro e pagabili prima del trasferimento o prima della procedura di insolvenza [...], a condizione che tali procedure diano adito, in virtù della legislazione dello Stato membro, a una protezione almeno equivalente a quella prevista nelle situazioni contemplate dalla direttiva 80/987, del 20 ottobre 1980, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro" (articolo 4 bis, paragrafo 2, lettera a);

b. e/o a consentire che "il cessionario, il cedente o la persona o le persone che esercitino le funzioni del cedente, da un lato, e i rappresentanti dei lavoratori, dall'altro, possano convenire [...] modifiche delle condizioni di lavoro dei lavoratori intese a salvaguardare le opportunità occupazionali garantendo la sopravvivenza dell'impresa, dello stabilimento o di parti dli imprese o di stabilimenti" (articolo 4 bis, paragrafo 2, lettera b).

Il tentativo del legislatore comunitario di tradurre in legge un complesso orientamento giurisprudenziale sembra risolversi in una disciplina confusa e potenzialmente foriera di ulteriori conflitti interpretativi, in particolare in sede nazionale.

Il paragrafo 1, dell'articolo 4 bis, stabilisce che, in presenza di procedure concorsuali di tipo liquidativo, non si applicano le norme di tutela individuale dei lavoratori, salvo previsioni nazionali più favorevoli ai lavoratori. In tal modo peraltro si riconosce implicitamente l'applicabilità, in tali situazioni, dell'insieme delle previsioni volte a sancire gli obblighi di informazione e consultazione, fermi restando, naturalmente, i limiti di applicabilità delle medesime, ai quali si è fatto riferimento in precedenza.

Nella disposizione manca invece un riferimento ai trasferimenti che avvengano nell'ambito di una procedura liquidativa in cui sia stata autorizzata (e sia ovviamente in corso) la continuazione dell'attività di

impresa. Al riguardo non può dare alcun ausilio interpretativo il settimo considerando, espressamente dedicato al trasferimento d'azienda che avvenga in presenza di una procedura d'insolvenza. Sul punto, peraltro, poiché la direttiva 98/50 si presenta, nel suo complesso, come finalizzata essenzialmente a consolidare l'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia, sembra lecito sostenere che la nuova disposizione debba interpretarsi alla luce della pregressa giurisprudenza e ritenersi applicabile a tale ipotesi la disciplina di tutela individuale (oltre che quella collettiva). D'altra parte, non sembra che le esigenze che quella giurisprudenza intendeva soddisfare siano diverse né siano venute meno.

Ciò, tra l'altro, si raccorda perfettamente (e in modo coerente con il passato orientamento della Corte, centrato sul profilo della continuazione dell'attività) con l'atteggiamento mantenuto dalla direttiva 98/50 nei confronti delle procedure concorsuali di tipo non liquidativo. Difatti, l'esplicito riferimento alle sole procedure concorsuali di tipo liquidativo, di cui al paragrafo 1 dell'articolo 4 bis, fa intendere l'intenzione del legislatore comunitario di confermare, in via generale, l'applicabilità della disciplina di tutela individuale e collettiva ai trasferimenti che avvengano nell'ambito delle procedure concorsuali di tipo non liquidativo, alle quali è connaturata la continuazione dell'attività (ad esempio, in Italia, l'amministrazione controllata).

Il trasferimento dell'azienda in crisi

Con sentenza pronunciata in un procedimento avviato ex articolo 177 del Trattato (Cge, Spano 1995), la Corte ha ritenuto che la direttiva 77/187, nel dettato originario, dovesse applicarsi anche al trasferimento di un'azienda per cui sia intervenuta una dichiarazione di crisi aziendale, indipendentemente dalla presenza di un accordo collettivo, posta l'irrinunciabilità assoluta dei diritti del lavoratore previsti dalla direttiva.

Senonché la direttiva 98/50 è intervenuta sulla materia, dedicando una specifica previsione alle ipotesi di crisi di impresa che non siano sfociate in una procedura concorsuale per insolvenza. Il paragrafo 3 del

nuovo articolo 4 bis, infatti, ha stabilito che "uno Stato membro ha facoltà di applicare il paragrafo 2, lettera b a trasferimenti in cui il cedente sia in una situazione di grave crisi economica quale definita dal diritto nazionale, purché tale situazione sia dichiarata da un'autorità pubblica competente e sia aperta al controllo giudiziario, a condizione che tali disposizioni esistano già nel diritto nazionale entro il 17 luglio 1998". La norma comunitaria riconosce in tal modo agli Stati membri la facoltà di autorizzare che, nei casi di crisi, "il cessionario, il cedente o la persona o le persone che esercitano le funzioni del cedente, da un lato, e i rappresentanti dei lavoratori, dall'altro, possano convenire [...] modifiche alle condizioni di lavoro intese a salvaguardare le opportunità occupazionali, garantendo la sopravvivenza dell'impresa, dello stabilimento o di parti di imprese o di stabilimenti". Si tratta, come si vede, di una formulazione alquanto rigida, nella quale non sembrano poter rientrare tutte le deroghe ammesse dalla legislazione italiana. Si pensi, in particolare, agli accordi sindacali derogatori del principio dell'automatico trasferimento di tutti i rapporti dei lavoratori dipendenti dall'unità economica trasferita dal cedente al cessionario, che sono consentiti dall'articolo 47, comma 5, legge 428/90, ma che non sembrano riconducibili alla lettera b dell'articolo 4 bis, comma 2, come accennato in precedenza. Anche dopo l'apertura operata dalla direttiva 98/50, sussistono dunque gli estremi di un contrasto tra la normativa interna e quella comunitaria; e pertanto, a voler rimanere ancorati alla passata giurisprudenza della Corte costituzionale, i giudici italiani, secondo quanto sopra argomentato, dovrebbero essere tenuti a disapplicare, in futuro, la deroga prevista dall'articolo 47, comma 5, nella parte in cui essa contrasta con il limite delle "modifiche delle condizioni di lavoro".

Procedure di informazione e di consultazione e tutela dei rappresentanti dei lavoratori

La direttiva 98/50 non introduce modifiche sostanziali alla "tutela collettiva"; anzi, da questo punto di vista le novità introdotte sono poche e non rilevanti ai fini di un effettivo coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni dell'azienda, soprattutto in quelle riguardanti le loro future "condizioni di lavoro e di impiego".

La direttiva 98/50 reca in primo luogo alcune modifiche al sistema di "protezione" dei rappresentanti dei lavoratori operanti nell'azienda o parte di azienda trasferita.

L'articolo 5.1 stabilisce infatti che, "qualora l'impresa, lo stabilimento o parte di un'impresa o di uno stabilimento conservi la propria autonomia", i rappresentanti o la rappresentanza dei lavoratori interessati dal trasferimento conservano "lo status e la funzione [...] secondo le stesse modalità e alle stesse condizioni esistenti prima della data del trasferimento [...] a patto che siano soddisfatte le condizioni necessarie per la costituzione della rappresentanza dei lavoratori". Qualora, invece, "l'impresa, lo stabilimento o parte di un'impresa o di uno stabilimento non conservi la propria autonomia" saranno gli Stati membri a dover adottare "i provvedimenti necessari per garantire che i lavoratori trasferiti, che erano rappresentati prima del trasferimento, continuino a essere regolarmente rappresentati per il periodo necessario a provvedere a una nuova costituzione o designazione della rappresentanza dei lavoratori. Invece, nel caso in cui il trasferimento avvenga nell'ambito di una procedura concorsuale, gli Stati membri potranno "adottare i provvedimenti necessari al fine di garantire che i lavoratori trasferiti siano adeguatamente rappresentati fino alla nuova elezione o designazione di rappresentanti dei lavoratori" (articolo 5.1, comma 3).

In secondo luogo, la direttiva 98/50 reca alcune limitate innovazioni alla previgente normativa concernente gli obblighi di informazione e di consultazione dei rappresentanti dei lavoratori.

Al riguardo, l'articolo 6.1 prevede che "il cedente e il cessionario sono tenuti a informare i rappresentanti dei rispettivi lavoratori interessati da un trasferimento sui seguenti punti: data o data proposta del trasferimento; motivi del trasferimento; conseguenze giuridiche, economiche e sociali del trasferimento per i lavoratori; misure previste nei confronti dei lavoratori".

Restano distinti gli obblighi del cedente e del cessionario: infatti, mentre "il cedente è tenuto a comunicare tali informazioni ai rappresentanti dei suoi lavoratori in tempo utile prima dell'attuazione del trasferimento", "il cessionario è tenuto a comunicare tali informazioni ai rappresentanti dei suoi lavoratori in tempo utile e in ogni caso prima che i

suoi lavoratori siano direttamente lesi dal trasferimento nelle loro condizioni di impiego e di lavoro" (articolo 6.1, comma 2 e 3).

Come per la direttiva sui licenziamenti collettivi, ora gli obblighi anzidetti "si applicano indipendentemente dal fatto che la decisione riguardante il trasferimento sia presa dal datore di lavoro o da un'impresa che lo controlla" (articolo 6.4).

Come anticipato, la previsione di diritti di informazione dei rappresentanti dei lavoratori, in mancanza di rappresentanti dei lavoratori "per motivi indipendenti dalla volontà degli stessi", è integrata da diritti di informazione dei lavoratori singolarmente considerati, i quali "debbono essere informati in precedenza: della data o della data proposta del trasferimento, dei motivi del trasferimento, delle conseguenze giuridiche, economiche e sociali del trasferimento per i lavoratori, delle misure previste nei confronti dei lavoratori" (articolo 6.6).

Poche, infine, sono le novità introdotte dalla direttiva 98/50 per quanto riguarda la possibilità degli Stati membri di limitare gli obblighi di informazione e di consultazione "alle imprese o agli stabilimenti che soddisfano, per quanto riguarda il numero di lavoratori occupati, le condizioni per l'elezione o la designazione di un organo collegiale che rappresenti i lavoratori" (articolo 6.5, direttiva 98/50). Nel caso però che "in una impresa o in uno stabilimento non vi siano rappresentanti dei lavoratori per motivi indipendenti dalla volontà degli stessi, i lavoratori interessati", singolarmente considerati "debbono essere informati in precedenza: della data o della data proposta del trasferimento; dei motivi del trasferimento; delle conseguenze giuridiche, economiche e sociali del trasferimento per i lavoratori; delle misure previste nei confronti dei lavoratori" (articolo 6.6).

La contrattazione collettiva europea

4. Il Dialogo sociale di livello interconfederale (e di rilievo istituzionale), che nel 1997 aveva trovato un secondo e importante sbocco con l'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale (vedi paragrafo 2), reso giuridicamente vincolante con la direttiva 97/81, ha prodotto nel

1999 l'accordo sul lavoro a tempo determinato, il cui negoziato è iniziato subito dopo la stipulazione dell'accordo sul lavoro a tempo parziale. Il negoziato sul lavoro a tempo determinato è durato circa dieci mesi, e la trattativa non è stata facile: il mandato a negoziare della Ces e quello degli imprenditori erano fondati infatti su posizioni divergenti sulla ratio e sugli obiettivi da conseguire: all'Unice interessava conseguire una maggiore liberalizzazione dei contratti a tempo determinato; alla Ces, invece, definire un quadro di garanzie per i lavoratori a termine. In diverse occasioni le posizioni delle parti si sono allontanate tanto da minacciare l'esito stesso del negoziato. Alla conclusione della trattativa ha contribuito positivamente il Comitato esecutivo della Ces (10 dicembre 1998): infatti, dopo poche settimane le parti hanno concordato un'ipotesi di accordo quadro (siglata il 14 gennaio 1999, dopo quattro giorni ininterrotti di trattative). Successivamente, il 18 marzo 1999, la Ces, l'Unice e il Ceep hanno sottoscritto un accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.

La Ces ha sempre rifiutato di considerare il contratto a tempo determinato come un esclusivo fattore di promozione e di creazione di lavoro; di converso, la posizione dell'Unice è sempre stata favorevole a considerare il lavoro a termine e il negoziato sullo stesso "per migliorare le prospettive di occupazione promuovendo la flessibilità del mercato del lavoro e la riduzione degli ostacoli allo sviluppo del lavoro a tempo determinato". In ogni caso, alla fine l'orientamento della Ces è risultato determinante, marcando significativamente il testo dell'accordo.

Nella premessa le parti segnalano "il ruolo che possono svolgere le parti sociali nella strategia europea per l'occupazione adottata in occasione del vertice di Lussemburgo del 1997 facendo seguito all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale"; in questo senso, l'accordo "apporta un ulteriore contributo al conseguimento di un migliore equilibrio tra "flessibilità dell'orario di lavoro e sicurezza per i lavoratori"". Le parti firmatarie sono del resto consapevoli che il contratto di lavoro a tempo indeterminato è, e continuerà a essere, "la forma generale di rapporto di lavoro" tra imprenditori e lavoratori, ma "riconoscono altresì che i contratti di lavoro a tempo determinato rispondono, in talune circostanze, ai bisogni sia dei datori di lavoro che dei lavoratori". L'accordo esprime così la "volontà delle parti sociali di definire un contesto ge-

nerale per garantire la parità di trattamento per i lavoratori a tempo determinato, tutelandoli contro ogni discriminazione [e] per utilizzare i contratti a tempo determinato su una base accettabile sia per i datori di lavoro che per i lavoratori".

Nell'accordo, le organizzazioni firmatarie (Ces, Unice e Ceep) chiedono alla Commissione di sottoporre l'accordo quadro al Consiglio affinché questo adotti una "decisione che renda vincolante queste disposizioni negli Stati membri che hanno sottoscritto l'Accordo sulla politica sociale, allegato al Protocollo sulla politica sociale, annesso al Trattato che istituisce la Comunità". Inoltre, i firmatari "sollecitano la Commissione a richiedere agli Stati membri di adottare le leggi, i regolamenti e le disposizioni amministrative necessarie per adeguarsi alla decisione del Consiglio entro due anni dalla sua adozione o per garantire che le parti sociali definiscano le misure necessarie, mediante accordo, entro il termine di tale periodo". Infine, le parti firmatarie avanzano due ordini di richieste: in primo luogo, di essere "consultate prima che qualsiasi Stato membro adotti una qualunque iniziativa legislativa, normativa od amministrativa al fine di adeguarsi all'accordo"; in secondo luogo, che, "fatto salvo il ruolo degli organi giudiziari nazionali e della Corte di giustizia [...], qualunque materia relativa all'interpretazione dell'accordo a livello europeo venga in prima istanza loro sottoposto dalla Commissione, affinché possano formulare la propria opinione in proposito" (questi e altri aspetti dell'accordo verranno approfonditi nel prossimo Rapporto).

5. Nell'ambito del dialogo sociale settoriale non mancano risultati di un certo interesse e rilievo. Nel 1997, le parti sociali del settore dell'agricoltura hanno stipulato un accordo che costituisce una "tessera" importante non solo nel "mosaico" del dialogo sociale europeo nello specifico settore dell'agricoltura, ma anche in quello del dialogo sociale a livello industriale. Il 24 luglio 1997, le parti sociali del settore dell'agricoltura hanno infatti sottoscritto una bozza d'accordo sull'occupazione negli Stati membri dell'Unione europea, che rappresenta il primo effettivo accordo, volontario e autonomo, a livello comunitario, dimostrando in tal modo di poter sviluppare un'area negoziale assai ampia ma non ancora esplorata, determinante a livello europeo.

L'accordo rappresenta la "risposta" delle parti sociali del settore dell'agricoltura (Eta-Etuc e Geopa-Copa) al "Patto di fiducia" lanciato a suo tempo dal presidente della Commissione europea Santer: in quella occasione, la Commissione aveva chiesto alle parti sociali di assumere le loro responsabilità a ogni livello di loro competenza nella strategia di promozione dell'occupazione. L'accordo è il primo esempio di contratto collettivo a livello settoriale in ambito europeo, avente lo scopo di definire la struttura per la negoziazione sulle condizioni di lavoro ai livelli inferiori (nazionale, regionale e locale). In esso trovano affermazione le più importanti materie delle linee-guida sull'occupazione stabilite dalla Commissione, in particolare in materia di flessibilità e di riduzione dell'orario di lavoro. L'accordo è stato sottoscritto alla presenza del commissario per gli Affari sociali, Pedraig Flynn, dal presidente del Copa (Comitato per l'organizzazione dell'agricoltura nella Comunità europea), dal presidente del Geopa (il gruppo di datori di lavoro del Copa), dal segretario generale della Confederazione sindacale europea, e dal presidente dell'Efa (Federazione dei lavoratori agricoli europei). Un punto essenziale di riferimento dell'accordo è la direttiva 93/104 sull'orario di lavoro: l'accordo infatti contiene norme sulla riduzione dell'orario massimo annuale, di lavoro, prevedendo una media di trentanove ore settimanali; fissa una struttura flessibile dell'orario di lavoro, che consente di variare la settimana lavorativa a seconda delle condizioni climatiche e della natura della produzione; disciplina il lavoro notturno, il riposo settimanale, le ferie ecc. Dopo la sua stipulazione, l'accordo ha trovato diffusione tra le organizzazioni delle parti sociali del settore, in diversi Stati membri, così come a livello regionale e locale. Esso rappresenterà il "documento di riferimento" per tutta la contrattazione collettiva negli Stati membri dell'Unione europea (Commissione 1998). Il Comitato misto dell'agricoltura dovrà valutare, ogni due anni, lo stato di applicazione dell'accordo negli Stati membri.

Le iniziative legislative della Commissione

6. Giustificazioni della proposta

La proposta di direttiva della Commissione volta a stabilire "un

quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nella Comunità europea", intende completare il quadro comunitario e nazionale vigente e contribuire alla creazione di un corpus organico di diritti nella materia in parola. A giustificazione di una nuova normativa comunitaria in materia di diritti di informazione e consultazione la Commissione indica i seguenti motivi, opportunamente comunicati dalla Commissione stessa alle parti sociali nell'ambito delle procedure del dialogo sociale istituzionale:

a. anzitutto la Commissione ribadisce come il principio dell'adaptabilité dei lavoratori, considerato parte integrante della strategia per l'occupazione nel Consiglio di Lussemburgo (novembre 1997), "deve concepirsi attraverso e grazie a una informazione e una consultazione che permetta ai lavoratori di far fronte al cambiamento e di anticiparlo". La Commissione ritiene positivo questo approccio per il datore di lavoro e per i lavoratori; del resto, come confermano sia alcuni Rapporti presentati alla Commissione sia le "buone prassi" aziendali, l'informazione e la consultazione dei lavoratori, "nella parte in cui assicurano una mano d'opera qualificata e motivata, possono essere considerati come un fattore di produttività". Questo aspetto costituisce altresì il tema centrale del Libro verde Partenariat pour une nouvelle organisation du Travail, adottato dalla Commissione nell'aprile del 1997, che è stato al centro di un ampio dibattito a livello europeo;

b. in secondo luogo la Commissione, pur prendendo atto che quasi tutti gli Stati membri dell'Ue dispongono di un quadro giuridico, di fonte legislativa e/o contrattuale, che prevede diritti di informazione e consultazione ai vari livelli dell'organizzazione dell'impresa o dei gruppi di imprese (Commissione 1996), diritti per lo più di origine comunitaria, constata la scarsa effettività dei diritti in parola in molti ordinamenti nazionali. In alcuni Stati membri, il legame tra informazione e consultazione dei lavoratori sulle decisioni strategiche o economiche e sui conseguenti effetti sociali non è sempre garantito in modo adeguato, dato che spesso il coinvolgimento dei lavoratori viene di fatto ad avallare il processo decisionale senza poter modificare decisioni e situazioni già definite. Questi diritti, come stanno a dimo-

strare vicende come quella dello stabilimento Renault di Vilvoorde (Vandamme 1997; Arrigo 1999), sono spesso "assimilati a un rituale". La mancanza di effettività sarebbe dovuta essenzialmente alla mancata previsione di sanzioni efficaci nei confronti ai datori di lavoro che non adempiano agli obblighi posti dalla direttiva e dalle leggi nazionali di recezione;

c. in un contesto di competitività europea, i processi di ristrutturazione sono un fenomeno ricorrente: a questo proposito il Consiglio di Lussemburgo ha ritenuto opportuno prestare un'attenzione particolare ai "settori interessati da importanti trasformazioni industriali", incaricando un gruppo di alto livello, presieduto da M. Gyllenhammar, di analizzarne le prospettive e di presentare un rapporto sui modi e gli strumenti atti ad anticiparle per prevenirne le conseguenze economiche e sociali. Nel suo Rapporto intermedio, il gruppo ha messo in rilievo l'importanza di un adeguato sistema di informazione e di consultazione dei lavoratori per il successo dei processi di cambiamento e ha convenuto sulla necessità di un "quadro comunitario in questo settore". Il gruppo Gyllenhammar non raccomanda l'adozione di regole vincolanti al livello comunitario, poiché, come la stessa Commissione, è convinto della necessità che queste regole debbano essere definite dalle stesse parti sociali.

La competitività europea risulta rafforzata da due fattori che negli anni hanno assunto un'importanza crescente: il completamento del mercato interno e l'Unione economica e monetaria. Il completamento del mercato interno comporta la scomparsa di mercati nazionali frammentati; questo processo verrà rafforzato dall'emergenza della terza fase dell'Uem, che completerà le trasformazioni dei mercati europei in un mercato unico trasparente. Questa evoluzione deve procedere di pari passo con un rafforzamento della dimensione sociale, che permetta di sfruttarne meglio il potenziale. È per questa ragione che la Commissione, nel suo programma d'azione relativo al completamento del mercato interno, ha considerato come "priorità politica" l'informazione e la consultazione. Infine, nel quadro della strategia per l'impiego, lanciata al Consiglio europeo di Lussemburgo, e delle linee direttrici ivi adottate, è stata sottolineata l'importanza e l'adattabilità in seno all'impresa, così

come il ruolo delle parti sociali nell'ammodernamento dell'organizzazione del lavoro. L'"anticipazione" dei problemi su menzionati è infatti essenziale e presuppone una reale politica di prevenzione e di accompagnamento delle decisioni strategiche, comprese quelle che possono riguardare l'occupazione (formazione, riconversione, riqualificazione ecc.), così come quelle volte a rafforzare la capacità di impiego (o "impiegabilità", nel lessico eurocratico): "una politica siffatta non deve essere intesa come sinonimo di soppressione di posti di lavoro o di licenziamenti, ma piuttosto come elemento chiave del buon andamento dell'impresa".

Obiettivi della proposta di direttiva

Con la nuova proposta di direttiva, la Commissione intende "completare" il quadro comunitario e nazionale vigente in materia di diritti di informazione e consultazione e contribuire utilmente a "preparare il cambiamento [e a] garantire che le ristrutturazioni vengano effettuate in un contesto sociale accettabile e conferire all'obiettivo lavoro la preponderanza richiesta nel contesto attuale". In base a queste considerazioni, la Commissione ha avviato l'iter legislativo di una normativa quadro sull'informazione e la consultazione, che contenga prescrizioni minime comuni a tutti gli Stati membri, che, beninteso, rispettino le diverse tradizioni e culture di relazioni sindacali ma che tuttavia permettano di conseguire i seguenti obiettivi:

1. "garantire l'esistenza di un diritto regolare all'informazione e alla consultazione dei lavoratori sull'evoluzione economica e strategica dell'impresa e sulle decisioni che li riguardano in tutti gli Stati membri della Comunità europea";
2. "rafforzare il dialogo sociale e i rapporti di fiducia all'interno dell'impresa per favorire l'anticipazione dei rischi, per sviluppare la flessibilità dell'organizzazione del lavoro in un quadro di sicurezza, per promuovere la sensibilizzazione dei lavoratori sulle necessità di adattamento, per accrescere la disponibilità dei lavoratori a impegnarsi in misure e azioni dirette a rafforzare la loro occupabilità, per

promuovere l'implicazione dei lavoratori nel mercato e l'avvenire dell'impresa e per rafforzare la competitività di questa";

3. "incorporare come elemento delle procedure d'informazione e di consultazione la situazione e l'evoluzione prevedibile dell'impiego in seno all'impresa";
4. "garantire il carattere preventivo dell'informazione e della consultazione dei lavoratori, quando si tratti di decisioni suscettibili di provocare mutamenti sostanziali nell'organizzazione del lavoro, come nei rapporti di lavoro";
5. "garantire l'effettività di queste procedure sanzionando in modo particolare le violazioni gravi degli obblighi da esse derivanti".

Fonti

Arrigo G. (1998), *Il diritto del lavoro dell'Unione europea*, Tomo I. Principi. Fonti. *Libera circolazione e sicurezza sociale dei lavoratori*, Giuffrè, Milano.

Arrigo G. (1999), *I diritti di informazione e di consultazione dei lavoratori nell'ordinamento comunitario: "vent'anni dopo"*, in "Il diritto del lavoro", n. 2, 1999, pp. 42 ss.

Carabelli U. (1998), *Trasferimenti d'azienda: la nuova direttiva europea*, in "Lavoro informazione", n. 21, 1998, pp. 5-19.

Cilento M. (1997), *Ruolo e esperienze dei Comitati aziendali europei*, in "Lavoro informazione", n. 17, 1997, pp. 13 ss.

Commissione della Comunità europea (1998), *Status report on the social dialogue*, in "European social dialogue" (newsletter della Commissione europea, giugno 1998).

Commissione della Comunità europea (1996), *Rapporto sull'Europa dei rappresentanti del personale e le loro attribuzioni economiche*, in "Europe sociale", supplemento n. 3, 1996.

Martinucci G. (1997), *Prime note sull'accordo collettivo europeo in materia di lavoro part-time*, in "Diritto delle relazioni industriali", n. 3, 1997, pp. 201 ss.

Nannipieri L. (1996), *Sul licenziamento del lavoratore a part-time che*

rifiuta il passaggio a tempo pieno, nota alla sentenza della Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, 20 dicembre 1995, n. 12999, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", II, 1996, pp. 632-635.

Negrelli S., Treu T. (1994), *L'integrazione europea come fattore di stabilità delle relazioni industriali italiane*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", parte I, Giuffrè, Milano 1994, p. 53.

Parlamento europeo (1996), *Risoluzione sulla proposta di una direttiva sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti* (Com-94-0300), in Guce, C 32, del 5 febbraio 1996.

Treu T. (1997), *Il ruolo della politica sociale europea*, in "Diritto delle relazioni industriali", n. 3, 1997, pp. 9-10.

Vandamme F. (1997), *La fermeture de l'usine Renault-Vilvoorde: conséquences politiques et sociales internationales*, in "Revue du Marché commun et de l'Union européenne", settembre/ottobre 1997, pp. 512-519.

Decisioni della Corte di giustizia

Knud Wendelboe e altri c. Fallimento L.J. Musik, 7 febbraio 1985, causa 19/83, in Racc. 1985, p. 457.

Abels c. Bedrijfsvereninging voor de metaalindustrie en de electrotechnische industrie, 7 febbraio 1985, causa 135/83, in Racc. 1985, p. 469.

Industriebond Fnv, 7 febbraio 1985, causa 179/83, in Racc. 1985, p. 511.

Botzen e altri c. Rotterdamsche droogdok maatshappij Bv, 7 febbraio 1985, causa 186/83, in Racc. 1985, p. 519.

Dansk metalarbejderforbund c. Fallimento Nielsen e Son, 12 febbraio 1985, causa 284/83, in Racc. 1985, p. 553.

Foreningen of arbejdledere i Danmark c. Danmols inventar, 11 luglio 1985, causa 105/84, in Racc. 1985, p. 2639.

J.M. Spijkers c. Geboroeders Benedik Abatoir Cv e Alfred Benedik, 18 marzo 1986, causa 24/85, in Racc. 1986, p. 1119.

Commissione c. Regno del Belgio, 15 aprile 1986, causa 237/84, in Racc. 1986, p. 1247.

Commissione c. Repubblica Italiana, 10 luglio 1986, causa 235/84, in Racc. 1986, p. 2291.

Zaera, 11 giugno 1987, causa 126/86, in Racc. 1987, p. 3697.

Landsorganisationen i Danmark for tjnnerforbundet i Danmark c. Ny Moelle kro, 17 dicembre 1987, causa 287/86, in Racc. 1987, p. 5465.

Berg, Busschers c. Ivo Martin, 5 febbraio 1988, cause 144-145/87, in Racc. 1988, p. 2559.

Foreningen of arbejdsledere i Danmark c. Daddy's dance hall, 10 febbraio 1988, causa 342/86, in Racc. 1988, p. 739.

Bork international c. Juncker industries Als, 15 giugno 1988, causa 101/87, in Racc. 1988, p. 3057.

Antonissen, 8 novembre 1990, causa 292/89, in Racc. 1990.

D'Urso e altri c. Emeg Spa e altri, 25 luglio 1991, causa C-362/89, in Racc. 1991, p. I-4105.

Redmond Stichting c. Bartol e altri, 19 maggio 1992, causa C-29/91, in Racc., p. I-3189.

Anne Watson Rask e altri c. Iss kantinenservice A/S, 12 novembre 1992, causa 209/91, in Racc., 1992, p. I-5755.

Rask, Christensen, 11 dicembre 1992, causa 209/91, in Racc. 1992.

Grigorios Katsikas c. Konstandinidis e altri, 16 dicembre 1992, cause C-132-138-139/91, in Racc., 1992, p. I-6577.

Christel Schmidt c. Spar-und leihkasse der frueheren aemter Bordesholm, Kiel und Cronshagen, 14 aprile 1994, causa C-392/92, in Racc. 1994, p. I-1311.

Commissione c. Regno Unito, 8 giugno 1994, causa C-382/92, in Racc. 1994, p. I-2435.

Ole Rijgaard c. Dansk hovedorganisation, 19 settembre 1995, causa C-48/94, in Racc. 1995.

Luigi Spano e altri c. Fiat Geotech e Fiat Hitachi. Excavators, 7 dicembre 1995, causa C-472/93, in Racc. 1995.

Albert Merckx, Patrick Neuhuys c. Ford motors company, 7 marzo 1996, cause C-171 e 172/94, in Racc. 1996.

Annette Henke c. Gemeinde Schierke e verwaltungsgemeinschaft Brocken, 15 ottobre 1996, causa 298/94, in Racc. 1996.

Claude Rotsart de Hertains c. Sa Benoit in liquidazione e Sa Igc housing service, 14 novembre 1996, causa C-305/94, in Racc. 1996.

Ayse Suzen c. Zehnacker gebauedereinigung Gmbh krankenhausservice, Lefahrt Gmbh, 11 marzo 1997, causa 13/95, in Racc. 1997.

La politica per l'occupazione in Europa nell'iniziativa comunitaria

1. L'anno preso in esame (dall'autunno 1997 all'autunno 1998) ci offre un quadro europeo segnato da interessanti novità. Con il vertice di Amsterdam del giugno 1997 e la firma del nuovo Trattato, la strategia europea per l'occupazione si dota di due nuovi strumenti: il primo è una base giuridica che permette la "messa in rete" delle politiche occupazionali degli Stati membri e ne controlla l'efficacia; il secondo è la determinazione dei governi, finalmente esplicitata, ad agire di concerto, accettando un quadro di indicazioni ("linee-guida" o "grandi orientamenti"), da parte della Commissione e del Consiglio, sugli obiettivi occupazionali nazionali e anticipando l'applicazione dei meccanismi introdotti dal nuovo titolo Occupazione del Trattato di Amsterdam (la cui entrata in vigore, dopo tutti i passaggi procedurali nei parlamenti nazionali, non è prevista prima del maggio 1999).

La presidenza lussemburghese dell'Ue (secondo semestre 1997) assume l'impegno di organizzare un Consiglio europeo straordinario sull'occupazione. Finora, nessuno ci era riuscito: quando Prodi aveva proposto qualcosa di simile a Firenze, appena un anno prima, gli era stato risposto negativamente. I grandi Stati membri, a cominciare dalla Germania, sostenevano che l'occupazione non era un problema comune, ma nazionale e che nessuno di loro aveva intenzione di farsi condizionare dalla situazione o dalle politiche degli altri Stati.

Che cosa è cambiato nel giro di 12 mesi?

Innanzitutto sono intervenuti alcuni mutamenti politici: le elezioni nel Regno Unito portano al potere Tony Blair e, in Francia, Lionel Jospin, entrambi socialisti, entrambi sostenuti da una base sociale in rivolta contro i governi conservatori al potere precedentemente, la cui politica liberista ha prodotto un pesante insieme di difficoltà per i lavoratori, i senza lavoro e le loro famiglie: dalla disoccupazione al ridimensionamento del welfare, dalla dequalificazione del lavoro ai disagi nelle grandi aree urbane, dalle conseguenze sociali e occupazionali delle privatizzazioni alle varie forme di dumping esterne (ma anche interne) al contesto europeo.

In secondo luogo, Kohl comincia ad avere dubbi sulla possibilità di risolvere nazionalmente il problema disoccupazione, dal momento che la stessa Germania, grande potenza economica, patria delle produzioni di qualità, culla di relazioni industriali strutturate e con lunga tradizione, attentissima allo sviluppo delle risorse umane, non riesce più, nemmeno con i grandi mezzi di cui dispone, a gestire un esercito di oltre 4 milioni di disoccupati (cioè il 10% della forza lavoro, nella seconda metà del 1997). Tutte le certezze traballano, mentre ci si avvia alle elezioni per il cancellierato che porteranno alla vittoria i socialdemocratici anche in Germania (ottobre 1998).

In terzo luogo, il presidente della Commissione, Jacques Santer, vuole giustamente approfittare della presidenza Ue da parte del suo paese (secondo semestre 1997) per rilanciare quel patto per l'occupazione che aveva proposto, senza grande successo, nel 1995; in parallelo, il Lussemburgo vuole giocare una scommessa che, se risultasse vincente, dimostrerebbe che anche i piccoli paesi possono proporre scelte difficili ed essere seguiti dai grandi paesi (ricordiamo che, sulla querelle tra grandi e piccoli paesi, si era arenato il capitolo della riforma istituzionale del Trattato di Amsterdam, capitolo rinviato a una Conferenza intergovernativa ad hoc che si terrà, verosimilmente alla vigilia del 2000).

Che il vertice straordinario per l'occupazione concluda in modo costruttivo, però, non è affatto scontato. Fino agli ultimi giorni sembra

che la Germania continui ancora a opporsi a conclusioni che implichino un impegno comune. Tuttavia, alcune premesse positive esistono perché la Commissione e i Consigli Ecofin e Affari sociali danno seguito al "mandato di Amsterdam" e, anticipando l'applicazione del nuovo Trattato, pubblicano, il 1° ottobre e in contemporanea, il Rapporto congiunto Ecofin-Affari sociali e Commissione sull'occupazione e la comunicazione della Commissione proposta per la definizione delle politiche dell'occupazione degli Stati membri, 1998.

Se l'apprensione continua a prevalere sugli entusiasmi è perché troppi sono stati i tentativi falliti di porre il problema occupazione come problema europeo, a partire dal Libro bianco di Delors (1992), passando per i "4 punti di Essen"(1994) e fino al "Patto Santer" (1995). In questo clima di incertezza, anche le contestazioni sono prudenti: i sindacati rimproverano a Consiglio e Commissione di non assumere a sufficienza la dimensione macroeconomica del problema occupazionale, di enfatizzare troppo la portata degli interventi strutturali sul mercato del lavoro e la strategia delle "buone prassi".

2. Il benchmarking, ossia il confronto delle "buone prassi", però, ha una storia di cui si deve tenere conto: da alcuni anni è sempre più difficile allargare il novero delle politiche comuni e la dimensione intergovernativa delle politiche a livello europeo tende a prevalere. Gli Stati membri, dopo aver operato un rilevante trasferimento di poteri per costruire l'Unione economica e monetaria, non sono più disposti a cedere ulteriori quote di sovranità senza precisi tornaconti. Ad aggravare il quadro c'è un'indisponibilità generalizzata ad affrontare il problema di un aumento del bilancio comunitario tant'è che la Commissione, facendo prova di grande realismo, propone, nel documento Agenda 2000 (luglio 1997), una serie di misure di razionalizzazione e di ristrutturazione delle politiche comuni senza mettere in discussione il tetto delle risorse proprie che resterà limitato all'1,27% del Pil dei Quindici fino al 2006. Ciò significa che il processo di integrazione deve fare i conti con i mezzi di cui dispone e che i margini di contrattazione tra Stati membri e Comunità si giocano tutti all'interno di un negoziato tra Stati contributori netti e Stati che ottengono, dal bilancio comunitario, quanto o più di quello che versano.

Il processo di integrazione continua, dunque, ma deve dotarsi di altri strumenti e forse sta mutando di carattere, scegliendo l'abbandono

dell'amletica alternativa tra federalismo e intergovernatività per incamminarsi, quasi in sordina, verso qualcosa di diverso, più prossimo a una cooperazione sistematica e sistematizzata che a una definizione di linee comuni affidate all'esecuzione della Commissione. E alla Commissione non resta che giocare il gioco, proponendo più meccanismi per scoprire e costruire convergenze che strategie comuni ancorate a misure di armonizzazione.

In questo passaggio verso una forma di integrazione improntata fortemente al realismo, il confronto sulle "buone prassi" e la competitività dei "più virtuosi" diventano strumenti importanti. Il Rapporto congiunto Ecofin/Affari sociali e Commissione si appoggia su questo tipo di strumenti.

Tra le "buone prassi" il Rapporto congiunto segnala: in Danimarca, l'azione combinata di offerta formativa e di formazione-lavoro per i disoccupati di lunga durata che porta a un rilevante aumento della formazione nelle imprese private ma ha meno successo nelle imprese pubbliche; in Svezia, l'allocazione dei 2/3 delle risorse destinate alle politiche del mercato del lavoro a misure attive tra cui una formazione che coinvolge mensilmente circa 50 mila disoccupati e la promozione di esperienze lavorative nuove per altrettante persone, misure che hanno ridotto al 2% la disoccupazione di lunga durata; in Irlanda, gli accordi tripartiti che hanno favorito la crescita contenendo gli aumenti salariali, ma anche riducendo il carico fiscale sulle persone fisiche e le imprese e favorendo, così, gli investimenti anche esteri; in Austria, le fondazioni finanziate dalle imprese, dai lavoratori, dai servizi del mercato del lavoro e dalle amministrazioni locali, che offrono opportunità formative e di riconversione professionale per i lavoratori colpiti dalle grandi ristrutturazioni industriali e dai fallimenti; in Grecia, un meccanismo analogo che permette un sostegno attivo alla disoccupazione di massa per un periodo di 37 mesi; in Olanda, Danimarca, Lussemburgo, Svezia e Finlandia una serie di programmi per favorire l'accesso dei giovani al mercato del lavoro e a forme diverse di apprendistato e di esperienze lavorative; in Austria, Lussemburgo e soprattutto in Germania, il sistema duale di lavoro e apprendimento (apprendistato) che ha permesso a circa il 55% dei giovani che ne hanno fatto esperienza negli ultimi 5 anni, di mantenere il posto di lavoro nell'impresa che li ha formati; in Spagna e Porto-

gallo l'esperienza delle scuole-laboratorio dove si promuove l'apprendimento dei mestieri artigianali tradizionali e delle professioni legate alla tutela dell'ambiente e alla valorizzazione del patrimonio artistico; in Danimarca, la rotazione dei posti di lavoro attraverso l'offerta di congedi formativi agli occupati e l'assunzione temporanea di disoccupati per rimpiazzarli che ha permesso un aumento rilevante di formazione per gli occupati e coinvolge in attività lavorative dai 5 mila agli 8 mila disoccupati all'anno; in Belgio e in Francia il sostegno alla contrattazione di forme flessibili per la gestione del tempo di lavoro che hanno permesso di mantenere l'occupazione in diverse imprese in difficoltà; in Irlanda, il Community employment che offre esperienze di part-time nell'economia sociale; in Italia (unica "buona prassi" citata), la legge 44/86 per l'imprenditorialità giovanile.

Più che per i governi, questa lista di "buone prassi" sembra essere un utile strumento per gli attori sociali: la molteplicità delle misure e, in parte, anche la loro originalità può suggerire spunti per la contrattazione nelle situazioni concrete dei diversi paesi. La caratteristica comune, infatti, sembra essere una certa adattabilità delle "buone prassi" a contesti economici, sociali e culturali differenti. È indubbio, comunque, che la valorizzazione di questi "strumenti" sia anche suscettibile di innescare una spirale competitiva positiva: una "buona prassi" è tale se costituisce un esempio e, quindi, uno stimolo all'imitazione.

3. Ma nella preparazione del vertice straordinario per l'occupazione, gioca un ruolo rilevante anche la comunicazione della Commissione sugli orientamenti per la definizione delle politiche dell'occupazione degli Stati membri che, mutatis mutandis, riproduce, per le politiche occupazionali, le dinamiche che strutturano le "linee guida" per la strategia di convergenza delle politiche macroeconomiche e monetarie, proponendo un sistema di sorveglianza multilaterale delle politiche occupazionali dei singoli Stati membri, ma inserendole in un quadro di obiettivi definiti in comune.

Partendo dalla constatazione che il nuovo titolo "Occupazione" del Trattato di Amsterdam consolida e rafforza istituzionalmente la strategia di Essen, la Commissione propone, negli Orientamenti, di sfruttare il miglioramento delle condizioni economiche per favorire la creazio-

ne di lavoro, concentrando gli sforzi su quattro obiettivi che diverranno i quattro pilastri della strategia europea per l'occupazione: imprenditorialità, occupabilità, adattabilità e pari opportunità. Vediamo come sono presentati questi pilastri negli Orientamenti per l'occupazione per l'anno 1998.

Imprenditorialità: sviluppare una nuova cultura imprenditoriale, soprattutto nelle piccole e nelle micro-imprese, il cui potenziale per la creazione di lavoro può essere sfruttato in un ambiente infrastrutturale favorevole, puntando su idee innovative sia nel contesto dei mercati che in quello dell'economia non profit: che questa indicazione possa essere efficace lo attesta lo sviluppo dei patti territoriali per l'occupazione che manifestano, oltre un'interessante dinamica sociale anche una concreta capacità degli attori coinvolti di "inventare" lavoro; lo sviluppo dell'imprenditorialità, però, va perseguito anche attraverso un incremento degli investimenti per la ricerca e lo sviluppo in rapporto al Pil: gli orientamenti indicano la necessità di portare tale rapporto dall'attuale media europea dell'1,9% almeno al 2,5% per avviarsi a colmare il divario esistente tra questo tipo di investimenti nell'Ue e quelli sostenuti dai nostri maggiori concorrenti sul mercato mondiale (Stati Uniti e Giappone).

Occupabilità: promuovere la capacità e le potenzialità degli individui a entrare o rientrare nel mercato del lavoro: l'"occupabilità" può essere conseguita con una maggiore e migliore offerta di formazione, unita a misure e incentivi che stimolino l'individuo a interessarsi della propria auto-promozione umana e professionale; in questo contesto è essenziale alleggerire il carico fiscale e previdenziale sul lavoro dipendente; gli orientamenti indicano inoltre, agli Stati membri, la necessità di adottare strategie preventive all'insorgere, ma soprattutto al consolidarsi della disoccupazione, facendo sì che, a ogni disoccupato adulto sia offerta un'opportunità di lavoro, di formazione, di riqualificazione o di pratica lavorativa prima che siano trascorsi dodici mesi dal licenziamento e che ai giovani disoccupati sia offerta una opportunità analoga prima che siano trascorsi sei mesi dall'inizio della ricerca di lavoro (e ciò dovrebbe portare, in cinque anni, a dimezzare i tassi attuali di disoccupazione giovanile e di disoccupazione di lunga durata).

Adattabilità: incoraggiare e sostenere l'adattabilità delle imprese e dei lavoratori ai mutamenti, modernizzando l'organizzazione del lavoro

nelle grandi come nelle piccole unità produttive, attraverso la partecipazione e la contrattazione per conseguire un quadro di relazioni di lavoro che assuma come obiettivo il giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza; il sostegno all'adattabilità deve passare attraverso un ri-orientamento delle politiche di sovvenzione alle imprese che premi gli investimenti in risorse umane e la creazione di posti di lavoro, pur nel rispetto delle norme comunitarie in materia di aiuti da parte dello Stato.

Pari opportunità: rafforzare le politiche per le pari opportunità, per superare le rigidità attuali dei mercati del lavoro nazionali, determinate da un tasso di disoccupazione femminile più alto di quello maschile, da un tasso di attività delle donne assai inferiore a quello degli uomini (50,2% contro 70,4%) e da un sostanziale disequilibrio della situazione occupazionale femminile rispetto ai settori, alle carriere e ai tipi di contratto.

Secondo la Commissione, l'attuazione coordinata di questi quattro obiettivi dovrebbe portare il tasso di disoccupazione globale dall'11% al 7% nell'arco di cinque anni. A parte l'interesse delle singole proposte, va notato che la Commissione quantifica almeno alcuni degli obiettivi indicati: il fatto non è marginale perché obbliga i governi a pronunciarsi e se il Vertice straordinario evacuasse del tutto le cifre proposte dalla Commissione manifesterebbe ancora una volta un grave deficit di volontà politica concreta e, comunque, si porrebbe al margine dell'applicazione anticipata del Trattato.

4. A poco più di un mese dal vertice, comunque, non si riesce a valutare quale impatto avrà veramente la Comunicazione della Commissione e le notizie sulle intenzioni dei capi di Stato e di governo non sono rassicuranti. Si svolgono, infatti, alcuni incontri informali di capi di Stato e di governo dalle quali risulta una certa confusione sul da farsi.

I leader democristiani, ad esempio, si incontrano a Nizza e sostengono con forza l'idea di un meccanismo di sorveglianza multilaterale sulle politiche occupazionali, fino a manifestare l'intenzione di imporre sanzioni pecuniarie ai paesi che non rispetteranno gli obiettivi: in questa logica, che, per fortuna, sarà lasciata cadere, un paese che non riesce a rispettare gli impegni, per difficoltà economiche, strutturali o di bilan-

cio, verrebbe "multato" e ciò provocherebbe ulteriori e negativi effetti sulla sua reale possibilità di sostenere una politica attiva per l'occupazione.

In un altro incontro in Savoia, Prodi e Jospin volano alto sulla riduzione dell'orario di lavoro, tra perplessità e critiche dei sindacati, che temono un approccio legislativo che potrebbe spodestare la contrattazione.

Altre riunioni informali (ma ampiamente pubblicizzate sulla stampa), invece, preparano delle "interpretazioni preventive" da dare al vertice, come quelle che si svolgono tra Prodi e Tony Blair (cui, poi, si aggiungerà lo svedese Goran Person) che innestano ulteriori elementi di liberalismo e flessibilità sulle proposte della Commissione.

La Confederazione europea dei sindacati vota, nel suo Comitato esecutivo del mese di ottobre, una dichiarazione in cui insiste nella richiesta di assumere il problema lavoro nel quadro delle politiche macroeconomiche attraverso un "patto di coordinamento economico", di quantificare in modo chiaro gli obiettivi, soprattutto quelli relativi alle misure di intervento strutturale sulla disoccupazione giovanile e di lunga durata e di avviare una politica per la convergenza fiscale che possa fare da sfondo all'impegno, riconosciuto da tutti come indispensabile, di alleggerire la pressione fiscale sul lavoro. Per il giorno dell'apertura del vertice viene convocata una manifestazione con delegazioni di lavoratori da tutta Europa.

In una riunione plenaria del "Dialogo sociale europeo" (il meccanismo europeo di dialogo e di embrionale contrattazione tra le parti sociali) tenutasi alla fine di ottobre, gli imprenditori (pubblici e privati) e la Confederazione europea dei sindacati faticano a mettersi d'accordo su un testo unitario che risulterà, di conseguenza, privo di spunti di rilievo.

5. Il 20 novembre 1997, si apre il vertice straordinario sull'occupazione a Lussemburgo. Il capoluogo del più piccolo Stato dell'Unione europea è invaso da oltre 30 mila lavoratori europei che si fanno notare e sentire: per il Lussemburgo è l'evento di fine millennio, per il vertice straordinario è il colpo di starter che nessuno può far finta di non aver udito.

AVVERTENZA

Il Rapporto presentato in questo volume rientra nell'attività editoriale della VI Consiliatura, che viene ora portata a conclusione, in previsione di una nuova definizione della politica editoriale del CNEL.

b. "la m … passato di tutte le pol… al servizio dell'occupazione".

La volontà di uscire dalle mere dichiarazioni di intenti si legge immediatamente dopo, nell'approvazione del piano della Bei per investimenti innovativi destinati alle Pmi, alle reti transeuropee e ai settori a nuova tecnologia (10 miliardi di Ecu che dovrebbero mobilitare risorse concorrenti, soprattutto investimenti privati, per un volume globale di

30 miliardi di Ecu) e nell'accordo, intervenuto con il Parlamento europeo per l'apertura di una nuova linea di bilancio che, anche se simbolica, sarà destinata a favorire la creazione di "posti di lavoro duraturi" nelle Pmi (450 milioni di Ecu nei prossimi tre anni). Per quanto riguarda il piano d'azione della Bei, si sancisce la possibilità di interventi anche nel settore della sanità, dell'istruzione e dell'ambiente (compreso il risanamento dell'ambiente urbano).

I quattro assi strategici proposti dalla Commissione (imprenditorialità, occupabilità, adattabilità e pari opportunità) sono sostanzialmente accolti, anche se alcuni Stati manifestano reticenze sulla quantificazione degli obiettivi.

Le misure per lo sviluppo dell'imprenditorialità dovranno comprendere il miglioramento delle condizioni per avviare una attività imprenditoriale, una riduzione dei costi amministrativi per le Pmi e facilitazioni fiscali per le quali potrebbe anche intervenire un obiettivo di riduzione progressiva degli oneri, in particolare di quello che grava direttamente sul lavoro dipendente.

Il miglioramento dell'occupabilità dovrà realizzarsi attraverso l'offerta di un'opportunità di formazione e/o di un'attività ai giovani entro sei mesi e agli adulti entro dodici mesi dall'inizio della disoccupazione; dovranno anche essere rafforzate, in generale, tutte le misure attive integrando la contrattazione con le parti sociali come strumento per conseguire l'obiettivo di aumentare l'offerta di formazione o di attività per i disoccupati, perché ogni Stato si avvicini almeno del 20% alla media degli Stati che hanno raggiunto il miglior risultato in materia. Per le misure di sostegno attivo ai lavoratori disoccupati, si sottolinea la necessità che queste intervengano preventivamente, attraverso l'individuazione dei bisogni individuali e delle risorse necessarie prima che la disoccupazione si instauri e si consolidi, in pratica al momento in cui si delineano difficoltà nei settori o nelle imprese.

L'adattabilità di lavoratori e imprese, passerà attraverso un negoziato tra le parti sociali per la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro e per la definizione di contratti più flessibili in cui, tuttavia, i lavoratori dovrebbero poter "beneficiare di sicurezza sufficiente e di un migliore inquadramento professionale, compatibile con le esigenze del-

l'impresa", ma anche attraverso un investimento in capitale umano per il quale si dovranno eliminare gli ostacoli, in particolare quelli fiscali, che frenano l'impegno delle imprese in materia.

La promozione delle pari opportunità, infine, dovrà curare le politiche in materia di interruzione di carriera, di congedo parentale, di lavoro part-time e di reinserimento nel mercato del lavoro, aumentare e qualificare i servizi di sostegno (asili nido, consultori ecc.) e comprenderà anche misure per l'inserimento nella vita attiva dei portatori di handicap. Ma la parola magica di questo obiettivo è mainstreaming, concetto britannico di difficilissima traduzione, che può essere sintetizzato nell'esigenza di rendere sistematicamente trasversale a ogni politica l'obiettivo delle pari opportunità.

Alla Commissione si dà mandato di presentare il dettaglio delle proposte perché il Consiglio le adotti entro l'anno e siano operative sin dall'inizio del 1998.

6. Il 1998 diventa, quindi, il primo anno in cui gli Stati membri si danno obiettivi comuni in materia di occupazione e li traducono in Piani di azione nazionali (Pan) sottoposti prima all'esame della Commissione e poi sistematicamente monitorati nella fase di attuazione. Nell'autunno faranno l'oggetto di un rapporto, e della relativa valutazione comune, prima che il meccanismo annuale circolare "linee guida, Pan, esame della Commissione, valutazione in comune" si rimetta in moto per il 1999.

Sembrerebbe corollario logico che ogni Stato membro apra tavoli di concertazione sociale o, comunque, di consultazione delle parti per definire i contenuti dei Pan. Invece, in molti paesi, i Pan sono il frutto di un lavoro delle burocrazie ministeriali, magari diligente, ma non partecipato da quegli attori sociali cui pure si rivolge la "strategia occupazionale" di Lussemburgo. Naturalmente, un meccanismo complesso come quello dei Pan ha bisogno di rodaggio e, infatti, questa sarà una prima constatazione del rapporto congiunto (Consigli Ecofin e Affari sociali, più Commissione) 1998.

L'avvio dei Pan pone, quindi, ai sindacati questo importante problema di partecipazione. Ma anche i contenuti dei Pan non sembrano molto equilibrati: nei paesi dove la gestione del mercato del lavoro ha

una tradizione di previsionalità, fa l'oggetto di investimenti di una certa consistenza e gode di sistemi di formazione professionale efficaci, innestare interventi di politica strutturale del lavoro è relativamente facile ed efficace. In altri paesi, dove queste condizioni di quadro non si presentano o si presentano solo parzialmente, i Pan risultano a volte contraddittori e squilibrati, se non raffazzonati alla bell'è meglio.

Non va dimenticato che il 1998 è l'anno dello sforzo finale per essere inseriti nel gruppo di testa dei paesi dell'Euro e che, quindi, le preoccupazioni di molti governi continuano a essere rivolte prioritariamente alle problematiche di bilancio. Purtroppo, anche in questo caso, mass media e politica creano confusione: le decisioni del maggio 1998, su quanti e quali paesi entreranno nell'area Euro (che in seguito, nel gergo comunitario, sarà chiamata "Euro 11" o "Euroland") sono accompagnate da un battage pubblicitario che tende ad accreditare importanti e positivi effetti sull'occupazione. Invece, niente è chiaro: innanzitutto perché gli unici dati chiari sono che, nell'"Euro 11" i cambi sono fissi, l'inflazione è molto bassa e i tassi di interesse tendono a seguirla. Ma nessuno è autorizzato a fare previsioni rosee né sulla crescita, né sulla creazione di posti di lavoro: anche se prudenti, le previsioni economiche per il 1999 sembrano andare al di là di quanto l'economia reale riesce a realizzare e c'è più di un analista (primo tra tutti Paul Krugman) che solleva l'allarme recessione.

Nell'anno e mezzo che precede le decisioni sull'Euro, la crisi economica del sud est asiatico crea il panico tra gli operatori; la Russia, grande potenza contigua all'Ue, è in disfacimento economico, sociale e politico; segnali di grande rischio provengono anche dalle economie dell'America Latina. L'Europa non è un'isola e soffre dei contraccolpi di questa instabilità economica: il cambio dell'Euro con il dollaro, tra miglioramenti e peggioramenti tende, però, a segnare sempre più punti per la moneta americana. Non sembra che la stabilità spinga gli investimenti a rientrare dalle passeggiate esotiche sui mercati speculativi e a incidere sull'economia reale. Insomma, all'Europa felix continua a mancare una crescita adeguata.

Di fronte al rischio di recessione, i sindacati europei chiedono con forza che i governi intervengano: da più parti si avanzano ricette nel cui

Dna c'è molto Keynes, anche se riadattato al mutato contesto e perfino alcuni governi propongono soluzioni per ridare fiato a un'economia stagnante: il governo Prodi propone di stornare una parte delle riserve delle banche centrali per progetti che inneschino tassi di crescita adeguati. In questo solco si colloca anche il Manifesto per l'occupazione in Europa, firmato dal premio Nobel per l'economia Franco Modigliani e da molti altri economisti e intellettuali.

Purtroppo queste voci sono ascoltate con distrazione e il peso della strategia per l'occupazione in Europa continua a essere fortemente sbilanciato verso l'intervento strutturale sul mercato del lavoro (quando si fa e quando si fa efficacemente).

Nel rapporto congiunto di fine anno, pur scontando che ci si trova in una fase di avvio, si fa stato di risultati soddisfacenti solo in parte. La disoccupazione diminuisce di poco attestandosi in media al 10%. I risultati migliori si trovano nei paesi che hanno una crescita più dinamica (in particolare l'Irlanda che segna un 10,8% di disoccupati nel 1997, ma che soffriva del 20% circa all'inizio degli anni Novanta), e in quelli che più si sono adoperati per adeguare, modernizzare e sostenere il proprio mercato del lavoro. Tra questi ultimi la Spagna che rientra da tassi di disoccupazione elevatissimi: oltre il 23% nel 1994, 21% nel 1997. Anche la Germania migliora leggermente la sua situazione che aveva molto preoccupato Kohl negli ultimi mesi del suo cancellierato, grazie alla robustezza del suo sistema di gestione del mercato del lavoro e di formazione professionale; il tasso di disoccupazione resta comunque alto (a fine 1998 è passato al 9,8% dal 10% del 1997); tuttavia, il rapporto sul Pan tedesco è valutato negativamente: "[...] si inserisce nel solco di misure già esistenti, recentemente modificate, e non rappresenta ancora uno strumento strategico coerente, adeguato alla gravità della disoccupazione in Germania e al cospicuo squilibrio fra i Länder orientali e occidentali". Tra parentesi, segnaliamo che la situazione italiana (12,1% di disoccupati) è tra le peggiori, se confrontata con l'insieme dei paesi membri e se rapportata alle dimensioni della nostra economia: le carenze non sono solo quelle note dello squilibrio tra Nord e Sud, ma anche una bassa partecipazione al mercato del lavoro in generale (il tasso di occupazione, 51,3%, è di 9 punti più basso della media dei Quindici) accoppiata con un'alta percentuale di disoccupazione di lunga durata

(64% della disoccupazione totale, mentre la media dei Quindici è attorno al 50%).

La Commissione traduce le perplessità sull'efficacia dei primi Pan lanciando le linee-guida per il 1999 all'insegna del "consolidamento": i quattro assi strategici sono confermati e le indicazioni non differiscono molto da quelle dell'anno precedente. La novità viene, però, con la presidenza austriaca (secondo semestre 1998): il Consiglio europeo informale di Pörtschach afferma la responsabilità collettiva dei Quindici su tutti i problemi più scottanti dei quali evidenzia le interconnessioni; nel vertice di Vienna, i capi di Stato e di governo lanciano l'idea di un "patto europeo per il lavoro", finora avanzata con determinazione in sede europea solo dai sindacati italiani che si battono da alcuni anni per far assumere il metodo concertativo alle parti sociali e alle istituzioni comunitarie. Metodo e contenuti del "patto" restano, però, vaghi, ma il dato è tratto e toccherà alle parti sociali avanzare proposte per metterlo in atto, sfruttando, per quanto possibile, il semestre di presidenza tedesco (primo semestre del 1999).

7. Da alcuni anni seguiamo le contorte dinamiche di stop and go delle iniziative europee per l'occupazione. Dopo il Consiglio europeo di Amsterdam (giugno 1997) e il vertice straordinario di Lussemburgo (novembre 1997), pur senza perdere il gusto per l'esitazione, le autorità comunitarie e i paesi membri hanno compiuto un passo decisivo riconoscendo la dimensione europea del problema occupazionale e lanciando una strategia comune di sorveglianza multilaterale. Ciò costituisce, pur nelle difficoltà e nelle incertezze economiche di questa fase, il passaggio positivo di un punto di non ritorno. Con gli orientamenti intervenuti nei vertici del 1998, si apre, per gli attori sociali, una nuova stagione di potenziali iniziative negoziali e concertative, in particolare per ancorare l'attuale politica occupazionale, prevalentemente strutturale, alle decisioni di quadro macroeconomico. Con il consueto ritardo comunitario, l'iniziativa dei sindacati italiani per un patto europeo per l'occupazione (Conferenza di Tivoli, nel semestre di presidenza italiana, maggio 1996) raccoglie, dunque, i primi frutti. L'ultimo anno del millennio ci dirà, speriamo, quanti e soprattutto quali.

Fonti

Commissione, *Rapporto sui tassi di occupazione 1998*, Com 1998, 572 def.

Commissione, *Crescita e occupazione nel contesto di stabilità dell'Uem, comunicazione*, Com 1998, 103 def.

Commissione, *Le prospettive dell'occupazione nella società dell'informazione, rapporto al Consiglio*, Com 1998, 590 def.

Commissione, *Modernizzare l'organizzazione del lavoro. Un approccio positivo al cambiamento*, Com 1998, 592 def.

Commissione, *Modernizzare i servizi pubblici dell'impiego per sostenere la strategia europea per l'occupazione*, Com 1998, 641 def.

Commissione, *Linee direttrici per l'occupazione* 1998.

Consiglio, Conclusioni della presidenza. Vertici di Amsterdam (1997), Lussemburgo (1997), Cardiff (1998), Pörtschach (1998) e Vienna (1998).

F. Modigliani e altri, *Manifesto contro la disoccupazione nell'Unione europea*, in "Rivista Bnl", 1998.

P.G. Gyllenhammar e altri, *Gestire il cambiamento*, Rapporto del gruppo di esperti di alto livello sulle implicazioni economiche e sociali delle mutazioni industriali, novembre 1998.

P.J. O'Connell e altri, *Astonishing success: Economic growth and the labour market in Ireland*, Dublino 1998.

Cgil, Cisl, Uil, *L'Europa delle parti sociali*. Atti della Conferenza di Tivoli, 1996.

Il caso olandese

1. In questo saggio affronteremo il processo di ristrutturazione dello Stato sociale olandese che ha avuto luogo verso la metà degli anni Ottanta. L'analisi si concentrerà in particolar modo su quello che viene considerato il cuore dello Stato sociale: il sistema di sicurezza sociale. Dopo aver analizzato le caratteristiche dello Stato sociale olandese e quelle del suo sistema di sicurezza sociale, procederemo alla descrizione dei problemi che lo Stato sociale olandese ha dovuto affrontare verso la metà degli anni Ottanta. Questi problemi hanno stimolato un processo di ristrutturazione che è diventato sempre più radicale e importante. Contemporaneamente analizzeremo il quadro politico e teorico di questo processo. Di seguito approfondiremo sia le principali riforme che hanno interessato la struttura legislativa, l'organizzazione e l'amministrazione del sistema assicurativo e dell'assistenza sociale, sia le conseguenze pratiche di tali riforme per il sistema di sicurezza sociale e per le diverse parti interessate.

Questo saggio si interessa principalmente del processo di ristrutturazione dello Stato sociale olandese e delle sue conseguenze.

Per quanto riguarda il processo di ristrutturazione, delineeremo innanzitutto un quadro degli aspetti socioeconomici, politici e ideologici; cercheremo poi di definire le caratteristiche principali di quello che è stato definito un processo di "liberalizzazione controllata". Questo concetto, per quanto sembri paradossale, caratterizza esattamente quello

che sta succedendo in Olanda. Da una parte si sta sviluppando un processo di liberalizzazione, e questo porta alla privatizzazione dei rischi sociali e dell'amministrazione della sicurezza sociale; dall'altra, e allo stesso tempo, cresce l'influenza dello Stato sul sistema di sicurezza sociale. Questo tipo di gestione da parte dello Stato porta a un maggiore controllo dell'amministrazione e dei vari attori.

Per quanto concerne le conseguenze della ristrutturazione cercheremo di rispondere alla domanda: in che modo il processo di ristrutturazione influenza le fondamenta sulle quali si basa lo Stato sociale olandese e in che modo influenza il livello di sicurezza sociale? In altre parole, è possibile che liberalizzazione e un rigido controllo coesistano e a quali costi? A questo riguardo, discuteremo della mutevole natura dei diritti sociali, del livello della solidarietà sociale e delle mutevoli relazioni tra Stato, mercato e parti sociali (associazioni sindacali e imprenditoriali) nell'ambito della sicurezza sociale.

2. Come è noto, l'Olanda è un paese che ha avuto dei progressi molto lenti e che è fiorito in ritardo.[1] Fino alla metà degli anni Cinquanta il sistema di sicurezza sociale offriva ai cittadini olandesi un livello di tutela di gran lunga inferiore alla media europea (cfr. Flora e Heidenheimer 1982, p. 55).

Un così basso livello era dovuto al prolungato conflitto tra Stato, parti politiche, associazioni sindacali e imprenditoriali sul ruolo e sulle responsabilità delle varie parti. La discussione sul quadro istituzionale del sistema di sicurezza sociale ha subito, come risultato, una battuta d'arresto per alcuni decenni. Negli anni Cinquanta le parti interessate raggiunsero un compromesso che sbloccò la situazione. Il compromesso era duplice: un'organizzazione di tipo corporativo del sistema di sicurezza sociale e una politica salariale controllata dallo Stato. I sindacati e gli imprenditori ricevettero ampi poteri nell'organizzazione e nell'amministrazione della sicurezza sociale ma cedettero gran parte del potere nel processo di determinazione del salario.

1 Per un'introduzione generale allo sviluppo dello Stato sociale olandese vedi Cox 1993.

Dopo che questo compromesso fu raggiunto, il sistema di sicurezza sociale si espanse rapidamente. Durante gli anni Cinquanta e Sessanta furono introdotte le assicurazioni collettive dei lavoratori e le assicurazioni nazionali per disoccupati, malati, disabili, anziani e vedove. Il sistema di sicurezza sociale olandese, in ragione dell'espansione tardiva (che implicava uno sviluppo in un periodo di crescita e prosperità senza precedenti) offriva una copertura universale e un livello di benefici alquanto elevato (cfr. Rigter 1995).

Nella classificazione di Esping-Andersen sugli stati sociali (Esping-Andersen 1990) lo Stato sociale olandese viene descritto come un miscuglio di regolazioni socialdemocratiche e corporative (cfr. Van der Veen 1996). Per le disposizioni istituzionali, un basso livello di partecipazione delle lavoratrici e la tutela della famiglia, era un tradizionale Stato sociale corporativo. Per il suo sistema universale di benefici e per gli alti livelli di benefici era uno Stato sociale socialdemocratico. In ragione del carattere di compromesso dello Stato sociale e in ragione della mancanza di una politica attiva del mercato del lavoro (che è caratteristica dello Stato sociale socialdemocratico) il sistema di sicurezza sociale olandese aveva (eccessivamente) enfatizzato la compensazione della perdita di guadagno e trascurato il necessario corollario di iniziative politiche sul mercato del lavoro. Nell'amministrazione tutto ciò si rifletteva in un'indulgente e amichevole stile di implementazione (Teulings, van der Veen e Trommel 1997).

Riassumendo, lo Stato previdenziale moderno olandese, che si è formato solo recentemente, fino alla metà degli anni Ottanta era caratterizzato da:

a. disposizioni universali (che enfatizzavano il "rischio sociale" invece del "rischio professionale") e alti livelli di benefici;

b. un'organizzazione corporativa del processo di definizione politica, sociale ed economica e dell'amministrazione della sicurezza sociale;

c. una concentrazione di compensazione dei guadagni e una quasi totale assenza di una politica attiva del mercato del lavoro;

d. un basso livello di partecipazione femminile;

e. un indulgente e amichevole processo di implementazione.

In confronto agli altri Stati europei lo Stato sociale olandese, e in particolare il sistema di sicurezza sociale, si distingueva, fino a poco tempo fa, per diverse caratteristiche. Primo, il sistema di consultazione e contrattazione centralizzato tra lo Stato, i sindacati e le associazioni imprenditoriali per lo sviluppo della politica socioeconomica (cfr. Visser, Hemerijck 1997). Secondo, era contrassegnato da una complessa sovrapposizione dello Stato e delle parti sociali (sindacati e associazioni di imprenditori) nell'ambito della sicurezza sociale. La sicurezza sociale è pubblica a causa delle regolamentazioni collettive e universali delle assicurazioni sociali e dell'assistenza sociale. Queste regolamentazioni tuttavia erano state sviluppate e implementate solo dopo un'intensa e prolungata trattativa e consultazione con le parti sociali nel Consiglio economico e sociale (il cosiddetto Ser). Le successive applicazioni di queste regolamentazioni generali e il controllo della loro implementazione erano nelle mani del Comitato dell'assicurazione sociale (Svr), un istituto tripartito nel cui consiglio i sindacati e le associazioni di imprenditori avevano la maggioranza dei voti. L'amministrazione e l'implementazione giornaliera delle assicurazioni sociali spettava alle parti sociali e veniva eseguita da appositi comitati di assicurazione industriale settoriali bipartiti. Il sistema di sicurezza sociale era finanziato da un complesso mix di fondi pubblici e privati. Terzo, il sistema di sicurezza sociale olandese era contrassegnato dalla tutela contro il rischio d'invalidità sulla base di quello che viene definito il "rischio sociale" e non sulla base del "rischio professionale". In ragione di ciò, l'assicurazione professionale d'invalidità era accessibile a un vasto numero di persone. Infine, anche se già citato prima, la partecipazione delle lavoratrici al mercato del lavoro era stata estremamente bassa fino agli anni Settanta; da allora è cresciuta vertiginosamente (dal 20 al 50%). Questa situazione ha aggravato i problemi del mercato del lavoro che sono diventati sostanziali verso la fine degli anni Settanta e gli inizi degli anni Ottanta.

Le tavole illustrano l'aumento del numero dei beneficiari e dei costi delle principali assicurazioni e fondi.

Per quanto concerne lo sviluppo della popolazione attiva, il numero totale delle persone che hanno beneficiato della sicurezza sociale è passato dal 40% nel 1970 ad approssimativamente l'80% nel 1985. La percentuale si è stabilizzata dal 1985 in poi. In termini percentuali il co-

sto della sicurezza sociale sul Prodotto interno netto è aumentato dal 12% nel 1970 al 22% nel 1985. Dal 1985 i costi si sono ridotti fino a raggiungere il 19% nel 1996 (cfr. Teulings, 1997).

Ciò che colpisce di più in questi dati è lo sviluppo dei sussidi d'invalidità. Il livello d'invalidità in Olanda è molto alto rispetto a quello degli altri paesi europei. I dati presentati nella figura 1 paragonano il livello di invalidità (come percentuale della forza lavoro) in sei paesi europei nel 1990.

3. Tra il 1975 e il 1985 il sistema di sicurezza sociale esplose. Nei primi cinque anni la richiesta di sussidi d'invalidità raddoppiò, e nei successivi cinque anni la richiesta di sussidi di disoccupazione era quasi triplicata. Negli anni Ottanta ciò portò a un dibattito politico sul futuro del sistema di sicurezza sociale. All'inizio la discussione si incentrò sui costi della sicurezza sociale ma, verso la fine degli anni Ottanta si spostò su temi ben più fondamentali: la possibilità di aumentare il controllo del sistema di sicurezza sociale e la necessità di modernizzarlo.

Man mano che il centro della discussione si spostava dai costi al controllo e alla modernizzazione, le riforme proposte diventavano più radicali. Hall (1993) fa una distinzione tra i cambiamenti avvenuti nei programmi politici in questo periodo, individuandone tre categorie: cambiamenti nelle relazioni tra i diversi strumenti; cambiamenti degli strumenti stessi e cambiamenti dei fondamenti normativi. In altre parole: cambiamenti all'interno del "modello-politica".

Modello-cambiamento: da diritti e doveri a incentivi e disincentivi

Le riforme del sistema di sicurezza sociale che sono state implementate negli anni Ottanta riguardano i cambiamenti dei primi due tipi. Negli anni Novanta le riforme implementate si sono gradualmente spostate verso i cambiamenti del terzo tipo. Tali cambiamenti hanno influenzato tuttavia solo alcune parti del "modello-politica".

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) fanno una distinzione nel modello-politica tra la normativa di base, i principi ontologici e i principi specifici di un certo ambito politico, il cosiddetto policy-core, il nucleo delle politi-

che. I principi di base, quelli normativi e quelli ontologici, riguardano, ad esempio, nozioni di giustizia distributiva, il valore della sicurezza e delle immagini dell'uomo. Il policy-core si occupa principalmente del problema politico specifico e della responsabilità dello Stato, della società civile e del mercato. I cambiamenti che furono implementati negli anni Novanta riguardarono principalmente il policy-core; cambiò infatti la distribuzione dell'autorità e della responsabilità tra Stato, società civile e mercato. Questi cambiamenti furono tuttavia mossi da idee in trasformazione di uomini e organizzazioni (cfr. Morgan 1986), non da concetti variabili di giustizia distributiva e di valore della sicurezza sociale.

È il pensare sui motivi degli individui e della collettività che è gradualmente cambiato e che ha portato a drastici adattamenti nella struttura della politica sociale. La politica sociale può essere descritta in due modi: come un sistema di diritti e doveri e come un sistema di incentivi e di disincentivi. Nessuna delle due descrizioni fornisce però una giusta rappresentazione dell'intero quadro, esse sono infatti complementari. Il passaggio da un modello all'altro, avvenuto durante gli ultimi anni, può essere classificato come un'inversione di passaggio, da una concezione di politica sociale in termini di diritti a una in termini di incentivi e disincentivi (cfr. LeGrand 1993). Immagini di individui, organizzazioni, aziende, agenzie amministrative e amministratori conformisti e rispettosi delle regole stanno alla base di una concezione in termini di diritti e doveri. Per molto tempo queste immagini hanno dominato,[2] ma sono state gradualmente scalzate e rimpiazzate da immagini di individui e organizzazioni rappresentanti attori economici individualistici. I cittadini e le organizzazioni sono motivati da interessi propri (o interessi organizzativi), e soppeseranno sempre i costi e i benefici di un comportamento conformista. Secondo questo modello, l'interesse pubblico richiede che questi calcoli vengano influenzati in modo tale che l'interesse proprio (o interesse organizzativo) corrisponda il più possibile agli obiettivi pubblici.

2 Il predominio di un'immagine strumentale e ligia alle regole dell'uomo e dell'organizzazione è probabilmente legato alla cultura politica che dominava in Olanda negli anni Cinquanta e negli anni Sessanta, il decennio durante il quale fu creato il sistema di sicurezza sociale (cfr. Rigter 1995, capitolo 11). La cultura politica di questo periodo era rivolta alla risoluzione pacifica di interessi e religioni contrastanti e alla costruzione del consenso (cfr. Lijphart 1968).

Nel nuovo "modello-incentivo" questo alto livello di richieste non viene essenzialmente percepito come la conseguenza di problemi sociali ed economici, ma come il risultato della manipolazione e dell'uso consapevole del sistema di sicurezza sociale da parte degli imprenditori, delle associazioni imprenditoriali, dei sindacati, delle agenzie amministrative e dei beneficiari nel loro proprio interesse. Questo ha portato a un numero molto elevato di richieste, a un facile accesso ai benefici, alla frustrazione della reintegrazione e a una più attiva politica del mercato del lavoro.

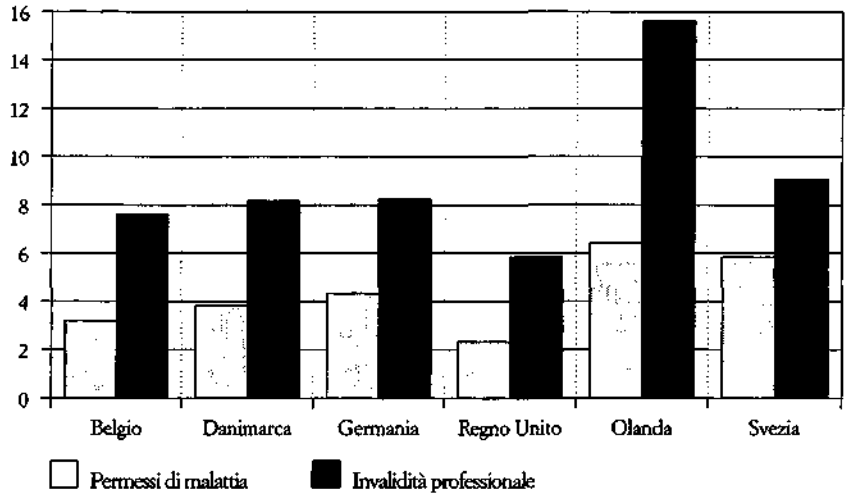
Tavola 1 - Numero di beneficiari (valori in migliaia di unità)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996
Pensioni di anzianità	1.028	1.159	1.280	1.781	1.956	2.079	2.104
Pensioni di reversibilità	151	162	168	171	187	191	187
Pensioni d'invalidità	196	312	608	698	778	752	737
Indennità di malattia	234	280	306	257	346	306	236
Sussidi di disoccupazione	58	197	235	652	536	690	685
Fondi sociali	70	117	112	180	176	164	164

Tavola 2 - Costi (valori in miliardi di fiorini olandesi)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996
Pensioni di anzianità	5,3	11,7	19,4	23,1	29,7	33,9	35,3
Pensioni di reversibilità	0,8	1,6	2,5	2,7	4,3	4,8	4,9
Pensioni d'invalidità	1,7	5,7	13,9	16,2	21,0	21,3	20,9
Indennità di malattia	2,3	4,8	7,5	7,1	11,4	8,6	6,1
Sussidi di disoccupazione	0,7	3,4	5,7	14,7	12,1	17,7	20,3
Fondi sociali	1,0	3,1	4,5	3,7	4,0	3,8	4,1

Figura 1 - Permessi di malattia e d'invalidità professionale in sei paesi europei nel 1990 (Belgio, Danimarca, Germania, Regno Unito, Olanda, Svezia).



Il passaggio dal modello conformista a quello degli incentivi è avvenuto all'inizio degli anni Novanta, nonostante si sia sviluppato gradualmente e sia divenuto sempre più importante dal punto di vista politico nel corso degli anni Ottanta. Per questo passaggio da un modello all'altro l'aumento del numero dei sussidi d'invalidità è stato cruciale. Nel 1990 quasi il 16% della popolazione lavorativa riceveva dei sussidi di invalidità e quasi il 6% di indennità per malattia. Nel 1992 l'Ufficio del revisore generale dei conti pubblicò un rapporto nel quale si sosteneva che il Comitato dell'assicurazione sociale (Svr, l'organizzazione che avrebbe dovuto controllare e monitorare l'amministrazione e l'implementazione della legislazione sulla sicurezza sociale e che era in mano ai rappresentanti di sindacati e associazioni imprenditoriali) aveva completamento fallito nel suo compito di controllo e monitoraggio dell'amministrazione. Un'inchiesta della Commissione parlamentare nel 1993 confermò la dichiarazione del revisore generale dei conti e trasse delle conclusioni di ampio respiro sulla necessità di riformare la struttura istituzionale del sistema di sicurezza sociale.

Background del modello-cambiamento e il progetto di ristrutturazione

La ristrutturazione dello Stato sociale olandese, e in particolare del sistema di sicurezza sociale, è stata stimolata da tre problematiche separate ma correlate.

Primo, dalle caratteristiche e dalle numerose richieste di servizi da parte della sicurezza sociale. Come abbiamo illustrato in precedenza, la forte crescita delle invalidità professionali era sorprendente e allarmante, ciò oltre a indurre all'azione ha anche sollevato domande sulle cause del livello eccezionalmente alto di invalidità professionale e sulle specifiche caratteristiche del sistema olandese. Non solo il livello d'invalidità era alto, ma anche il costo del sistema olandese, paragonato a quello degli altri Stati europei aventi uno Stato sociale, era alto. Questo era parzialmente dovuto al fatto che lo Stato sociale olandese si era sviluppato molto in ritardo.

Il sistema moderno di sicurezza sociale è stato avviato verso la fine degli anni Cinquanta e Sessanta, in un periodo di prosperità e di crescita economica, e il risultato è stato un livello di benefici molto alto, un alto tasso di sostituzioni nell'ambito lavorativo e un sistema estensivo che legava i livelli dei benefici allo sviluppo salariale generale.

Inoltre, il fatto che l'assicurazione di invalidità non copre solamente i rischi professionali, ma anche i rischi sociali, è anch'esso una conseguenza del periodo in cui l'attuale assicurazione di invalidità è stata introdotta (in due fasi nel 1967 e nel 1976). L'alto livello d'invalidità e l'alto costo del sistema di sicurezza sociale olandese negli anni Ottanta divenne noto come la "malattia olandese".

Secondo, la ristrutturazione dello Stato sociale è stata stimolata da quello che viene chiamato "l'accordo di Wassenaar" del 1982. Questo accordo è stato raggiunto nella cosiddetta Fondazione del lavoro tra i sindacati e le associazioni imprenditoriali e ha definito gli ambiti della contrattazione salariale futura e della ristrutturazione della politica socioeconomica, regolamentando la moderazione dei salari e la sospensione degli aggiustamenti per inflazione. In compenso, si sono concordate anche misure stimolanti l'occupazione: riduzione dell'orario di lavoro e job-sharing. Fondamentalmente si è trattato dello scambio di salari contro posti di lavoro.

L'accordo di Wassenaar è particolarmente importante perché ha segnato la fine del periodo di "corporativismo immobile" e la ripresa delle strutture corporative, che entrarono in una fase nuova e innovativa. Sono proprio questi sviluppi che vengono ora descritti come il "miracolo olandese" (per maggiori informazioni su questi sviluppi, cfr. Visser, Hemerijck 1997).

Terzo, il "modello-cambiamento" appena descritto (che tra le altre cose è la conseguenza degli sviluppi sopra menzionati) ha richiesto un cambiamento strutturale del sistema di sicurezza sociale e quando questo cambiamento avvenne, verso gli inizi degli anni Novanta, accelerò considerevolmente il processo di ristrutturazione. Durante gli anni Ottanta le innovazioni nella struttura del sistema sono stati solo cambiamenti minori, nonostante che i costi della sicurezza sociale si fossero stabilizzati, ma rientravano sempre nel "modello diritti-doveri". Quando il modello-incentivi divenne più o meno accettato, il cambiamento strutturale prese il decollo.

I cambiamenti arrivarono molto violentemente. Quando nel 1991 il governo, allora composto da una coalizione di democratici sociali e cristiani, annunciò il suo programma per l'assicurazione per malattia e invalidità, il sollevamento politico fu violento e le parti coinvolte pagarono con una perdita di iscritti (in modo particolare i socialdemocratici) e una perdita di voti nel 1994. Nel 1994 un nuovo governo di coalizione socialdemocratica, nonostante la perdita di seggi in parlamento, e di liberali fece propri e implementò i nuovi cambiamenti strutturali nel sistema di sicurezza sociale.

Questi cambiamenti, che portarono a ulteriori riforme lungo la strada del modello-incentivo, vennero gradualmente accettati, non tanto dall'élite politica, dove più o meno erano già accettati, ma piuttosto dalla gente comune e dagli iscritti al sindacato.

Principali caratteristiche del processo di ristrutturazione

Il processo di ristrutturazione del sistema di sicurezza sociale che ha avuto luogo verso gli anni Novanta aveva come obiettivi:

a. la riduzione dell'arbitrio dell'amministrazione attraverso la creazione di regole legali più precise e l'enfatizzazione dei doveri e degli obblighi dei beneficiari e delle altre parti interessate;

b. il rafforzamento degli incentivi per gli imprenditori, l'amministrazione e i beneficiari attraverso una parziale privatizzazione dei rischi, attraverso l'introduzione del "quasi mercato" per l'amministrazione della sicurezza sociale (cfr. LeGrand, Bartlett 1993) e attraverso l'introduzione e il rafforzamento delle sanzioni;

c. il ridisegno istituzionale dell'organizzazione del sistema attraverso un (parziale) smantellamento delle strutture corporative.

Le scelte che sono state fatte nel riprogettare lo Stato sociale olandese possono essere definite una strategia per sostenere gli obiettivi di eguaglianza e solidarietà che cerca al tempo stesso di promuovere l'efficienza, la sensibilità e la libertà di scelta (attraverso la privatizzazione dei rischi e la creazione del "quasi mercato").

4. La ristrutturazione del sistema di sicurezza sociale olandese può essere definita un processo di "liberalizzazione controllata". Da una parte il ruolo del mercato nel sistema di sicurezza sociale è aumentato, ma dall'altra lo Stato cerca di gestire questo mercato e dunque ne limita la libertà di scelta. Come menzionato in precedenza, il processo di ristrutturazione ha portato a delle riforme legali, all'introduzione degli incentivi finanziari e alla riprogettazione del quadro istituzionale del sistema di sicurezza sociale. Questi tre processi sono strettamente connessi tra di loro, hanno tutti lo scopo di aumentare il controllo, limitare l'accesso e incoraggiare l'uscita dal sistema.

Riduzione dell'arbitrio

Negli anni Ottanta e negli anni Novanta un certo numero di inchieste (Knegt 1986; Engbersen 1990; van der Veen 1990; van der Zwan 1993) rivelarono che i lavoratori che avevano applicato la legislazione sulla sicurezza sociale avevano usato un notevole livello di arbitrio. Questo arbitrio era causato da regole ambigue e incomplete, da una di-

screpanza tra il programma legale e la realtà sociale e da un monitoraggio insufficiente delle prassi e delle decisioni degli impiegati dei comuni (cfr. Lipsky 1980). Nelle prassi quotidiane dei lavoratori comunali questo aveva portato a trascurare i controlli sui clienti e a un'insufficiente e selettiva applicazione delle regole e dei doveri. Queste prassi furono percepite come una delle cause principali della cultura accomodante che ha caratterizzato l'implementazione fino agli anni Novanta.

La crescente consapevolezza di un considerevole arbitrio e gli effetti negativi delle abitudini dei lavoratori portarono, da una parte, a tentativi di specificare le regole e gli obblighi, a una maggiore selettività del sistema e a un maggior controllo e monitoraggio dei clienti da parte dei lavoratori comunali, dall'altra portarono a riconsiderare l'attribuzione di responsabilità e autorità e alla deregolamentazione.

I fondi sociali, che sono sempre stati amministrati dai comuni, furono parzialmente deregolamentati. Questi consistono ora in un beneficio generico che è lo stesso per tutti gli utenti e in un bonus che dipende dalle condizioni di vita degli utenti. I comuni stabiliscono quali requisiti deve avere il cittadino per poter beneficiare di tale bonus, ma devono anche provvedere a finanziarlo. La deregolamentazione dei fondi sociali è stata quindi accompagnata dall'introduzione di un incentivo per i comuni per limitarne le spese.

La deregolamentazione non si è verificata per quanto riguarda l'assicurazione sociale. Qui le regole furono specificate, le condizioni d'accesso furono rese più selettive e il monitoraggio dell'amministrazione fu intensificato. Queste riforme amministrative e legislative furono accompagnate da una (parziale) privatizzazione dei rischi e da un ridisegno della struttura istituzionale dell'amministrazione delle assicurazioni sociali.

Il potenziamento degli incentivi

Gli incentivi finanziari introdotti (o potenziati) nella prima metà degli anni Novanta furono principalmente diretti agli imprenditori o alle organizzazioni amministrative. Gli incentivi per gli imprenditori furono

introdotti dalla (parziale) privatizzazione del rischio di malattia e invalidità professionale.

L'assicurazione di malattia fu smantellata e privatizzata in due fasi. Gli imprenditori sono però ancora obbligati a pagare il 70% dello stipendio durante il periodo di malattia, sono liberi di decidere solo se assicurare il rischio presso assicurazioni private o no. Una riforma simile dell'assicurazione d'invalidità professionale è stata introdotta nel 1998. Secondo quanto stabilito dalla riforma, gli imprenditori hanno due possibilità. Possono assumersi la responsabilità finanziaria per i primi cinque anni dell'invalidità professionale (durante i quali sono ancora una volta obbligati a pagare i benefici ratificati dalla nuova legge sull'invalidità professionale e che sono stabiliti da un'organizzazione pubblica) e sono liberi di assicurare il rischio presso assicurazioni private, oppure possono rimanere all'interno del mercato delle assicurazioni pubbliche ma si devono poi confrontare con dei premi che aumentano con il numero di invalidità professionali all'interno dell'azienda. Dando agli imprenditori maggiori responsabilità per quanto riguarda le assicurazioni di malattia e di invalidità si potenziano (ripetiamo, essi sono comunque obbligati a sviluppare tali politiche) gli incentivi per le aziende a sviluppare una politica per la sicurezza e per i congedi per malattia e si garantisce che non useranno l'assicurazione di invalidità per liberarsi dei lavoratori più anziani o meno produttivi.

Gli incentivi vengono inoltre introdotti per le organizzazioni amministrative nel campo dell'assicurazione sociale. Questa operazione (che viene eseguita in tre fasi: 1994, 1997 e 2000) fa parte di una strategia più vasta di riprogettazione della struttura istituzionale dell'assicurazione sociale.

Ridisegno istituzionale

La riforma del quadro istituzionale dell'assicurazione sociale aveva tre obiettivi principali:

a. aumentare il controllo e il monitoraggio delle organizzazioni amministrative;

b. diminuire il ruolo dei sindacati e delle associazioni imprenditoriali dell'assicurazione sociale;

c. creare un mercato per l'amministrazione delle assicurazioni sociali.

Questo processo era alimentato dall'idea che l'organizzazione corporativa di questo settore (esistente fin dal 1994) fosse la causa principale dell'aumento incontrollato del numero di beneficiari e del basso livello di partecipazione al mercato del lavoro e di reintegrazione dei disoccupati di lunga durata e delle persone disabili.

L'amministrazione, il monitoraggio e l'implementazione delle assicurazioni sociali in questo periodo erano affidati ai sindacati e alle associazioni imprenditoriali. Il fatto che queste assicurazioni fossero facilmente accessibili a molti era interesse di entrambi; in questo modo infatti, potevano utilizzarle come una comoda via d'uscita in caso di massicci licenziamenti, nei periodi di declino economico o di riorganizzazione aziendale. In questo modo il costo della riorganizzazione veniva facilmente attribuito ai fondi pubblici (cfr. Trommel 1995).

L'operazione di ridisegno istituzionale iniziò nel 1994 con lo smantellamento dello Svr. Questa organizzazione controllava e monitorava l'amministrazione e l'implementazione della legislazione sulla sicurezza sociale ed era in mano ai rappresentanti dei sindacati e delle associazioni imprenditoriali. Lo Svr fu sostituito da un organismo autonomo (il Ctsv). Sempre nel 1994 fu creato un nuovo istituto (Tica) avente il compito di coordinare e guidare il processo di implementazione portato avanti dalle organizzazioni amministrative. Nel 1997 i consigli delle assicurazioni industriali (associazioni imprenditoriali e sindacali dell'amministrazione e delle assicurazioni sociali) furono smantellati e le parti amministrative dell'organizzazione diventarono organizzazioni private. Il Tica diventò l'Istituto nazionale delle assicurazioni sociali (Lisv), l'organismo più importante tra le amministrazioni privatizzate degli ex consigli delle assicurazioni industriali. Le associazioni imprenditoriali e sindacali che precedentemente erano organizzate in comitati assunsero il nuovo ruolo di membri del consiglio del Lisv. Nel 2000 il mercato dell'amministrazione delle assicurazioni sociali diventerà un mercato aperto, fino ad allora i contratti esistenti con le amministrazioni dell'ex consiglio delle assicurazioni verranno mantenuti.

Con l'introduzione di un controllo e di un monitoraggio indipendente (attraverso il Ctsv e il Lisv) e con la creazione di un "quasi mercato" dell'amministrazione delle assicurazioni sociali si spera che il processo di implementazione possa essere meglio controllato e che l'amministrazione riesca ad auto-controllarsi meglio poiché ora ha un incentivo per operare più efficientemente e più concretamente.

5. Il sistema di sicurezza sociale olandese è costruito su tre pilastri. Il più vecchio e più importante è quello dei programmi assicurativi per i lavoratori dipendenti. Questi programmi coprono i rischi derivanti da malattia, invalidità e disoccupazione. Il sistema è regolato da leggi pubbliche e offre dei benefici proporzionati al salario. La partecipazione è obbligatoria e si fonda sulla solidarietà tra i diversi settori economici. Il secondo pilastro consiste nei programmi di assicurazione nazionale. Il più importante è quello del sistema delle pensioni di anzianità che garantisce un reddito minimo a tutti i cittadini dai sessantacinque anni in su. Il terzo pilastro è rappresentato dai fondi sociali che si basano sul livello sociale minimo. A questo riguardo la legge più importante è quella sull'assistenza sociale che, nella società olandese, funge da ammortizzatore sociale. Ogni cittadino ha diritto all'assistenza sociale se non dispone di mezzi alternativi di sussistenza.

Come menzionato in precedenza, le riforme hanno portato a una riduzione dei benefici e a una restrizione dell'accesso, a una (parziale) privatizzazione dei rischi e all'attivazione di varie misure per migliorare la reintegrazione dei lavoratori nel mercato del lavoro. Le riforme non hanno riguardato solamente i vari programmi ma anche l'amministrazione. Ci occuperemo, in primo luogo, dei cambiamenti avvenuti nei programmi, focalizzando l'attenzione sui sistemi di malattia e di invalidità e su quelli per la disoccupazione.

Riforma dall'assicurazione di malattia, invalidità e di disoccupazione

Malattia e invalidità. Fino a poco tempo fa si potevano distinguere due tipi di misure in favore di persone non in grado di lavorare. In caso di malattia i lavoratori olandesi ricevevano un sussidio in conformità con la legge sugli assegni per malattia (Zw). Se i problemi di salute continuavano

dopo un anno di malattia, il lavoratore poteva richiedere un sussidio di invalidità su base part-time o full-time. Secondo la legge di riferimento che regola i sussidi d'invalidità (Aaw/Wao), per poter accedere a tali benefici bisognava sottostare sia a un esame medico sia a una valutazione di tipo professionale delle rimanenti capacità del lavoratore. Una volta accordato il sussidio d'invalidità, il lavoratore manteneva in genere il diritto al ricevimento di tale sussidio fino al raggiungimento della normale età pensionabile. Ulteriori esami o reinserimenti nel mercato del lavoro erano rari.

Da una prospettiva comparata internazionale il sistema di assicurazione di malattia e di invalidità olandese presenta delle caratteristiche uniche. Non solo i livelli dei benefici erano piuttosto alti, ma i rischi coperti erano definiti in termini molto vaghi. Per esempio, oltre ai rischi professionali ogni altra causa di invalidità era accettata come motivo legittimo per ottenere un sussidio ("rischio sociale").

Dopo l'introduzione del programma Aaw/ Wao, avvenuta nel 1967, il numero dei beneficiari è aumentato drasticamente. La tavola 3 mostra il crescente numero di invalidità trasposte per mille partecipanti attivi alla forza lavoro tra il 1970 e il 1996. La prospettiva comparata internazionale, in modo particolare, dimostra la posizione estrema dell'Olanda.

Nel 1990 più del 15% della forza lavoro olandese aveva ricevuto degli assegni di invalidità. In questo periodo divenne comune riferirsi alla situazione olandese come alla "malattia olandese". Non bisognava risanare i lavoratori, ma piuttosto il sistema sociale, così almeno sembrava.

Già con la riforma della sicurezza sociale del 1987 si presero alcune misure per bloccare il crescente numero di beneficiari del Aaw/Wao. Furono ridotti sia gli assegni di malattia sia quelli di invalidità (dall'80% al 70% dei guadagni precedenti). Inoltre, furono compiuti molti sforzi per restringere/limitare l'accesso a degli indennizzi totali di invalidità.[3] Tuttavia, come mostrano i dati della tavola 3, queste misure non aiutarono molto. Nel 1991 i casi si invalidità diventarono un'importante questione politica. Nei primi anni Novanta furono progettati nuovi interventi che possono essere riassunti nel seguente modo.

3 Dal 1972 era possibile ricevere degli indennizzi totali anche se l'incapacità lavorativa era solo parziale. Se il lavoratore non poteva trovare lavoro, si presumeva allora che era una diretta conseguenza della sua limitata capacità lavorativa.

1. La legge sulla riduzione delle assenze per malattia (Tz 1994) introdusse la responsabilità privata del datore di lavoro per le prime sei settimane di assenza del lavoratore malato.[4]

Tavola 3 - Destinatari degli assegni d'invalidità per mille partecipanti attivi della forza lavoro (età compresa tra i 15 e i 64 anni) in cinque paesi Ocse.

	1970	1975	1980	1985	1990	1994	1996
Olanda	55	84	138	142	152	151	127
Stati Uniti	27	42	41	41	43	62	
Regno Unito	29	28	31	56	68[1]		
Germania[2]	51	54	59	72	55	54[3]	
Svezia	49	67	68	74	78	97	

[1] I dati si riferiscono al 1991.

[2] I dati della Germania si riferiscono all'ex Repubblica federale.

[3] I dati si riferiscono al 1993.

Fonte: Aarts, Burkhauser, De Jong 1996, p. 4.

Tavola 4 - Volume delle invalidità pagate a tempo pieno (numero di beneficiari)

1988	739.000
1989	758.000
1990	790.000
1991	801.000
1992	806.000
1993	805.000
1994	789.000
1995	752.000
1996	737.000

4 Per le piccole aziende, con un massimo di quindici dipendenti, questo periodo era limitato a due settimane.

I datori di lavoro erano tuttavia obbligati a pagare almeno il 70% della paga normale durante il periodo di malattia. L'obiettivo di questo provvedimento era di stimolare le politiche di prevenzione e di reintegrazione all'interno dell'azienda.

2. La legge sulla riduzione delle richieste di sussidi d'invalidità da parte delle aziende (Tav 1993), introdusse (tra l'altro):

a. una variazione dei contributi versati dai datori di lavoro alle assicurazioni di malattia, a seconda del numero di assenze;

b. un sistema bonus-malus: il datore di lavoro riceveva un premio (bonus) assumendo una persona parzialmente disabile, e doveva pagare una penalità (malus) quando un dipendente diventava disabile.[5]

3. La legge sulla riduzione delle richieste di sussidi d'invalidità da parte dei lavoratori (Tba 1993) incluse le seguenti misure:

a. durata del pagamento dell'assegno di invalidità limitata e correlata all'età;

b. riesame delle invalidità dei beneficiari dei sussidi al di sotto dei cinquant'anni;

c. una valutazione medica più rigida dell'invalidità e una più vasta estensione delle opportunità di lavoro che i lavoratori parzialmente disabili devono accettare.

4. L'emendamento alla legge sulle condizioni lavorative (Arbo 1994), introdusse:

a. l'utilizzo obbligatorio dei servizi (privatizzati) delle organizzazioni per la salute professionale per tutti i datori di lavoro;

b. la definizione obbligatoria di politiche aziendali riguardanti la ripresa del lavoro (orientamento "socio-medico").

In breve, le misure sopra menzionate introdussero delle condizioni di accesso ai benefici legate all'età dei richiedenti e degli incentivi finanziari per stimolare le politiche preventive e la reale ripresa del lavoro e portarono a una parziale privatizzazione del rischio di malattia. La riforma di più ampio respiro riguarda le limitazioni del livello e della durata

5 Non sorprende che la parte della penalità (malus) del sistema bonus-malus fu molto criticata dagli imprenditori, poiché non erano in grado di controllare il rischio sociale delle invalidità. La penalità fu quindi abolita nel 1995.

dei sussidi di invalidità. Alcune aziende, e addirittura interi settori, firmarono accordi collettivi per colmare il divario tra il nuovo e il vecchio tasso di reinserimento. Nel 1994 l'85% dei dipendenti era coperto da tale "buco assicurativo". Nondimeno, il nuovo regime di benefici e in modo particolare l'introduzione di criteri di accesso più rigidi e la rivalutazione medica portarono alla diminuzione del numero dei beneficiari di tali servizi. Per la prima volta dalla sua introduzione nel 1967 il volume dei benefici ha mostrato una tendenza negativa, come mostra la tavola 4.

Nel 1995 vari studi di valutazione indicarono che l'introduzione degli incentivi per i datori di lavoro (previsti dal Tz) aveva avuto un importante impatto sul tasso di assenza per malattia e sugli sforzi di reintegrazione in azienda (Vijgen 1995; Veerman, Andriessen e Koster 1995). Il Consiglio di supervisione delle assicurazioni sociali (Ctsv) appoggiò questa conclusione e sostenne che l'introduzione della misura delle "sei settimane" aveva ridotto il tasso di assenze e lo aveva portato a dei livelli normali.

Il governo olandese pianificò comunque un'ulteriore privatizzazione dei programmi di malattia e d'invalidità. A questo riguardo vi sono due leggi recenti molto importanti:

1. La legge sull'estensione del pagamento dei salari durante la malattia (cfr. Wulbuz 1996). Questa legge ha esteso il periodo obbligatorio di pagamento delle retribuzioni a cinquantadue settimane consecutive d'incapacità lavorativa. Allo stesso tempo il Tz è stato abolito per molti lavoratori.[6] I datori di lavoro ora sono pienamente responsabili dei dipendenti ammalati e devono rivolgersi ad assicurazioni private se scelgono di assicurarsi contro questo tipo di rischio.

2. La legge sulla differenziazione dei contributi e sulla concorrenza di mercato nell'ambito dei sistemi d'invalidità (Pemba, introdotto il 1° gennaio 1998). Questa legge ha introdotto:

a. differenziazione dei contributi versati dai datori di lavoro alle assicurazioni d'invalidità, a seconda del numero di dipendenti che vengono giudicati (pienamente o parzialmente) disabili;

---

6 Vengono fatte delle eccezioni per: i lavoratori con contratto a tempo determinato, gli apprendisti, i disoccupati e i lavoratori che non possono lavorare a causa di una gravidanza o di un parto.

b. la possibilità per i datori di lavoro di assicurare il rischio d'invalidità per cinque anni con una compagnia di assicurazione privata. Il datore di lavoro può tuttavia decidere di pagare gli assegni d'invalidità per conto proprio.

In breve, nel sistema olandese si può osservare una forte tendenza verso la privatizzazione dei sistemi di malattia e invalidità. Tuttavia, non si dovrebbe sovrastimare il livello di liberalizzazione. Con la legge sul pagamento delle retribuzioni si impone ai datori di lavoro di pagare un assegno di malattia equivalente ad almeno il 70% dell'ultimo stipendio del lavoratore. In altre parole, la creazione di un mercato privato per l'assicurazione di malattia è altamente regolamentati dall'intervento statale, il che rappresenta comunque una rottura fondamentale con il precedente sistema di assicurazione sociale. I singoli datori di lavoro e i lavoratori si trovano ora di fronte, molto più che in precedenza, ai reali costi della sicurezza sociale.

Disoccupazione. Fino al 1987 il programma dei sussidi di disoccupazione in Olanda si basava su tre diversi sistemi: la legge sull'assicurazione di disoccupazione (Ww), la legge sui fondi sociali di disoccupazione (Wwv) e la legge sull'assistenza sociale (Abw/Rww). Il Ww offriva un assegno proporzionale al salario per un periodo massimo di sei mesi. Se il periodo di disoccupazione si prolungava oltre i sei mesi, il Wwv garantiva un'estensione dell'assegno proporzionato al salario per un periodo massimo di due anni. Infine, l'Abw/Rww prevedeva dei benefici minimi nel caso in cui la persona avesse esaurito tutti gli altri diritti ai sussidi o nel caso in cui la persona non avesse avuto una storia lavorativa. Bisogna tenere anche in considerazione il fatto che fino a poco tempo prima una grande fetta dei beneficiari dell'assistenza sociale non erano considerati disoccupati.

Nella maggior parte dei casi i beneficiari erano ragazze madri che erano esentate dal dover trovare un lavoro.

Al contrario delle riforme attuate in caso di malattia e di invalidità, la riforma delle assicurazioni di disoccupazione non è caratterizzata da una tendenza verso la privatizzazione. È opinione fortemente diffusa, anche negli ambienti fortemente liberali, che il rischio di disoccupazione può essere coperto solo da un sistema di assicurazioni pubbliche. Per questa ragione si è posta una forte enfasi sulla rigidità dei criteri di selezione dei beneficiari e in modo particolare sulle diverse strategie di attivazione.

Tavola 5 - Sussidi di disoccupazione pagati a tempo pieno, 1988-94

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ww	216	222	218	232	273	310	332
Rww	391	372	336	312	305	314	319

Tavola 6 - Applicazione delle sanzioni nei programmi di assicurazione di disoccupazione (Ww), 1987-1994

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Assoluto	26.737	28.754	35.895	35.858	51.430	75.728	91.636	104.406
Percentuale[1]	7.0	7.5	10.0	11.7	13.3	17.0	16.6	17.0

[1] Percentuale della popolazione totale dei beneficiari della disoccupazione che hanno ricevuto sanzioni.

Discuteremo ora dei cambiamenti più importanti che sono stati attuati a partire dalla riforma del 1987.

1. Limitazione dell'accesso. Nel 1987 il Ww e il Wwv si sono fusi in un singolo sistema assicurativo. Allo stesso tempo le condizioni d'accesso ai programmi di disoccupazione sono state liberalizzate, in modo da poter offrire maggiori sicurezze ai lavoratori a tempo parziale. Con questa riforma la durata del diritto ai benefici dipendeva dalla storia lavorativa dei beneficiari. Da una parte ciò significò che i giovani lavoratori e le persone con dei contratti flessibili avevano un accesso più facile, ma dall'altra che la durata dei loro diritti era relativamente breve.

Lo sforzo di modernizzare i sistemi di disoccupazione ha subito un'inversione nel 1995. Dopo la riforma del 1987 il numero dei benefici Ww ha mostrato un aumento consolidato, come si vede dalla tavola 5. Poiché il governo voleva evitare una seconda crisi del sistema di sicurezza sociale, furono introdotti nuovi criteri di accesso, ancora più restrittivi di quelli del periodo precedente al 1987.[7]

7 Nell'attuale situazione i lavoratori disoccupati dovrebbero soddisfare due requisiti: il lavoratore deve aver lavorato ventisei settimane durante le ultime trentanove e quattro anni durante gli ultimi cinque.

Per quanto concerne i fondi sociali per i disoccupati (Rww), furono compiuti degli sforzi permanenti per limitare l'accesso alle persone giovani. Già nel 1981 i diritti dei giovani al di sotto dei 23 anni vennero limitati e, a partire dal 1982, i diritti dei giovani disoccupati di età compresa tra i 16 e i 17 anni furono aboliti completamente. Dal 1993 i disoccupati appena diplomati di età compresa tra i 21 e i 27 anni non potevano richiedere sussidi durante la metà del primo anno di disoccupazione e dal 1996 in poi i diritti delle persone al di sotto dei 21 anni sono stati aboliti. Come mostrano i dati indicati dalla tavola 5, il numero di sussidi Rww non segue la tendenza in crescita che caratterizzava lo sviluppo del Ww.

2. Misure di attivazione. Per quanto riguarda le assicurazioni e i fondi dei piani di disoccupazione sono state prese diverse misure per stimolare la partecipazione della forza lavoro destinataria del welfare. Si può fare una distinzione tra due tipi di interventi, uno riguardante i doveri dei datori di lavoro, degli impiegati e delle agenzie amministrative, e l'altro riguardante la definizione di vari incentivi per il lavoro.

I doveri dei beneficiari, in modo particolare, sono stati espansi e definiti in modo più specifico negli ultimi due anni. Primo, i doveri amministrativi dell'utente sono stati esplicitati molto chiaramente. Nel 1996 l'Abw/ Rww è stato riformato. Questa legge definisce quali documenti deve fornire il lavoratore per comprovare i suoi guadagni, il suo capitale e la sua condizione di vita. Inoltre, il lavoratore è obbligato a cooperare in caso di investigazione per possibili frodi o violazioni delle regole amministrative. Per quanto riguarda le attività di ricerca di lavoro e i programmi scolastici, il numero degli obblighi è aumentato.

Questo inasprimento del sistema di previdenza sociale olandese è ampiamente dimostrato dall'estensione dei doveri lavorativi delle ragazze madri. Il loro status particolare è stato ridotto con la riforma del 1996: quando i figli delle ragazze madri raggiungono il quinto anno di età, queste vengono ritenute attive sul mercato del lavoro.

Per quanto riguarda la scelta del lavoro, non vi è più la possibilità di rifiutare lavori con livelli di qualifica minori di quella posseduta. Con il sistema assicurativo Ww del 1992 è stata introdotta una regola che definisce il significato di "lavori appropriati". Per esempio, un lau-

reato disoccupato da due anni è legalmente obbligato ad accettare un lavoro non qualificato.

Oltre all'estensione dei doveri, è stata introdotta una vasta gamma di incentivi finanziari per stimolare l'andamento del mercato attivo del lavoro e per scoraggiare un uso non corretto del sistema sociale. Innanzitutto le possibilità legislative per l'uso delle sanzioni amministrative sono state estese. Nella maggior parte dei casi le sanzioni consistono nella riduzione dei benefici per un certo periodo di tempo. Nel 1996 le diverse misure adottate in quest'area sono state codificate in una legge che copriva tutti i sistemi di previdenza sociale. Nei programmi delle assicurazioni di disoccupazione, le sanzioni vengono applicate se i clienti sono responsabili del loro stato di disoccupazione, e cioè, se non seguono le regole amministrative o se non mostrano di impegnarsi veramente in attività volte alla ricerca di un lavoro. Come mostra la tavola 6, l'applicazione delle sanzioni da parte delle agenzie amministrative è aumentata gradualmente fin dall'inizio degli anni Novanta.

Nei sistemi di assistenza sociale, i sussidi non hanno più un livello fisso. Ciò significa che gli standard sono stati abbassati e che le agenzie amministrative (i comuni) forniscono dei supplementi in base alle circostanze individuali. Questa prassi permette una strategia di attivazione. Diventa sempre più comune la progettazione di piani di reinserimento individuali dove non vengono usati solamente gli incentivi negativi, ma anche quelli positivi. Per esempio, i costi relativi all'istruzione o all'assistenza sanitaria vengono sovvenzionati e, in alcuni casi, è permesso ai clienti di mantenere parte dei loro benefici se trovano un lavoro (temporaneo). Infine, sono stati creati dei posti di lavoro "speciali" per i giovani al di sotto dei ventitré anni (che non ricevono benefici, ma in compenso i comuni sono obbligati a fornirgli un lavoro) e sono stati creati posti di lavoro sovvenzionati dal governo. Questi lavori hanno preso il nome di "lavori Melkert", dal nome del ministro olandese degli Affari sociali e hanno l'obiettivo di offrire nuove opportunità ai disoccupati di lunga durata.

Fino a ora, le strategie di attivazione non sono state valutate abbastanza. Ci sono prove che l'aumento della sanzioni nei sistemi Ww ha avuto effetti positivi sul livello di reinserimento nel mercato del lavoro. Inoltre, ci sono segni che i migliori risultati con gli utenti della sicurezza

sociale sono stati ottenuti con strategie nelle quali i benefici e un impiego redditizio potevano essere combinati per un certo periodo di tempo. I lavori Melkert hanno introdotto un nuovo sistema di lavoro sovvenzionato. I primi risultati sembrano promettere bene anche se i disoccupati di lunga durata non sembrano trarne grandi benefici. E qui diventa evidente uno dei problemi più consistenti delle strategie di attivazione. Sembra che molto spesso queste strategie aiutino e stimolino quei disoccupati che hanno le migliori possibilità sul mercato del lavoro.

Riforma dell'organizzazione amministrativa

Sin dall'inizio le organizzazioni imprenditoriali e sindacali collaboravano con le agenzie che gestivano i programmi di assicurazione sociale. Ad eccezione dei programmi di assistenza sociale, da sempre sotto la responsabilità del governo (nazionale o locale), l'amministrazione delle assicurazioni sociali è stata gradualmente trasformata fino a diventare un "sistema misto" basato sulla condivisione delle responsabilità. Nel 1952 fu creato un istituto speciale, il Comitato delle assicurazioni sociali (Svr) per il controllo centrale e per il livello amministrativo. I membri di tale comitato erano rappresentanti delle associazioni imprenditoriali, sindacali e private. La gestione giornaliera delle assicurazioni sociali era affidata ai comitati delle assicurazioni industriali di settore organizzati dalle associazioni imprenditoriali e dai sindacati (i cosiddetti bedrijfsverenigingen).

I sistemi di assicurazione nazionale erano invece gestiti dalle agenzie delle assicurazioni sociali bancarie (Svb), nelle quali governo e parti sociali collaboravano.

Questo sistema di gestione è stato codificato in una singola legge, la Legge sull'organizzazione delle assicurazioni sociali (Osv, 1952). Tuttavia, questo sistema è stato spesso descritto come un "puzzle organizzativo" basato più sul compromesso che su dei chiari principi di gestione (Den Broeder 1986; Hoffmans 1989). La divisione dei compiti e delle responsabilità era vaga e la struttura di supervisione piuttosto ambigua.

Dopo la crisi delle assicurazioni d'invalidità del 1991 l'attenzione politica si focalizzò sulle caratteristiche del sistema di gestione. Era opinione sempre più diffusa che le parti sociali avessero troppo potere sull'uso dei programmi di sicurezza sociale. Fu condotta un'indagine parlamentare per sondare i principi e gli effettivi lavori dell'organizzazione amministrativa. Ne risultarono dure critiche nei confronti dei sindacati e delle organizzazioni imprenditoriali che furono ritenute per larga parte responsabili della generosa e addirittura illegittima concessione di benefici nell'ambito dell'assicurazione sociale. Si sostenne infatti che le parti sociali avevano fatto un uso errato del sistema spostando i costi del ridimensionamento e delle restrizioni sulla collettività.

Il governo prese delle misure e fece una serie di proposte per riorganizzare il sistema amministrativo. Primo, si sostenne che le funzioni di supervisione e di gestione dovessero essere separate. Il Comitato dell'assicurazione sociale (Svr) fu così sciolto e sostituito da due nuove istituzioni. Fu fondato il Consiglio indipendente di supervisione per l'assicurazione sociale (Ctsv) e la gestione dell'amministrazione fu affidata a un nuovo istituto denominato Istituto temporaneo per la coordinazione (Tica). Questo istituto rimase tripartito. La sua funzione principale era di dirigere sia dal punto di vista organizzativo sia da quello finanziario le prassi giornaliere nelle agenzie amministrative (i comitati di assicurazione industriale). La nuova struttura fu creata con un nuovo atto amministrativo nel 1994.

Tuttavia, lo scenario sarebbe mutato ulteriormente nel giro di pochi anni. Recentemente il Tica è stato trasformato in un'organizzazione permanente chiamata Istituto nazionale dell'assicurazione sociale (Lisv). Allo stesso tempo i comitati di assicurazione industriale sono stati sciolti e i sindacati e gli imprenditori hanno, di conseguenza, perso potere sull'amministrazione. Oggi le agenzie amministrative sono organizzazioni di mercato appaltate dalla Lisv. In altre parole, è stata creata una sorta di "quasi mercato" nel quale le organizzazioni private possono competere per l'amministrazione delle politiche pubbliche (Le Grand, Bartlett 1993).

Il nuovo sistema fa riferimento a un modello che opera sulla base di principi. Fin dalla riforma dell'Abw/Rww nel 1996, questo modello è stato anche utilizzato per riorganizzare la relazione tra lo Stato (in

qualità di legislatore) e i comuni (in qualità di amministratori). Affidando ai comuni la responsabilità di una parte del bilancio dell'assistenza sociale il governo cerca di incoraggiare l'efficienza nell'amministrazione giornaliera. Non è comunque certo se questo sistema sia efficiente anche dal punto di vista della gestione dell'assicurazione sociale.

Primo, con la privatizzazione dei vari programmi di benefici nuove aziende hanno fatto il loro ingresso nell'ambito dell'implementazione delle politiche pubbliche. Non è certo se il Lisv sarà in grado di estendere la sua sfera di controllo e se le parti sociali saranno adatte a fungere da attore principale del settore.

Secondo, vi è in atto un processo di fusione di queste aziende amministrative (tra di esse e con altre compagnie di assicurazione private) che fa sì che il mercato assuma un carattere oligopolistico.

Terzo, le aziende private emergenti per l'amministrazione dell'assicurazione sociale fanno tutte parte di una holding che si occupa anche di altri rami del mercato delle assicurazioni sociali (come assicurazioni integrative, servizi riguardanti la salute e la sicurezza sul lavoro ecc.). Questo potrebbe portare a una situazione non chiara dove le attività pubbliche e private si potrebbero sovrapporre creando seri problemi al monitoraggio e al controllo di queste aziende.

A questo punto è impossibile valutare gli effetti del nuovo sistema amministrativo. Tuttavia, è chiaro che gli olandesi hanno cercato di liberarsi da una lunga tradizione di partenariato sociale nell'amministrazione dell'assicurazione sociale. Sul piano della politica amministrativa le parti sociali sono ancora coinvolte e, anche se hanno perso influenza sul piano del lavoro, il sistema olandese rimane tuttavia un sistema corporativo nel quale la politica socioeconomica si basa sul partenariato sociale ai livelli più alti. I recenti sviluppi indicano che il governo ha cercato di ristabilire la sua posizione di attore primario all'interno di questo modello. Da questa prospettiva l'uso controllato della competizione di mercato e la creazione di un "quasi mercato" può essere vista come uno sforzo per ridurre l'influenza del partenariato sociale, almeno nelle prassi giornaliere d'implementazione di politica pubblica.

6. Nell'introduzione a questo saggio ci siamo chiesti quali fossero le conseguenze del processo di ristrutturazione per i fondamenti sui

quali si basa lo Stato sociale olandese. Abbiamo mostrato che i cambiamenti politici sono diventati sempre più fondamentali nel corso degli anni Novanta. Lo Stato sociale olandese, che fino agli anni Ottanta era uno Stato socialdemocratico e corporativo allo stesso tempo, ha evidenziato sempre più delle caratteristiche liberali. Tuttavia, abbiamo anche dimostrato che questo cambiamento ha riguardato principalmente la dimensione ontologica di quello che Sabatier e Jenkins-Smith (1993) hanno definito il "cuore profondo della politica sociale". A questo riguardo due cambiamenti in particolare sono stati rilevanti. In primo luogo sul piano dell'organizzazione della sicurezza sociale l'enfasi della politica sociale si è spostata dai diritti e doveri sociali agli incentivi e disincentivi finanziari, riflettendo un'immagine più liberale dell'uomo. Secondo, sul piano dell'organizzazione politica ha avuto luogo una privatizzazione dell'amministrazione che ha prodotto un'immagine delle organizzazioni più economica e più orientata verso il mercato.

In altre parole, abbiamo ipotizzato che la ristrutturazione dello Stato sociale olandese non sia dovuta a un cambiamento di idee sulla giustizia sociale e sul valore della protezione sociale ma che piuttosto si concentri sui metodi tesi ad aumentare l'efficienza dell'organizzazione politica e a ridurre un uso eccessivo dei fondi sociali. Abbiamo definito questo processo un processo di liberalizzazione controllata, sostenendo che lo Stato si fa ancora carico di una parte della produzione dello Stato sociale.

Altri si riferiscono alla trasformazione dello Stato sociale olandese come al "miracolo olandese" (Visser, Hemerijck 1997). Il caso olandese sembra dimostrare che è possibile un miglioramento istituzionale e che è possibile che gli Stati sociali migliorino la loro efficienza ed efficacia mantenendo alto il livello di giustizia sociale. Gli olandesi hanno sperimentato che un alto livello di protezione sociale tende a provocare un alto livello di inattività del mercato del lavoro. La lezione che ne hanno tratto insegna che gli standard di protezione sociale sono sostenibili solo se vengono accompagnati da una politica del mercato del lavoro comprensiva di misure di attivazione, un'efficiente amministrazione (orientata verso il mercato) e un effettivo controllo.

Tuttavia, siccome i miracoli sono stati banditi dal mondo moderno, concluderemo questo saggio con alcune note critiche sul successo e sulla

sostenibilità dell'approccio olandese alla riforma dello Stato sociale. In primo luogo, i successi socioeconomici di questo processo non dovrebbero essere esagerati. È vero che il livello di assenteismo dovuto a malattia e invalidità è diminuito e che un'efficiente macchina del lavoro ha prodotto molti nuovi posti di lavoro durante l'ultimo decennio, ma da una prospettiva internazionale comparata il numero dei destinatari dei sussidi di invalidità è ancora molto alto, e la partecipazione femminile al mercato del lavoro è ancora molto al disotto della media europea.

In secondo luogo, la forte crescita dell'occupazione è in parte il risultato di condizioni economiche favorevoli. Tuttavia rimane da vedere come il sistema di politica riformato si comporterà in una situazione di stallo economico.

Terzo, bisogna notare che nuovi dilemmi sociali si stanno affacciando come conseguenza involontaria del processo di ristrutturazione. Per esempio, alcuni studi hanno mostrato che il "rischio di selezione" a livello aziendale è una prassi in costante aumento, ed è dovuta al fatto che gli imprenditori sono più coscienti di dover pagare i lavoratori ammalati. Ciò implica che la posizione sul mercato del lavoro delle persone con un alto rischio di malattia o d'invalidità si sta indebolendo e ciò, a sua volta, mette in pericolo le proposte circa l'attivazione di nuove politiche. Inoltre, sembra che ci sia una sorta di "compensazione" tra la protezione sociale e la riforma istituzionale. Non bisogna dimenticare che il mantenimento di standard piuttosto alti di protezione sociale è in parte dovuto agli sforzi di ricollettivizzazione a livello aziendale e industriale (vedi la prima parte del capitolo 5; vedi inoltre: Van der Veen 1998). A lungo andare un'intensificazione di questi sforzi potrebbe indebolire i risultati della riforma istituzionale. Infine, la ristrutturazione ha creato nuove "frontiere" amministrative tra i programmi e le organizzazioni "pubbliche" e "private". La privatizzazione delle assicurazioni di malattia, per esempio, sembra ora produrre degli effetti negativi sulla gestione delle entrate delle assicurazioni di invalidità professionale. La discussione politica in Olanda ora si focalizza dunque su come organizzare e controllare il nuovo mix di disposizioni "pubbliche" e "private".

La nostra conclusione finale, però, è che il processo di liberalizzazione gestita è irreversibile.

La nuova ripartizione delle responsabilità tra Stato, società civile, mercato ha delle origini ben radicate nella nuova struttura organizzativa e amministrativa e nell'influenza di una nuova immagine dell'uomo e dell'organizzazione. È vero che il sistema stesso produce nuovi problemi sociali e che non sappiamo come si comporterà se le condizioni economiche peggioreranno un'altra volta. Per il momento, tuttavia, bisogna riconoscere che il processo di riforma ha contribuito a dare un nuovo impulso al mercato del lavoro olandese, e ciò è comunque un successo non indifferente.

Fonti

Aarts L., Burkhauser Y., De Jong P. (1996), *The dutch disease.*

Cox R.H. (1993), *The development of the dutch welfare state. From workers' insurance to universal entitlement,* Pittsburgh.

Den Broeder A. (1986), *Bestuurbaarheid van de sociale zekerheid,* Deventer.

Engbersen G. (1990), *Publieke bijstandsgeheimen,* Leiden.

Esping-Andersen G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism,* Oxford.

Flora P., Heidenheimer A. (1982), *The development of welfare states in Europe and North-America,* New Brunswick.

Hall P. (1993), *Policy paradigms, social learning and the State,* in "Comparative Politics", april 1993.

Hoffmans A. (1989), *Veranderingen in de sociale zekerheid. Op weg naar een geprivatiseerd stelsel?,* Zwolle.

Knegt R. (1986), *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening,* Groningen.

LeGrand J., Bartlett W. (1993), *Quasi-market and social policy,* London.

Lijphart A. (1968), *Verzuiling, pacificatie en kentering in de nederlandse politiek*, Amsterdam.

Lipsky M. (1980), *Street-level bureaucracy*, New York.

Morgan G. (1986), *Images of organisation*, London.

Okun A.M. (1975), *Equality and efficiency. The big trade-off*, Washington.

Rigter D. (1995), *Tussen sociale wil en werkelijheid. Een geschiedenis van het beleid van het ministerie van Sociale zaken*, 's Gravenhage.

Sabatier P., Jenkins-Smith H. (1993), *Policy change and learning*, Boulder.

Teulings C., van der Veen R.J., Trommel W. (1997), *Dilemma's van sociale zekerheid. Een analyse van tien jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*, 's Gravenhage.

Trommel W. (1995), *Korter arbeidsleven*, 's Gravenhage.

Veen R.J. van der (1990), D*e sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering van het stelsel van sociale zekerheid*, Leiden.

Veen R.J. van der (1996), *Social solidarity: The development of the welfare state in the Netherlands and the United States*, in H. Bak, F. van Holthoon, H. Krabbendam (a cura di), *Social and secure? Politics and culture of the welfare state: A comparative inquiry*, pp. 47-66, Amsterdam.

Veen R.J. van der (1998), *Solidarity and social security. The consequences of the decollectivisation of the dutch social security system*, in "Sociale Wetenschappen, Netherlands Journal of social science", 3, 1998.

Veerman T.J., *Andriessen S., Koster M.K. (1995), Verzuimbeleid voor eigen risico*, Zoetermeer.

Vijgen J. (1995), Een jaar terugdringing ziekteverzuim, Zoetermeer.

Visser J., Hemerijck A. (1997), *A dutch miracle. Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam.

Zwan A. van der (1993), *Het recht op bijstand*, 's Gravenhage.

Il caso irlandese

1. Il fatto che l'economia della Repubblica irlandese sia stata per molti anni quella con la crescita più rapida in Europa è ormai ben documentato. Meno conosciuto, o comunque meno capito, è il ruolo centrale che ha avuto lo sviluppo delle relazioni industriali durante l'ultimo decennio nell'accompagnare quest'era di crescita economica e sociale. Le parti sociali hanno concluso una serie di accordi a livello nazionale della durata di tre anni, a partire dal 1987 e proseguendo fino al 1997 con l'accordo sul "Partenariato 2000", che scadrà nel 2000.

Tuttavia, gli anni 1997 e 1998 potrebbero segnare un decisivo cambio di enfasi: infatti, i seri problemi di lungo termine legati alla fine degli anni Ottanta e agli inizi degli anni Novanta, come per esempio la disoccupazione e l'altissimo e insostenibile indebitamento del governo, sono stati sostituiti da una serie di nuovi problemi legati proprio a un'economia fiorente.

Le parti sociali, durante il 1997 ed il 1998, hanno capito che costruire sui frutti di un successo economico e gettare le basi di un periodo meno brillante, ma durevole, di avanzamento economico poneva non pochi problemi. Fare una panoramica degli sviluppi principali e delle problematiche emerse durante questo periodo è quindi un utile esercizio per valutare come l'Irlanda abbia raggiunto il suo relativamente recente progresso economico e per capire come si devono muovere le parti sociali e il governo per sostenere questo sviluppo.

2. Gli sviluppi delle relazioni industriali durante il 1997 ed il 1998 devono essere inseriti nel contesto dello strepitoso successo dell'economia irlandese del periodo, che è continuato anche nel 1999. Il 1997 si è aperto con l'accordo sul "Partenariato 2000" (P2000): il quarto accordo nazionale irlandese della durata di tre anni dal 1987.

Nei due anni che seguirono, si possono individuare una serie di momenti chiave e di punti di riferimento: serie difficoltà riguardanti la politica salariale nei servizi pubblici del governo; l'aumento degli accordi di partenariato tra imprenditori e sindacati nel settore privato; il livello di slittamento salariale dettato dal mercato nel settore privato, coesistente con una significativa tregua salariale, secondo quanto concordato nel P2000; la decisione del governo di introdurre il salario minimo nazionale per legge nell'anno 2000; forti tensioni sul tema del riconoscimento sindacale; una nuova legislazione del lavoro ispirata a quella europea; continui sostanziali cambiamenti nelle aziende statali e una miriade di altri cambiamenti man mano che aziende e organizzazioni si sono fuse, ristrutturate, allargate.

Nel frattempo, i servizi del governo hanno dato vita ad agenzie incaricate della risoluzione delle vertenze; i servizi della commissione per i rapporti di lavoro e del tribunale del lavoro aumentavano man mano che una quantità di vertenze, come non si vedeva da molto tempo, minacciava l'equilibrio delle relazioni industriali.

Il saggio affronterà questi argomenti in una serie di capitoli: l'economia, la contrattazione collettiva, la regolamentazione dei salari, le vertenze sindacali, il salario minimo, accordi salariali e fiscali, l'organizzazione del lavoro e dell'occupazione, il riconoscimento sindacale, gli accordi di partenariato e i comitati aziendali europei (Cae), il diverso ruolo delle aziende pubbliche, l'azionariato dei lavoratori, l'impatto dell'Unione monetaria europea sulle relazioni industriali.

3. L'economia irlandese ha avuto un andamento eccezionalmente positivo negli ultimi anni, con una crescita media del Pil vicino al 7% negli anni Novanta, che ha toccato il 9,8% nel 1997 e il 9,5% nel 1998 (dati del dipartimento delle Finanze). Tutto ciò ha portato a un aumento della prosperità e a un innalzamento degli standard di vita. Si prevede che queste tendenze continueranno nel breve e medio periodo. L'infla-

zione media si aggirava al 2% tra il 1994 e il 1997 ed è rimasta al 2,4% nel 1998. Il bilancio dello Stato ha mostrato un surplus nel 1997 e nel 1998, quando rappresentava circa il 2% del Pil. Il rapporto tra debito e Pil è diminuito dal 94% nel 1993 a circa il 52% alla fine del 1998.

Il buon andamento dell'economia si è riflesso in una significativa crescita occupazionale. L'occupazione totale è aumentata in media di più di 45 mila unità l'anno tra il 1993 e il 1996, ed è ulteriormente cresciuta di 95 mila unità tra marzo e maggio del 1998. La disoccupazione è diminuita di circa il 17% nel 1993 fino a toccare il 7,1% nel dicembre del 1998 (dall'aprile 1998 la disoccupazione è ulteriormente diminuita: solo il 6,7% della forza lavoro risulta disoccupata, una cifra decisamente al di sotto della media europea, che è del 9,8%).

I cambiamenti più significativi nell'andamento occupazionale sono stati i seguenti: un incremento sostanziale nel numero di donne occupate; una crescita significativa dell'occupazione nel settore manifatturiero, dovuta principalmente a oculati investimenti, ma anche all'industria indigena; un aumento notevole dell'occupazione nel settore dei servizi; un'espansione del lavoro part-time e del lavoro autonomo.

I cambiamenti in positivo dell'economia irlandese hanno significato un cambiamento nel contesto in cui gli accordi nazionali sono stati negoziati, che è passato da una "crisi gestita" a una "crescita gestita" in un periodo di aspettative in crescita. Il contesto di forte crescita economica ha generato pressioni, quali vertenze salariali nel settore pubblico, slittamento salariale, la mancanza di lavoro qualificato, contrasti sul riconoscimento sindacale e sulla proposta di introdurre il salario minimo per legge.

Attualmente, il governo è formato da una coalizione che comprende i centristi del partito Fianna Fail e il piccolo partito di centrodestra PDs (Progressive Democrats, i progressisti democratici). La coalizione è al potere dal giugno 1997.

4. La contrattazione collettiva è attualmente affidata all'accordo "Partenariato 2000" (P2000), il quarto accordo nazionale intersettoriale che è stato concluso dal 1987. Nonostante la paura che ci potesse essere uno sconvolgimento, i sindacati che fanno parte dell'Ictu (Irish Congress of Trade Unions, il congresso irlandese dei sindacati) hanno vota-

to senza difficoltà per il sì all'accordo. L'Ictu rappresenta quasi tutti i sindacati irlandesi, tranne qualche eccezione minore, e il suo ruolo è definito e modellato da questi stessi sindacati. Hanno accettato 217 delegati contro 134, di cui 70 provenienti dal Siptu (Services Industrial Professional Technical Union, sindacato dei servizi industriali professionali tecnici). È stato detto che i 200 mila membri del Siptu erano sul punto di rifiutare l'accordo, ma il margine di accettazione è stato decisivo. Alcuni sostenitori tradizionali degli accordi centralizzati, come l'Asti (Association of Secondary Teachers of Ireland, l'associazione degli insegnanti di scuola secondaria), che hanno votato contro l'accordo, hanno dovuto fronteggiare l'opposizione di coloro che in precedenza erano stati forti oppositori degli accordi sui salari pubblici, come per esempio la Msf (Manufacturing Science Finance), che ha votato per il P2000.

Il P2000 concordato nel gennaio 1997 prevede approssimativamente lo stesso aumento salariale del 9,25% in tre anni sia per i lavoratori del settore pubblico sia per quelli del settore privato. La differenza principale tra il settore pubblico e quello privato sta nelle fasi di distribuzione dell'aumento e nella contrattazione locale, che incide per il 2%. Fin dal 1987, questi accordi salariali intersettoriali negoziati a livello nazionale sono stati un fattore significativo per sostenere la crescita della produzione e dell'occupazione, aspetti che hanno caratterizzato l'economia irlandese negli ultimi anni. Al di là dell'aspetto salariale, il P2000 comprende una vasta gamma di politiche economiche e sociali rispetto agli accordi che lo hanno preceduto, e nuovi partecipanti; in particolare, sono entrati a far parte del processo di consultazione i rappresentanti dei gruppi emarginati o svantaggiati, .

I fatti indurrebbero a pensare che la maggior parte degli imprenditori, nel settore privato e parastatale, si siano attenuti ai termini previsti dagli accordi nazionali. È importante sottolineare che il sistema di relazioni industriali irlandese si fonda su principi volontaristici, senza nessun tipo di sanzione per penalizzare i sindacati o le aziende che scelgono di non rispettare i termini sanciti da questi accordi salariali nazionali. Ciò che fa sì che tali accordi "funzionino" è principalmente l'impatto dei fattori esterni (come per esempio gli investimenti nel capitale mobile, la spinta ad essere competitivi e gli accordi fiscali e salariali tra il governo e le parti sociali), piuttosto che i cambiamenti strutturali al-

l'interno dell'Irlanda. Tuttavia, durante il 1998, sono emersi alcuni fatti, che hanno indicato il livello di slittamento salariale nell'economia irlandese: infatti, varie aziende che agiscono in specifici settori pagano gli aumenti salariali oltre i termini previsti dal P2000.

Questo è stato in particolar modo evidente tra le aziende che operano in mercati del lavoro molto rigidi e che competono per attrarre e trattenere i lavoratori qualificati, come per esempio nel settore farmaceutico, chimico, elettronico, informatico e nell'edilizia. Nonostante ciò, mentre la paga di specifici gruppi di lavoratori in tali settori poteva essere in aumento, la maggior parte degli accordi a livello aziendale era conforme ai termini base del P2000.

Un sondaggio, condotto nell'ottobre 1998 dal settimanale indipendente "Industrial Relation News" (n. 39 del 1999) su più di 780 accordi salariali, mostrava che nonostante vi fosse stato un maggior slittamento salariale rispetto ai precedenti accordi nazionali, il livello generale di aderenza (circa l'89%) alle condizioni previste dal P2000 rimaneva molto forte. Nel frattempo, dai dati forniti dal Cso (Central Statistics Office, l'ufficio centrale di statistica) fino a giugno 1998 emergeva uno slittamento salariale maggiore, con un aumento medio del 6,8% del guadagno per ora. I dati del Cso potrebbero anche indicare che le aziende non aderenti ai sindacati pagano qualcosa più della norma e che, a causa della fiorente crescita economica, il tasso di lavoro straordinario è molto alto.

I dati forniti dal Cso sono stati pienamente confermati da un recente studio dell'Ocse intitolato Irish Management Practice in the Changing Marketplace (1996-97), che ha inoltre riscontrato che le aziende non aderenti ai sindacati sono propense a pagare "una follia". La questione chiave è se gli accordi salariali locali ne risentiranno, come successe negli anni Ottanta, o se sono legati alla specifica situazione di un'azienda.

Riassumendo, mentre vi erano prove del livello di slittamento salariale durante il 1998, non vi era un modello diffuso di slittamento salariale nel settore privato sindacalizzato. La chiave per capire le pressioni dei salari nel settore privato sta nella carenza di lavoro e/o di personale qualificato in settori specifici, ma quelle pressioni sono anche le-

gate a criteri collegati a produttività/profitto/performance di determinate aziende nel contesto della crescita economica. Quindi, quando i salari nel settore privato iniziarono a mostrare perdita di valore rispetto alla rigidità che aveva caratterizzato gli accordi nazionali firmati a partire dal 1987, della durate di tre anni, la cosa non preoccupò eccessivamente né il governo né le organizzazioni principali degli imprenditori, confederate nella Ibec (Irish Business & Employers Confederation).

In altre parole, il fenomeno della "rincorsa salariale" degli anni Settanta e Ottanta è stato sostituito dalla contrattazione salariale relativa alle condizioni aziendali.

5. Le vertenze industriali erano frequenti nel 1997. Da quando sono iniziati, nel 1987, gli accordi nazionali triennali, le statistiche sugli scioperi hanno mostrato una continua diminuzione nel numero di vertenze.

Un esempio di agitazione industriale che ha attirato molto l'attenzione nel 1997 è stata la vertenza Irish Life durante la quale i lavoratori addetti alle vendite manifestarono il loro disaccordo per i grandi cambiamenti riguardanti lo svolgimento del loro lavoro.

Ricordiamo inoltre la vertenza delle infermiere sui salari e quella della compagnia aerea Ryanair, sul riconoscimento sindacale, che è scoppiata alla fine dell'anno. Non ci sono state altre vertenze significative.

Il 1998 ha visto un periodo di crescente ansietà per quanto riguarda la pressione sui salari, che si è sviluppata tra i gruppi dei settori pubblici chiave. Si è rivelato l'anno più turbolento del decennio nel settore pubblico in termini di vertenze: polizia e infermiere minacciavano di scioperare.

Questi eventi hanno messo sotto forte pressione la politica salariale del governo per il settore pubblico. Alla fine dell'anno una raccomandazione del tribunale del lavoro (Labour Court) sui salari, richiesta dalle infermiere, era attesa con molto interesse e trepidazione perché si percepiva che poteva influenzare altri settori pubblici.

La vertenza sui salari delle infermiere, che è rimasta insoluta fino alla metà del 1999, come anche molte altre difficoltà relative agli stipendi nel settore dei servizi pubblici, riguardanti gruppi come la polizia, i vigili del fuoco ed i lavoratori degli enti locali, fecero notare che

la politica salariale del governo stava andando "fuori dai binari". Bertie Ahern, primo ministro, aveva chiesto al Consiglio nazionale economico e sociale (National Economic & Social Council, Nesc), che aveva avuto un ruolo chiave nel sostenere i successivi accordi nazionali tra le parti sociali, di esaminare la relazione tra gli stipendi e la performance del settore pubblico. Lo studio condotto farà parte del prossimo rapporto sulla strategia triennale dell'economia irlandese, che dovrebbe essere pubblicato verso la metà del 1999. Nonostante l'obiettivo di Ahern sia lodevole, si sa anche che i cambiamenti all'interno del settore dei servizi pubblici possono spesso essere dolorosamente lenti.

6. Il minimo salariale istituito per legge a livello nazionale dovrebbe essere introdotto a partire dal 2000, secondo quanto scritto in un rapporto pubblicato nell'aprile 1998 dalla commissione per il minimo salariale nazionale. Il salario minimo proposto di 4.40 sterline l'ora era stato accolto con entusiasmo dall'Ictu, ma fortemente osteggiato da tutti i gruppi imprenditoriali.

Mentre il dibattito concernente i meriti o demeriti dell'introduzione del salario minimo per legge infuriavano tra Ictu e Ibec, politici, economisti ed esperti di relazioni industriali prendevano decisioni che anticipavano l'introduzione di un salario minimo a medio termine.

Proprio nello stesso periodo, Marks & Spencers (M&S) confermava che aveva raggiunto un accordo con il principale sindacato dei commessi Mandate (e Siptu) su un nuovo salario legato al rendimento di 7.20 sterline l'ora, con una nuova quota per gli apprendisti fissata a 4.39. Questo ha concretamente portato la questione del salario minimo all'ordine del giorno.

Ma, il dibattito sulla questione non finì: la Ibec tenne infatti duro e non cambiò posizione. Al contrario della sua controparte in Inghilterra, la Confederazione dell'Industria Inglese (Confederation of British Industry, Cbi) la Ibec (una delle principali associazioni imprenditoriali irlandese) continuava a lottare, almeno in pubblico, contro il salario minimo e non su quanto dovesse ammontare. La Ibec continuò ad insistere che il sistema dell'attuale commissione bilaterale del lavoro (Joint Labour Committee, Jlc) era la miglior salvaguardia che i lavoratori con i salari più bassi potessero avere (queste commissioni stabiliscono dei tassi mi-

nimi che devono esser rispettati legalmente per specifiche industrie a basso costo, come i servizi di catering, agricoltori e calzaturifici).

In vista delle prossime trattative per il rinnovo del P2000, i sindacati pensano che il salario minimo sarà un requisito fondamentale per la loro adesione ad un altro accordo nazionale. L'ultima cosa che cercherà la Ibec sarà l'introduzione graduale di qualsiasi disposizione in modo che non si arrivi ad un aumento dei costi. In questo obiettivo, molto probabilmente saranno accontentati.

7. Nel 1999 il bilancio dello Stato, che era stato predisposto nel dicembre 1998, affrontava la questione dei salari bassi, aumentando sostanzialmente gli indennizzi personali esentasse ed escludendo dalla rete fiscale molti lavoratori con bassi salari. Il bilancio fu accolto calorosamente da sindacati e imprenditori.

Prima che le trattative su un nuovo contratto nazionale prendano il via, il governo dovrà affrontare una serie di ostacoli difficili, la maggior parte dei quali ruotano attorno alle richieste di pagamento del settore pubblico. Nonostante ciò il dibattito sulla successione del P2000 è già cominciato all'interno del movimento sindacale . Secondo il segretario generale del Ictu, Peter Cassells, il dibattito è scaturito dalla consapevolezza che l'attuale tipo di contratto nazionale è troppo rigido per soddisfare le domande della fiorente economia moderna.

Molto probabilmente le trattative sulla successione del P2000 saranno molto diverse da quelle precedenti. Cassells sostiene che è tempo di rivedere i temi più importanti come i salari bassi e l'esclusione sociale nell'ambito dell'attuale clima di crescita economica senza precedenti. Cassells crede che la nuova agenda dovrebbe includere una divisione più equa dei benefici dovuti alla crescita, non solo premiando i lavoratori per aver partecipato ai cambiamenti sul posto di lavoro, ma stabilendo anche uno "stipendio sociale" che garantisca un reddito minimo standard per tutti. Sostiene inoltre, che i sindacati devono essere disposti ad analizzare diverse possibilità. Da una parte queste possibilità includono: un altro contratto nazionale standard, un contratto con un forte quadro generale che faciliti una maggiore flessibilità per la contrattazione locale, o uno con un quadro generale meno rigido che contenga delle linee guida generali per la contrattazione salariale. Dall'altra, ci potrebbe essere una con-

trattazione salariale settoriale, mentre, in circostanze estreme, ci potrebbe essere un ritorno alla contrattazione collettiva "libera per tutti".

Tuttavia, Cassells non vede in nessuno dei due estremi, il continuo dei contratti standard esistenti o il ritorno alla contrattazione "libera per tutti", come soluzioni valide. Crede inoltre che non ci siano più motivi per un ulteriore concessione fiscale a meno che la gente non sia preparata ad accettare un serio deterioramento dei servizi pubblici. Secondo Cassells bisogna trovare soluzioni alternative e bisogna promuovere l'idea dei diritti del lavoratore in qualità di "attore principale" (stakeholder), specialmente in un clima in cui le aziende si aspettano e dipendono sempre più dal fatto che i lavoratori diventino sempre più flessibili.

8. Il P2000 stabilisce una struttura nazionale finalizzata ad estendere il partenariato sociale al livello del posto di lavoro, anche se non raccomanda nessun modello di partenariato (un riconoscimento del fatto che ci sono diverse pressioni competitive con le quali si devono confrontare le singole aziende). L'accordo stabilisce un numero di temi per la discussione relativi a questo aspetto e include formazione e sviluppo e nuove forme di organizzazione del lavoro. Un'enfasi particolare viene posta sulla necessità di "fare il bilancio tra flessibilità e sicurezza".

La sfida che devono affrontare le parti sociali consiste nello sviluppare modelli di partenariato locale che possano riflettere la diversità del sistema di relazioni industriali irlandese e la diversa pressione competitiva che devono affrontare le singole aziende.

A questo fine, nel luglio del 1997 è stato creato il centro nazionale per il partenariato (National Centre for Partnership) per promuovere e semplificare lo sviluppo della partecipazione a livello locale tra gli imprenditori, i lavoratori e i sindacati. Le sue funzioni includono: la promozione della partecipazione e del partenariato; il monitoraggio dei risultati; la fornitura di assistenza tecnica e di supporto alle organizzazioni per lo sviluppo di forme di partecipazione e di partenariato; la disseminazione delle "buone prassi".

Per far fronte al problema disoccupazione sono state prese delle misure che hanno tenuto in gran conto gli input delle parti sociali. Per esempio, sotto il P2000, le parti sociali avevano avuto molta influenza

su temi come la politica di tassazione personale, misure per la promozione dell'occupazione, misure per combattere la povertà, fornitura di servizi pubblici e temi di parità. Questo riflette i tentativi di garantire il consenso nazionale affidando alle parti sociali un ruolo importante nella gestione della politica sociale ed economica in cambio di una moderazione salariale. Questo tipo di approccio corporativo alla gestione macroeconomica è stato un fattore significativo per promuovere il miglioramento dell'andamento competitivo dell'economia irlandese.

Il P2000 non impone nessun modello di partenariato, un riconoscimento del fatto che ci sono diverse pressioni competitive con le quali si devono confrontare le singole aziende. Il P2000 recita che: "Una grande sfida per le aziende e per i sindacati sarà quella di passare in modo positivo dall'approccio tradizionale dell'organizzazione del lavoro a prassi lavorative più flessibili e fluide. La nostra abilità di gestire i cambiamenti, di fare un bilancio tra flessibilità e sicurezza e di creare un ambiente di alta fiducia tra impiegati e datori sarà cruciale".

Il P2000 fornisce una serie di temi per la discussione relativi allo sviluppo del partenariato a livello aziendale, questi includono: formazione e sviluppo, partecipazione dei lavoratori, disposizioni di rappresentanza, composizione della forza lavoro (temi relativi all'occupazione di lavoratori "atipici", tenendo conto di questi fattori come pressione competitiva, flessibilità e sicurezza del posto di lavoro); cooperazione nei momenti di cambiamento, ivi incluse nuove forme di organizzazione del lavoro, adattabilità, flessibilità e innovazione (i mezzi tramite i quali l'organizzazione può essere resa più flessibile, innovativa e adattabile ai requisiti del mercato in continuo cambiamento).

9. Il tema del partenariato sociale sul posto di lavoro (workplace partnership) è diventato oggetto di intensi dibattiti nel 1998. Vi è la convinzione, in modo particolare tra i sindacalisti, che senza una più vasta diffusione ed accettazione da parte degli imprenditori delle disposizioni sul partenariato sul posto di lavoro, il supporto alla contrattazione decentralizzata tra i lavoratori e i loro rappresentanti potrebbe scomparire molto rapidamente.

La sfida davanti alla quale si trovano le parti sociali è quella di sviluppare modelli di partenariato locale che siano in grado di riflettere la diversità del sistema di relazioni industriali irlandese.

C'è stato un aumento delle iniziative di partenariato sul posto di lavoro nel 1998, in particolare nel mese di novembre (cfr. "Partnership" Deals: Signposts the Future, in "Irn", n. 41, 1999). Tuttavia, uno studio pubblicato nel 1998 (William K. Roche and F. Geary, Workplace partnership and employee involvement in Irish workplace, Cerop Working Paper, n. 26, Graduate School of Business, University College of Dublin, 1998) indica che disposizioni di questo tipo sono ancora rare in Irlanda, e che una prerogativa di gestione unilaterale è il mezzo migliore per gestire i cambiamenti sul posto di lavoro.

Roche e Geary sostengono che l'Irlanda è spesso rappresentata come un paese dove gli approcci innovativi all'organizzazione del lavoro, basati sul lavoro di squadra e su forme flessibili di organizzazione del lavoro sono una cosa comune, dove ci sono forme estensive di partecipazione diretta dei lavoratori e dove disposizioni di "partenariato" tra la direzione e i sindacati sul posto di lavoro e a livello aziendale stanno diventando frequenti e si trovano di fronte a un clima generalmente positivo.

Questi temi, sottolineano gli autori, sono stati enfatizzati in una serie di documenti rilasciati da agenzie pubbliche, dalle organizzazioni sindacali e dalle federazioni imprenditoriali.

Inoltre, essi forniscono informazioni per rapporti di tipo socialescientifico e di ricerca sulle caratteristiche e sulle prospettive di quella che è diventata nota come "la tigre irlandese".

Gli autori fanno riferimento ad una serie di relazioni altamente ottimistiche riguardo alle innovazioni sul posto di lavoro (come quelle di McCarthy e Teague 1997), ma considerano anche che il tipo di scenario che dipingono non è concorde con le visioni e i risultati dei ricercatori irlandesi: "Le prove addotte fino a questo momento in favore delle posizioni ottimistiche sono lungi dal suscitare interesse".

In breve, essi sostengono che quelle relazioni ottimistiche accettano, senza nessuna critica, risultati basati su una metodologia eccessivamente fiduciosa delle semplici enumerazioni della prassi, che potrebbero mascherare degli approcci all'organizzazione del lavoro molto differenti, e a generalizzare per l'economia irlandese dei risultati che derivano anch'essi da un campione, con molte probabilità, caratterizzato da un "triplo disallineamento".

Primo verso i settori in cui il cambiamento è propenso ad essere più forte; secondo verso istituti più importanti dove, ancora una volta, il cambiamento è propenso ad essere più forte; infine verso le multinazionali che, secondo i calcoli di tutti, sono all'avanguardia nel campo dell'organizzazione del lavoro, della gestione delle risorse umane e delle relazioni industriali.

10. L'assenza di un meccanismo di riconoscimento statutario dei sindacati, rimasta una preoccupazione dell'Ictu dal 1997 al 1998, è stata in gran parte risolta tramite accordi tra l'Ictu, la principale associazione imprenditoriale, l'Ibec, il governo e le sue agenzie nei primi mesi del 1999.

La questione era diventata sempre più controversa con i sindacati che avevano difficoltà a reclutare e mantenere iscritti. Avevano due problemi. Primo, le aziende multinazionali, in modo particolare quelle di origine americana operanti nel settore dell'elettronica, non erano disposte a riconoscere i sindacati e avevano detto molto chiaramente che qualsiasi misura di riconoscimento statutario sarebbe stata inaccettabile per loro. Secondo, i sindacati avevano dovuto anche far fronte all'aumento della resistenza da parte di alcuni imprenditori locali. Un esempio è stata la dura disputa avvenuta nel 1998 presso la compagnia aerea Ryanair, che aveva coinvolto gli addetti ai bagagli, in seguito al rifiuto dell'azienda di riconoscere il sindacato dei servizi, industriale, professionale e tecnico (Services, Industrial, Professional and Technical Union, Siptu).

Il governo aveva organizzato un gruppo di esperti altamente qualificato (High Level Group) sotto il P2000 per affrontare questa questione. Nel primo rapporto, redatto verso la fine del 1997, il gruppo sostenne che il riconoscimento sindacale doveva essere affrontato attraverso l'esistente sistema basato sul volontarismo, piuttosto che attraverso dei requisiti statutari per il riconoscimento obbligatorio. Il gruppo propose di espandere il ruolo degli organi statali per la risoluzione dei conflitti, abbracciando il coinvolgimento del servizio d'informazione della commissione sulle relazioni di lavoro (Labor relations commission), un periodo di "raffreddamento" per i conflitti più difficili e, se necessario, una raccomandazione finale, non vincolante, del Tribunale del Lavoro.

Tuttavia, la vertenza Rynair giudicò questa formula volontarista molto severamente e, almeno a qualche livello, ridusse la possibilità che fosse accettabile per il movimento sindacale. Verso la fine del 1998, l'Ictu si era sottomesso all'High Level Group e chiedeva l'accettazione obbligatoria da parte dell'imprenditore delle raccomandazioni del tribunale del lavoro e la presenza alle udienza del tribunale.

Nuove procedure, ideate dall'High Level Group durante il 1998, e rese note nel febbraio 1999, permisero raccomandazioni vincolanti del tribunale del lavoro su questioni legate allo stipendio e alle condizioni in casi in cui il datore di lavoro rifiutava di obbedire alle procedure concordate volontariamente. L'High Level Group ha quindi, rimosso un serio ostacolo che avrebbero dovuto affrontare le parti sociali prima delle trattative per la successione del P2000 verso la fine del 1999 e l'inizio del 2000. Un fattore chiave per garantire quest'importante passo in avanti sta nell'approccio congiunto adottato sia dall'Ictu sia dall'Ibec nella scelta di procedure volontarie ed obbligatorie nei casi in cui i datori rifiutino di riconoscere i diritti dei lavoratori di essere rappresentati sul posto di lavoro.

L'Ibec e l'Ictu si sono entrambi detti fiduciosi che le nuove disposizioni possano funzionare e possano rispettare il loro desiderio di tenere fuori dai tribunali le vertenze riguardanti il riconoscimento sindacale.

Entrambe le organizzazioni diffidavano dell'intrusione della legge nell'ambito delle relazioni industriali, sostenendo che il sistema volontarista aveva funzionato bene in Irlanda. Questa è la ragione per cui l'enfasi è rimasta, e rimane tuttora, sull'approccio di tipo volontaristico, benché con un taglio o strumento legale sotto forma di raccomandazione finale vincolante, laddove necessaria.

Una decisione vincolante del tribunale del lavoro è prevista in una serie di provvedimenti speciali di riserva nel caso in cui i datori di lavoro si rifiutassero di collaborare con un insieme particolareggiato di procedure volontarie. Questa opzione obbligatoria significherebbe che, nonostante l'azienda non riconosca formalmente il sindacato in questione, sarebbe obbligata ad accettare una decisione vincolante riguardo al salario e alle condizioni di lavoro. In questa circostanza, per i singoli individui coinvolti iscriversi ad un sindacato sarebbe un'azione significativa.

Il nuovo provvedimento di "Riserva" recita testualmente:

"Per rinforzare e sostenere l'impegno delle parti verso l'approccio volontario scelto, nei casi di risoluzione di vertenze, verrà applicata la seguente procedura eccezionale che richiederà un appropriato emendamento della legge sulle relazioni industriali del 1946. Quando un sindacato fa una richiesta di questo tipo, nel caso sussistano le seguenti condizioni:

1. il datore di lavoro non ha seguito le procedure stabilite dal sopra menzionato processo volontario;
2. le procedure ed i meccanismi interni specifici non sono riusciti a risolvere la questione;
3. non si è fatto ricorso allo sciopero durante il processo;

il tribunale del lavoro sarà autorizzato a chiamare a comparire le parti, ad esaminare i testimoni e a richiedere ai testimoni di produrre qualsiasi documentazione considerata rilevante ai fini della vertenza e a presentarla al tribunale.

Il tribunale del lavoro investigherà sulle questioni relative alla vertenza, tenendo in considerazione l'integrità e la totalità delle prassi delle relazioni del lavoro dell'azienda e emanerà una raccomandazione.

Nel caso in cui le parti non riuscissero a risolvere la vertenza tramite le raccomandazioni del tribunale del lavoro, il tribunale emanerà, passando in rassegna tutte le questioni, una risoluzione che sarà vincolante per il periodo di un anno. Nel caso in cui la questione non dovesse risolversi nell'arco di questo periodo, il tribunale, dopo un ulteriore controllo, emanerà una risoluzione vincolante. I termini della precedente raccomandazione continueranno ad avere effetto durante la verifica. Le raccomandazioni del tribunale saranno vincolanti per quanto riguarda gli stipendi e le condizioni di impiego, verranno implementate attraverso un meccanismo statutario in linea con il regolamento sull'occupazione (Employment Regulation Order)".

11. Per quanto riguarda il settore commerciale statale, un programma innovativo e dei grandi cambiamenti sono stati concordati alla Telecom Eireann con l'aiuto del Piano per l'azionariato dei lavoratori (Employee Share Ownership Plan, Esop), con il quale 11 mila lavoratori dell'azienda hanno garantito il 14,9% dell'azienda. L'unica condizio-

ne del governo era che lo stato ricevesse "un giusto prezzo" in compenso. Mentre vi erano discussioni sul prezzo, la logica che guidava le relazioni industriali, sosteneva che si trattava di un programma molto importante di cambiamenti necessari, concordato senza far ricorso all'uso estensivo di servizi forniti gratuitamente sia dalla commissione per le relazioni industriali sia dal tribunale del lavoro.

L'accordo Esop è un accordo che attrae molto i lavoratori ed è anche molto interessante per un'azienda come la Telecom con un forte potenziale di crescita. Per i proprietari dell'azienda - i contribuenti - ci potrebbero essere delle questioni più ampie da considerare ma, almeno quest'ultimo gruppo, potrà partecipare all'emissione pubblica iniziale. Con il 14,9% in mano ai lavoratori ed il 20% in mano alla Kpn Telia (che ha anche un'opzione per l'acquisto di un ulteriore 15%), questo sta a significare che l'azienda è in fase di privatizzazione. Questa potrebbe essere la prima di una serie di privatizzazioni nel corso dei prossimi anni e viene seguita con molto interesse dai lavoratori pubblici, dai contribuenti e dai mercati finanziari. Più di un milione di persone della Repubblica Irlandese, che ne conta 4 milioni, ha espresso il serio interesse nell'acquistare azioni quando verrà fatta l'offerta iniziale al pubblico quest'estate.

Con l'Espo, il 9,9% delle azioni Telecom, che valgono 1990 milioni di sterline, verrà trasferito ad un'amministrazione fiduciaria sindacale dell'Espo (union-run Espo trust). L'azienda paga 100 milioni di sterline per il costo di queste azioni e la Union Trust provvederà a finanziare altri 60 milioni di sterline attraverso dei prestiti. L'organizzazione dei pagamenti per i restanti 30 milioni di sterline dipenderanno dal valore preciso delle azioni nel 1999. Nel frattempo un ulteriore 5% (del valore di 95 milioni di sterline) sarà trasferito dall'azienda al fondo per i miglioramenti produttivi concordati, quando verranno implementati.

I lavoratori Telecom dovranno co-finanziare le proprie pensioni con un contributo del 5,3%. Fino ad ora queste pensioni erano pienamente finanziate dallo stato, poiché essi mantenevano lo status di ex dipendenti dell'amministrazione pubblica, sotto la legislazione del 1983 che definiva la creazione sia della Telecom sia dell'An Post. Anche il programma di premi annuali, basato sui profitti, è stato cancellato. Sarà

molto difficile che accordi simili, che sicuramente verranno negoziati in altre aziende pubbliche, saranno così proficui per i lavoratori coinvolti, poiché solo pochi avrebbero la possibilità di pagare un "prezzo equo" o una sopravvenienza attiva che era inevitabile nel caso Telecom. I primi preventivi prudenziali calcolano un valore medio di più di 50 mila sterline per la partecipazione azionaria individuale dei singolo, che potrebbe anche superare 70 mila sterline secondo altri preventivi.

I lavoratori di due piccole banche statali, Acc e Icc, chiedono dei provvedimenti simili. Nel frattempo Joe La Cumbre, direttore presso l'azienda pubblica elettrica Esb, conscio del fatto che la Telecom sarà in gran parte privatizzata nel 1999, ha iniziato una campagna per avere il 14,9% delle quote di partecipazione per i lavoratori dell'Esb. I lavoratori dell'Esb hanno già un provvedimento Esop ma è bloccato al "limite" del 5% fissato dal governo. Ora la Esb si trova a dover affrontare molti cambiamenti derivanti dalla deregolamentazione del mercato dell'energia elettrica promosso dall'Ue. La portata di questa apertura al mercato deve essere ancora decisa, il ministro dell'impresa pubblica Mary o'-Rourke ha chiesto all'ex presidente dell'Etuc, Phil Flynn, di agire in modo da facilitare il processo.

Con il piano triennale sui costi e la competitività (Cost and Competitiveness Review, Ccr) dell'Esb che prevedeva la chiusura per il 1999, i sindacati e la direzione si trovano a dover affrontare delle importanti sfide nell'ambito delle relazioni industriali, di fronte alla liberalizzazione del mercato. L'idea è quella di competere con le nuove industrie verdi, le stazioni di produzione dell'Esb devono utilizzare i metodi e le tecniche più moderne ed avanzate, in termini di prassi di relazioni industriali, per poter sopravvivere. Si tratta di un cambiamento culturale che sarà molto difficile da realizzare dato che l'aspetto che ha avuto meno successo del Ccr è stato quello di cambiare il modo di pensare all'interno delle centrali elettriche rispetto alle parti dell'azienda più attente al cliente.

Nello stesso periodo, l'attenzione della compagnia aerea statale Aer Lingus era focalizzata sull'accordo da 54,6 milioni di sterline che la direzione aveva concluso con i sindacati dei lavoratori della Team, l'azienda di manutenzione dei velivoli, recentemente acquistata dalla

Fls Industries danese. L'accordo prevedeva un pagamento compensativo di 35 mila sterline per ogni lavoratore in cambio delle "garanzie occupazionali individuali" pattuite tempo prima tra Aer Lingus e Team (una lettera legale vincolante imponeva, infatti, che qualsiasi cosa accadesse alla Team, i lavoratori dovevano ritornare all'azienda madre, Aer Lignus). Una situazione rara dettata dall'unicità delle garanzie stesse fornite dall'azienda al lavoratore e dalla coalizione di governo del 1991 tra l'allora Fianna Fail e i democratici progressivi. Si trattava quindi di cedere le "garanzie individuali" in cambio del pacchetto finanziario proposto e di un lavoro alla Fls, nel rispetto delle normative vigenti. Ci volle tempo ed opera di convincimento, ma alla fine circa il 95% dei lavoratori accettò l'offerta, solo un eseguissimo numero di lavoratori ritornò all'azienda madre.

In breve, il settore para-statale è ancora segnato da una frammentazione di diverse prassi e processi di relazioni industriali, dal modello di confronto vecchio stile così evidente nell'azienda ferroviaria e tranviaria nel 1998, ai cambiamenti facilitati dall'Esop nella Telecom che puntano al futuro. Certamente quando vi è un considerevole incentivo finanziario a promuovere il processo di cambiamento la situazione è facilitata, ma questo incentivo, nonostante possa garantire l'accordo su carta, non può garantire che il cambiamento verrà perseguito ed implementato. La probabilità è che, Telecom a parte, molti cambiamenti difficili si prospettano per le aziende parastatali, anche in quelle dove sono già avvenuti i cambiamenti principali come la Esb e l'Aer Lingus.

12. Molti dei provvedimenti irlandesi per la creazione di impiego implicano numerosi stimoli da parte dei partner sociali. Le misure passive riguardanti principalmente l'erogazione di un supporto finanziario per i disoccupati sono state soppiantate in maniera crescente da una serie di politiche attive del mercato del lavoro, che cercano di affrontare la disoccupazione direttamente. Queste ultime includono la formazione di base e la formazione professionale, i sussidi di disoccupazione, i sistemi di impiego diretto e le partnership a livello locale.

Quest'ultime furono introdotte all'inizio degli anni Novanta con 38 partnership locali rurali e urbane, create per affrontare le questioni riguardanti l'esclusione sociale in modo decentralizzato e partecipativo.

Queste partnership sono organi tripartiti, il cui ruolo principale è quello di assistere i lavoratori disoccupati per salvaguardare l'occupazione ed incoraggiare le iniziative locali di impiego. Le loro commissioni comprendono i rappresentanti di gruppi di comunità locali, organizzazioni datoriali e sindacali e rappresentanti regionali e locali dell'assistenza sociale nazionale, della formazione professionale o delle amministrazioni di sviluppo economico. L'evidenza dei fatti indica che le partnership hanno avuto particolare successo e mezzi relativamente economici per affrontare la disoccupazione di lunga durata nelle aree svantaggiate.

Il governo irlandese ha cercato di spostare l'equilibrio della politica del mercato del lavoro dalle misure passive a quelle attive, che cercano di affrontare la disoccupazione direttamente (formazione di base e formazione professionale, sussidi di disoccupazione, specifici programmi per l'impiego, partnership di area ecc.).

La spesa irlandese relativa alle politiche attive del mercato del lavoro (in percentuale del Pil) è una delle più alte tra i paesi dell'Ocse. I programmi attivi del mercato del lavoro hanno continuato ad espandersi ed avranno bisogno di continuare in questo senso al fine di affrontare la crescita della disoccupazione di lunga durata, la disoccupazione giovanile e l'inserimento delle donne nel mercato del lavoro. L'evidenza riguardo l'efficacia di tali programmi indica che le misure orientate verso il mercato, quali ad esempio la formazione professionale di figure specifiche progettata per soddisfare i bisogni dei lavoratori (assieme ai sussidi per l'occupazione nel settore privato) sono più adeguate per migliorare le prospettive di occupazione a lungo termine dei loro partecipanti (vedi l'Irish Labour Market Study, J. Sexton and P. O' Connell, A New Role Model Centralized Wage Bargaining in Ireland, Esri, Dublin 1996).

13. Nel 1997 e nel 1998, il governo irlandese ha introdotto una serie di misure legislative al fine di soddisfare le indicazioni della direttiva della Ue. Nel 1997 il governo ha introdotto la legge sull'organizzazione dell'orario di lavoro (Organisation of Working Time Act) per implementare la direttiva sull'orario di lavoro, e entro l'ottobre 1998, 109 accordi collettivi e notifiche sull'orario di lavoro, contenenti disposizioni alternative a quelle presenti nella legge, sono state registrate dal tri-

bunale del lavoro. La legge sul congedo parentale (Parental Leave Act), trasponente la direttiva 96/34/Ue, è entrata in vigore il 3 dicembre 1998. La direttiva dei Comitati Aziendali Europei (Cae) è probabile che abbia in futuro un impatto importante sulle relazioni industriali irlandesi. Nel 1996, il governo ha introdotto la legge di consultazione e di informazione transnazionale (Transnational Information and Consultation Act) per conformarsi ai termini della direttiva.

La legge che attua la direttiva sui Comitati Aziendali riguarda o riguarderà circa 200 multinazionali sussidiarie in Irlanda, come pure un piccolo numero di società irlandesi, quali ad esempio Aer Lingus, Crh e Greencore. Le caratteristiche distintive della legge includono l'istituzione di funzionari sindacali, che fungano da candidati designati (nominati o eletti) o consulenti, allo speciale organo negoziatore, se richiesti dalla forza lavoro. I sindacati hanno, pertanto, ottenuto un ruolo importante che non è contenuto nella direttiva originale. Tuttavia, la legge afferma che mentre i rappresentanti sindacali possono essere eletti o nominati come rappresentanti dei lavoratori nello speciale organo negoziatore, soltanto gli impiegati della società interessata sono autorizzati a sedere nel Cae in base ai requisiti sussidiari della direttiva.

All'incirca 271 aziende situate in Irlanda (sia irlandesi che straniere) sono al momento interessate dalla direttiva. Tuttavia, si stima che tale cifra arriverà a circa 550, quando la Direttiva che estende la legislazione al Regno Unito, entrerà in vigore, il 5 Dicembre 1999.

La legge sull'organizzazione dell'orario di lavoro, del 1997, è stata introdotta al fine di soddisfare la direttiva della UE sulla questione (93/104/UE). Essa stabilisce i diritti per i lavoratori in riferimento alla durata media massima della settimana lavorativa (48 ore), i periodi in base ai quali può essere calcolata la media, i periodi di riposo minimi, le pause e le vacanze. La legge consente ai datori di lavoro ed ai lavoratori di avere dei rappresentanti con il compito di negoziare accordi collettivi locali al fine di definire un orario medio alternativo per la settimana lavorativa e/o periodi di riposo alternativi. Essa consente inoltre l'introduzione graduale della settimana lavorativa di 48 ore durante i primi due anni della sua applicazione. Ciò consente una settimana lavorativa media al massimo di 60 ore nel primo anno e di 55 ore nel secon-

do. Questi accordi sono soggetti alla ratifica da parte del Tribunale del Lavoro. Il governo ha, inoltre, introdotto o si è impegnato a introdurre una legislazione che supporti le politiche flessibili "che favoriscono la famiglia" al fine di conformarsi alle varie direttive europee. Ad esempio, il P2000 conteneva l'impegno da parte del governo ad attuare la direttiva sul congedo parentale (96/34/Ue) entro il giugno del 1998 e a consultare i partner sociali. La Employment Equality Agency ha sottolineato che delle politiche "che favoriscono la famiglia", quali ad esempio, il congedo parentale, possono beneficiare sia il datore di lavoro, sia il lavoratore e possono dare luogo ad una situazione "vincente".

In accordo con le linee guida per lo sviluppo dell'occupazione della Ue, il governo ha reso noto il Piano di Azione Nazionale Irlandese (National Action Plan, Nap) il 20 aprile 1998. L'obiettivo chiave del piano è quello di ridurre la disoccupazione dal 9,4% al 7% entro il 2000. In effetti questo obiettivo è già stato quasi raggiunto nel 1998 con la disoccupazione al 7,1%. Molte delle misure contenute nel piano sono, inoltre, impegni contenuti nel P2000.

14. La prima parte del Nap pone particolare enfasi su come affrontare la questione della disoccupazione giovanile. I servizi preposti alla Formazione e all'Occupazione e all'impiego a livello locale (Fas) saranno incaricati di contattare tutti i giovani sotto i 25 anni che sono stati nelle liste dei disoccupati per più di sei mesi con l'idea di dar loro un lavoro, una formazione professionale o un altro tipo di supporto. Tale approccio tende a prevenire "la dipendenza dalla assistenza sociale" tra i giovani. Le misure per migliorare l'"impiegabilità" comprenderanno, inoltre, una transizione continua dalle misure passive a quelle attive del mercato del lavoro. Una questione chiave posta nel Piano è quella di migliorare il "livello di accesso per i disoccupati di lunga durata alla formazione professionale".

La seconda parte del Nap contiene provvedimenti per migliorare l'ambiente operativo per le piccole imprese, come pure misure per favorire le iniziative di lavoro autonomo. Tali provvedimenti sono delineati per esplorare il potenziale dell'"economia sociale" a livello locale, in termini di creazione di lavoro sostenibile. C'è, inoltre, l'impegno a rendere il sistema fiscale più favorevole all'occupazione.

La terza parte del piano pone particolare enfasi sulla promozione di associazioni a livello di impresa e contiene, inoltre, delle misure per sostenere l'"adattabilità" nelle imprese, soprattutto in termini di investimenti crescenti nella riqualificazione e nella formazione professionale. Infine, la quarta parte contiene misure per favorire pari opportunità e conciliare la vita lavorativa e quella familiare, promuovendo provvedimenti, quali ad esempio la fornitura di servizi migliori per la cura dei bambini.

Nell'ambito del P2000 il governo era impegnato a consultare i partner sociali sul Nap. Durante la stesura della bozza del piano sono state prese in considerazione le opinioni dei partner e concordati numerosi emendamenti. Vi sono piani per la prosecuzione della consultazione e una relazione in fieri. Tuttavia, la reazione generale dei partner sociali a piano concluso fu essenzialmente quella di un riconfezionamento delle politiche esistenti con poche novità significative.

15. Uno degli obiettivi principali del P2000 è stato quello di assicurare che fossero rispettati i criteri dell'adesione all'Ume. Il paragrafo 2.1 dell'accordo afferma che "tale partnership è dipendente dalla continua e sostanziale crescita dell'economia irlandese. Fondamentale per la sua efficace implementazione e per i benefici che apporterà alla nostra economia e alla nostra società, è la gestione delle nostre finanze pubbliche in accordo con i criteri di Maastricht, la stabilità della Ue e il Patto di sviluppo".

L'Irlanda era ben posizionata per qualificarsi per l'Ume. Il debito nazionale era stato significativamente ridotto, il deficit del bilancio si era trasformato in un surplus e l'inflazione era bassa. Tuttavia, si dovevano tirare con cura le somme tra l'adesione ai severi limiti fiscali richiesti per la qualificazione Ume e il finanziamento di iniziative per affrontare i problemi sociali irlandesi, come la disoccupazione di lunga durata.

Si è discusso sul possibile impatto dell'Ume sulle relazioni industriali irlandesi. Per molti commentatori la questione critica concerne la competitività irlandese in rapporto al Regno Unito. Nel P2000 si sostiene che "nell'ambito dell'adesione dell'Irlanda e della possibile non adesione del Regno Unito all'Ume e l'eventuale verificarsi di una svaluta-

zione della sterlina", molte misure contenute nella relazione Nesc del 1996 che erano alla base delle trattative riguardanti il P2000 (Strategia nel 21 secolo), dovrebbero essere attuate. Tali misure comprendono: "contrattazione dei salari coordinata nell'ambito di un programma di partnership sociale negoziata; continui sforzi per rafforzare la sottostante competitività dell'economia irlandese; una ulteriore riduzione nei costi non salariali del lavoro, attraverso la riforma delle tasse e dei Prsi (contributi di sicurezza sociale)".

L'istituto per la ricerca sociale ed economica (Esri) ha avvertito sui pericoli di una rapida perdita della competitività dell'economia irlandese a causa dell'eccessiva determinazione dei salari, che sono al di sopra di quelli degli altri paesi dell'area dell'euro.

Ciò suggerisce che il problema fondamentale è quello di ridurre le eccessive aspettative salariali da parte di ampie fasce della forza lavoro nell'ambito di una forte crescita economica.

L'economia irlandese è cresciuta in modo straordinario nel 1997 e nel 1998 e ci si aspetta che arrivi agli stessi alti livelli nel 1999. La strada sembra aperta a negoziazioni di successo tra i partner sociali su un nuovo accordo che subentri al P2000 nel 2000. Nel frattempo bisognerà affrontare le difficili discussioni sul sistema di retribuzione pubblica, sull'emergente evidenza dello slittamento salariale e sulla carenza di qualifiche che accompagna la brusca diminuzione della disoccupazione e del potenziale lavorativo, se si vuole che le nuove negoziazioni abbiano successo. Tuttavia, con un minimo salariale legale nazionale, che verrà introdotto nel corso dei successivi dodici mesi e un accordo concluso sulla questione del riconoscimento dei sindacati, alcuni ostacoli sono stati già rimossi.

IL CONTESTO ECONOMICO E LEGISLATIVO

L'economia e le politiche del lavoro

1. Nel 1998 si è compiuto il sesto anno della fase di aggiustamento e riallineamento internazionale, in cui l'economia italiana è entrata nella prospettiva della partecipazione alla moneta unica europea sin dalla sua istituzione. Tale obiettivo è stato pienamente centrato: il 3 maggio 1998 l'Italia, con altri dieci Stati membri dell'Ue,[1] ha annunciato i cambi bilaterali sulla base dei quali sono stati fissati i tassi di conversione rispetto all'euro, la moneta unica che già ora serve da unità di conto per tutti gli undici paesi aderenti e che, con il 1° gennaio del 2002, entrerà in circolazione sino a sostituire del tutto le attuali monete nazionali.

D'altro canto già nel 1997, con la stipula del Trattato di Amsterdam, che aggiorna e sostituisce il Trattato di Maastricht come documento costitutivo dell'Unione europea, si era avviata la fase 2 della convergenza: il documento, dando per acquisito l'aggiustamento monetario e finanziario, aveva infatti lanciato nel Titolo sull'occupazione la nuova priorità del conseguimento di un alto livello occupazionale in tutti i paesi membri, e aveva posto pertanto l'obiettivo della creazione e dello sviluppo delle opportunità di lavoro come sfida fondamentale per l'Unione (una sfida da collocarsi sullo stesso piano di importanza della stabilità e della crescita economica).

Non è questo il luogo dove procedere ad un'analisi delle implicazioni di questa scelta, ma non si può fare a meno di notare la sua rilevanza nella direzione di una riformulazione del rapporto tra cittadino e Stato, in un'area tanto delicata e centrale quanto quella dell'occupazione. Con il Trattato di Amsterdam, l'Unione europea comincia ad artico-

lare concretamente il tema della cittadinanza europea, un concetto che non può essere limitato alla stabilità dei cambi o alla solidità della finanza pubblica.[2]

Il nuovo indirizzo delle politiche comunitarie non resterà lettera morta. Il 21 novembre del 1997 il Consiglio europeo di Lussemburgo, un Consiglio straordinario interamente dedicato al tema dell'occupazione, varerà la Strategia europea per l'occupazione (Seo), basata su tre decisioni fondamentali e quattro Pilastri, articolati a loro volta in 19 orientamenti (o guidelines) all'azione dei governi nazionali (i contenuti sono analizzati più avanti, al paragrafo 12). Le tre decisioni fondamentali sono di seguito elencate.

1. Creare un metodo nuovo, che impegna gli Stati partner a sottomettersi a una procedura di sorveglianza, e definire il modo in cui dare attuazione alla procedura:

a. le linee guida dell'Ue verranno riviste e convalidate ogni anno (per il 1999 sono passate da 19 a 22);

b. gli Stati partner redigeranno annualmente i Nap (Piani d'azione nazionali per l'occupazione) e li sottoporranno all'approvazione dell'Ue attraverso un complesso processo di sorveglianza multilaterale (peer review da parte degli altri Stati membri, valutazione tecnica della Commissione e, infine, valutazione finale adottata dal Consiglio europeo);

c. ci sarà una procedura di reporting sull'attuazione dei Nap, con la redazione da parte degli Stati membri di specifici Implementation reports;

d. la Commissione europea e il Consiglio europeo sono autorizzati ad esprimere raccomandazioni individuali ai singoli Stati partner con riferimento alla qualità dei Piani e alla loro attuazione.

2 Va del resto sottolineato che la fase 1 della convergenza sulla finanza e sulla moneta è stata contrassegnata da una crescita della disoccupazione nell'Ue sino al livello, senza precedenti in questo dopoguerra, di 20 milioni di persone. Per questo motivo, la centralità dell'occupazione nella fase 2 costituisce in certo qual modo un riconoscimento delle responsabilità che è necessario assumere a livello europeo per rimediare alle difficoltà intervenute.

2. Creare un sistema di "programmazione per obiettivi", che si distacca in modo netto dall'approccio della precedente "strategia di Essen" (1994), basata sulla redazione di programmi pluriennali non vincolanti. Senza obiettivi e indicatori quantificabili non può esserci alcuna concreta misurazione né dei divari né dei progressi compiuti.[3]

3. Il Consiglio di Lussemburgo avvia un processo di convergenza nei mercati del lavoro attraverso la fissazione di obiettivi comuni riferiti al livello dell'occupazione. Il processo è simile a quello adottato a Maastricht attraverso la fissazione dell'obiettivo della creazione della moneta unica, ma se ne discosta quanto al premio e alle sanzioni. In quel caso il premio era entrare a far parte del "club dell'euro", mentre la sanzione per il fallimento era che i mercati avrebbero reagito con tassi di interesse più alti e i flussi di capitali sarebbero migrati altrove. Nell'area dell'occupazione, invece, non c'è alcun club del quale entrare a far parte. Qui, oltre all'assolvimento dell'obbligo legale, il premio è l'aumento della soddisfazione dei cittadini, la credibilità dei governi e - più indirettamente - la facilità di dialogo con le istituzioni comunitarie e, quindi, di accesso al Fse e ai fondi strutturali. Viceversa, se un governo nazionale non riesce a raggiungere i criteri di Lussemburgo, la sanzione consiste in una perdita di credibilità politica, perché non è in grado di stare al passo con il benchmark europeo.[4]

In realtà, la strategia di Lussemburgo, che si rivolge soprattutto alla riforma del mercato del lavoro e delle relazioni industriali, non è che il primo pezzo della Strategia europea per l'occupazione. Sei mesi dopo il Consiglio di Lussemburgo, infatti, il Consiglio europeo lancia a Cardiff un secondo processo politico, finalizzato all'implementazione di un

3 Ad esempio, la formulazione della linea-guida 1 "ad ogni giovane in cerca di occupazione va offerta una nuova opportunità prima che raggiunga sei mesi di disoccupazione, nella forma di un'occasione di formazione, aggiornamento e riqualificazione, un'esperienza di lavoro, un posto di lavoro o altre misure rivolte all'occupabilità", è indubbiamente molto più definita dell'affermazione "l'occupazione dei giovani è un obiettivo importante".

4 Sull'applicazione delle tecniche di benchmarking al mercato e alle politiche del lavoro come strumento di accelerazione dei processi di convergenza, si rimanda a L. Tronti (a cura di), Benchmarking Employment Performance and Labour Market Policies, Employment Observatory, Research Network, Ias, Berlin, 1998.

approccio ad ampio respiro per la riforma dei mercati dei beni, dei servizi e dei capitali. Il terzo pezzo è costituito dal Patto europeo per l'occupazione, varato dal Consiglio di Colonia (1999) con l'obiettivo di facilitare un miglioramento del dialogo e del clima di fiducia tra tutti gli attori coinvolti dal processo macroeconomico, allo scopo di ravvivare a livello continentale l'accelerazione della crescita e l'aumento dell'occupazione.[5]

In questo nuovo quadro di riferimento internazionale, per l'economia italiana il biennio 1997-98 ha assistito ad una lenta e faticosa uscita dal periodo più duro dell'aggiustamento. Essendosi ormai da tempo esaurita la spinta competitiva della svalutazione del 1992, e in presenza di un consistente raffreddamento nel 1998 della crescita e del commercio mondiale (in concomitanza con le crisi monetarie dapprima asiatica e poi russa), le esportazioni hanno segnato un rallentamento rispetto al periodo 1992-96, mentre le importazioni hanno seguito un corso ancora sostenuto, anche se a ritmo cedente. Si è di conseguenza ridotto l'attivo corrente della bilancia dei pagamenti.

La domanda interna d'altra parte, in presenza di politiche monetarie e fiscali meno restrittive (a causa di una sensibile riduzione del costo del denaro e di una prima limatura nel 1998 della pressione fiscale dal 44,8 al 43,6% del Pil), ha mostrato un andamento moderatamente espansivo, di circa un punto superiore a quello del Pil, che ha favorito l'andamento occupazionale. Anche le retribuzioni hanno avuto un andamento più sostenuto, mettendo a segno nel biennio un aumento medio di circa nove decimi di punto l'anno in termini reali, nettamente più forte che nella precedente fase restrittiva 1992-96, ma ancora inferiore alla crescita della produttività.

In particolare, sia i consumi che, soprattutto, gli investimenti hanno finalmente mostrato, a partire dal 1997, qualche segno di ripresa (per quanto inferiore a quanto previsto dal governo), a testimonianza della validità della scelta di ingresso sin da subito nell'area dell'euro. Nonostante le richiamate crisi valutarie asiatica, russa e (nel 1999) brasiliana,

5 Ezio Tarantelli, che tra l'altro era portatore di un personale progetto di utilizzo dei fondi europei per la lotta alla disoccupazione ("lo Scudo dei disoccupati"), avrebbe salutato con entusiasmo questo sviluppo della politica economica europea.

gli investitori hanno infatti mostrato di saper moderatamente apprezzare il nuovo quadro delle convenienze predisposto dal sistema contrattuale varato nel 1993, dalle nuove norme miranti alla flessibilizzazione delle modalità di impiego varate con il "pacchetto Treu" (legge 196/97), e dalla riduzione della pressione fiscale.

In queste favorevoli condizioni congiunturali, il mercato del lavoro è riuscito a consolidare la traiettoria di uscita dalla più grave crisi occupazionale dal dopoguerra (luglio 1992-ottobre 1995), presentando un rafforzamento crescente del contenuto occupazionale della crescita. Se nel biennio l'elasticità media dell'occupazione al Pil è stata di circa un quarto (valore non lontano dalla media italiana di lungo periodo), nel 1998 è cresciuta sino alla metà circa, un livello del tutto straordinario, che ha consentito la creazione di 112 mila posti di lavoro a fronte di una crescita del prodotto lordo di solo l'1,3%. In particolare, nella nuova fase di attrazione in cui è entrato il mercato del lavoro italiano dall'ottobre del 1995, l'occupazione è cresciuta in media di 65 mila unità l'anno, mentre al tempo stesso il numero delle persone attratte alla ricerca di lavoro è cresciuto di circa 40 mila unità l'anno. In conseguenza della crescita proporzionalmente minore dell'occupazione rispetto alla disoccupazione, il tasso di disoccupazione (che misura le persone in cerca di lavoro in rapporto alle forze di lavoro) è cresciuto di circa 0,16 punti l'anno.

La crescita occupazionale del 1998 va posta in relazione con la ripresa degli investimenti, con la nuova normativa di flessibilizzazione degli ingressi nell'occupazione e con gli effetti di trascinamento dei buoni risultati economici conseguiti nel triennio precedente. Va poi notato che, per la prima volta dalla fine degli anni Ottanta, la crescita ha coinvolto in misura sostanziale il Sud (+0,64%), anche se è ancora al Nord che si è registrato il risultato più consistente (+0,67%). Si segnala anche il dato in controtendenza della crescita di 54 mila occupati nell'industria in senso stretto. Tradizionale è, invece, il fatto che lo sviluppo abbia coinvolto i servizi privati di intermediazione finanziaria e vari (alle imprese e alle famiglie) (72 mila occupati in più), il settore pubblico (33 mila occupati in più) e il settore non profit (20 mila occupati in più), escludendo nell'insieme la componente maschile (che anzi ha segnato una limatura dello 0,2%), e assicurando l'ingresso solo a diplomati e laureati, con contratti in larga prevalenza part-time. Sono pertan-

to ulteriormente proseguiti i consueti processi di femminilizzazione e terziarizzazione dell'occupazione (quest'ultimo a ritmo molto ridotto), in atto nel nostro paese da più di un ventennio: il tasso di occupazione femminile, in particolare, è cresciuto in un solo anno di più di sei decimi di punto percentuale.

La crescita dell'occupazione ha avuto luogo in un contesto di sensibile "flessibilizzazione" delle forme di ingresso nel lavoro, grazie alle rilevanti innovazioni introdotte con il pacchetto Treu (lavoro interinale, contratti a termine, borse di lavoro, sgravi contributivi ecc.). Come già abbiamo segnalato da queste pagine, il fenomeno presenta confini ancora incerti, dato che non è ancora possibile chiarire se i lavori atipici costituiscano nella sostanza uno strumento per ampliare ai margini il livello dell'occupazione, consentendo la partecipazione al lavoro a segmenti di offerta che altrimenti ne sarebbero esclusi, o se invece essi stiano esercitando significativi effetti di sostituzione delle posizioni lavorative standard, e approfondendo pertanto il grado di destrutturazione del mercato del lavoro e di indebolimento del sistema previdenziale. Su questo punto solo il tempo potrà dire l'ultima parola, quando sarà possibile una stabilizzazione delle popolazioni dei lavoratori "atipici" e "standard", e si potrà perciò stimare il flusso annuale netto dei rapporti di lavoro atipici convertiti in rapporti standard.

È comunque certo che nel 1997-98 è ancora cresciuto anche il numero delle persone in cerca di lavoro, ciò che ha portato ad un aumento del tasso di disoccupazione dal 12,1 al 12,4%. In particolare, probabilmente in corrispondenza con gli effetti di attrazione connessi con la ripresa dell'occupazione, sono cresciuti (di 30 mila unità) i re-entrants, ovvero le persone in cerca di occupazione dopo un periodo di assenza dal mercato del lavoro;[6] mentre il numero dei disoccupati in senso stretto e dei giovani in cerca di prima occupazione, pur redistribuendosi dal Centro-Nord al Sud, è rimasto più o meno stabile.

In questo contesto, le politiche del lavoro hanno attraversato un anno di notevole fermento in cui, mentre l'uso delle tradizionali misure passive di difesa dei redditi si è ulteriormente ridotto, sono state sperimentate le nuove modalità di intervento previste dal "pacchetto Treu" ed è stata avviata (seppure in maniera piuttosto timida) la strategia di Lussemburgo.

6 Si tratta in larga prevalenza di donne che lasciano il lavoro in corrispondenza con la nascita dei figli.

2. Nel 1998, nei paesi industriali la crescita è risultata in rallentamento, principalmente come conseguenza della recessione in Giappone e in Corea del Sud. In Giappone il Pil è diminuito del 2,8%, dopo la virtuale invarianza del 1997, in Corea del 7%; contrazioni vistose si registrano nell'insieme dei paesi emergenti dell'Asia orientale. Nell'Unione europea la crescita nel 1998 dovrebbe mantenersi in linea con il 1997 (2,8%). Per l'Unione europea e per gli Stati Uniti si prevede comunque un rallentamento per il 1999 (1,5% negli Usa, rispetto al 3,5% del 1998; poco più di due punti per l'Unione europea).[7]

Il commercio mondiale è risultato anch'esso in diminuzione nel 1998 (le valutazioni Oecd indicano una crescita del 4,6%, contro il 9,8% del 1997). Il volume degli scambi manifatturieri dovrebbe aumentare di poco più del 5%, contro l'11,4% del 1997. Le esportazioni dei paesi Oecd dovrebbero crescere grosso modo allo stesso tasso del commercio dei manufatti, con un analogo rallentamento rispetto al 1997. Anche il commercio intra-Oecd è in rallentamento, sebbene meno del commercio mondiale, dato che la crisi ha finora colpito soprattutto i paesi industriali dell'Asia orientale, la Russia e, in parte, l'America Latina. La natura della crisi internazionale è del resto bene messa in evidenza dalla caduta delle esportazioni dei paesi Oecd verso i paesi non-Oecd (-2,2% nel 1998, contro un aumento del 7% nel 1997).

Il tasso d'inflazione nell'area Oecd è risultato pari al 3,3% nel 1998, in diminuzione rispetto al 1997 (3,7%). Nell'Unione europea l'inflazione è risultata pari all'1,8%, lo stesso tasso del 1997. La crescita dell'occupazione è risultata modesta nell'insieme dei paesi Oecd, Stati Uniti inclusi (0,7%, contro il 7% nel 1997), ma potrebbe avere accelerato leggermente nell'Unione europea (1%, contro lo 0,6% del 1997). Il tasso di disoccupazione nell'Unione europea è risultato pari al 10,6% nel 1998, contro l'11,2% dell'anno precedente (il valore del 1997 aveva superato le previsioni effettuate nel 1996). Le previsioni per il 1999 e il 2000 lasciano sostanzialmente inchiodato il tasso di disoccupazione nell'Unione europea e nell'insieme dei paesi Oecd ai livelli attuali.

Anche l'economia italiana ha subito un rallentamento produttivo nel 1998, e nella prima metà dell'anno il Pil è aumentato appena dello

7 Oecd (1998), Economic Outlook, dicembre.

0,2% sul semestre precedente; in ragione d'anno, la crescita del primo semestre è stata pari all'1,8%, molto inferiore alla media degli altri paesi europei (la Germania e la Francia sono cresciute nel primo semestre 1998 rispetto ad un anno prima di circa tre punti, la Spagna di quasi quattro). Nell'anno, il Pil (in base alle più recenti stime Istat) è cresciuto solo dell'1,3%. Andamento contenuto dei consumi e minore crescita delle esportazioni sono all'origine della modesta espansione del livello di attività interno. Nel corso del 1998, le esportazioni hanno dovuto subire i contraccolpi della decelerazione della domanda mondiale, ma già nel corso del 1997 le esportazioni crebbero al di sotto del tasso di espansione del commercio mondiale (nel 1997 le esportazioni Oecd aumentarono dell'11,2%, quelle italiane del 5%).

La competitività italiana (misurata dal tasso di cambio reale basato sui prezzi di produzione), dopo il notevole peggioramento nel 1996 (-11,9%), si è mantenuta sostanzialmente invariata nel corso del 1997 e nella prima parte del 1998, grazie alla stabilità dei tassi di cambio nominali e alla moderazione dei costi interni. I costi unitari variabili nell'industria di trasformazione sono aumentati solo dell'1,2% nel 1997, contro il 3,8% del 1996. Se nel corso del 1997 la quota dei profitti sul valore aggiunto nell'industria di trasformazione aveva subito una lieve contrazione (circa un punto percentuale), nella prima metà del 1998 i prezzi di produzione sono aumentati più in fretta dei costi unitari variabili, spingendo verso l'alto i margini di profitto.

L'occupazione è lievemente aumentata nell'insieme dell'economia nella prima metà del 1998 grazie al contributo del settore terziario, della componente femminile e degli impieghi a tempo parziale. In ogni caso, alla metà del 1998 il livello dell'occupazione era ancora inferiore al livello di cinque anni prima.

3. Nel 1997 e nel 1998 i paesi dell'Unione europea, se da un lato hanno beneficiato delle prospettive di consolidamento legate all'avvio della terza fase dell'Unione economica e monetaria, d'altra parte hanno segnato un rallentamento generale della crescita. Il tasso medio di crescita rilevato nell'area euro è stato pari al 2,9% per il gruppo dei quindici e del 3% per i paesi membri dell'Uem (tavola 1). Con la sola eccezione dell'Italia, nelle maggiori economie europee la crescita è aumen-

tata rispetto al 1997 grazie al rafforzamento della domanda interna, sostenuta anche dall'accumulo delle scorte. Nel 1998 la Germania ha registrato un incremento del Pil del 2,5%, contro il 3,2% della Francia e il 3,8% della Spagna. Relativamente al mercato del lavoro, è interessante notare che sia in Germania, che in Francia, Spagna e Italia la performance dell'occupazione relativamente a quella della crescita sembra migliorare, benché in modo non omogeneo fra i diversi paesi, riflettendo la distanza nei ritmi di crescita.

Marcate sono state pure le differenze nella composizione della domanda aggregata. In Francia e in Spagna, ad esempio, i consumi hanno dato un forte contributo alla crescita, il cui incremento invece è stato notevolmente meno incisivo in Germania.

Il commercio estero e la bilancia dei pagamenti

Venendo al commercio estero dell'Italia, dopo il miglioramento del saldo merci delle partite correnti nel 1996 (quasi 94 mila miliardi di lire contro poco meno di 73 mila miliardi del 1995, dati fob-fob, il 5% del Pil), nel 1997 il saldo commerciale era diminuito rispetto all'anno precedente (79.897 miliardi, dati fob-fob, il 4,1% del Pil), essenzialmente a causa della maggiore crescita delle importazioni. Dai dati sull'evoluzione dell'interscambio di merci nel 1998 si evince che le importazioni sono cresciute assai più in fretta delle esportazioni.

Il saldo delle partite correnti, dopo essere sceso dai 61.456 miliardi di lire del 1996 ai 55.284 miliardi nel 1997, è risultato ancora in diminuzione nel 1998 (34.905 miliardi contro 55.284 miliardi di lire). Nel 1996 il rallentamento del commercio mondiale (5,2% contro il 9,8% del 1995), la contrazione di alcuni importanti mercati di sbocco per le merci italiane, la debolezza della domanda interna nella Ue e la perdita di competitività avevano contribuito a un risultato deludente per le esportazioni italiane, ma il rallentamento della crescita interna (soprattutto nelle componenti dei consumi e degli investimenti privati) aveva provocato una forte riduzione della domanda di importazioni permettendo un aumento del saldo commerciale.

Tavola 1 - Indicatori economici nei principali paesi europei, 1997-98 (tassi di variazioni e incidenze percentuali)

	Francia		Germania		Spagna		Italia	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Pil	2,3	3,2	2,3	2,5	3,5	3,8	1,5	1,3
Consumi privati	0,5	2,2	0,3	1,1	1,9	2,4	1,8	1,6
Consumi pubblici	0,2	0,2	-0.1	0,1	0,2	0,3	2,6	1,7
Investimenti fissi lordi	0,1	0,8	–	0,2	1,1	2,1	0,9	3,5
Scorte	0,1	0,4	1,3	1,4	-0,3	0,2	0,2	0,1
Esportazioni	3,8	2,1	3,1	1,4	4,7	2,8	5	1,2
Importazioni (-)	2,4	2,5	2,3	1,8	4,2	3,9	10	6,1
Tasso di disoccupazione	12,5	11,9	11,5	11,1	20,8	18,9	12,3	12,2
Prezzi al consumo	1,3	0,7	1,5	0,7	1,9	1,8	1,9	2,0

Fonte: Istat, Relazione generale. La situazione del Paese nel 1998, Roma 1999.

Tavola 2 - Saldi della bilancia commerciale italiana cif-fob, 1994-1998 (miliardi di lire correnti)

Settori	1994	1995	1996	1997	1998
Prodotti agricoli	-8.954	-9.890	-9.015	-9.868	
Prodotti petroliferi	-14.727	-16.227	-18.508	-18.096	
Prodotti industriali	59.345	71.631	95.122	79.240	
Totale merci	35.664	45.514	67.599	51.541	46.481
Partite correnti	20.969	40.879	61.465	55.284	34.905

Fonte: Istat.

Tavola 3 - Saldi normalizzati, importazioni, esportazioni, ragioni di scambio dell'Italia, anni 1994-98

	1994	1995	1996	1997	1997[2]	1998[2]
Totale merci[1]	6,1	6,3	9,6	6,7	5,8	3,4
Manifatturiero[1]	13,9	12,4	16,4	11,3		
Quantità esportate[3]	11,7	13,3	-2,1	5,0		
Quantità importate[3]		12,0	9,8	-5,0	9,9	
Ragioni di scambio[4]		-0,4	-2,7	4,3	-0,4	
Beni non energetici[4]	-0,6	-3,1	4,0	–		

[1] Rapporto percentuale tra il saldo commerciale e la somma di importazioni ed esportazioni.
[2] Primo semestre.
[3] Merci, variazioni percentuali annue delle quantità.
[4] Differenza tra i tassi annui di variazione dei valori medi unitari all'esportazione e all'importazione.
Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Nel 1997, la pur modesta ripresa del Pil (1,5% contro 0,7% del 1996) e della produzione industriale (2,2% contro una diminuzione dell'1,7% nel 1996) si è accompagnata a un forte aumento delle importazioni, sia di merci sia di servizi, che ha determinato, con la sostanziale invarianza delle ragioni di scambio, un risultato commerciale nel 1997 inferiore a quello del 1996. Nel 1998 il saldo merci è risultato pari a 46.481 miliardi di lire a fronte di 51.541 miliardi del 1997 (tavola 2). Il saldo normalizzato del totale merci (tavola 3), dopo essere aumentato significativamente nel 1996 è diminuito nel corso del 1997, e risulta ancora in diminuzione nella prima parte del 1998 rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente.

Nel 1998 le partite correnti della bilancia dei pagamenti hanno registrato un avanzo, per il sesto anno consecutivo; l'avanzo corrente si è però ulteriormente ridotto rispetto al 1996 (anno in cui ha raggiunto il massimo). In particolare, il 1998 è stato chiuso con un surplus del saldo commerciale e di quello dei servizi; in entrambi i casi, però, si tratta di posizioni che si sono nettamente indebolite rispetto agli anni precedenti.

Nel 1998 l'avanzo del conto corrente è risultato pari a 34.900 miliardi di lire (ben oltre 20 mila in meno rispetto al 1997, a causa del peggioramento di tutte le componenti). All'origine di un risultato così poco soddisfacente sta la riduzione del surplus nei beni e nei servizi, che va letta come una delle conseguenze della crisi finanziaria in alcuni paesi asiatici e in Russia, nonché delle forti svalutazioni delle monete di quegli stessi paesi, spesso nostri concorrenti sui mercati terzi. Inoltre, il risultato rispecchia l'aumento dei trasferimenti netti correnti all'Ue; e anche la riduzione del saldo positivo del conto capitale (di 1.500 miliardi di lire) è dovuta principalmente ai minori trasferimenti dalla Ue.

La tavola 4 fornisce il dettaglio del saldo delle merci italiane per aree geografiche nel periodo 1996-98, mentre la tavola 5 specifica i saldi normalizzati per aree nel triennio 1995-97. La tavola 4 mette bene in luce il peggioramento recente della posizione italiana nel contesto dei paesi dell'Unione europea verso i quali il saldo, pur restando positivo, nel 1997 si riduce a un terzo del valore del 1996; tale tendenza sembra confermata dai dati relativi al confronto tra il periodo gennaio-luglio del 1997 e lo stesso periodo del 1998. Verso questa area il saldo normalizzato passa dal 4,8% del 1996 all'1,5% del 1997 (tavola 5).

Tavola 4 - Interscambio commerciale dell'Italia per area a prezzi correnti (cif-fob). Saldi (miliardi di lire), 1996-1998

Aree e paesi	1996[1]	1997[1]	1997[2]	1998[2]
Unione europea	20.797	8.746	7.936	7.229
Usa	11.737	13.356	8.095	9.415
Europa dell'Est[3]	3.625	4.220	7.932	8.529
Nic Asia[4]	11.713	13.350	6.406	2.210
Cina	-1.776	-3.080	-2.155	-2.874
Opec	-5.719	-7.804	-4.653	-3.157
Totale extra-Ue	43.649	40.479	25.464	22.578

[1] Gennaio-novembre.

[2] Gennaio-luglio.

[3] Include repubbliche ex URSS ed ex Jugoslavia.

[4] Nuovi paesi industrializzati.

Fonte: Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1997, Appendice, Roma 1998.

Tavola 5 - Saldi normalizzati[1] dell'Italia per aree, 1995-97

Aree e paesi	1995	1996	1997
Paesi industriali	5,3	7,2	4,4
Unione europea	3,2	4,8	1,5
Stati Uniti	26,0	28,8	29,2
Paesi in transizione[2] e Cina	-2,3	8,9	7,0
Altri paesi (non Opec)	24,8	30,6	28,8

[1] Rapporto percentuale tra il saldo commerciale e la somma di importazioni e importazioni a prezzi correnti.

[2] Paesi dell'Europa centrale e orientale e dell'ex Urss.

Fonte: Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1997, Appendice, Roma 1998.

Tavola 6 - Distribuzione geografica delle esportazioni italiane, 1996-97. Quote percentuali sui valori a prezzi correnti

Aree e paesi	1996	1997
Paesi industriali	70,9	70,1
Unione europea	55,7	54,6
Stati Uniti	7,3	7,9
Paesi in transizione[1] e Cina	8,7	9,3
Opec	3,5	3,6
Altri paesi[2]	16,8	16,9

[1] Paesi dell'Europa centrale, orientale e dell'ex Urss.

[2] Paesi asiatici di recente industrializzazione.

Fonte: Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1997, Appendice, Roma 1998.

Tavola 7 - Distribuzione geografica delle importazioni italiane, 1996-97. Quote percentuali sui valori a prezzi correnti

Aree e paesi	1996	1997
Paesi industriali	74,1	73,4
Unione europea	61,1	60,6
Stati Uniti	4,9	5,0
Paesi in transizione[1] e Cina	8,8	9,3
Opec	6,2	6,5
Altri paesi	10,8	10,7

[1] Paesi dell'Europa centrale, orientale e dell'ex Urss.

Fonte: Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1997, Appendice, Roma 1998.

In continuo miglioramento, per contro, si presenta il saldo verso gli Stati Uniti, ancora in aumento nel 1998 (il saldo normalizzato aumenta di tre punti tra il 1995 e il 1997). L'elevato saldo positivo verso i paesi asiatici di nuova industrializzazione, sia nel 1996 sia nel 1997, risulta chiaramente in contrazione tra il 1997 e il 1998, come ovvio riflesso della recessione che ha colpito la domanda di importazioni di quei paesi. Come si può notare dalla tavola 5, nel 1997 il saldo normalizzato diminuisce sensibilmente verso l'insieme dei paesi industriali (4,4%), dopo essere aumentato dal 5,3% nel 1995 al 7,2% del 1996.

La tavola 6 mostra la distribuzione delle esportazioni italiane per aree geografiche nel biennio 1996-97 e conferma la tendenze degli anni recenti del commercio estero italiano. L'Unione europea vede ancora scendere il proprio peso come mercato di sbocco per le esportazioni italiane (la quota delle esportazioni scende in tale area da quasi il 62% dell'inizio del decennio al 54,6% del 1997). Nel corso del 1997 i paesi in transizione dell'Est europeo e la Cina hanno aumentato la loro importanza, raccogliendo il 9,3% delle esportazioni italiane contro l'8,7% dell'anno precedente. Sostanzialmente invariati i flussi relativi delle esportazioni verso il resto dei paesi non Opec nel 1997 (hanno assorbito il 16,9% delle esportazioni italiane), anche se, come mostrano i dati più recenti (tavola 4), la crisi dei paesi asiatici si sta riflettendo nella forte contrazione dell'avanzo verso i Nic nel periodo gennaio-luglio rispetto al periodo corrispondente del 1997.

La distribuzione delle importazioni segue grosso modo quella delle esportazioni, come si evince dalla tavola 7. Il 73,4% delle importazioni proviene dai paesi industriali, e il 60,6% dall'Unione europea. In aumento, nel 1997, la quota di importazioni provenienti dai paesi in transizione e dalla Cina (dall'8,8% del 1996 al 9,3%).

Esportazioni e importazioni per paesi

La tavola 8 riproduce i dati relativi alla crescita delle esportazioni e delle importazioni di merci nei maggiori paesi industriali nel biennio 1997-98 (per l'ultimo anno si tratta di stime). Piuttosto netta appare la flessione nel 1998 della crescita delle esportazioni degli Stati Uniti, del Giappone e del Regno Unito. La crescita delle esportazioni italiane nell'anno dovrebbe essere lievemente più sostenuta rispetto al 1997, ma in ogni caso inferiore alla crescita delle importazioni.

La tavola 9 riproduce l'andamento delle quote di mercato sulle esportazioni mondiali dell'Italia, dei paesi industriali maggiori e di altre aree commerciali. Chiara vi appare la perdita tendenziale di peso dell'insieme dei paesi industriali e dell'Unione europea (la quota dell'insieme delle economie avanzate scende al 77,7%, risalendo leggermente rispetto al dato dell'anno precedente, ma restando pur sempre ben al di sotto dell'80,5% di inizio decennio). Gli Stati Uniti hanno continuato ad aumentare la loro quota nelle esportazioni mondiali anche nel 1997, raggiungendo il 13,2%. I Nic asiatici, dopo i vistosi guadagni della prima metà del decennio, segnano il passo e la loro quota nelle esportazioni mondiali resta nel 1997 la stessa di quella dell'anno precedente. I paesi in via di sviluppo asiatici hanno sperimentato un certo rallentamento della loro positiva progressione, e nel 1997 la loro quota sulle esportazioni mondiali era al di sotto del valore di due anni prima. Deludente è l'andamento del Giappone, sebbene il peggioramento della sua posizione relativa nelle esportazioni mondiali si arresti nel 1997, dopo essere andato avanti nel sessennio precedente. Per quanto riguarda l'Italia, calcolata a prezzi costanti, la sua quota è in diminuzione dal 1995, dopo essere stata grosso modo costante nella prima metà del decennio. Nel 1997 la percentuale delle esportazioni italiane su quelle mondiali scende al 4,5%, contro il 4,7% dell'anno precedente e il 5,1% del 1995.

Tavola 8 - Esportazioni e importazioni per paese e gruppi di paesi, 1997-98. Variazioni percentuali annue delle quantità (merci)

Aree e paesi	Esportazioni		Importazioni	
	1997	1998[1]	1997	1998[1]
Stati Uniti	14,9	2,0	14,2	12,0
Giappone	9,5	-1,0	2,7	-6,0
Germania	11,5	8,5	7,2	9,0
Francia	12,8	6,7	7,8	8,4
Regno Unito	8,3	1,2	9,1	5,2
Italia	5,1	6,0	11,2	8,5
Spagna	13,3	10,5	9,7	12,5
Grecia	2,5	6,9	5,5	4,0
Oecd	10,4	4,5	9,6	7,9
Europa orientale	10,0	9,0	16,0	12,0

[1] Previsioni.
Fonte: Association d'Instituts Européens de Conjoncture Economique, Le commerce mondiale en 1997-1998, Bruxelles, ottobre 1998.

Tavola 9 - Quote di mercato sulle esportazioni mondiali a prezzi costanti, 1993-97

Aree e paesi	1990	1993	1994	1995	1996	1997
Economie avanzate	80,5	79,8	79,3	78,3	77,3	77,7
Unione europea	44,1	40,9	41,0	40,3	39,9	40,0
Italia	5,0	5,0	5,0	5,1	4,7	4,5
Germania	12,1	10,1	10,0	9,6	9,5	9,8
Francia	6,4	6,0	5,8	5,7	5,6	5,7
Regno Unito	5,5	4,9	5,0	4,9	5,0	4,9
Stati Uniti	11,6	12,0	11,0	12,2	12,6	13,2
Giappone	8,5	7,9	7,2	6,8	6,4	6,4
Nie[1]	7,9	9,6	9,8	10,3	10,5	10,5
Paesi in transizione[2]	3,4	2,9	3,0	3,2	3,2	3,0
Paesi in via di sviluppo	22,7	24,2	24,7	25,0	25,0	24,2
Asia	11,5	13,8	15,0	15,8	15,4	15,5
Africa	2,4	2,3	2,1	2,1	2,2	2,3

[1] Hong Kong, Corea del Sud, Singapore e Taiwan.
[2] Paesi dell'Europa orientale e repubbliche dell'ex Urss.
Fonte: Ice, Rapporto 1997 sul commercio estero, Roma, giugno 1998.

Tavola 10 - Propensione ad esportare e penetrazione delle importazioni. Italia e altri paesi, 1995-1997

	Propensione a esportare[1]				Penetrazione delle importazioni[2]			
	1990	1995	1996	1997	1990	1995	1996	1997
Italia	18,6	24,8	24,6	25,8	19,0	22,1	21,6	23,0
Germania	31,3	26,3	27,3	29,5	27,3	26,6	27,0	28,0
Francia	25,0	29,1	30,0	32,6	26,6	29,0	29,6	30,6
Regno Unito	23,1	28,6	29,9	31,3	26,2	28,2	30,5	31,6
Spagna	19,5	29,5	31,7	34,6	24,1	31,6	33,1	35,5
Danimarca	35,8	39,1	39,3	39,8	32,4	37,1	37,2	38,2
Svezia	28,3	38,2	40,1	44,4	27,7	33,7	34,9	38,8
Giappone	10,7	12,3	12,2	13,5	10,1	11,2	11,9	12,2
Stati Uniti	9,2	11,7	12,4	13,4	10,1	13,0	13,8	15,2

[1] Rapporto percentuale tra esportazioni di beni e servizi e Pil a prezzi costanti.

[2] Rapporto percentuale tra importazioni di beni e servizi e domanda interna a prezzi costanti.

Fonte: Ice, Rapporto 1997 sul commercio estero, Roma, giugno 1998.

La propensione a esportare e la penetrazione delle importazioni per nove paesi industriali sono riprodotte nella tavola 10. Generale è l'aumento della propensione ad esportare dei paesi europei (per la Germania ciò avviene dopo il 1995), ma il fenomeno è particolarmente vistoso per paesi come la Svezia e la Spagna (aumenti intorno a 15 punti tra il 1990 e il 1997). In Italia, la propensione ad esportare è aumentata di oltre un punto nel 1997. Anche la penetrazione delle importazioni è in aumento, sebbene in generale l'aumento sia meno pronunciato di quello della propensione a esportare. In Italia, la propensione a importare aumenta del 4% nel periodo 1990-97 a fronte di un aumento di circa il 7% della propensione ad esportare.

La struttura dell'interscambio manifatturiero

La tavola 11 riproduce i dati in quantità dell'interscambio commerciale italiano. Nella generalità dei comparti le esportazioni hanno

recuperato nel corso del 1997 rispetto all'andamento decisamente deludente dell'anno precedente, e solo nel comparto macchine per ufficio le esportazioni sono di nuovo diminuite. Otto settori su quattordici hanno confermato nei primi mesi del 1998 un buon andamento che si traduce, per il periodo gennaio-maggio, in una crescita tendenziale delle esportazioni reali di oltre 8 punti, contro i 5 del 1997. Anche le importazioni sono aumentate di quasi nove punti nel corso del 1997, dopo essere diminuite nel 1996. In alcuni settori (tra i quali autoveicoli, tessile-abbigliamento, prodotti chimici, macchine per ufficio) la crescita, assai più intensa delle importazioni rispetto alle esportazioni, sembra suggerire sia una certa difficoltà nell'azione dei fattori competitività, sia la presenza di elementi di freno per le esportazioni connessi alla deludente dinamica della domanda nei tradizionali mercati di sbocco del commercio estero italiano.

Tavola 11 - Interscambio commerciale dell'Italia, 1995-1998. Variazioni percentuali sugli indici di quantità

	Importazioni				Esportazioni			
	1995	1996	1997	1998[1]	1995	1996	1997	1998[1]
Minerali ferrosi e non ferrosi	11,9	-10,4	16,4	23,2	3,8	-4,2	9,1	8,5
Minerali e metalli non metalliferi	7,9	-5,1	9,2	11,5	9,9	-1,8	4,6	8,4
Prodotti chimici	11,8	-6,7	12,8	11,8	11,0	-1,6	6,3	3,0
Prodotti in metallo	29,5	2,2	2,2	7,9	21,0	-2,1	3,9	9,5
Macchine agricole e industriali	29,9	-2,3	5,5	18,4	22,4	3,3	4,1	7,2
Macchine per ufficio	19,5	-5,8	10,1	20,2	23,2	-4,3	-5,7	7,9
Materiale elettrico	18,6	-7,1	13,6	22,4	16,5	2,1	10,0	14,8
Autoveicoli e motori	18,6	-1,0	26,9	17,7	23,4	-3,2	1,5	14,2
Alimentari	1,9	-0,3	-0,4	5,7	7,5	0,2	6,3	2,7
Tessili e abbigliamento	1,6	-5,8	14,8	11,7	4,8	-1,2	5,1	3,3
Cuoio e calzature	2,6	3,9	9,1	9,1	6,4	-0,7	0,5	4,1
Legno e mobili	5,5	-2,6	9,4	14,5	24,6	-6,8	6,6	4,7
Carta e stampa	-0,6	-5,0	15,1	2,9	11,0	2,0	7,5	-1,8
Gomma e plastica	8,8	-3,5	8,8	15,9	4,1	3,5	9,0	13,2
Trasformazione industriale	11,8	-4,9	12,6	15,6	14,1	-1,2	5,0	8,3

[1] Gennaio-maggio sul periodo corrispondente.

Fonte: Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1997, Roma 1998; Banca d'Italia, Bollettino economico, ottobre 1998.

Tavola 12 - Rapporto tra importazioni ed esportazioni per destinazione economica.[1] Anni 1994-97

	1994	1995	1996	1997
Beni d'investimento	65,8	68,7	64,6	69,8
Beni di consumo	67,5	65,3	62,7	68,0
Beni intermedi e materie prime	119,9	119,3	111,1	114,5
Prodotti intermedi	76,7	79,4	71,5	74,7

[1] A prezzi correnti.

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Tavola 13 - Competitività di prezzo dell'Italia, 1993-97. Confronto fra diversi indicatori. Variazioni percentuali sull'anno precedente

Tasso di cambio basato su:	1993	1994	1995	1996	1997
Prezzi di produzione dei manufatti	-14,0	-2,2	-4,7	11,5	-0,1
Valori medi unitari all'export	-11,6	-2,3	1,3	7,2	-2,0
Costi unitari del lavoro	-16,5	-6,2	-9,8	15,0	3,6

Nota bene: gli aumenti indicano perdita di competitività.

Fonte: Ice, Rapporto 1987 sul commercio estero, Roma, giugno 1998.

Tavola 14 - Tassi di cambio reali. Italia e altri paesi, 1996-98. Variazioni percentuali[1]

Paesi	1996	1997	1998[2]
Stati Uniti	2,7	5,1	9,7
Francia	-0,1	-4,5	2,9
Germania	-4,2	-5,3	3,9
Regno Unito	1,5	-4,7	2,5
Italia	10,1	0,3	3,3
Spagna	2,5	0,7	-1,1
Grecia	-16,5	-5,8	-5,1

[1] Basati sui prezzi delle esportazioni e delle importazioni. Diminuzioni indicano guadagni di competitività.

[2] Variazione tendenziale su base annua (per lo più, terzo trimestre del 1998).

Fonte: elaborazioni su dati Oecd (fascicoli vari), Main economic indicators.

La tavola 12 completa il quadro descrittivo dell'interscambio dell'Italia riproducendo i rapporti tra importazioni ed esportazioni per quanto riguarda i beni finali di investimento e di consumo. Tali rapporti, che avevano raggiunto valori massimi nel 1992 (83,4% per i beni d'investimento e 85,8% per i beni di consumo), scendono sensibilmente dopo il 1993. Nel 1996 le importazioni di beni d'investimento hanno rappresentato circa il 65% delle esportazioni, mentre le importazioni di beni di consumo hanno rappresentato meno del 63%. La crescita più vivace delle importazioni (tavola 11) ha determinato un aumento dei tassi di copertura nel 1997, che raggiungono quasi il 70% per i beni d'investimento e il 68% per i beni di consumo.

La competitività di prezzo

La dinamica della competitività italiana, dopo la netta inversione del 1996, ha segnato un certo miglioramento nel corso del 1997, almeno negli indicatori di prezzo alla produzione e di valore medio unitario all'esportazione (tavola 13). Nel complesso, l'indicatore di competitività basato sui prezzi di produzione era ancora nel 1997 migliore di circa dieci punti rispetto al 1992 ed era solo di poco peggiore del valore del 1993, mentre il tasso di cambio reale basato sui costi unitari del lavoro era nel 1997 ancora quello del 1993, con un vantaggio di competitività del 20% rispetto al 1992. Se si confronta l'andamento della competitività con quello delle quote di mercato (tavola 9) si trae la conclusione che la quota dell'Italia nelle esportazioni mondiali è andata scendendo nel periodo 1993-97, mentre la competitività di prezzo migliorava sensibilmente e restava a livelli soddisfacenti. Si può rammentare, a conferma delle non ovvie relazioni tra competitività e performance, che il Giappone ha ottenuto sensibili guadagni di competitività nel periodo 1995-97 (oltre il 20% sia in termini dei tassi di cambio reali basati sul costo unitario del lavoro, sia con i tassi di cambio reali basati sui prezzi di produzione), ma non è riuscito ad arrestare la netta caduta della sua posizione relativa nell'export mondiale; gli Stati Uniti, dal canto loro, hanno visto un peggioramento dei loro indicatori di competitività (dovuto in buona parte all'apprezzamento del dollaro: tra il 1995 e il 1997

il dollaro si apprezza di circa il 15% rispetto all'Ecu), ma una progressiva accentuazione della loro penetrazione nel mercato mondiale delle esportazioni (la loro quota aumenta ancora sensibilmente nel 1997, nonostante il peggioramento della competitività; cfr. tavola 14).

La tavola 14 suggerisce che nel corso del 1998 la competitività italiana ha mantenuto una posizione stabile nel confronto con i maggiori paesi europei, ma è peggiorata verso Spagna e Grecia, che hanno visto un miglioramento dei loro indici competitivi.

Tavola 15 - Conto economico delle risorse e degli impieghi. Variazioni percentuali

	1997	1998
Risorse		
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	1,5	1,3
Importazioni di beni e servizi	10,0	6,1
di cui: *beni*	*9,7*	*6,8*
Impieghi		
Domanda interna	2,5	2,5
Consumi finali interni	1,8	1,6
delle famiglie	2,6	1,7
collettivi	−0,5	1,3
Investimenti fissi lordi	0,9	3,5
di cui: *in costruzioni*	*−1,8*	*0,1*
in macchine e attrezzature	*3,2*	*4,5*
in mezzi di trasporto	*1,7*	*10,8*
Esportazioni di beni e servizi	5,0	1,2
di cui: *beni*	*3,1*	*1,7*

Fonte: elaborazioni Fgb su dati Istat, 1999, Contabilità nazionale.

4. In Italia il Pil a prezzi costanti (valutato con il nuovo sistema dei conti nazionali Sec 95) è cresciuto nel 1998 dell'1,3%, evidenziando un rallentamento rispetto all'anno precedente, quando l'incremento aveva raggiunto l'1,5%. Le difficoltà dell'economia italiana a crescere sono da addebitare da un lato alla necessità di riequilibrio dei conti pubblici e, dall'altro, a fattori strutturali di lungo periodo.

In particolare, i dati disponibili indicano un rallentamento della crescita dei consumi finali interni, imputabile soprattutto alla spesa delle famiglie che, da un incremento del 2,6% del 1997 è passata l'anno scorso all'1,7% (tavola 15). All'incremento del ritmo di crescita per i beni di consumo si è contrapposto il rallentamento degli acquisti di beni durevoli, anche in seguito alla stabilizzazione delle vendite di autoveicoli sugli alti livelli raggiunti nel 1997 grazie alle agevolazioni pubbliche. Tuttavia, i consumi di beni durevoli, pur in netta decelerazione, sono risultati ancora la componente più dinamica dei consumi interni. Peraltro, la moderata espansione della spesa delle famiglie italiane si contrappone con quella più sostenuta registrata nel complesso dell'area euro; tale divario è particolarmente forte rispetto alla Francia e alla Spagna (in entrambi i casi la crescita è stata pari al 3,8%).

Gli investimenti fissi lordi mostrano un miglioramento, essendo cresciuti nel nel 1998 del 3,5%.[8] Nonostante si sia verificata un'accelerazione di tale aggregato, questa tuttavia è stata inferiore alle attese, e peraltro è stata conseguita grazie alla forte crescita dei mezzi di trasporto e dei beni immateriali. Gli investimenti in costruzioni, pur se complessivamente guadagnano soltanto lo 0,1%, hanno registrato dopo anni di andamenti negativi una vera e propria inversione di tendenza. Tale risultato va accolto con ottimismo, in quanto interrompe la fase di recessione del settore.

Un altro dato in controtendenza rispetto all'esperienza degli altri paesi europei riguarda la componente relativa ad attrezzature, macchinari, mezzi di trasporto e beni immateriali, la quale ha raggiunto negli altri paesi tassi di crescita abbastanza elevati (10% in Germania, 9% in Francia, 13% in Spagna); in Italia invece tale aggregato ha realizzato una variazione positiva appena pari al 6%.

Le importazioni sono cresciute a un ritmo notevole, superiore al 6%, nonostante la sensibile diminuzione del tasso di crescita rispetto all'anno precedente. Tale rallentamento sembra dovuto all'attività di accumulo di scorte dei primi mesi del 1998, periodo nel quale i prezzi internazionali delle materie prime hanno registrato ribassi.

8 In particolare, l'aggregato delle costruzioni è rimasto stazionario, mentre gli altri investimenti hanno registrato un incremento superiore al 6%. Inoltre, il ritmo di crescita degli investimenti in macchine e attrezzature è aumentato fra il 1997 e il 1998 dal 3,2 al 4,5%.

Le esportazioni hanno dato un contributo negativo alla crescita (pari a -1,1%), avendo probabilmente risentito negativamente della crisi dei paesi emergenti. I dati di contabilità nazionale evidenziano un incremento delle esportazioni di beni e servizi di appena l'1,2%. Il dato appare preoccupante, soprattutto se si considera che si tratta del valore più basso dal 1992.[9]

5. La convergenza dei tassi di inflazione e di interesse sui livelli europei, giunta a compimento nel 1998, rappresenta il punto d'arrivo di un lungo processo di aggiustamento del meccanismo di formazione dei prezzi che, a partire dal 1° gennaio 1999, ha consentito all'Italia di aderire all'euro come moneta unica di undici paesi dell'Ue, mentre il consiglio direttivo della Banca centrale europea ha assunto la responsabilità della politica monetaria europea.

Di conseguenza, in Italia nel corso del 1998 le condizioni monetarie sono divenute gradualmente più distese. Su tale andamento ha inciso, soprattutto nell'area europea, la debolezza del ciclo economico, anche se vi sono fattori aggiuntivi di trasformazione del quadro economico che sembrano aver favorito nel medio-lungo periodo un cambiamento del mix di politica economica. In particolare, il contributo della politica monetaria è stato fondamentale per assicurare la partecipazione del nostro paese alla moneta unica, in quanto ha consentito di tenere sotto controllo i comportamenti e le aspettative degli operatori economici, tendenzialmente inflazionistici.

La moderazione del costo del lavoro, d'altro canto, accompagnata da una politica monetaria più espansiva ma comunque rigorosa, ha portato l'inflazione, nella media 1998, al 2%. Il tasso ufficiale di sconto è stato abbassato per un totale di 2,5 punti percentuali.

Nel 1998 il cambio della lira ha subito un deprezzamento nei confronti del dollaro e della sterlina. Rispetto alla moneta giapponese, nonostante il rafforzamento iniziale, si è complessivamente indebolito, raggiungendo nell'anno un deprezzamento del 5,9%.

---

9 A prezzi correnti, solo nel 1996 l'Italia aveva ottenuto un risultato leggermente peggiore, ma in quel caso ciò fu il risultato dell'andamento dell'export nei paesi Ue.

Tavola 16 - Principali indicatori della politica economica, 1997-98

Indicatori	1997	1998
Quadro macroeconomico (variazioni percentuali)		
Prezzi al consumo	2,0	2,0
Saldo corrente Bdp (in % del Pil)	3,2	3,0
Tasso di interesse medio raeale sui Bot	3,8	2,2
Principali indicatori del conto economico delle amministrazioni pubbliche (in percentuale del Pil)		
Entrate	48,5	47,0
Spese	51,2	49,7
Entrate fiscali delle amministrazioni pubbliche (in percentuale del Pil)		
Imposte dirette	16,0	14,5
Imposte indirette	12,6	15,4
Entrate tributarie correnti	28,6	29,9
Contributi sociali effettivi	15,1	13,0
Contributi sociali figurativi	0,4	0,4
Entrate fiscali correnti	44,1	43,2
Imposte in conto capitale	0,7	0,4
Entrate fiscali (pressione fiscale)	44,8	43,6
Spese delle amministrazioni pubbliche (in percentuale del Pil)		
Redditi da lavoro dipendenti	11,8	11,2
Consumi intermedi	4,8	4,9
Prestazioni sociali	19,9	19,6
Interessi	9,2	7,5
Altre spese correnti	1,9	2,7
Investimenti	2,4	2,5
Altre spese in conto capitale	1,1	1,3
Totale	51,2	49,7
di cui: *spese al netto degli interessi*	*42,0*	*42,2*
Finanza pubblica (variazioni percentuali)		
Saldo corrente della pubblica amministrazione[1]	−2,815	10,490
Indebitamento netto della pubblica amministrazione[1]	−52,300	−54,300
in % del Pil	−2,7	−2,9
Avanzo primario della pubblica amministrazione[1]	127,100	98,300
in % del Pil	6,6	4,9
Debito pubblica amministrazione/Pil (Ue)	121,6	118,4

[1] migliaia di miliardi.

Fonte: Banca d'Italia, 1999; Cer, 1999.

Il risanamento finanziario compiutosi in Italia dopo il 1992 è stato notevole, sia per la dimensione, sia perché ha ormai acquisito natura strutturale (cfr. tavola 16). Un risanamento di questa entità e caratteristiche è particolarmente rilevante anche nel confronto con i nostri partner europei (Francia e Germania prima di tutti), e ha consentito al nostro paese di entrare nel club dell'euro con le carte in regola. Nel 1998 l'Italia ha conseguito (per la prima volta dal 1972) un avanzo corrente del bilancio che, in accordo con le norme di saggezza finanziaria tradizionale, consente di attribuire il disavanzo solo alle spese in conto capitale, produttrici di ricchezza. L'esistenza di un consistente avanzo primario - che nel 1998 è stato pari al 4,9% del Pil - ha contribuito inoltre a garantire la solidità del risanamento finanziario, nonostante il debito pubblico continui a rimanere su livelli piuttosto elevati.

In vista della partecipazione alla moneta unica lo sforzo di contenimento dei disavanzi è divenuto più intenso. La politica di bilancio per il 1998 mirava a consolidare i risultati ottenuti nell'anno precedente, quando il disavanzo aveva subito una battuta d'arresto.

Nel 1998 l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche è aumentato, passando da 52.300 miliardi di lire del 1997 a 54.300 miliardi; la sua incidenza sul Pil è stata pari al 2,9%. Cresciuto quasi ininterrottamente nel corso degli anni Novanta, l'avanzo primario si è conseguentemente ridotto, passando da 127.100 miliardi di lire del 1997 a 98.300 miliardi (ovvero dal 6,6 al 4,9% del Pil). Tuttavia, l'effetto sul saldo complessivo è stato compensato dal calo della spesa per interessi, scesa dal 9,2 al 7,5% del Pil. La flessione dell'avanzo primario deve essere interpretata come una conseguenza della flessione delle entrate, a sua volta dovuta al calo della pressione fiscale perseguito con successo dall'amministrazione finanziaria.

Nel 1998 le entrate complessive delle Amministrazioni pubbliche sono aumentate di 1,2 punti percentuali, superando i 951 mila miliardi; in rapporto al Pil esse sono tuttavia diminuite di 1,5 punti percentuali. Tale risultato va interpretato come una conseguenza della flessione che ha subito il gettito complessivo (-5,7%), in corrispondenza dell'abolizione di alcuni tributi avvenuta con l'introduzione dell'Irap.

Le spese delle amministrazioni pubbliche sono aumentate rispetto al 1997 di circa 1,3 punti percentuali; in rapporto al Pil, esse sono però scese dal 51,2 al 49,7%. Più in dettaglio, a fronte di una riduzione del 14,9% degli oneri per interessi, le spese primarie sono cresciute dal 42 al 42,2% del Pil.

6. Passando ad analizzare l'offerta interna, lo sviluppo dell'economia italiana, come già abbiamo anticipato, è stato minore di quello degli altri principali paesi industrializzati: la crescita del valore aggiunto ai prezzi di mercato è stata pari all'1,45%. Il rallentamento si è concentrato nelle attività manifatturiere e in alcuni comparti dei servizi (tavola 17). All'origine dei livelli di crescita inferiori rispetto ai partner europei vi sono diversi fattori, che vanno dalla struttura e specializzazione produttiva sfavorevoli, alle dotazioni infrastrutturali insufficienti.

Nel settore agricolo, il valore aggiunto è aumentato dell'1,25%. Tale risultato rispecchia sia il proseguimento dell'esodo degli occupati, il cui numero si è ridotto in termini di unità standard di lavoro dell'1,9%, sia l'adeguamento della struttura produttiva ai recenti cambiamenti nelle tendenze della politica agraria comunitaria.

L'incremento nel valore aggiunto realizzato nell'industria in senso stretto è stato pari al 2,8%. Nel settore manifatturiero il valore aggiunto è cresciuto del 2,2%. Per ciò che concerne i servizi, nel 1998 la crescita (0,9%) è stata inferiore alla media dell'economia. I comparti in cui si registrano gli incrementi maggiori sono i servizi pubblici, sociali e personali (+3,3%) e i trasporti e comunicazioni (3%). Il valore aggiunto nel commercio ha invece subito una battuta d'arresto (-0,05%).

Al contrario, il settore delle costruzioni, consolidando una tendenza positiva intrapresa dalla fine del primo quinquennio degli anni Novanta, ha registrato nel 1998 un incremento del valore aggiunto di oltre 1,5 punti percentuali. La crescita è stata determinata per intero dall'edilizia non residenziale privata, che ha più che compensato la caduta degli investimenti pubblici e di quelli residenziali.

7. Complessivamente, le retribuzioni lorde per unità di lavoro sono aumentate mediamente tra il 1997 e il 1998 di circa 0,4 punti percentuali in termini reali, confermando l'andamento sostanzialmente moderato seguito dal 1992. In particolare (tavola 18), nel settore agricolo le retribuzioni sono aumentate dello 0,63%; nell'industria manifatturiera la variazione è stata dello 0,55%, mentre nel caso delle costruzioni è stata più intensa, e pari all'1,41%. Per ciò che concerne i servizi, va sottolineato che il comportamento dei diversi comparti non è affatto omogeneo. Infatti, mentre nel caso del commercio, dei servizi vari a imprese e famiglie e dei trasporti si notano crescite di intensità varia (rispettivamente pari al 2,39, all'1,22 e all'1,13%), negli altri casi si rileva una tendenza alla stazionarietà o addirittura alla diminuzione.

Tavola 17 - Valore aggiunto ai prezzi di mercato per branca,[1] 1997-98 (miliardi di lire a prezzi 1995)

Rami e branche	1997	1998	Variazioni %
Agricoltura, silvicoltura e pesca	52.190	52.841	1,25
Industria in senso stretto	497.176	511.156	2,81
di cui: attività manifatturiere	438.654	448.418	2,23
Costruzioni	90.939	92.331	1,53
Servizi[2]	1.161.832	1.171.985	0,87
Commercio, riparazione e beni per la casa	232.137	232.021	-0,05
Alberghi e ristoranti	57.406	58.553	2,00
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	117.480	121.072	3,06
Intermediazione monetaria e finanziaria	111.868	113.847	1,77
Servizi vari a imprese e famiglie [2,3]	314.189	317.061	0,91
Pubblica amministrazione	92.249	93.015	0,83
Istruzione	81.151	78.065	-3,80
Sanità e altri servizi sociali	75.868	76.584	0,94
Altri servizi pubblici, sociali e personali	65.669	67.825	3,28
Servizi domestici presso famiglie e convivenze	13.815	13.942	0,92
Totale[2]	1.802.138	1.828.311	1,45

[1] Al lordo dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati.

[2] Inclusa la vecchia branca «locazione dei fabbricati» che non è più disponibile nei conti nazionali secondo il Sec 95.

[3] Include attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali e imprenditoriali.

Fonte: Banca d'Italia.

Salari e costo del lavoro: confronti internazionali

La tavola 19 offre un confronto internazionale della dinamica salariale dal quale emerge nel complesso un quadro di moderazione salariale in diversi paesi (fatta forse eccezione per la Svezia e la Repubblica Ceca). In Italia, dopo la caduta del 1996 (si tratta dei tassi contrattuali), i salari riprendono lievemente nel 1997, in larga parte a causa della decisa decelerazione del tasso d'inflazione. I dati tendenziali per il 1998 sembrano confermare una lieve crescita dei salari reali in tutti i paesi, tranne forse in Germania.

In un contesto internazionale di modesta crescita dei salari, si deve

segnalare l'alto livello dei tassi d'interesse reali in molti paesi (tavola 20), in aumento tendenziale in tutti i paesi nel 1998.

La tavola 21 confronta la crescita del costo del lavoro per unità di prodotto (Clup) in Italia e nei principali paesi industriali. Dopo la diminuzione nel biennio 1994-95, il Clup aumenta in Italia nel 1996 di ben sei punti percentuali, in gran parte come conseguenza del rallentamento della produttività (la produzione industriale in quell'anno cadde di quasi il 3%), e di altri due punti nel 1997. Diminuzioni si registrano invece nel 1997 in Giappone, Germania e Francia. Per quanto riguarda la Germania, in particolare, tale risultato, oltre che la moderazione salariale, riflette la forte crescita della produzione industriale (circa 3,5%) e la caduta dell'occupazione.

Tavola 18 - Retribuzioni reali per unità di lavoro,[1] 1997-98 (migliaia di lire a prezzi 1995)

Rami e branche	1997	1998	Variazioni %
Agricoltura, silvicoltura e pesca	20.882	21.013	0,63
Industria in senso stretto	35.188	35.355	0,47
di cui: attività manifatturiere	34.498	34.689	0,55
Costruzioni	27.632	28.021	1,41
Servizi	36.385	36.459	0,20
Commercio, riparazione e beni per la casa	30.217	30.940	2,39
Alberghi e ristoranti	34.959	35.255	0,85
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	39.765	40.216	1,13
Intermediazione monetaria e finanziaria	61.772	61.573	-0,32
Servizi vari a imprese e famiglie[2,3]	34.290	34.710	1,22
Pubblica amministrazione	41.050	40.849	-0,49
Istruzione	36.841	36.826	-0,04
Sanità e altri servizi sociali	39.969	39.511	-1,15
Altri servizi pubblici, sociali e personali	33.405	33.575	0,51
Servizi domestici presso famiglie e convivenze	17.903	17.988	0,47
Totale	35.043	35.186	0,41

[1] Deflazionate con l'indice generale dei prezzi al consumo.

[2] Include attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali e imprenditoriali.

[3] Inclusa la vecchia branca «locazione dei fabbricati» che non è più disponibile nei conti nazionali secondo il Sec 95

Fonte: Banca d'Italia.

Contrattazione salariale e inflazione

Per spiegare la dinamica salariale dell'Italia dopo il 1993 è necessario riferirsi al nuovo assetto della contrattazione predisposto dal Protocollo di luglio. Il nuovo quadro affida la crescita del potere d'acquisto dei salari interamente al secondo livello contrattuale (contrattazione decentrata, nelle varianti aziendale o territoriale), mentre alla contrattazione nazionale di categoria è affidato il compito di salvaguardare il potere d'acquisto dei minimi contrattuali (cfr. Autori vari, 1998).

La tavola 22[10] mostra che, in generale, tra il 1992 e il 1998 la diffusione della contrattazione di secondo livello, così come attestata dal grado di copertura dello spazio salariale neutrale rispetto all'inflazione, è stata molto modesta nella maggior parte dei settori. Il grado di copertura medio dell'economia nell'intero periodo, in particolare, è stato solo del 38,3%, ma è rapidamente cresciuto, tanto che nel 1996-98 è stato pari al 91,7%, segnalando un recupero ormai quasi completo. Il risultato è la media del grado di copertura rilevato nell'agricoltura (28,5%), nell'industria in senso stretto (169,3%) e nei servizi (10,4%).

In generale, i livelli più elevati di copertura (e quindi i più cospicui effetti inflazionistici) si riscontrano nel comparto del commercio, che si conferma il settore più vivace dal punto di vista salariale. Rilevanti sono anche le spinte inflazionistiche provenienti dalla manifattura e dalla sanità. In particolare, il grado di copertura tra il 1996 e il 1998:

10 L'esercizio di cui dà conto la tavola 22 costituisce una misurazione indiretta e aggregata del grado di copertura della contrattazione di secondo livello. L'esercizio si basa sull'ipotesi che se tutte le imprese e tutti i dipendenti applicassero appieno la contrattazione di secondo livello assumendo a riferimento la crescita della produttività, ci sarebbe un'utilizzazione completa dello spazio salariale neutrale rispetto all'inflazione. Tale spazio salariale è costituito dalla differenza tra la crescita della produttività e quella del costo del lavoro, ed è neutrale rispetto all'inflazione in quanto non sposta le quote distributive (cfr. Cucchiarelli e Tronti, 1997). L'ipotesi di studio prevede che la contrattazione di primo livello protegga integralmente il potere d'acquisto dei salari, e il secondo livello assorba per intero i guadagni di produttività realizzati a livello aziendale e territoriale. La lettura può essere agevolata da una seconda ipotesi: se la contrattazione di secondo livello fosse stata attuata completamente dalle imprese o territori che l'hanno applicata, ovvero se fosse stato assorbito tutto lo spazio salariale neutrale a questi relativo, il grado di copertura aggregato di tale spazio potrebbe essere utilizzato come indicatore del grado di diffusione della contrattazione di secondo livello.

Tavola 19 - Salari reali.[1] Industria manifatturiera. Italia e altri paesi, 1996-98 (variazioni percentuali annue)

Paesi	1996	1997	1998[2]
Stati Uniti[3]	0,6	1,0	1,0
Giappone[4]	2,6	0,8	0,0
Austria[5]	2,7	1,1	1,5
Belgio[6]	-0,4	–	1,5
Francia[5,7]	0,6	1,3	1,5
Germania	1,7	-0,2	-0,8
Italia[5,7]	-2,1	1,8	1,2
Olanda[6]	-0,1	0,7	1,8
Regno Unito[8]	2,1	1,2	1,6
Spagna[9]	1,8	2,1	1,4
Svezia[3]	5,6	3,6	4,3
Finlandia[3]	3,4	1,2	1,4
Grecia[5]	0,4	3,2	2,5
Repubblica Ceca	9,0	4,3	2,1
Danimarca	1,6	1,7	2,5
Nuova Zelanda	-0,5	1,6	–

[1] Salari nominali meno inflazione al consumo. - [2] Variazione tendenziale in base ai dati più recenti (per lo più, primo semestre 1998). - [3] Guadagni orari. - [4] Guadagni mensili. - [5] Salari contrattuali. - [6] Industria e trasporti - [7] Tutte le industrie, escluse le costruzioni. - [8] Guadagni settimanali. - [9] Settore privato.
Fonte: elaborazioni su dati Oecd (fascicoli vari), Main economic indicators.

Tavola 20 - Tassi di interesse reali.[1] Italia e altri paesi, 1996-98

Paesi	1996	1997	1998[2]
Stati Uniti	2,8	5,2	6,4
Giappone	2,4	-0,1	2,4
Austria	3,4	3,1	4,4
Belgio	2,4	1,5	6,3
Germania	3,0	2,6	4,0
Italia	6,9	5,6	5,4
Olanda	1,7	0,5	7,6
Regno Unito	3,7	6,3	8,2
Spagna	5,8	4,3	6,0
Svezia	8,0	3,3	5,5
Danimarca	2,0	1,9	7,0

[1] Tassi di interesse nominali a breve, meno tasso di crescita dei prezzi di produzione nell'industria manifatturiera. - [2] Variazione tendenziale in base ai dati più recenti (per lo più, terzo trimestre 1998).
Fonte: elaborazioni su dati Oecd (fascicoli vari), Main economic indicators.

Tavola 21 - Costo del lavoro per unità di prodotto. Italia e paesi industriali, 1993-97 (variazioni percentuali annue)

Paesi	1993	1994	1995	1996	1997
Usa[1]	2,1	1,5	2,9	2,9	0,9
Giappone[2]	5,4	−0,3	−2,3	−2,2	−2,8
Germania[2]	3,4	−6,2	−1,1	−1,1	−5,8
Francia[2]	1,8	−5,5	−1,4	−0,4	−3,0
Italia[3]	2,7	−3,3	−0,2	6,0	2,0
Regno Unito[2]	−0,4	0,0	3,1	5,3	3,0

[1] Settore privato, esclusa l'agricoltura.

[2] Industria manifatturiera.

[3] Industria in senso stretto.

Fonte: Banca d'Italia, Relazione annuale 1997, Appendice, Roma 1998.

a. risulta essere pari al 28,5% nel settore dell'agricoltura, silvicoltura e pesca; l'incremento della produttività è stato superiore al 5% l'anno, a fronte di un andamento del costo del lavoro che, invece, è aumentato dell'1,5% l'anno; di conseguenza, lo spazio salariale non utilizzato si è attestato su un valore pari a 3,7 punti percentuali l'anno;

b. mostra un livello molto elevato nella manifattura (202,2%), in conseguenza di un netto calo della produttività in parallelo con un'accelerazione dei salari, mentre il livello medio dell'industria è risultato essere pari al 169,3%;

c. è pari al 63,2% nel caso delle costruzioni; il comparto evidenzia un incremento annuo del costo del lavoro pari all'1,8%, a fronte di un incremento della produttività annua di quasi tre punti percentuali;

d. è in generale poco significativo nel comparto dei servizi (10,4%), che si presenta però caratterizzato da disomogeneità notevolissime.

Più in dettaglio, il settore del commercio, riparazioni e beni per la casa è, come abbiamo notato, quello che registra la più elevata utilizzazione; più basso è il grado di utilizzazione da parte del settore dei trasporti e comunicazioni (65,4%), che mostra una crescita della produtti-

vità pari all'1,4%, mentre la crescita media annua reale del costo del lavoro non supera il punto percentuale. Un comportamento anomalo si riscontra nei settori dei servizi vari a imprese e famiglie e dell'istruzione, dove si nota l'utilizzazione di spazi salariali di cui non si disponeva. Infatti, a fronte di un andamento della produttività di segno mediamente negativo (nell'ordine: -3,7%; -1,8%), non si è verificata una corrispondente riduzione del costo del lavoro: nel primo caso il costo del lavoro è diminuito di circa 2,8 punti percentuali; nel secondo dell'1,2%. Soltanto nel caso dei servizi domestici presso famiglie e convivenze, alla riduzione della produttività di 0,9 punti percentuali corrisponde una variazione della stessa misura del costo del lavoro. L'accordo di luglio prevedeva la sanzione dei comportamenti inflazionistici, attraverso manovre differenziate fiscali e contributive (politiche dei redditi di tipo Tip); tuttavia tali norme sono rimaste inapplicate, ancorché comportamenti inflazionistici possano essere rinvenuti persino in alcuni comparti del pubblico impiego.

Nel 1998 il costo del lavoro per unità di prodotto dell'intera economia è diminuito rispetto all'anno precedente di 2,4 punti percentuali (tavola 23). Ai fini di una corretta valutazione di questo risultato bisogna tenere conto dell'introduzione dell'Irap e dell'eliminazione di alcuni contributi, tra cui gli oneri sanitari a carico delle imprese. La variazione negativa del Clup avvenuta tra il 1997 e il 1998 ha interessato la maggior parte dei settori: nell'agricoltura la riduzione è stata superiore ai quattro punti; nell'industria in senso stretto la flessione ha superato i tre punti percentuali (così come nelle costruzioni). Per ciò che concerne il segmento dei servizi si deve sottolineare che, benché anche in questo caso la tendenza sia stata cedente, la misura della riduzione è stata più modesta (-1,7%). Inoltre, il comportamento non è stato omogeneo nei diversi comparti che compongono il settore. Infatti, se in generale la maggioranza dei comparti mostra una chiara tendenza verso la riduzione del Clup (con punte nell'intermediazione monetaria e finanziaria, nella pubblica amministrazione e nella sanità) alcuni comparti hanno mostrato una variazione di segno positivo, tra cui i servizi vari a imprese e famiglie (+2,92%), i servizi domestici presso famiglie e convivenze (+2,38%), l'istruzione (+2,3%) e, infine, il commercio (+1,46%).

Tavola 22 - Grado di copertura dello spazio salariale neutrale rispetto all'inflazione per branca, 1992-98

Settori	Crescita media annua reale						Spazio salariale neutrale non utilizzato (b–a)			Grado di copertura % (a/b) x 100		
	costo del lavoro* (a)			produttività** (b)								
	1992 1998	1992 1995	1996 1998	1992 1998	1992 1995	1996 1998	1992 1998	1992 1995	1996 1998	1992 1998	1992 1995	1996 1998
Agricoltura, silvicoltura e pesca	0,4	-0,7	1,5	5,9	6,6	5,1	5,5	7,3	3,7	6,5	-10,4	28,5
Industria in senso stretto	2,0	1,2	2,7	2,5	3,5	1,6	0,6	2,2	-1,1	77,7	35,1	169,3
Manifattura	2,1	1,3	2,9	2,4	3,4	1,4	0,3	2,0	-1,4	87,8	39,6	202,2
Costruzioni	1,4	1,0	1,8	1,2	-0,5	2,9	-0,3	-1,6	1,1	122,4	-201,1	63,2
Servizi	0	0	0	1,2	2,3	0,2	1,2	2,3	0,2	1,6	0,9	10,4
Commercio, riparazione e beni per la casa	1,5	1,9	1,1	2,3	4,3	0,3	0,8	2,4	-0,8	64,6	43,4	327,9
Alberghi e ristoranti	1,0	1,1	0,8	0,7	0,6	0,8	-0,2	-0,5	0,0	132,0	175,5	97,6
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	0,2	-0,5	0,9	3,1	4,8	1,4	2,9	5,3	0,5	7,0	-10,0	65,4
Intermediazione monetaria e finanziaria	2,2	2,9	1,6	3,6	4,4	2,9	1,4	1,5	1,3	61,0	65,4	54,2
Servizi vari a imprese e famiglie[1,2]	-1,4	0	-2,8	-1,1	1,7	-3,7	0,3	1,6	-0,9	131,8	2,4	75,7
Pubblica amministrazione[3]	1,3	1,7	0,9	1,5	1,8	1,2	0,2	0,2	0,2	86,0	90,8	78,6
Istruzione	-0,8	-0,4	-1,2	-1,1	-0,3	-1,8	-0,2	0,1	-0,6	79,4	146,4	68,7
Sanità e altri servizi sociali	-0,1	-1,6	1,4	-0,2	-1,6	1,1	-0,1	0,1	-0,2	65,8	103,6	118,2
Altri servizi pubblici, sociali e personali	1,6	1,2	1,9	1,7	1,3	2,2	0,1	0,1	0,2	90,4	92,5	89,2
Servizi domestici presso famiglie e convivenze	-0,4	0	-0,9	-0,4	0	-0,9	0	0	0	100,0	100,0	100,0
Totale	0,7	0,5	0,9	1,9	2,8	1,0	1,2	2,3	0,1	38,3	18,6	91,7

* Redditi reali da lavoro per unità di lavoro deflazionati con i deflatori del valore aggiunto al costo dei fattori

** Valore aggiunto reale per unità di lavoro.

[1] Inclusa la vecchia branca «locazione dei fabbricati» che non è più disponibile nei conti nazionali secondo il Sec 95.

[2] Include attività immobiliare, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali e imprenditoriali.

[3] Include difesa e assicurazioni sociali obbligatorie.

Fonte: elaborazioni Fgb su dati Istat, 1999, Contabilità nazionale.

Tavola 23 - Costo del lavoro per unità di prodotto per branca[1] (lire correnti per mille lire di valore aggiunto al costo dei fattori a prezzi 1995), 1997-98

Rami e branche	1997	1998	Variazioni %
Agricoltura, silvicoltura e pesca	669	641	-4,19
Industria in senso stretto	687	666	-3,06
di cui: attività manifatturiere	721	706	-2,08
Costruzioni	738	712	-3,52
Servizi[2]	700	688	-1,71
Commercio, riparazione e beni per la casa	686	696	1,46
Alberghi e ristoranti	889	883	-0,67
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	631	608	-3,65
Intermediazione monetaria e finanziaria	605	568	-6,12
Servizi vari a imprese e famiglie[2,3]	342	352	2,92
Pubblica amministrazione[4]	992	949	-4,33
Istruzione	1.130	1.156	2,30
Sanità e altri servizi sociali	1.021	980	-4,02
Altri servizi pubblici, sociali e personali	763	735	-3,67
Servizi domestici presso famiglie e convivenze	1.091	1.117	2,38
Totale[2]	712	695	-2,39

[1] Al lordo dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati.

[2] Inclusa la vecchia branca «locazione dei fabbricati» che non è più disponibile nei conti nazionali secondo il Sec 95.

[3] Include attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali e imprenditoriali.

Fonte: Banca d'Italia.

Produttività, prezzi e costo del lavoro

Appare opportuno a questo punto fornire alcuni dati relativi alla recente evoluzione dei redditi, della produttività, dei prezzi di produzione e dei prezzi degli input nell'industria italiana.

La tavola 24 presenta l'evoluzione del prodotto per unità di lavoro e dei costi del lavoro unitari. Come si può vedere, la risalita della produttività nel corso del 1997 (1,7%, contro appena lo 0,4% dell'anno prima per l'insieme dell'economia) e il rallentamento della crescita delle

retribuzioni unitarie hanno determinato una minore crescita dei costi del lavoro per unità di prodotto sia nei servizi vendibili, sia nel settore della trasformazione industriale. L'andamento in controtendenza della produttività nell'agricoltura e nelle costruzioni, nonostante la modesta crescita delle retribuzioni unitarie, ha invece determinato una accelerazione del Clup.

Tavola 24 - Costo del lavoro e produttività

	1994	1995	1996	1997	1998
		Totale economia			
Produttività [1]		3,3	3,1	0,4	1,7
Retribuzione per unità di lavoro		3,2	3,9	5,3	3,3
Costo del lavoro per unità di prodotto		−0,4	1,2	5,7	2,9
		Agricoltura			
Produttività [1]		4,9	5,0	4,6	1,3
Retribuzione per unità di lavoro		0,2	2,2	1,9	2,2
Costo del lavoro per unità di prodotto		−3,2	−2,7	−1,8	1,0
		Costruzioni			
Produttività [1]		−0,4	1,6	3,9	−1,0
Retribuzione per unità di lavoro		4,0	1,0	4,1	2,2
Costo del lavoro per unità di prodotto		2,9	0,5	1,0	3,1
		Trasformazione industriale			
Produttività [1]		6,0	6,0	−0,5	2,8
Retribuzione per unità di lavoro		5,5	5,5	5,5	5,3
Costo del lavoro per unità di prodotto		4,2	−0,5	6,0	2,4
		Servizi vendibili [2]			
Produttività [1]		2,8	2,5	0,1	1,7
Retribuzione per unità di lavoro		3,6	4,5	4,2	3,3
Costo del lavoro per unità di prodotto		–	3,0	4,8	2,1
		Settore privato [3]			
Costo del lavoro		5,3	5,1	4,1	3,2
Costo del lavoro per unità di valore aggiunto		1,8	4,5	2,4	1,5

[1] Valore aggiunto ai prezzi 1990 per unità di lavoro.

[2] Al netto della locazione dei fabbricati.

[3] Isco (previsioni per il 1998).

Fonti: Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1997, Roma 1998; Isco, Rapporto semestrale, Roma, luglio.

L'andamento dei salari, dei costi e dei prezzi nel periodo fino al 1997 è riprodotto nella tavola 25. Da notare la discesa del ritmo di crescita dei prezzi di produzione che, soprattutto nell'ultimo biennio, è stata favorita, oltre che dalla compressione dei costi del lavoro, anche dal declino delle quotazioni delle materie prime (l'indice Confindustria dei prezzi internazionali delle materie prime diminuisce di circa il 30% tra il maggio 1998 e il maggio 1997).

Il dato principale da sottolineare, nell'analisi dei costi e dei prezzi, è in ogni caso la netta divaricazione tra andamento dei salari reali e della produttività, messo bene in evidenza dal profilo di lungo periodo riprodotto nella tavola 26. Nei sette anni tra il 1990 e il 1997 la retribuzione reale per unità di lavoro aumenta solamente di 2 punti nei servizi privati e di 6 nell'industria in senso stretto, a fronte di aumenti di produttività dell'11% e del 24%. Nel settore della pubblica amministrazione i salari reali erano nel 1997 al di sotto di 3 punti percentuali rispetto al valore di inizio decennio, mentre la produttività era un po' aumentata (per quello che possono valere i dati di produttività della contabilità nazionale per la pubblica amministrazione). Questi andamenti divaricati dei salari e della produttività hanno comportato una contrazione della quota salari che nel 1997, nell'industria in senso stretto, era pari al 62,3%, contro il 66,1% dell'inizio decennio.

La distribuzione dei guadagni di produttività

Particolarmente interessante è l'esame di come si è evoluta la distribuzione dei guadagni di produttività tra i settori e tra gli impieghi, secondo i dati della contabilità nazionale, che rappresenta una sorta di sintesi quantitativa dell'andamento delle relazioni industriali (per un'analisi dettagliata del metodo si rimanda a Brunetta, Cucchiarelli, Naddeo e Tronti, 1994). La stima è stata realizzata a partire dal 1989 fino al 1998, suddividendo tale arco temporale in due periodi: il primo (1993-95) corrispondente alla fase di rallentamento della crescita; il secondo (1996-98) relativo alla fase di riequilibrio e di aggiustamento strutturale (tavola 27).

I risultati si collocano - ad eccezione del caso delle costruzioni - nel quadro di un rallentamento della produttività del sistema economico

rispetto al periodo precedente (1993-95): complessivamente, tra il 1996 e il 1998 l'agricoltura ha maturato guadagni di produttività pari al 5,1% l'anno; l'industria in senso stretto ha avuto guadagni di produttività pari all'1,6%, mentre i servizi (secondo le attese) hanno realizzato solo un modesto guadagno pari allo 0,2%. Osservando l'evoluzione della distribuzione della produttività è evidente che nel corso degli anni Novanta si è avuto un vero e proprio ripensamento del modello distributivo: infatti, se nel 1993-95 tutta la produttività realizzata veniva assorbita dai profitti (2,3% l'anno) e, in misura molto più modesta (0,3% l'anno) veniva assorbita dal salario reale, nel periodo 1996-98 la quota di cui si sono appropriati i profitti si è quasi azzerata (0,1% l'anno), mentre i salari hanno assorbito una quota nettamente più elevata (1,7% l'anno) e la riduzione del cuneo contributivo ha apportato un contributo netto (-0,7% l'anno). Va notato, in particolare, che il passaggio da un periodo fortemente caratterizzato da flussi redistributivi a favore dei profitti (1993-95) ad uno caratterizzato specularmente da una redistribuzione indirizzata ai salari (se pure in un contesto di produttività rallentata) è avvenuto senza indurre forti tensioni inflazionistiche nell'economia, a testimonianza della buona tenuta dell'impianto varato con gli accordi di luglio del 1992-93.

Lo studio del comportamento distributivo dei diversi settori dell'economia può essere agevolato aggregando gli stessi in base all'andamento della produttività. Così, è possibile distinguere quattro gruppi.

I settori progressivi. Rientrano in tale gruppo i settori che mostrano un andamento vivace della produttività (agricoltura, silvicoltura e pesca, costruzioni e intermediazione monetaria e finanziaria). I comparti che compongono questo primo gruppo hanno realizzato tra il 1996 e il 1998 guadagni di produttività sostenuti (superiori o pari a circa il 3% l'anno) e, se si esclude il settore dell'agricoltura, a beneficiarne sono stati sia i salari che i profitti, che si sono appropriati di quote analoghe dei guadagni di produttività. Inoltre, secondo ciò che ci si attende in un contesto dinamico, in tutti i comparti appartenenti a tale gruppo una quota della produttività realizzata è stata utilizzata per aumentare la competitività (ovvero per ridurre i prezzi relativi). Tale tendenza, consolidando un comportamento rilevato anche nel periodo 1993-95, è stata particolarmente forte nel comparto dell'agricoltura, dove i prezzi relativi si sono ridotti di oltre 2 punti percentuali l'anno.

Tavola 25 - Salari, costi e prezzi in Italia, 1990-97 (variazioni percentuali annue)

	1990-94[1]	1995	1996	1997
Retribuzioni reali[2]				
servizi privati[3]	*0,5*	*-0,7*	*0,2*	*1,3*
trasformazione industriale	*1,1*	*-1,4*	*0,5*	*2,5*
amministrazioni pubbliche	*0,9*	*-1,6*	*4,4*	*1,0*
Prezzi degli inputs (servizi privati)	3,2	8,0	1,3	0,0
Prezzi degli inputs (trasformazione industriale)	5,0	8,0	5,3	0,7
Costo del lavoro per unità di prodotto servizi privati trasformazione industriale	4,2	3,0	4,8	2,1
Costo del lavoro per unità di prodotto	3,6	-0,5	6,0	2,4
Prezzi output (servizi privati)	6,0	6,3	5,0	2,3
Prezzi output (industria)	3,4	7,8	2,0	0,4
Interno	3,1	7,3	1,9	0,8
Estero	4,1	8,9	2,3	-0,7
Distribuzione del reddito[4]				
industria in senso stretto	*65,7*	*60,8*	*61,6*	*62,3*
servizi privati[3]	*64,8*	*61,5*	*62,3*	*62,8*

[1] Medie annue del periodo.

[2] Retribuzioni lorde per dipendente deflazionate con l'indice dei prezzi al consumo.

[3] Al netto della locazione dei fabbricati.

[4] Quota corretta del reddito da lavoro sul valore aggiunto (quota del reddito da lavoro dipendente per il rapporto tra occupazione totale e dipendente).

Fonte: Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1997, Roma 1998.

Tavola 26 - Produttività e salari reali, 1990-97 (1990=100)

	Servizi privati	Industria in senso stretto	Pubblica amministrazione
Salari reali[1]	102	106	97
Produttività[2]	111	124	101

[1] Retribuzioni per unità di lavoro dipendente deflazionate con l'indice dei prezzi al consumo.

[2] Valore aggiunto al costo dei fattori a prezzi costanti per unità di lavoro.

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1997, Roma 1998.

I settori intermedi. Sono raccolti in questo secondo gruppo i comparti che hanno mostrato un livello medio di crescita della produttività (industria in senso stretto, trasporti, altri servizi pubblici, sociali e personali e pubblica amministrazione). Nel periodo 1996-98, nel caso sia

della pubblica amministrazione che in quello degli altri servizi pubblici la produttività è stata distribuita ai salari, mentre nei trasporti i salari e i profitti si sono appropriati di quote più o meno analoghe (rispettivamente pari a 0,6 e 0,5 punti l'anno). Dei comparti che compongono questo gruppo, soltanto la pubblica amministrazione ha peggiorato le proprie "ragioni di scambio" con il resto dell'economia (la quota assorbita dai prezzi relativi infatti in questo caso è aumentata di 1,5 punti l'anno), testimoniando il progredire della "malattia da costi" dei servizi pubblici (almeno sulla base delle procedure di calcolo adottate dalla contabilità nazionale). Nell'industria in senso stretto, i salari si sono appropriati di una quota di produttività superiore a quella prodotta, a danno di profitti e fisco che hanno avuto un ruolo di contributori netti. Il settore ha comunque migliorato la propria competitività.

I settori non progressivi. Si tratta di comparti caratterizzati da andamenti della produttività poco dinamici (sanità e altri servizi sociali, alberghi e ristoranti, servizi e commercio). Il dato medio che si evince dall'osservazione delle stime realizzate è che i modesti guadagni di produttività raggiunti sono stati fondamentalmente impiegati a favore dei salari e, nel caso di alberghi e ristoranti, si nota anche una perdita di competitività (i prezzi relativi sono infatti cresciuti di 1 punto l'anno). In estrema sintesi, però, tale gruppo si distingue per aver avuto un comportamento piuttosto omogeneo nella distribuzione della produttività: infatti, la quota spettante ai profitti è stata modesta e, anzi spesso i profitti sono stati contributori netti.

I settori con dinamiche della produttività negative. Rientrano in tale gruppo i servizi vari a imprese e famiglie, l'istruzione e i servizi domestici. In particolare, mentre la quota assorbita dai profitti è negativa (tranne nel caso dei servizi domestici, in cui i profitti non assorbono produttività e nemmeno sono contributori netti), i salari reali assorbono una quota di cui evidentemente i corrispondenti settori non disponevano. In particolare, i salari reali dei servizi vari a imprese e famiglie si appropriano di 1,2 punti l'anno; nel comparto dell'istruzione tale quota supera 2 punti l'anno e, infine, nel caso dei servizi domestici la quota assorbita dai salari reali è pari a 1,8 punti l'anno. Ovviamente, il finanziamento dei salari in questi settori avviene a scapito della competitività, laddove si nota che la quota assorbita dai prezzi relativi è di segno positivo.

8. Come abbiamo visto, nel 1998 il prodotto interno lordo è cresciuto dell'1,3%, un tasso notevolmente più modesto di quello rilevato nel 1997, quando l'aumento era stato pari all'1,5%. Nel complesso, anche in relazione a effetti di trascinamento dell'aumento degli investimenti realizzato nel 1997, la crescita si è trasferita sull'occupazione in misura elevata: l'occupazione ha presentato una elasticità al prodotto di 0,5%, nettamente più elevata del suo valore storico. In particolare, analizzando il contenuto occupazionale della crescita per settore, è possibile distinguere (tavola 28):

a. settori "virtuosi" con crescita sia del prodotto che dell'occupazione, tra cui i servizi vari (con elasticità 4,6), i servizi domestici (3), la sanità (1,1), l'industria in senso stretto (0,5) e gli alberghi e ristoranti (0,4);

b. un unico settore "ipervirtuoso", con riduzione del prodotto e aumento dell'occupazione: il settore del commercio, riparazioni e beni per la casa;

c. settori a jobless growth, con crescita del prodotto e riduzione dell'occupazione, quali i trasporti, magazzinaggio e comunicazioni, le costruzioni, la pubblica amministrazione e, infine, l'agricoltura;

d. un solo settore "in ridimensionamento", con riduzione contestuale del prodotto e dell'occupazione: l'istruzione.

Va peraltro notato che sia l'aggregato dei servizi (con elasticità 1,1) che quello dell'industria (con elasticità 0,5) si sono collocati nel primo gruppo. La tenuta occupazionale, pertanto, è stata determinata sia dall'uno che dall'altro comparto, mentre il resto dell'economia si è contratta (come nel caso dell'istruzione) oppure, pur crescendo, ha distrutto posti di lavoro (come nel caso dei trasporti, delle costruzioni, della pubblica amministrazione e dell'agricoltura).

9. Al fine di cogliere le reazioni dell'occupazione alle diverse fasi della congiuntura economica, può essere utile prendere spunto dalla classificazione teorica contenuta nella tavola 29, che presenta i possibili stati del mercato del lavoro sulla base delle dinamiche dell'occupazione e della disoccupazione. La combinazione di movimenti in crescita e in diminuzione delle due variabili definisce la possibilità di quattro stati distinti del mercato del lavoro:

a. attrazione;

b. complementarità 1, o tight market;

c. complementarità 2, o loose market;

d. scoraggiamento.[11]

I dati relativi al caso del mercato del lavoro italiano dal 1959 al 1998, costruiti sulla base dell'evoluzione ciclica dell'occupazione e della disoccupazione (tavola 30), confermano che possibilità apparentemente paradossali contenute nella tavola 29 hanno profondamente caratterizzato il nostro mercato del lavoro in passato e continuano a caratterizzarlo oggi. In particolare, gli anni successivi al 1992 sono stati interessati da tre differenti cicli occupazionali. Il primo, che va dal 1992 al 1994, è stato caratterizzato da una caduta dell'occupazione (-2,7% l'anno) così forte da creare un effetto di scoraggiamento tale da ridurre la partecipazione e portare il tasso di disoccupazione a un aumento di circa 0,2 punti percentuali l'anno. Il secondo ciclo (che ha avuto inizio nel primo trimestre del 1994 ed è terminato nel terzo trimestre del 1995) si è presentato come una fase di complementarità 2, caratterizzata da una riduzione dell'occupazione, da un calo della partecipazione e da un consistente incremento del livello della disoccupazione (9% l'anno). Infine, il ciclo occupazionale che va dal quarto trimestre del 1995 al quarto trimestre del 1998 si è presentato come una fase di ripresa occupazionale, di attrazione della partecipazione e caratterizzata da un aumento - anziché da una riduzione - del tasso di disoccupazione, come conseguenza di un tasso di crescita delle persone in cerca di lavoro superiore a quello degli occupati.

11 Si noti che, sulla base di tale classificazione, vi è la possibilità che, a seconda della velocità relativa di variazione dell'occupazione e della disoccupazione, il tasso di disoccupazione possa crescere in una fase di attrazione e possa, viceversa, ridursi in una fase di scoraggiamento. Queste possibilità si verificano di fatto nell'economia italiana, dove la partecipazione al mercato del lavoro è ancora strutturalmente bassa, e dove perciò i comportamenti di ricerca di lavoro sono spesso influenzati, positivamente o negativamente, dagli andamenti della domanda.

Tavola 27 - La distribuzione dei guadagni di produttività tra i settori e tra gli impieghi (1989-98). Tassi di crescita medi annui in percentuale

Rami e branche	Periodo	Produttività[1]	Margine lordo[2]	Salario reale[3]	Cuneo contributivo[4]	Prezzi relativi[5]
Agricoltura, silvicoltura e pesca	1989-98	5,3	3,6	0,1	-0,5	-2,0
	1993-95	6,6	7,4	-0,1	-0,6	-0,1
	1996-98	5,1	3,6	0,2	-0,9	-2,1
Industria in senso stretto	1989-98	2,4	-0,4	1,3	-0,1	-1,5
	1993-95	3,5	2,2	0,7	0,3	-0,3
	1996-98	1,6	-1,1	1,8	-0,8	-1,7
Costruzioni	1989-98	0,7	-0,6	0,9	-0,2	-0,5
	1993-95	-0,5	-1,5	-0,1	-0,2	-1,3
	1996-98	2,9	1,0	1,4	-0,8	-1,2
Servizi	1989-98	0,9	0,8	1,0	-0,1	0,7
	1993-95	2,3	2,3	-0,0	0,3	0,2
	1996-98	0,2	0,2	1,6	-0,7	0,8
Commercio, riparazioni e beni per la casa	1989-98	2,1	0,6	1,2	-0,2	-0,4
	1993-95	4,3	2,4	1,3	0,1	-0,4
	1996-98	0,3	-0,8	1,8	-0,7	0,0
Alberghi e ristoranti	1989-98	0,2	-0,7	2,3	-0,0	1,4
	1993-95	0,6	-0,5	3,1	-0,1	1,8
	1996-98	0,8	0,0	2,2	-0,4	1,0
Trasporti, magazz. e comunic.	1989-98	3,2	1,6	0,9	-0,5	-1,2
	1993-95	4,8	5,3	-0,9	0,3	-0,1
	1996-98	1,4	0,5	0,6	-1,1	-1,4
Intermediaz. monetaria e finanziaria	1989-98	1,9	0,9	1,0	-0,8	-0,9
	1993-95	4,4	1,5	0,5	-1,1	-3,4
	1996-98	2,9	1,3	1,2	-1,3	-1,7
Servizi vari a imprese e famiglie	1989-98	-1,6	0,1	1,2	-0,2	2,7
	1993-95	1,7	1,6	2,3	0,3	2,5
	1996-98	-3,7	-0,9	1,2	-1,2	2,9
Pubblica amministrazione e difesa; assic. soc. obbl.	1989-98	2,2	0,2	1,4	0,6	-0,0
	1993-95	1,8	0,2	-0,1	1,0	-0,8
	1996-98	1,2	0,2	2,4	0,0	1,5
Istruzione	1989-98	-0,9	-0,4	0,8	0,7	2,1
	1993-95	-0,3	0,1	-1,8	1,0	-0,3
	1996-98	-1,8	-0,6	2,1	-0,0	3,3
Sanità e altri servizi sociali	1989-98	-0,7	-0,2	1,6	-0,2	1,9
	1993-95	-1,6	0,1	-2,0	0,2	-0,2
	1996-98	1,1	-0,2	2,8	-0,6	0,9
Altri servizi pubblici, sociali e personali	1989-98	0,3	1,3	-1,1	-0,1	-0,2
	1993-95	1,3	0,1	0,7	0,5	-0,0
	1996-98	2,2	0,2	1,2	-1,0	-1,6
Servizi domestici	1989-98	-0,5	0,0	2,0	-0,6	1,9
	1993-95	0,0	0,0	1,8	0,1	1,9
	1996-98	-0,9	0,0	1,8	-0,9	1,7
Totale	1989-98	1,6	0,5	1,1	-0,1	0,0
	1993-95	2,8	2,3	0,3	0,2	0,0
	1996-98	1,0	0,1	1,7	-0,7	0,0

[1] Valore aggiunto al costo dei fattori a prezzi 1995 per unità di lavoro.
[2] Rapporto tra valore aggiunto e reddito da lavoro totale (stimato attribuendo al lavoro indipendente lo stesso reddito dei dipendenti).
[3] Retribuzione lorda per unità di lavoro dipendente, deflazionata con il deflatore del valore aggiunto totale.
[4] Rapporto tra i redditi da lavoro dipendente e le retribuzioni lorde.
[5] Rapporto tra i deflatori settoriali del valore aggiunto e il deflatore dell'economia.
Fonte: elaborazioni Fgb su dati Istat, Contabilità nazionale.

10. Alla luce della debolezza dei livelli di attività, la crescita dell'occupazione è risultata tutt'altro che trascurabile. Nel 1998 le unità di lavoro totali sono aumentate in media dello 0,7% (159 mila unità in più, corrispondenti a occupati a tempo pieno), in modo particolare nella componente dei dipendenti. Il settore industriale ha mostrato, con l'eccezione del comparto edilizio, la più intensa crescita delle unità di lavoro degli anni Novanta. La domanda di lavoro nei servizi, seppure meno vivace di quella industriale, è risultata comunque in accelerazione rispetto al 1997.

Nella seconda metà dell'anno, la rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro dell'Istat mostra un disallineamento congiunturale tra l'andamento dell'occupazione nelle regioni meridionali e nelle restanti ripartizioni: il Mezzogiorno, che aveva registrato una dinamica molto vivace tra gennaio e luglio, ha subito a ottobre 1998 una netta battuta d'arresto. Sempre secondo l'indagine sulle forze di lavoro, nel 1998, in media, il numero totale delle persone occupate (ad esclusione dei non residenti e delle persone residenti in convivenze) è cresciuto di circa 0,6 punti percentuali rispetto all'anno precedente, pari a 112 mila unità (tavola 31). L'incremento discende quasi interamente dal miglioramento verificatosi nel settore dei servizi (123 mila unità in più). La crescita dell'occupazione ha interessato tutte le aree geografiche (tavola 32): al Nord l'incremento è stato di 70 mila unità, al Centro di 4 mila unità e nelle aree meridionali di 36 mila unità.

L'occupazione è cresciuta significativamente nel settore dell'industria in senso stretto (di 54 mila unità), in controtendenza rispetto a un trend decrescente di lungo periodo legato ai processi di terziarizzazione dell'economia. Si sono invece avute perdite occupazionali contenute in agricoltura (di 30 mila unità) e più rilevanti nelle costruzioni (di 35 mila unità), nonostante la crescita del valore aggiunto. L'incremento nel settore dei servizi è fondamentalmente concentrato nel comparto dell'intermediazione bancaria e finanziaria e dei servizi vari a imprese e famiglie (di 72 mila unità), nelle pubbliche amministrazioni, istruzione e sanità (di 33 mila unità) e negli altri servizi (di 20 mila unità). Un modesto incremento si registra nel commercio (di 3 mila unità), mentre i trasporti registrano una sensibile perdita di occupati (di 7 mila unità).

Va poi notato che, sotto il profilo delle caratteristiche dei rapporti di lavoro, la domanda di lavoro si è ulteriormente orientata alla flessibi-

lità, con una significativa espansione del lavoro temporaneo e a tempo parziale. Complessivamente, il numero di assunzioni in posizioni lavorative alle dipendenze e di ingressi nel lavoro autonomo è risultato nel 1998 pari a 2.834 mila unità, 193 mila in più rispetto all'anno precedente. Il rapporto tra flusso in ingresso e media degli occupati è passato dal 13,2 al 14,1% negli ultimi due anni (Istat, 1999b).

Complessivamente, il tasso di occupazione ha realizzato una variazione di segno positivo, pari allo 0,3%. L'incremento ha interessato entrambi i segmenti dell'offerta, benché quello femminile abbia beneficiato di rialzi più significativi in tutte le ripartizioni (tavola 34). Va sottolineato il comportamento anomalo del segmento maschile nelle aree centrali del paese. Infatti, mentre i dati relativi sia al Nord che al Sud del paese evidenziano un incremento del tasso di occupazione, nelle zone centrali l'indicatore subisce un calo di due decimi di punto.

11. La crescita occupazionale non ha ridotto le tensioni e le insufficienze nel mercato del lavoro emerse negli anni precedenti. Considerando i dati medi del 1998, infatti, la crescita del numero delle persone occupate (112 mila unità) è stata infatti più che bilanciata da quella delle forze di lavoro (142 mila unità). La crescita delle forze di lavoro è sostanzialmente dovuta alla lunga deriva dell'aumento della componente femminile dell'offerta. Nel 1998 quest'ultima, rispetto ai dati medi del 1997, ha segnato una variazione positiva di 170 mila unità.

In media (tavola 33), tra il 1997 e il 1998 il numero di persone in cerca di lavoro ha subito pertanto una crescita di 31 mila unità. A crescere sensibilmente sono stati i "re-entrants" (le altre persone in cerca di occupazione) (30 mila unità in più), in larga prevalenza di sesso femminile e residenti nelle aree meridionali del paese. I disoccupati in senso stretto, invece, hanno subito una battuta d'arresto (6 mila unità in meno), mentre le persone in cerca di prima occupazione sono cresciute di sole 9 mila unità. Il dato nazionale, tuttavia, nasconde alcune importanti differenze territoriali: innanzitutto, si sono fortemente ridotti i disoccupati in senso stretto maschi residenti nelle aree settentrionali del paese (10 mila unità in meno); nelle aree centrali, ad avere un segno negativo sono state le disoccupate in senso stretto; al Sud, invece, i disoccupati in senso stretto sono aumentati (di 6 mila unità), ma l'incremento ha interessato esclusivamente la componente femminile.

Tavola 28 - Contenuto occupazionale della crescita per branca[1]

Branca	Elasticità
A. Settori con crescita del prodotto e dell'occupazione	
Servizi vari a imprese e famiglie	4,64
Servizi domestici presso famiglie e convivenze	2,99
Servizi	1,12
Sanità e altri servizi sociali	1,10
Industria in senso stretto	0,54
Altri servizi pubblici, sociali e personali	0,38
Alberghi e ristoranti	0,36
Intermediazione monetaria e finanziaria	0,23
B. Settori con riduzione del prodotto e aumento dell'occupazione	
Commercio, riparazioni e beni per la casa	-12,50
C. Settori con crescita del prodotto e riduzione dell'occupazione	
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	-0,05
Costruzioni	-1,40
Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	-1,50
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-1,53
D. Settori con riduzione del prodotto e dell'occupazione	
Istruzione	0,02
Totale economia	0,49

[1] Ottenuto dividendo il tasso di variazione % dell'occupazione per il tasso di variazione % del valore aggiunto ai prezzi di mercato.

Fonte: elaborazioni Fgb su dati Istat (1999), Contabilità nazionale.

Tavola 29 - I possibili stati del mercato del lavoro

Occupazione	Disoccupazione	Forze di lavoro	Tasso di disoccupazione	Stato del mercato del lavoro
Crescita	Crescita	Crescita	Diminuzione/ crescita	Attrazione
Crescita	Diminuzione	Crescita/ diminuzione	Diminuzione	Complementarità 1: tight market
Diminuzione	Crescita	Crescita/ diminuzione	Crescita	Complementarità 2: loose market
Diminuzione	Diminuzione	Diminuzione	Crescita/ diminuzione	Scoraggiamento

Fonte. Tronti, 1995.

Tavola 30 - Stati e cicli del mercato del lavoro italiano (1959-1998). Tassi di crescita medi annui e variazioni medie annue assolute in migliaia

Ciclo del mercato del lavoro	Occupazione	Disoccup.	Forze di lavoro	Tasso di disoccup.[1]	Stato del mercato del lavoro
1959-72	-0,46	-2,25	-0,58	-0,12	Scoraggiamento[2]
Variazioni medie annue assolute	-89	-33	-112		
1972-91	0,72	4,08	1,00	0,25	Attrazione[3]
Variazioni medie annue assolute	146	74	220		
1991-94	-2,72	-0,85	-2,52	0,19	Scoraggiamento
Variazioni medie annue assolute	-572	-22	-595		
I-94/III-95	-1,34	9,05	-0,26	0,97	Complementarità2
Variazioni medie annue assolute	-273	213	-60		Loose market
IV-95/IV-98	0,3	1,86	0,4	0,16	Attrazione[3]
Variazioni medie annue assolute	65	40	104		

[1] Variazioni assolute medie annue.

[2] Si tratta del caso estremo di scoraggiamento, in cui il tasso di disoccupazione si riduce perché il tasso di caduta della disoccupazione è maggiore di quello dell'occupazione.

[3] Si tratta del caso estremo di attrazione, in cui il tasso di disoccupazione aumenta perché il tasso di crescita della disoccupazione è maggiore di quello dell'occupazione.

Fonte: elaborazioni Fgb su dati Istat, Indagine trimestrale sulle forze di lavoro.

Tavola 31 - Occupati secondo il sesso e il settore di attività economica. Medie annue 1997 e 1998 (in migliaia)

Settore	1997			1998			Variazioni assolute			Variazioni percentuali		
	m.	f.	tot.	m.	f.	tot.	m.	f.	tot.	m.	f.	tot.
Agricoltura	903	467	1.370	882	458	1.340	-21	-9	-30	-2,33	-1,93	-2,19
Industria	4.875	1.574	6.449	4.868	1.600	6.468	-7	26	19	-0,14	1,65	0,29
In senso stretto	3.373	1.483	4.856	3.402	1.508	4.910	29	25	54	0,86	1,69	1,11
Costruzioni	1.501	91	1.592	1.466	91	1.557	-35	0	-35	-2,33	0,00	-2,20
Altre attività	7.080	5.187	12.267	7.083	5.307	12.390	3	120	123	0,04	2,31	1,00
Commercio e alberghi	2.665	1.566	4.231	2.641	1.593	4.234	-24	27	3	-0,90	1,72	0,07
Trasporti	892	201	1.093	872	214	1.086	-20	13	-7	-2,24	6,47	-0,64
Intermediaz.e servizi	1.077	677	1.754	1.116	710	1.826	39	33	72	3,62	4,87	4,10
Pubblica amministrazione, istruzione e sanità	1.956	2.191	4.147	1.967	2.213	4.180	11	22	33	0,56	1,00	0,80
Altri servizi	491	551	1.042	488	574	1.062	-3	23	20	-0,61	4,17	1,92
Totale	12.858	7.228	20.086	12.833	7.365	20.198	-25	137	112	-0,19	1,90	0,56

Fonte: elaborazioni Fgb su dati Istat, Forze di lavoro, 1998, 1999.

Tavola 32 - Occupati totali per genere e ripartizione. Medie annue 1997 e 1998 (dati in migliaia)

	1997	1998	Differenze assolute	Variazioni percentuali
		Maschi		
Nord	6.332	6.335	3	0,05
Centro	2.530	2.510	−20	−0,79
Sud	3.996	3.988	−8	−0,20
Totale	12.858	12.833	−25	−0,19
		Femmine		
Nord	4.071	4.138	67	1,65
Centro	1.504	1.529	25	1,66
Sud	1.654	1.697	43	2,60
Totale	7.229	7.364	135	1,87
		Totale		
Nord	10.403	10.473	70	0,67
Centro	4.035	4.039	4	0,10
Sud	5.649	5.685	36	0,64
Totale	20.086	20.197	111	0,55

Fonte: elaborazioni Fgb su dati Istat, Indagini trimestrali sulle forze di lavoro.

Tra il 1997 e il 1998 il tasso di disoccupazione è conseguentemente passato dal 12,25 al 12,31% (tavola 34). Osservando i tassi specifici, però, si evidenzia che per il segmento maschile l'indicatore sintetico non mostra praticamente alcuna variazione; pertanto, soltanto per la componente femminile dell'offerta è possibile parlare di un aumento del tasso di disoccupazione, correlato alla perdurante crescita della partecipazione. Anche in questo caso, però, l'osservazione del dato nazionale cela gli andamenti territoriali molto diversi. Infatti, il tasso di disoccupazione maschile al Nord e al Centro subisce una diminuzione (più forte nel settentrione); al Sud, la variazione ha, al contrario, un segno positivo (+0,4%). Anche con riferimento al segmento femminile dell'offerta il paese sembra diviso in due: da un lato si collocano le aree settentrionali e centrali, dove l'indicatore specifico si riduce rispettivamente dello 0,2% e dello 0,7%; dall'altro, il Mezzogiorno vede un incremento marcato (+0,8%).

12. Come abbiamo notato nell'introduzione a questo lavoro, il quadro e le prospettive delle politiche del lavoro nel nostro paese sono stati profondamente trasformati, nel biennio 1997-98, da due eventi quasi contemporanei: l'approvazione del "pacchetto Treu" (legge 196/97) e il varo della Strategia europea per l'occupazione al Consiglio europeo di Lussemburgo (20-21 novembre 1997). Il primo evento ha introdotto nel nostro mercato del lavoro rilevanti strumenti di flessibilità di cui si parlava da tempo (e che in buona parte erano già stati concordati con le parti sociali in occasione del Patto per il lavoro del 1996). Tra questi si segnalano: il lavoro interinale, una nuova regolazione dei contratti a termine, dei contratti di formazione e lavoro e dei lavori socialmente utili, la variante dei lavori di pubblica utilità, le borse di lavoro e il prestito d'onore. Di particolare importanza sono poi i processi di liberalizzazione del collocamento, che vengono avviati in parallelo con il decentramento del sistema pubblico (la cosiddetta "devoluzione" delle competenze primarie in materia di regolazione del mercato del lavoro dal ministero alle regioni), previsto dalle leggi Bassanini. Questi strumenti (e altri interventi ancora sugli incentivi all'occupazione) hanno senz'altro contribuito a creare nuove e più flessibili modalità di rapporto di lavoro che operano indispensabili processi di modernizzazione del mercato del lavoro italiano e contribuiscono a ridurre i fenomeni di polarizzazione (tra occupati e disoccupati, tra dipendenti e autonomi) che ne rallentano il funzionamento.

D'altro canto, la strategia di Lussemburgo introduce nell'area delle politiche del lavoro un disegno di convergenza coordinata che mira a creare nei paesi Ue le condizioni istituzionali e di relazioni industriali considerate come indispensabili per il conseguimento di un alto livello di occupazione in un contesto produttivo post-fordista.

La strategia si fonda su quattro obiettivi fondamentali (i cosiddetti quattro Pilastri), che si articolano per il 1998 in 19 linee guida, tre delle quali sono quantificabili e confrontabili a livello europeo. I Pilastri sono:

a. migliorare l'occupabilità delle forze di lavoro;

b. favorire la diffusione di un clima favorevole alla creazione, alla sopravvivenza e alla crescita delle imprese (l'imprenditorialità);

c. incoraggiare l'adattabilità delle forze di lavoro e delle imprese al mutamento strutturale e tecnologico;

d. rafforzare lo sviluppo delle pari opportunità nel mercato del lavoro.

Nell'ambito dei quattro Pilastri, le 19 guidelines costituiscono altrettanti obiettivi concreti, il cui raggiungimento nel tempo più breve costituisce la finalità delle azioni specifiche dei governi nazionali, che debbono essere presentate nei Piani d'azione (National Action Plans o Nap) e valutate negli Implementation Reports.

Il Piano d'azione nazionale per l'occupazione 1998, redatto dal ministero del Lavoro e consegnato alla Commissione europea nell'aprile 1998 è il primo, timido segnale dell'impegno del governo italiano nei confronti dell'adempimento del Titolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam e, più in generale, dell'obiettivo della convergenza con gli altri paesi dell'Ue relativamente alla funzionalità del mercato e delle politiche del lavoro. Il Nap 1998 costituisce un documento di primaria importanza ai fini del chiarimento della strategia dell'Italia nel campo dell'occupazione e del mercato del lavoro, nonché della riqualificazione delle politiche del lavoro e per l'occupazione, con riferimento a importanti snodi dal lato della domanda (fiscalità e costo del lavoro, incentivi e crescita locale) non meno che dell'offerta di lavoro (servizi all'impiego, politiche del lavoro attive e passive).

Purtroppo, il primo esercizio di assoluzione da parte italiana dell'obbligazione contratta a Lussemburgo non ha visto un impegno progettuale adeguato; i risultati sono stati deludenti e il giudizio è stato critico, con riferimento soprattutto ad alcuni aspetti di principio, prima ancora che di contenuto. Non è questa la sede dove cercare una spiegazione della sottovalutazione dell'impegno europeo da parte italiana,[12] ma va tuttavia rimarcato come, nonostante le frequenti enunciazioni politiche, sociali e istituzionali in tema di priorità dell'occupazione, il ritardo di efficienza dell'Italia negli strumenti e nelle istituzioni per la crescita dell'occupazione e la gestione del mercato del lavoro rimane rilevante. Basti pensare all'assenza di sistemi informativi, alle gravi mancanze in tema di servizi all'impiego, alla tradizionale separazione amministrativa e burocratizzazione di elementi vitali per la funzionalità del sistema (quali il collocamento, l'informazione e l'orientamento, la formazione professionale, la gestione personalizzata dei sussidi e delle politiche attive), alla mancanza di sistemi affidabili, tempestivi e completi di monitoraggio e valutazione degli interventi pubblici.

12 Per qualche spunto in questa direzione, si veda Tronti (1999).

Tavola 33 - Persone in cerca di lavoro. Media 1997 e 1998 (dati in migliaia)

	1997				1998				Differenze assolute				Variazioni %			
	disocc.	in cerca di prima occupaz.	altre in cerca	totale	disocc.	in cerca di prima occupaz.	altre in cerca	totale	disocc.	in cerca di prima occupaz.	altre in cerca	totale	disocc.	in cerca di prima occupaz.	altre in cerca	totale
							Maschi									
Nord	154	88	40	283	146	78	39	263	−8	−10	−1	−20	−5,19	−11,36	−2,50	−7,07
Centro	93	85	19	197	91	83	21	195	−2	−2	2	−2	−2,15	−2,35	10,53	−1,02
Sud	359	460	49	869	359	476	52	888	0	16	3	19	0,00	3,48	6,12	2,19
Totale	606	633	108	1.349	596	637	112	1.346	−10	4	4	−3	−1,65	0,63	3,70	−0,22
							Femmine									
Nord	183	130	139	452	185	122	141	448	2	−8	2	−4	1,09	−6,15	1,44	−0,88
Centro	86	106	70	262	83	97	73	252	−3	−9	3	−10	−3,49	−8,49	4,29	−3,82
Sud	155	356	232	743	161	378	252	790	6	22	20	47	3,87	6,18	8,62	6,33
Totale	424	592	441	1.457	429	597	466	1.490	5	5	25	33	1,18	0,84	5,67	2,26
							Totale									
Nord	338	218	178	735	331	200	180	711	−7	−18	2	−24	−2,07	−8,26	1,12	−3,27
Centro	179	190	89	459	174	179	94	447	−5	−11	5	−12	−2,79	−5,79	5,62	−2,61
Sud	514	816	281	1.611	520	854	304	1.678	6	38	23	67	1,17	4,66	8,19	4,16
Totale	1.031	1.224	548	2.805	1.025	1.233	578	2.836	−6	9	30	31	−0,58	0,74	5,47	1,11

Fonte: elaborazioni Fgb su dati Istat, Indagini trimestrali sulle forze di lavoro

In un contesto bisognoso di decisi impulsi di riforma amministrativa, un ruolo senza dubbio esemplare è stato assolto dalla concertazione tra il governo e le parti sociali: gli accordi sulla riforma del sistema contrattuale del 1992 e del 1993, il Patto per il lavoro del 1996 e, da ultimo, il Patto sociale del 1998 hanno predisposto un terreno di ampio consenso per l'azione innovatrice del governo e degli stessi attori sociali. Sembrava però mancare all'Italia un disegno coerente e, soprattutto, validato a livello internazionale, che consentisse di collocare l'azione innovatrice nel contesto delle trasformazioni del mondo del lavoro a livello planetario e, più in particolare, in Europa. La procedura introdotta dalla Strategia europea costituisce pertanto un importante elemento catalizzatore: uno stimolo alla razionalizzazione e all'armonizzazione delle misure, che accompagna il paese verso un cammino di ammodernamento definito e guidato a livello comunitario, un passaporto sicuro per l'integrazione nell'Europa del 2000.

Sotto il profilo quantitativo, anche nel 1998, grazie alla favorevole congiuntura occupazionale, è proseguito il movimento verso un contenimento dell'utilizzo degli strumenti di ammortizzazione sociale. I principali istituti di intervento, attualmente disponibili per la gestione delle eccedenze di lavoro in Italia, possono essere raggruppati in 4 gruppi:

a. la Cassa integrazione guadagni (Cig), a sua volta suddivisa in ordinaria e straordinaria;

b. l'Indennità di mobilità;

c. l'Indennità di disoccupazione;

d. i Pensionamenti anticipati.

I risultati di un nostro esercizio di armonizzazione del numero dei trattamenti in equivalenti annui (tavola 35) mostrano che anche nel 1998 è proseguita la caduta delle prestazioni assicurate, in atto dal 1994. Infatti, il numero dei trattamenti equivalenti annui complessivamente erogati nel 1998 è stato pari a 923.945, un livello di oltre 68 mila unità inferiore a quello registrato l'anno precedente, nonostante l'aumento delle persone in cerca di lavoro. La situazione appare differenziata osservando i dati relativi ai diversi istituti. Infatti, dalla tendenza alla riduzione risultano esclusi i pensionamenti anticipati, che incrementano i trattamenti in essere di circa 7 mila unità.

Tavola 34 - Indicatori sintetici del mercato del lavoro, 1997-98

	Tassi di attività			Tassi di occupazione			Tassi di disoccupazione		
	1997 (a)	1998 (b)	b–a	1997 (a)	1998 (b)	b–a	1997 (a)	1998 (b)	b–a
				Maschi					
Nord	69,56	69,55	–0,01	66,59	66,78	0,19	4,28	3,99	–0,29
Centro	68,06	67,79	–0,27	63,14	62,92	–0,22	7,22	7,21	–0,01
Sud	66,51	66,90	0,39	54,64	54,72	0,08	17,87	18,21	0,35
Totale	68,20	68,28	0,08	61,73	61,80	0,07	9,50	9,49	0,00
				Femmine					
Nord	47,02	47,74	0,72	42,33	43,07	0,75	10,00	9,77	–0,23
Centro	42,70	43,17	0,47	36,36	37,06	0,69	14,84	14,15	–0,69
Sud	31,92	32,98	1,06	22,02	22,49	0,47	31,00	31,75	0,76
Totale	40,84	41,62	0,77	34,00	34,61	0,61	16,78	16,83	0,05
				Totale					
Nord	58,23	58,57	0,35	54,39	54,85	0,46	6,60	6,36	–0,24
Centro	61,32	55,28	–6,04	49,55	49,77	0,22	9,19	9,96	0,77
Sud	48,98	49,65	0,67	38,11	38,33	0,22	22,19	22,79	0,60
Totale	54,38	54,79	0,41	47,72	48,04	0,32	12,25	12,31	0,06

Fonte: elaborazioni Fgb su dati Istat, Indagini trimestrali sulle forze di lavoro, 1997, 1998.

Tavola 35 - Strumenti di sostegno del reddito, 1994-98. Numero dei trattamenti armonizzati[1] (dati di competenza in equivalenti a trattamenti annui)

Anni	Cassa integrazione guadagni				Mobilità	Indennità di disoccup.	Pens. anticipati	Totale
	Cig-O industria	Cig-O edilizia	Cig-S	totale				
1994	42.590	24.735	112.159	179.483	178.750	350.992	366.158	1.075.382
1995	19.107	17.730	85.794	122.631	151.583	346.726	373.485	994.425
1996	26.503	19.379	52.048	97.930	124.333	343.698	381.361	947.323
1997	18.663	16.148	37.746	72.557	109.250	361.123	387.821	930.750
1998	16.797	14.547	34.726	66.070	102.750	359.930	395.194	923.945

[1] L'armonizzazione si basa sulle seguenti assunzioni:

a. il numero massimo di ore integrabili in un anno è ipotizzato in 2.000 per 11/12 per la gestione ordinaria (industria ed edilizia), e in 2.000 per la gestione straordinaria;

b. il numero massimo di giornate di disoccupazione sussidiabili in un anno è posto pari a 358 in tutti i settori;

c i trattamenti di pensionamento anticipato sono posti pari alla semisomma dei trattamenti in essere al 31 dicembre dell'anno con quelli al 31 dicembre dell'anno precedenti, nell'ipotesi di un'evoluzione lineare.

Fonte: elaborazioni Fgb su dati Inps.

La riduzione dei trattamenti, se può essere considerata un fenomeno indubbiamente positivo, va però anche considerata alla luce di una perdita di adeguatezza del sistema italiano di gestione delle eccedenze di lavoro rispetto alla transizione dell'apparato produttivo dal paradigma fordista a quello post-fordista.

13. Al termine di quest'analisi può essere utile proporre alcune considerazioni sulla fase di trasformazione dell'economia e del mercato del lavoro che stiamo attraversando. La prima e più vistosa evidenza riguarda la crescita economica. Dopo il breve periodo di sviluppo trainato dalle esportazioni, spronate dal boost di competitività della svalutazione del 1992, la crescita dell'economia italiana è rallentata, sia in assoluto che in rapporto ai partner europei, nonostante il successo della politica economica nel conseguire rilevanti miglioramenti nei cosiddetti "fondamentali": la dinamica dei prezzi non è mai stata tanto contenuta negli ultimi 26 anni, e così quella del costo del lavoro (nonostante l'accelerazione del 1996-97); anche il costo del denaro ha ormai raggiunto un livello comparabile con il resto dell'Europa e proporzionato all'andamento dei prezzi (al lordo di alcune perduranti arretratezze del sistema del credito); la finanza pubblica prosegue visibilmente nel cammino di risanamento intrapreso, con risultati significativi (nel 1998, l'avanzo di parte corrente); infine, la stessa pressione fiscale mostra finalmente i segni di un'inversione di tendenza che in qualche anno dovrebbe portare a una sensibile riduzione (e miglior distribuzione) del carico delle imposte. A questo quadro ottimistico si aggiunge la robusta protezione dell'economia dalle tempeste valutarie assicurata dall'entrata nell'euro, che ha già dato ottima prova con il caso delle crisi asiatica, russa e brasiliana. L'economia italiana presenta perciò indubitabili segni di salute e di miglioramento delle condizioni di fondo, che dovrebbero influenzare positivamente le aspettative e le decisioni di lungo termine degli operatori, ma che invece non riescono ancora a tradursi in un'accelerazione della crescita. Questo ritardo di trasmissione degli impulsi dal mercato della moneta a quello dei beni, che è certamente italiano ma si riscontra anche (seppure in misura minore) in tutto il continente europeo, va interpretato alla luce di due fenomeni, uno internazionale e uno specificamente nazionale.

Il fenomeno internazionale è quello del cambiamento di paradigma produttivo. Non diversamente dagli altri paesi industriali avanzati,

l'Italia è profondamente interessata dal processo di riorganizzazione del sistema economico lungo linee innovative, che si discostano dal tradizionale paradigma fordista per imboccare le molteplici (e talvolta insidiose) vie del "postfordismo". Nonostante il nostro paese sia stato, tra i paesi avanzati, forse quello meno profondamente interessato alla parabola fordista nell'effettiva configurazione del sistema produttivo (cfr. Tronti e Toma, 1999), tuttavia il paradigma fordista (big government, big factory, big union) ha costituito per lunghi anni il modello di riferimento per il pensiero sull'economia e le relazioni industriali. Oggi quel modello "non spiega più" la realtà economica e sociale, e gli stessi operatori trovano più di una difficoltà a orientarsi in un mondo che è ormai già ampiamente transitato verso imprese-rete, costellazioni produttive, distretti industriali e altre aggregazioni del "capitalismo molecolare", che si muovono più o meno consapevolmente in accordo con i modelli organizzativi della specializzazione flessibile, della produzione snella, della qualità totale, delle imprese centro-periferia, ecc. La nuova realtà si afferma nella concretezza del sistema produttivo, e tuttavia stenta a rappresentarsi nelle istituzioni, a darsi nuove regole esplicite di organizzazione sociale, culturale e politica, a produrre nuove aggregazioni di interessi e nuove forme di rappresentanza. Questo scollamento tra l'economia "in sé" e l'economia "per sé" può essere letto come un malessere di fondo, che genera diffusi fenomeni di incertezza che rallentano i meccanismi di scelta e offuscano gli orizzonti decisionali.

Una seconda possibile chiave di lettura, più immediata ma non alternativa alla prima, è invece tutta interna. L'economia italiana è stata per così lungo tempo condizionata a uno sviluppo fondato sullo squilibrio, a una "crescita drogata" - prima dall'inflazione e dalle svalutazioni ricorrenti, poi dall'esplosione del debito pubblico, sempre comunque da una presenza molto forte dello Stato, in termini di intervento diretto, se non di domanda pubblica o almeno di incentivi e sussidi a pioggia - che ha del tutto perso l'abitudine e la stessa sensibilità per muoversi in accordo con i segnali di mercato. Questi ultimi oggi ci sono ma evidentemente non bastano, se l'economia non crede in essi perché gli operatori aspettano, per decidere, segnali di una classe diversa - i segnali politici - ai quali sono stati abituati a dare più importanza che a quelli di mercato. Se questa è la diagnosi, la strategia seguita dal governo (e in larga misura sovradeterminata dal Patto di stabilità), di ristabilire se-

gnali di mercato corretti e "sani", per quanto virtuosa può essere perdente, almeno nel breve periodo, fino a quando gli agenti economici non avranno ripreso a tenerne conto nelle loro scelte.

La seconda evidenza macroscopica riguarda l'aumento del contenuto occupazionale della crescita. Nonostante il sensibile rallentamento del tasso di variazione del prodotto, l'occupazione segna nel 1998 un aumento significativo, che porta l'elasticità occupazione-Pil al valore assai elevato di 0,49: ogni punto percentuale di crescita del prodotto si traduce in quasi mezzo punto di aumento dell'occupazione. Aumenta il numero dei settori che accrescono l'occupazione con il prodotto (abbiamo anche un settore, il commercio, in cui l'occupazione aumenta nonostante una lieve recessione del prodotto) e, all'opposto, si riduce il numero dei settori a jobless growth, nei quali la crescita comporta un ridimensionamento occupazionale. Il fenomeno trova origine nella convergenza di aspetti di carattere congiunturale e strutturale. Al primo ambito appartengono gli effetti di trascinamento rispetto al 1997 (quando l'aumento dell'occupazione fu nullo), come anche quelli di domanda legati alla ripresa della dinamica salariale[13] e degli investimenti. Al secondo vanno invece ascritti, anzitutto, gli effetti della nuova regolazione del mercato del lavoro, delle nuove convenienze varate con gli accordi di luglio così come delle nuove normative di modernizzazione e flessibilizzazione delle forme di lavoro (il pacchetto Treu, la Strategia europea per l'occupazione), che influenzano come abbiamo visto soprattutto le forme giuridiche dell'accensione di nuovi rapporti di lavoro. A questi effetti si somma, poi, il progressivo attenuarsi dei processi di riorganizzazione e shakeoff occupazionale dei servizi che hanno interessato tutti gli anni Novanta, spesso in collegamento con i processi di privatizzazione e di esposizione alla concorrenza interna o internazionale di aree prima protette. Si tratta, in quest'ultimo caso, di fenomeni ciclici, destinati a ripresentarsi in futuro, a cadenze anche ravvicinate.

Un accenno conclusivo in tema di politica del lavoro può essere dedicato alla nuova centralità del concetto di "occupabilità", che opportunamente l'Unione europea ha posto al centro della propria azione di coordinamento e stimolo della convergenza tra i paesi partner. Si tratta

13 Si ricorda che, nelle attuali condizioni dell'economia italiana, un punto percentuale di aumento del salario reale corrisponde a circa 40 mila occupati in più. Per un'analisi dell'impatto occupazionale delle recenti politiche salariali, si rimanda all'edizione precedente di questo stesso Rapporto (Tronti, 1998).

di un concetto antico (le prime formulazioni risalgono all'inizio del secolo), che trova però oggi una nuova e opportuna reinterpretazione alla luce della richiamata transizione dei sistemi produttivi dal paradigma fordista a quello postfordista. Nel mondo fordista la figura professionale caratteristica era quella dell'operaio di linea, espropriato del controllo sul processo produttivo, ma perciò stesso totalmente "fungibile" e chiamato a partecipare al processo produttivo sotto un profilo essenzialmente "numerico". In quella realtà, la preoccupazione essenziale della politica economica era il livello della domanda aggregata, rispetto al quale sussidi e incentivi funzionavano come stabilizzatori. La crisi dell'impresa e la conseguente perdita di posti di lavoro erano fenomeni essenzialmente ciclici, che potevano essere rimediati, a livello macro, dalla ripresa della domanda aggregata e, a livello micro, dall'articolazione delle politiche di stabilizzazione in termini di sussidi e incentivi. La politica del lavoro poteva perciò a buon diritto proporsi l'obiettivo della tutela del reddito, quando non del posto di lavoro, nella certezza che una volta passato il ciclo ogni posto di lavoro "salvato" avrebbe ritrovato la propria fondatezza microeconomica.

Non è così nel modo postfordista. Qui i lavoratori non sono più fungibili, in quanto ciascuno, riappropriandosi attraverso le nuove tecnologie flessibili di una quota consistente del controllo sul proprio lavoro, che non è più un lavoro fortemente parcellizzato, è depositario di alcuni saperi produttivi e non di altri, così come ha accesso ad alcune reti relazionali di valorizzazione del proprio lavoro e non ad altre. Cade così il presupposto della partecipazione "numerica" al processo produttivo, così come cade l'ipotesi dell'inobsolescenza del sapere produttivo, alla base del contratto implicito di lungo periodo che consente il contratto di lavoro a tempo indeterminato. In questo mondo l'obiettivo della politica del lavoro è diverso e più difficile, in quanto richiede la garanzia che il lavoratore possa essere appetibile per le imprese, in quanto portatore di un contributo produttivo aggiornato e spendibile, in un contesto di mercato, lungo tutta la durata della sua vita attiva. I termini della solidarietà sociale si riconfigurano nel nuovo concetto di "solidarietà produttiva", che fonda il funzionamento del sistema di sicurezza sociale nella società attiva e richiede un mercato del lavoro trasparente, funzionale, bene informato e aperto. È questo il compito che sta oggi davanti ai responsabili della politica del lavoro nel nostro paese. Un compito davvero imponente.

Fonti

Autori vari (1998), *Il Protocollo del luglio 1993. Spunti per un dibattito,* a cura dell'Ufficio studi relazioni industriali e amministrazione Telecom Italia, Aisri/Franco Angeli, Milano.

Association d'Instituts Européens de Conjoncture Economique (1998), *Le commerce mondiale en 1997-1998,* Bruxelles, ottobre.

Banca d'Italia (1998), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti,* Appendice, Roma.

Banca d'Italia (1999), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti,* Roma.

Banca d'Italia (1998), *Bollettino economico,* Roma, ottobre.

Banca d'Italia (1999), *Bollettino economico,* Roma.

Brunetta R., Cucchiarelli A., Naddeo P., Tronti L. (1994), *Politica dei redditi e struttura della contrattazione,* Ediesse, Edizioni Lavoro, Roma.

Biagioli M. (a cura di) (1997), *L'analisi economica delle relazioni industriali,* Esi, Napoli.

Cer (1999), Rapporto Cer, n. 1.

Cucchiarelli A., Tronti L. (1997), *Produttività e distribuzione del reddito: equità ed efficienza in un modello a due settori,* in Biagioli M., a cura di (1997).

Fondazione Giacomo Brodolini (1997), *L'evoluzione delle micro-relazioni industriali*, Fgb Ricerche, n. 131, Roma.

Gazier B., a cura di (1999), *Employability: Concepts and Policies. Report 1998*, European Commission, Employment Observatory, Research Network, Ias, Berlin.

Ice (1998), *Rapporto 1997 sul commercio estero*, Roma, giugno.

Inps (1998), *Bilancio 1997, 1998*, Roma.

Isco (1998), Roma, luglio.

Istat (1997,1998), *Indagine sulle forze di lavoro*, Roma.

Istat (1999a), *Contabilità nazionale*, Roma.

Istat (1999b), *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 1998*, Roma.

Ocse (1998), *Economic Outlook*, dicembre.

Ocse (fascicoli vari), *Main Economic Indicators*, Paris.

Tronti L. (1995), *Commenti*, in "Lavoro e Relazioni Industriali", n. 2.

Tronti L. (1998a), *Il mercato e le politiche del lavoro*, in Cesos, *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1995-96*, Roma, Edizioni Lavoro.

Tronti L. (1998b), *Salari, crescita e aggiustamento nelle economie avanzate: quali lezioni per l'Italia?*, in Autori vari (1993).

Tronti L. (ed.) (1998c), *Benchmarking Employment Performance and Labour Market Policies. Report 1997*, European Commission, Employment Observatory, Research Network, Ias, Berlin.

Tronti L., Toma A. (1999), *The Relational Side of Employability: The Italian Case*, in Gazier (1999).

1. Dall'esame del biennio 1997-98, risulta definitivamente confermata una struttura dell'attività normativa che attribuisce al Parlamento la normativa di principio e all'esecutivo l'applicazione di questi principi nella normativa, per così dire, operativa, sia attraverso lo strumento della delega legislativa, sia attraverso quella del rinvio a norme regolamentari. Il numero e il rilievo dei decreti legislativi è, dunque, cresciuto notevolmente, ma anche quelli dei regolamenti che non si limitano più a regolare aspetti di dettaglio.

Occupazione nel settore della ricerca

L'articolo 14 della legge 24 giugno 1997, n. 196, ha previsto forme di incentivo alla ricerca come misura di sostegno all'occupazione. Le piccole e medie imprese, anche artigiane, possono assumere a termine, anche a tempo parziale, diplomati universitari, laureati e dottori di ricerca per lo svolgimento di attività di ricerca nell'ambito di progetti di durata predeterminata. È anche previsto che gli enti di ricerca possano, "nell'ambito di attività per il trasferimento tecnologico" (comma 2), distaccare temporaneamente personale di ricerca presso piccole e medie imprese e assumere a termine, anche a tempo parziale, in sostituzione del personale distaccato, giovani in possesso dei riferiti titoli di studio per contratti con una durata non superiore a 4 anni e "rinnovabile una sola volta". I contributi finalizzati al sostegno di tali avviamenti al lavo-

ro nonché le procedure per il distacco di ricercatori degli enti pubblici di ricerca sono stati disciplinati dal dm 1° dicembre 1997, n. 1063. Successivamente, con la legge collegata alla finanziaria 1998, vi è stato un ulteriore intervento di sostegno, questa volta attraverso il meccanismo del credito di imposta (articolo 5, legge 27 dicembre 1997, n. 449). L'attuazione delle misure contenute in quest'ultima norma è avvenuta con il dm 22 luglio 1998, n. 275.

Lavori socialmente utili

La farraginosa normativa in materia di lavori socialmente utili (in seguito, Lsu) è stata riformata a seguito dalla delega conferita al governo dall'articolo 22 della legge 196/97, esercitata con il dlgs 1° dicembre 1997, n. 468. Già nella norma delegante sono elencati esemplificativamente i settori particolarmente interessati agli Lsu; il decreto delegato comunque puntualizza che per Lsu si intendono "attività che hanno ad oggetto la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva" (articolo 1, comma 1). In seguito il comma 2 distingue quattro tipi di Lsu: di questi, tre - quelli destinati alla creazione di occupazione, quelli collegati allo svolgimento di progetti mirati alla crescita professionale e quelli per la realizzazione di progetti a scopi straordinari - devono essere definiti mediante appositi progetti promossi da amministrazioni pubbliche, enti pubblici economici, società a totale o prevalente partecipazione pubblica o cooperative (o loro consorzi) sociali, se rispondenti a certi requisiti. Altri soggetti promotori potrebbero essere individuati attraverso appositi decreti (articolo 3).

Un quarto tipo è, invece, quello prestato da parte di soggetti titolari di trattamenti di sostegno del reddito (Cigs, indennità di mobilità o altro trattamento speciale di disoccupazione), i quali possono essere utilizzati direttamente da parte delle pubbliche amministrazioni, come disciplinato dall'articolo 7.

Oltre ai soggetti titolari di simili trattamenti, che comunque possono prestare la loro attività anche nelle tre prime ipotesi, possono essere utilizzati lavoratori in condizioni di debolezza o bisogno: come inoccupati e disoccupati iscritti da più di due anni nelle liste di collocamento;

lavoratori iscritti alle liste di mobilità non fruitori della relativa indennità; particolari gruppi individuati in accordi per la gestione di esuberi a livello aziendale, di settore o di area; detenuti e altre particolari categorie individuate dalla Commissione regionale per l'impiego (articolo 4).

Rimane invariato il principio per cui i Lsu non configurano un rapporto di lavoro subordinato e non comportano la cancellazione dalle liste di collocamento o di mobilità (articolo 8, comma 1). Però, vengono previste forme assicurative contro gli infortuni sul lavoro, per le malattie professionali e per responsabilità verso terzi (comma 9), nonché una tutela economica per le lavoratrici madri (comma 15). Dal punto di vista sindacale, il lavoratore ha comunque diritto a partecipare alle assemblee presso l'agente utilizzatore (comma 18).

Ai lavoratori che non fruiscono di trattamenti previdenziali viene riconosciuto un assegno (articolo 8, comma 3). Il comma 4 disciplina la cumulabilità con altri redditi da lavoro subordinato o autonomo.

Infine, l'articolo 12 contiene la disciplina transitoria sia per quanto concerne i lavoratori il cui regime era disciplinato dalla precedente normativa oppure, prestando ancora la propria attività, si trovano a cavallo fra le due discipline. Sono di notevole importanza oltre le previsioni sui titoli di preferenza nei concorsi pubblici (comma 3) o all'assunzione diretta ex articolo 16, legge 56/87, i sostegni alla ricollocazione lavorativa o al raggiungimento dei trattamenti pensionistici (comma 5). In particolare, questi ultimi aspetti sono stati successivamente regolamentati dal dm 21 maggio 1998.

È da segnalare anche la disciplina transitoria contenuta nell'articolo 3 della legge 23 maggio 1997, n. 135, di conversione del dl 25 marzo 1997, n. 67, e nell'articolo 12 del dlgs 468/97, concernente l'accesso ai pubblici concorsi e l'avviamento agli enti pubblici ex articolo 16, legge 56/87.

Politiche di promozione dell'occupazione

L'articolo 26, legge 196/97 conteneva una delega, esercitata con il dlgs 7 agosto 1997, n. 280, concernente l'istituzione di un piano straordinario di sostegno all'occupazione giovanile nel Mezzogiorno e in al-

cune zone del Centro-Nord più interessate ai fenomeni di disoccupazione. Con tali provvedimenti sono state previste borse di lavoro e lavori di pubblica utilità. L'utilizzazione di tali strumenti è limitata nel tempo; i lavoratori interessati percepiscono un sussidio erogato dall'Inps e l'attività lavorativa prestata non configura un rapporto di lavoro subordinato. Sono previsti incentivi alle imprese che assumano giovani fruitori delle borse di lavoro (articolo 7, dlgs 280/97).

L'ambito e la tipologia dei progetti di pubblica utilità sono stati definiti con il dm 29 agosto 1997.

Uno strumento indubbiamente opportuno e utile per districarsi nella giungla degli incentivi e delle misure di sostegno è stato previsto dall'articolo 1, legge 7 agosto 1997, n. 266, per il quale il governo, a seguito di un'opera di articolato monitoraggio in materia, dovrà presentare alle competenti commissioni parlamentari, entro il mese di aprile di ogni anno, una relazione contenente un quadro esauriente dell'andamento di tali misure "al fine di mettere in grado le commissioni di valutare l'efficacia di detti provvedimenti".

L'articolo 20 della stessa legge prevede incentivi alla ricollocazione di dirigenti disoccupati per le imprese che occupano meno di 250 dipendenti o loro consorzi.

L'articolo 7, legge 27 dicembre 1997, n. 449, dal canto suo, riconosce un credito di imposta agli imprenditori partecipanti agli accordi di programmazione negoziata, in particolare ai contratti d'area, per gli investimenti (non di funzionamento) effettuati nei cinque periodi di imposta successivi alla stipulazione del contratto d'area. È espressamente specificato che questa agevolazione è condizionata al puntuale rispetto di quanto prescritto in tema di aiuti alle imprese dalla Commissione dell'Ue.

Incentivi per la piccola e media impresa

L'articolo 4, legge 27 dicembre 1997, n. 449, attraverso lo strumento del credito di imposta, ha previsto un incentivo alle piccole e medie imprese situate nelle zone elencate nello stesso articolo che incrementino il proprio organico assumendo dalle liste di collocamento o

mobilità o fruitore di trattamenti di integrazione salariale. I vantaggi sono differenziati a seconda che l'assunzione sia: a tempo pieno e indeterminato; a tempo pieno e con scadenza almeno triennale; a tempo parziale e indeterminato. Debbono essere rispettati i contratti collettivi nazionali. Il regolamento sull'erogazione di tale incentivo è contenuto nel dm 3 agosto 1998, n. 311.

Il successivo articolo 5 prevede, per un limitato periodo di tempo, che lo stesso incentivo di credito di imposta sia riconosciuto "ai soggetti titolari di reddito di impresa partecipanti ai contratti d'area" per investimenti "non di funzionamento".

Contratti di riallineamento

Un nuovo intervento (ovviamente a carattere temporaneo, data la natura stessa dell'istituto) in materia di contratti di riallineamento è contenuto nell'articolo 23 della legge 196/97, che modifica l'articolo 5 della legge 608/96. La normativa novellata è di applicazione generale a tutti i settori imprenditoriali, ma continua ad essere limitata territorialmente alle imprese operanti nei territori individuati dall'articolo 1 della legge 1° marzo 1986, n. 64.

Il legislatore integra la normativa, rendendo più efficiente il meccanismo complessivo in favore dell'emersione del lavoro irregolare, precisando che, a riallineamento raggiunto, vengono estinti "i reati previsti da leggi speciali in materia di contributi e di premi e le obbligazioni per sanzioni amministrative e per ogni altro onere accessorio".

Ammortizzatori sociali

La frammentazione degli incentivi a sostegno del reddito, all'occupazione ecc., disciplinato in una miriade di norme (che spesso rinviano ad altre norme, prorogandone i termini) ha caratterizzato anche la legislazione relativa al periodo qui esaminato; si veda: l'articolo 3 della legge 18 luglio 1997, n. 229, di conversione del dl 19 maggio 1997, n. 129, relativa alla mobilità lunga; la legge 20 marzo 1998, n. 52, di con-

versione del dl 20 gennaio 1998, n. 4, che ha prorogato fino alla fine dell'anno 1998 i termini per il godimento da parte di beneficiari di trattamenti di integrazione salariale concessi a imprese sottoposte ad amministrazione straordinaria; la medesima legge ha prorogato i termini per l'iscrizione alle liste di mobilità dei lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo da imprese che occupano fino a 15 dipendenti "ai fini dei benefici contributivi in caso di assunzione delle liste medesime" e così via. Va segnalata ancora la legge 5 giugno 1998, n. 176, di conversione con modificazioni del dl 8 aprile 1998, n. 78, che, per un tempo limitato ed entro certi limiti di spesa, ha prorogato talune ipotesi di trattamento di integrazione guadagni; autorizzato il ministro del Lavoro a concedere il trattamento di integrazione ordinario ai lavoratori dipendenti di imprese escavatrici o lavoratrici di marmo; esteso il trattamento straordinario ai lavoratori di aziende industriali appaltatrici di lavori di installazione di reti telefoniche; la concessione di un'indennità pari al trattamento straordinario per i dipendenti licenziati ed iscritti nelle liste di mobilità dei centri di accoglienza per anziani e di riabilitazione psicosociale.

Con il dm 27 novembre 1997, n. 477, sono state dettate norme di attuazione del comma 28, articolo 2, legge 23 dicembre 1996, n. 662, che prevede, con un originale meccanismo misto di norme legali e contrattuali, misure dirette a fronteggiare situazioni di crisi o di ristrutturazione di enti ed aziende erogatori di servizi di pubblica utilità e di categorie ed imprese sprovviste di un sistema pubblico di ammortizzatori sociali.

Collocamento

L'articolo 1, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59, ha delegato il governo al decentramento in capo alle regioni e agli enti locali di "tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori". In attuazione di tale delega è stato emanato il dlgs 23 dicembre 1997, n. 469, il quale conferisce alle regioni e agli enti locali compiti in materia di mercato del lavoro. Il medesimo decreto, completando il processo di liberalizzazione del collocamento, ha altresì abolito il di-

vieto di mediazione privata risalente alla legge 264/49, regolamentando, però, tale attività e i soggetti abilitati ad esercitarla. Il decreto ha anche istituito il Servizio informativo lavoro (Sil) come "insieme delle strutture organizzative, delle risorse hardware, software e di rete" per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti in materia di governo del mercato del lavoro previsti nello stessa normativa. Inoltre, con dm 8 maggio 1998, sono state disposte le modalità di controllo sull'attività di mediazione, le sanzioni e l'accesso al Sil.

Il dlgs 6 ottobre 1998, n. 379, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, provvede alla ripartizione delle competenze in materia di mercato del lavoro fra le regioni e gli enti locali a partire dal 1° gennaio 1999 e fino all'entrata in vigore delle competenti leggi regionali (le regioni interessate sono: Piemonte, Lombardia, Veneto, Umbria, Marche, Molise, Puglia e Calabria).

3. L'articolo 17 della più volte citata legge 196/97 ha dettato i criteri generali che dovranno essere seguiti in sede regolamentare nel riordino della formazione professionale. Fino alla fine del 1998 la normativa regolamentare non è stata emanata.

Il successivo articolo 18 ha specificatamente rinviato alla normativa regolamentare la disciplina dei tirocini formativi e di orientamento diretti ad alternare momenti di studio e di lavoro e ad agevolare le scelte professionali attraverso, appunto, tirocini pratici e stages. Tale disposizione è stata attuata con il dm 25 marzo 1998, n. 142, il quale espressamente esclude che questi rapporti siano rapporti di lavoro, anche se alcuni istituti tipici del lavoro subordinato rimangono, in qualche misura, punto di riferimento, come nel caso della norma che esclude dal computo dei limiti massimi i "periodi di astensione obbligatoria per maternità" (articolo 7, comma 2).

Rapporto di lavoro con formazione

Apprendistato. La disciplina è stata modificata dall'articolo 16 della legge 196/97. In primo luogo, la fascia di età comprende giovani che non abbiano meno di 16 anni e più di 24 anni (26, nelle zone di ri-

tardato sviluppo o in declino industriale, secondo l'individuazione della Cee). Il rapporto non può avere una durata inferiore a 18 mesi e superiore a 4 anni.

Una maggiore attenzione viene data all'attività formativa: la legge dispone che vi sia anche un impegno esterno normalmente pari a 120 ore annue, prevedendone la riduzione se il soggetto destinatario è in possesso di titolo di studio post-obbligo o di attestato professionale idonei rispetto all'attività da svolgere.

Una maggiore articolazione dell'attività formativa esterna è contenuta nel dm 8 aprile 1998, proprio in attuazione di quanto disposto dal comma 2 dell'articolo 16.

Contratto di formazione e lavoro. Con l'articolo 15 della legge 196/97 la possibilità di stipulare contratti di formazione e lavoro è stata estesa anche agli enti pubblici di ricerca.

Inoltre, nelle aree meridionali depresse, in caso di conversione del contratto di formazione e lavoro stipulato per acquisizione di qualifica professionale media o elevata in contratto a tempo indeterminato, i benefici e le agevolazioni in favore del datore di lavoro già goduti per il precedente periodo formativo sono prorogati per ulteriori dodici mesi. È anche previsto che nelle regioni meridionali la Commissione regionale per l'impiego possa elevare i limiti di età per la stipula di questi contratti per favorire l'inserimento lavorativo di giovani portatori di handicap sulla base di progetti previsti dai contratti collettivi.

L'articolo 39, comma 18, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, dispone che il 10% delle nuove assunzioni nella pubblica amministrazione avvenga con questa tipologia contrattuale.

Orario di lavoro

L'articolo 13, comma 1, della legge 24 giugno 1997, n. 196, ha disposto che l'orario normale di lavoro sia di 40 ore settimanali. In via transitoria la norma dispone che, in attesa di una nuova normativa sui tempi di lavoro e comunque non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della legge 196/97 (tale termine, però, è stato prorogato di ulteriori sei mesi dall'articolo 59, comma 37, della legge 449/97), le disposizioni di

cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 5 bis del rdl 15 marzo 1923, n. 692, e successive modifiche continuano a trovare applicazione.

Alla contrattazione collettiva nazionale è, naturalmente, consentito stabilire una durata inferiore all'orario di 40 ore, ma anche di riferire l'orario normale alla durata media della prestazione in un periodo non superiore all'anno, così consentendo una maggiore flessibilizzazione nel tempo della prestazione lavorativa.

Il lavoro a termine

L'articolo 12 della legge 196/97 ha sostituito il comma 2 dell'articolo 2 della legge 18 aprile 1962, n. 230, modificandone la disciplina sanzionatoria nell'ipotesi che la prestazione lavorativa continui oltre il termine inizialmente convenuto o successivamente prorogato. Così, se il rapporto prosegue per un periodo massimo di dieci giorni, la retribuzione giornaliera per questo periodo sarà maggiorata del 20%; oltre questo periodo, la maggiorazione sarà del 40%. Soltanto dopo il ventesimo giorno, se si tratta di un contratto di durata inferiore a sei mesi, o dopo il trentesimo giorno, se di durata superiore, il contratto si considera a tempo indeterminato "dalla scadenza dei predetti termini" e non più dall'inizio del rapporto.

Nella diversa ipotesi di nuova assunzione a termine entro dieci ovvero venti giorni dalla scadenza del primo contratto (a seconda che quest'ultimo sia durato meno o più di sei mesi), la norma dispone che "il secondo contratto" (dunque, non dall'inizio del primo rapporto) si considera a tempo indeterminato.

Infine, con una disposizione di non facile coordinamento con quella appena esposta, l'articolo 12 prescrive che, in caso di due assunzioni successive a termine, il rapporto si consideri a tempo indeterminato fin dal primo contratto.

Informazione al lavoratore sulle condizioni del contratto

Con il dlgs 26 maggio 1997, n. 152, è stata data precisa attuazione della direttiva comunitaria 533/91 relativa all'obbligo del datore di la-

voro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al rapporto di lavoro entro trenta giorni dall'assunzione.

In caso di violazione di tale obbligo o di suo inesatto adempimento, il lavoratore può chiedere alla direzione provinciale del lavoro di intimare al datore di lavoro di fornire le informazioni previste; l'inottemperanza a questa intimazione produce una sanzione amministrativa.

Parità uomo-donna

Un'importante novità per l'efficacia del finanziamento dei progetti di azioni positive di cui all'articolo 2 della legge 10 aprile 1991, n. 125, è costituita dal dm 10 ottobre 1997, che ha predisposto un modello di domanda per ottenere il finanziamento stesso.

Retribuzione

Interessi legali e svalutazione monetaria. Con dm 1° settembre 1998, n. 352, è stato emanato il regolamento attuativo dell'articolo 22, comma 36, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, che ha disposto il divieto di cumulo tra rivalutazione monetaria e interessi legali per i crediti retributivi, pensionistici e assistenziali spettanti ai dipendenti pubblici e privati.

Decontribuzione della retribuzione incentivante prevista dai contratti collettivi di secondo livello. In attuazione del protocollo 23 luglio 1993, con l'articolo 2 della legge 23 maggio 1997, n. 135, di conversione con modificazioni del dl 25 marzo 1997, n. 67, sono stati esclusi dalla retribuzione imponibile a fini contributivi e dalla retribuzione pensionabile gli elementi retributivi previsti dalla contrattazione di secondo livello e agganciati alla produttività ovvero variabili secondo parametri "indicatori dell'andamento economico dell'impresa e dei suoi risultati".

La portata di questa disposizione è stata limitata in diverse direzioni: gli elementi della retribuzione assoggettati a questo speciale trattamento non devono, infatti, superare a regime il 3% della retribuzione contrattuale percepita nell'anno solare di riferimento (nel periodo transitorio, tale percentuale è inferiore); è previsto un contributo di solida-

rietà del 10%; la disposizione non opera quando i dipendenti, sempre nell'anno solare di riferimento, abbiano percepito un trattamento economico e normativo inferiore a quello previsto dal ccnl.

Lavoro temporaneo (o interinale)

Il lavoro temporaneo (come viene chiamato dal legislatore il lavoro interinale) dopo un lungo travaglio è stato introdotto nell'ordinamento e disciplinato dagli articoli 1-11 della legge 24 giugno 1997, n.196. Si tratta di un rapporto trilaterale, articolato su due contratti distinti, mediante i quali un'impresa fornitrice mette un lavoratore da essa assunto a disposizione di un terzo per un periodo temporaneo, perché quest'ultimo ne utilizzi la prestazione lavorativa. L'impresa fornitrice deve essere iscritta a un apposito albo istituito presso il ministero del Lavoro (articolo 2, nonché dm 3 settembre 1997, n. 381). L'autorizzazione a operare viene inizialmente concessa se sono adempiuti i requisiti posti dal comma 2 dello stesso articolo 2 per un periodo sperimentale di due anni (per le modalità di accesso, si veda il dm 3 settembre 1997, n. 382). Soltanto decorso questo periodo e superata la verifica della correttezza dello svolgimento dell'attività, l'impresa sarà autorizzata a operare per un tempo indeterminato. L'impresa fornitrice si obbliga con un contratto di fornitura verso un altro soggetto, imprenditore o meno che sia, a mettere a disposizione uno o più lavoratori per il soddisfacimento di esigenze a carattere temporaneo (articolo 1, comma 1) di quest'ultimo. Fra di esse espressamente vengono tipizzate due ipotesi specifiche: la "temporanea utilizzazione in qualifiche non previste dai normali assetti produttivi aziendali" e la "sostituzione di lavoratori assenti". Ulteriori ipotesi possono essere determinate dai contratti collettivi nazionali siglati dai sindacati "comparativamente più rappresentativi". L'articolo 1, comma 4, invece, elenca le ipotesi per cui la fornitura è vietata.

Il contratto di fornitura deve avere la forma scritta e i contenuti previsti dall'articolo 1, comma 5. Tra il lavoratore e l'impresa fornitrice viene concluso un contratto di lavoro a tempo determinato ovvero indeterminato disciplinato dall'articolo 3. Tale contratto deve avere la forma scritta e contenere gli elementi previsti dal comma 3 dell'articolo 3. Con esso, il lavoratore si obbliga a prestare la propria attività nell'inte-

resse e sotto la direzione del datore di lavoro utilizzatore, il quale esercita nei suoi confronti il potere direttivo, ma non il potere disciplinare che rimane nelle mani dell'impresa fornitrice. Infatti, l'articolo 6, comma 6, dispone che, ai fini del suo esercizio da parte di quest'ultima, l'impresa utilizzatrice comunica all'impresa fornitrice "gli elementi che formeranno oggetto della contestazione ai sensi dell'articolo 7 della legge 20 maggio 1970, n. 300". Anche l'obbligo retributivo e di versamento dei contributi previdenziali grava sull'impresa fornitrice (articolo 1, comma 5, lettera d), però tale trattamento retributivo non può essere inferiore a quello riconosciuto ai dipendenti di pari livello dell'impresa utilizzatrice (articolo 4, comma 2). Quest'ultima comunque risponde in via solidale in caso di inadempimento dell'impresa fornitrice (articolo 6, comma 3). Il lavoratore gode dei diritti sindacali sia nei confronti dell'impresa fornitrice sia di quella utilizzatrice (articolo 7).

Sotto il profilo sanzionatorio (articolo 10), vi è un espresso rinvio alla legge 23 novembre 1960, n. 1369, per l'ipotesi di intermediazione da parte di un soggetto non autorizzato oppure per le violazioni da parte dell'impresa utilizzatrice dei limiti posti dalla legge 196/97 all'articolo 1, commi 2, 3, 4 e 5. Il contratto temporaneo è trasformato in contratto a tempo indeterminato con l'impresa utilizzatrice nell'ipotesi di mancanza di forma scritta del contratto di fornitura. La stessa sanzione è prevista invece nei confronti dell'impresa fornitrice nel caso di difetto di forma scritta del contratto per prestazioni di lavoro temporaneo oppure in mancanza della clausola concernente la data di inizio e termine della missione. Il superamento dei limiti temporali originali o prorogati comporta un maggiore costo della prestazione per un massimo di dieci giorni. Oltre questo termine, il contratto si trasforma in contratto a tempo indeterminato con l'impresa utilizzatrice.

Una sanzione penale è prevista nell'ipotesi che si pretendano o si percepiscano compensi da parte del lavoratore per avviarlo a prestazioni di lavoro temporaneo, cui si aggiunge la sanzione amministrativa della cancellazione dell'impresa fornitrice dall'albo.

Lavoro portuale

L'articolo 8, legge 27 febbraio 1998, n. 30, di conversione del dl 30 dicembre 1997, n. 457, ha disposto alcune misure (da definire attra-

verso la contrattazione) tese a favorire la ricollocazione nel mercato del lavoro dei dipendenti in esubero nei porti di Genova, Trieste, Venezia e Napoli. In caso di insuccesso della ricollocazione, si prevede il ricorso al prepensionamento.

Imprese di navigazione

La riserva in favore dei marittimi italiani contenuta nell'articolo 318 del codice navale è stata profondamente rivista dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30, di conversione del dl 30 dicembre 1997, n. 457.

Innanzitutto, la norma codicistica è stata modificata dall'articolo 7 della legge 30/98, equiparando ai marittimi nazionali quelli provenienti da altri paesi dell'Unione europea e consentendo, per le navi adibite alla pesca marittima, che l'autorità marittima possa autorizzare, in caso di particolari necessità, che fino a metà dell'intero equipaggio sia composto da stranieri.

Inoltre, la riserva può essere derogata per via di accordo tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori per ciascuna nave da destinare esclusivamente ai traffici commerciali internazionali (articolo 2), che sia iscritta in uno speciale registro. Tali navi non possono effettuare servizi di cabotaggio (articolo 1). La riserva viene mantenuta per il comandante e per il primo ufficiale di bordo.

La legislazione italiana sul lavoro marittimo trova applicazione solo per i marittimi italiani o comunitari. Il rapporto di lavoro con i marittimi extracomunitari è regolato dalla legge scelta dalle parti o, in mancanza, dalla legge nazionale del marittimo. I contratti collettivi stipulati dai sindacati italiani possono, però, determinarne le condizioni economiche, salariali e assicurative (non normative) minime.

Enti lirici

In attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera b, della legge 15 marzo 1997, n. 59, il dlgs 23 aprile 1998, n. 134, ha continuato (si veda anche la precedente rassegna) l'opera di trasformazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate in fondazioni

con personalità giuridica di diritto privato. L'articolo 5 del decreto dispone che sia stipulato un contratto collettivo nazionale unico per queste fondazioni, che esso abbia a oggetto anche "la definizione degli organici funzionali" e che la stipulazione dello stesso sia subordinata all'approvazione dell'autorità di governo competente in materia di spettacoli, di concerto con il ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica.

Lo stesso articolo, al comma 2, esclude l'applicabilità delle norme sul raggiungimento dell'età pensionabile e prosecuzione del rapporto e dispone l'assicurazione contro gli infortuni del lavoro e malattie professionali del personale dipendente (anche se in modo non continuativo, purché non eccezionale o occasionale) che svolga la sua attività negli ambienti di cui all'articolo 1 del dpr 30 giugno 1965, n. 1124.

6. L'estensione ai soci di cooperative di produzione e lavoro di alcuni benefici tipici del lavoro subordinato prosegue: l'articolo 24 della legge 196/97 dispone l'intervento del Fondo di garanzia per il trattamento di fine rapporto e anche l'applicabilità della disciplina di cui agli articoli 1 e 2 del dlgs 80/92 in materia di tutela dei crediti dei lavoratori diversi dal suddetto trattamento in caso di insolvenza del datore di lavoro nell'ipotesi di assoggettamento delle imprese a procedure concorsuali o di infruttuosa esecuzione forzata. Il comma 2 dispone che per le cooperative non agricole si applica la normativa sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, nonché, per quelle edili, il relativo trattamento speciale di disoccupazione.

Inoltre, il comma 4 dell'articolo 24 ha esteso la disciplina sull'indennità di mobilità ai soci delle cooperative appartenenti ai settori produttivi inclusi nel suo campo di applicazione.

7. L'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, all'interno di un più ampio e complesso disegno riformatore dell'intera pubblica amministrazione, ha delegato il governo a modificare l'assetto normativo del lavoro pubblico disegnato dall'ancora recente dlgs 3 febbraio 1993, n. 29, emanato in forza della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421. Questa delega è stata esercitata con i dlgs 4 novembre 1997, n. 396; 31 marzo 1998, n. 80; 29 ottobre 1998, n. 387.

Sotto alcuni profili, questi nuovi interventi legislativi rappresentano un perfezionamento della precedente riforma, aggiustando alcuni a-

spetti che l'esperienza applicativa aveva mostrato come problematici; sotto altri, invece, si tratta di vere modifiche di impianto. Va, comunque, segnalato, che la tecnica normativa utilizzata è quella della novella al testo del dlgs 29/93. Per comodità del lettore, dunque, qui di seguito le norme citate saranno indicate con il numero dell'articolo di quest'ultimo testo normativo, ovviamente come modificato dagli interventi del 1997-98.

Aspetti generali

È stato esteso l'ambito della cosiddetta privatizzazione. Dal punto di vista soggettivo è stato, infatti, esteso ai dirigenti generali.

Ma, ancora più importante, è l'estensione delle materie oggetto dell'operazione. Nel testo originario della riforma, rimaneva soggetta alla normativa pubblicistica l'attività organizzativa della pubblica amministrazione, mentre ciò che atteneva alla gestione dei rapporti di lavoro era, in linea di principio, assoggettato alle regole del diritto privato. Oggi, invece, la pubblica amministrazione procede con atti amministrativi sulla base dei principi fissati dalla legge solo a definire le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; a individuare gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; a determinare le dotazioni organiche complessive (articolo 2). Tutte le altre misure organizzative, ivi compresi gli atti di gestione dei rapporti di lavoro, sono assunte "con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro" (articolo 4).

Per fronteggiare eventuali interventi normativi contraddittori con la riforma, l'articolo 2 dispone che tali interventi siano derogabili dal successivo contratto collettivo, salvo che la legge non disponga diversamente. Se, invece, l'intervento normativo ha un contenuto economico, e sempre salva diversa disposizione, lo stesso cessa di avere efficacia con la stipulazione del successivo contratto collettivo e le relative disponibilità finanziarie vanno a incrementare le risorse a disposizione della contrattazione collettiva.

Altre importanti innovazioni, che qui si possono solo segnalare, riguardano il rapporto di lavoro dei dirigenti e il ruolo di questi nell'am-

ministrazione statale (articoli 13 ss); la mobilità individuale e collettiva del personale tra le amministrazioni (articoli 33, 35 e 35 bis); le mansioni e la possibilità di variarle (articolo 56); le incompatibilità e il cumulo degli impieghi e degli incarichi (articolo 58); la possibilità di reclutare il personale attraverso "forme contrattuali flessibili", secondo le previsioni dei contratti collettivi nazionali (articolo 36, comma 7).

L'articolo 44, legge 449/97, infine, detta una disciplina specifica degli effetti sul personale della dismissione di attività pubbliche ritenute non essenziali.

La contrattazione collettiva

Le regole sulla contrattazione collettiva sono state profondamente modificate.

Dal lato della pubblica amministrazione datrice di lavoro, le direttive all'Aran del governo per la contrattazione nazionale sono sostituite da un potere di indirizzo attribuito alle pubbliche amministrazioni interessate e rappresentate, da esercitare attraverso un comitato di settore. Per le questioni comuni a più comparti, viene istituito un organismo di coordinamento dei diversi comitati di settore (articoli 46, comma 1, e 51, comma 1). L'autorizzazione del governo alla sottoscrizione del contratto da parte dell'Aran è invece sostituita da un parere favorevole del comitato di settore (articolo 51, comma 3). Abrogata l'autorizzazione governativa, il controllo della Corte dei conti si svolge, oggi, solo sulla congruità della quantificazione degli oneri contrattuali operata dall'Aran (articolo 51, commi 4 ss.)

Dal lato dei lavoratori, viene prevista come obbligatoria la formazione, per via elettiva, delle rappresentanze sindacali unitarie (articolo 47, commi 3 ss). Un sindacato può anche rinunciare a presentare proprie liste, ma è fortemente disincentivato a farlo; infatti, viene ammesso alle trattative per il contratto nazionale il sindacato che abbia un indice di rappresentatività pari al 5%, come media tra due percentuali: il numero degli iscritti sul totale dei lavoratori iscritti ai sindacati e il numero dei voti ottenuto nelle elezioni per le Rsu sul totale dei voti espressi in queste votazioni (articolo 47 bis). La mancata partecipazione alle ele-

zioni, azzerando il secondo addendo, rende difficile la realizzazione dell'indice minimo di rappresentatività e l'esclusione dal tavolo della trattativa per il contratto nazionale produrrebbe l'effetto di far perdere a quel sindacato anche il diritto a costituire una propria rappresentanza sindacale aziendale ai sensi dell'articolo 19 della legge 300/70, con i connessi diritti sindacali (articolo 47, comma 2).

Il sistema contrattuale trova il suo perno nel contratto nazionale di comparto; i comparti sono determinati mediante appositi accordi tra l'Aran e le confederazioni maggiormente rappresentative; per i dirigenti viene costituita un'area contrattuale autonoma, relativa a uno o più comparti (articolo 45, comma 3). Comunque, durata dei contratti, struttura contrattuale e rapporti tra i differenti livelli sono determinati dalla stessa contrattazione collettiva "in coerenza con il settore privato". Con una certa dose di contraddittorietà, la norma prescrive anche che ciascuna amministrazione deve attivare un autonomo livello di contrattazione cui, nei limiti del proprio bilancio, può apportare nuove risorse e, contemporaneamente, che la contrattazione integrativa che violi le regole poste dal contratto nazionale sia nulla (comma 4): quindi, da un lato, si è consentito un accentuato decentramento del sistema contrattuale, dall'altro questo decentramento deve rigorosamente muoversi all'interno delle regole stabilite dal contratto nazionale.

I soggetti e le procedure della contrattazione integrativa di secondo livello sono, quindi, determinati dal contratto nazionale, però non può essere pretermessa la rappresentanza sindacale unitaria (articolo 47, comma 7).

La giurisdizione

Il dlgs 80/98 ha riformato profondamente anche la materia della giurisdizione delle controversie in materia di lavoro pubblico. Innanzitutto, ha risolto il busillis della fase transitoria: l'articolo 45 del decreto, infatti, ha fissato al 30 giugno 1998 il trapasso dalla giurisdizione amministrativa a quella ordinaria, adottando però un criterio oggettivo di gradualità: tutte le questioni attinenti al periodo precedente rimangono nella giurisdizione amministrativa. Tali questioni, però, devono essere proposte, a pena di decadenza, entro il 25 settembre 2000.

L'articolo 68 dispone che la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria si estenda oggi su tutte le controversie, sia individuali che collettive, del lavoro pubblico, ivi comprese quelle attinenti l'assunzione al lavoro, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la relativa responsabilità, le indennità di fine rapporto comunque denominate. Rimangono, invece, alla giurisdizione amministrativa le controversie relative ai concorsi per l'assunzione (non, quindi, quelle relative ai cosiddetti concorsi interni), nonché, in via di giurisdizione esclusiva, quelle relative al personale che rimane a statuto pubblicistico. Il giudice ordinario può conoscere anche degli atti amministrativi che incidono sulla controversia sottoposta alla sua cognizione, disapplicandoli ove li ritenga illegittimi. Va segnalato, per l'importanza pratica del problema, che l'estensione del trasferimento di giurisdizione anche alle controversie collettive ha risolto l'antico problema dell'esperibilità dell'azione per condotta antisindacale nei confronti della pubblica amministrazione.

Il legislatore delegato ha adottato alcuni accorgimenti per la gestione del contenzioso di massa: nel caso la decisione della controversia dipenda dalla soluzione di questioni attinenti all'efficacia, alla validità o all'interpretazione di clausole di contratti collettivi nazionali, il giudice deve fissare una nuova udienza di discussione non prima di 120 giorni, nel corso dei quali i soggetti sottoscrittori del contratto possono tentare di raggiungere l'accordo della cosiddetta interpretazione autentica (in realtà, di transazione collettiva) di cui all'articolo 53. Nel caso l'accordo sia raggiunto, con norma di incerto significato e, soprattutto, di costituzionalità molto dubbia, si dispone che l'accordo stesso "sostituisce la clausola in questione sin dall'inizio della vigenza del contratto". In caso contrario, il giudice decide con sentenza sulla questione pregiudiziale attinente alla clausola contrattuale e la sentenza è impugnabile solo immediatamente in cassazione (articolo 68 bis): infatti, con altra disposizione, il legislatore ha stabilito che la violazione o falsa applicazione delle norme dei contratti collettivi nazionali possano essere oggetto dell'impugnazione per cassazione (articolo 68, comma 5).

Sempre al fine di (tentare di) deflazionare il contenzioso, le controversie in materia sono sottoposte alla condizione di procedibilità del tentativo obbligatorio di conciliazione previsto dai contratti collettivi ovvero disciplinato dagli articoli 69 e 69 bis; inoltre, chi concilia una

controversia in nome e per conto della pubblica amministrazione in adesione alla proposta della commissione di conciliazione o del giudice ai sensi dell'articolo 420 cpc non è soggetto a responsabilità amministrativa (articolo 69 bis, comma 8).

Tempo parziale

L'articolo 6 della legge 28 maggio 1997, n. 79, di conversione con modifiche del dl 28 marzo 1997, introduce una sanzione (ulteriore, rispetto a quelle derivanti da eventuali violazioni tributarie e contributive) per i soggetti pubblici e privati che si avvalgano di prestazioni di lavoro subordinato o autonomo rese da pubblici dipendenti che non abbiano optato per il tempo parziale ovvero non abbiano ottenuto la prescritta autorizzazione.

Il comma 4 dello stesso articolo dispone che coloro che abbiano optato per il tempo parziale possano sempre ritornare, anche in soprannumero, al tempo pieno alla scadenza del biennio dall'opzione o secondo le successive scadenze previste dai contratti collettivi. L'articolo 39, comma 27, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, ha esteso questa norma al personale delle regioni e degli enti locali. Altra norma di incentivazione del ricorso al tempo parziale è nel comma 25 dello stesso articolo e nel dm 29 luglio 1997, n. 331, che dispone, in questa ipotesi, una deroga al divieto di cumulo del trattamento pensionistico e del trattamento retributivo.

Telelavoro

L'articolo 4 della legge 16 giugno 1998, n. 191, prevede l'utilizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni di prestazioni di lavoro a distanza (o telelavoro), delegando a un successivo regolamento la disciplina della materia.

Alla contrattazione collettiva viene demandato l'adeguamento della disciplina normativa ed economica a tale tipologia di prestazione lavorativa.

8. Al fine di deflazionare il contenzioso in materia di lavoro, gli interventi normativi in materia di lavoro pubblico, su un piano generale e non limitato alle controversie su queste materie, hanno rafforzato il tentativo obbligatorio di conciliazione e promosso forme di arbitrato volontario previste dai contratti collettivi, sia modificando o introducendo gli articoli 410, 410 bis, 412, 412 bis, 412 ter del codice di procedura civile, sia con i dlgs 80/98 e 387/98.

9. L'articolo 47 della legge 6 marzo 1998, n. 40, aveva conferito mandato al governo di redigere un Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero che coordinasse le norme della stessa legge 40/98 e le norme non abrogate della precedente legislazione.

Tale delega è stata esercitata con il dlgs 25 luglio 1998, n. 286. Il titolo III del decreto è dedicato alla disciplina del lavoro. Come in passato, il fondamento giuridico dell'ingresso regolare del lavoratore extracomunitario è nella programmazione dei flussi d'ingresso, anche se l'attuale meccanismo è un po' più articolato. Infatti, esso prevede anche intese bilaterali fra l'Italia e i paesi di provenienza degli stranieri; questi accordi possono prevedere la costituzione di liste di prenotazione per l'ingresso per motivo di lavoro subordinato, anche stagionale. L'attenzione alla disciplina dell'ingresso e reingresso per lavoro stagionale è una delle novità più rilevanti (articolo 24), così come una maggiore attenzione viene data al lavoro autonomo (articolo 26). È un'assoluta novità la prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro (articolo 23), secondo le modalità previste dal regolamento di attuazione; tale garanzia dovrebbe consentire l'ingresso in Italia dello straniero in cerca di occupazione.

Allo stato, le maggiori difficoltà nell'attuazione del testo unico derivano dal ritardo nell'emanazione del regolamento di attuazione (articolo 1, comma 6). Infatti, il legislatore ha optato per una normativa di principio, demandando quella di dettaglio al regolamento.

Una sorta di sanatoria è stata realizzata per gli extracomunitari presenti in Italia irregolarmente prima del 27 marzo 1998, utilizzando la programmazione dei flussi in ingresso. Inoltre con il dpcm 6 agosto 1998 sono state emanate disposizioni per l'adeguamento di alcune tipologie di permessi di soggiorno per motivi umanitari alla legge 40/98.

10. Nel biennio trattato prosegue l'attività regolamentare in materia di sicurezza e salute sul lavoro: il dm 16 gennaio 1997 individua i contenuti minimi della formazione dei soggetti che possono svolgere direttamente i compiti propri del responsabile del servizio di protezione e prevenzione; il dpcm 14 ottobre 1997 individua le attività comportanti rischi particolarmente elevati per le quali la vigilanza può essere esercitata dagli ispettorati del lavoro; il dpcm 5 dicembre 1997 individua criteri per la costituzione di comitati di coordinamento regionali per l'uniformazione dell'attuazione delle norme in materia; il dm 10 marzo 1998 individua i criteri generali di sicurezza antincendio e per gestione dell'emergenza nei luoghi di lavoro; il dm 16 marzo 1998 fissa le modalità con le quali i produttori di particolari attività industriali a rischio rilevante debbono informare, addestrare ed equipaggiare coloro che in esse lavorano; il dm 5 agosto 1998, n. 363, e il dm 29 settembre 1998, n. 382, dispongono i regolamenti che adeguano la normativa del dlgs 626/94 alle particolari esigenze rispettivamente delle istituzioni universitarie e degli istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado. Infine la legge comunitaria 1995-97 (legge 24 aprile 1998, n. 128) autorizza il governo all'emanazione di ulteriori normative settoriali in materia.

LE CONDIZIONI GENERALI

Le retribuzioni

1. Il mondo del lavoro dipendente rappresenta circa il 70% del lavoro complessivamente rilevato dall'Istat in Italia (regolare e irregolare), quota che è rimasta sostanzialmente stabile negli ultimi dieci anni, semmai con una lieve tendenza all'aumento. Rispetto a paesi di paragonabile grado di sviluppo, si tratta di una quota relativamente bassa, ma che rappresenta, pur sempre, la stragrande maggioranza del mondo del lavoro. L'andamento delle retribuzioni - che nel nostro lavoro consideriamo al lordo delle trattenute fiscali e previdenziali - è quindi tuttora in grado di incidere sui livelli di benessere di una buona parte del paese.

La consapevolezza dei risultati fondamentali garantiti dalla politica dei redditi e dall'accordo del 23 luglio è all'origine del nuovo "Patto sociale" siglato il 22 dicembre del 1998 tra parti sociali e il governo (al tavolo della firma erano presenti 35 organizzazioni in rappresentanza delle imprese di ogni dimensione e settore, pubbliche e private ecc.), l'evento di maggiore significato e interesse sindacale del periodo 1998-99. A questa conclusione positiva si è giunti dopo una discussione durata un anno - spesso con toni aspri - sulla riconferma o meno del sistema di relazioni industriali definito con l'accordo del 23 luglio 1993 e confermate dal "Patto per il lavoro" del settembre 1996.

Il governo D'Alema - succeduto a quello Prodi - scelse di fare del rilancio della concertazione, intorno alla questione dello sviluppo e dell'occupazione - tanto a livello italiano che europeo - uno degli elementi fondanti della politica economica e sociale del suo governo. D'altra

parte, già ai primi di settembre del 1998, l'allora ministro del Tesoro Ciampi (oggi presidente della Repubblica, proprio per il suo ruolo fondamentale nel risanamento dell'economia italiana e nell'ingresso dell'Italia nell'Uem) aveva lanciato la proposta di un nuovo "patto sociale" tra governo e parti sociali con al centro, non più il risanamento ma il problema oggi più urgente per l'economia italiana ed europea: l'occupazione.

Sulla capacità di crescita dell'economia italiana ha continuato a proiettarsi l'enorme sforzo di risanamento e disinflazione effettuato per raggiungere il traguardo dell'ingresso fin dalla prima fase nell'Uem e nello stesso tempo gli effetti sulla congiuntura europea della crisi dei mercati asiatici della scorsa estate (la crescita dell'economia mondiale, più 2,2%, si è dimezzata rispetto all'anno precedente). Il nostro paese è stato, infatti, quello che ha registrato il più basso tasso di crescita in Europa: l'1,4%, rispetto al 2,8% della media europea e ad una previsione del 2,5%, dello stesso governo italiano.

Ciononostante, i parametri fondamentali della finanza pubblica sono rimasti sotto controllo e coerenti con quelli previsti per l'ingresso nell'Uem: il deficit pubblico si è confermato al 2,7%, la spesa per interessi sul debito pubblico al 7,5% del Pil e il tasso di inflazione all'1,8% (si tenga conto che ancora nel 1995 il deficit pubblico era al 7,7%, il tasso di inflazione al 5,5% e la spesa per interessi era arrivata all'11,2%).[1]

Questo lo scenario del nuovo patto sociale del 22 dicembre 1998, poi ratificato dopo la consultazione positiva con i lavoratori l'1 febbraio del 1999.

I pilastri del nuovo patto sono sostanzialmente due:

a. la riconferma del sistema di relazioni industriali e di regole della contrattazione collettiva definite con l'accordo del luglio 1993;

b. la riconferma e lo sviluppo dell'insieme delle politiche per lo sviluppo dell'occupazione già definite nell'accordo del 1993 e nel patto per il lavoro del 1996, nella consapevolezza che se la politica dei redditi aveva svolto un ruolo essenziale nelle politiche di risanamento e disinflazione che avevano consentito l'ingresso del nostro paese nell'Uem, le promesse di quei patti per quanto riguarda la crescita dell'occupazione non erano state mantenute.

1 Relazione sull'andamento dell'economia nel 1998 e aggiornamento delle Previsioni per il 1999, ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, 18 marzo 1999.

Ben presto, però, è risultato chiaro che la firma del nuovo patto, se aveva evitato un difficile scontro sociale in una fase che restava molto delicata per l'economia e la politica italiana, era lungi dall'aver risolto tutti i problemi, sia per quanto concerneva le relazioni industriali che le scelte di politica economica.

Sono, infatti, restati a lungo "in sofferenza", nonostante fossero tutti scaduti da diversi mesi, alcuni importanti contratti nazionali: in particolare, quello metalmeccanico che nel nostro paese ha sempre assunto una grande importanza politica, di segnale all'economia tutta intera; ma anche quelli di settori come il credito, i trasporti, e il commercio al dettaglio, tutti settori attraversati da rilevanti processi di ristrutturazione.

Nel complesso, alla fine dei primi quadrienni di applicazione del "patto sociale" del luglio 1993 nei diversi settori contrattuali si può constatare una tenuta del potere d'acquisto sui livelli del 1994 delle retribuzioni di fatto in rapporto all'inflazione media, e un aumento anche rispetto al 1993 relativamente al deflatore tradizionale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, e una sostanziale tenuta - sempre in rapporto a tale indice - di quelle contrattuali sempre sui livelli del 1993.

Queste dinamiche sono state l'effetto di una sostanziale applicazione delle regole fondamentali del patto[2] sia per quanto concerne i rinnovi dei contratti nazionali - nel corso del primo ciclo di applicazione delle nuove regole previste dal patto sono stati rinnovati i contratti della quasi totalità dei lavoratori dipendenti - che per lo sviluppo della contrattazione di secondo livello[3] che secondo la maggioranza delle stime ha riguardato (almeno nell'industria) il 40% dei dipendenti e per la maggior parte nelle aree del Centro Nord del paese (in realtà, se ci si limita a quest'area e alle imprese con più di 50 dipendenti, i lavoratori coperti dalla contrattazione di secondo livello risultano la grande maggioranza di quelli interessati).

2 G. D'Aloia, ibidem; Autori vari, Concertazione, relazioni industriali e politica economica: il modello italiano. Una verifica empirica dei risultati, a confronto con i modelli di letteratura e degli altri paesi europei, Monitor lavoro, ricerca effettuata per conto dell'Osservatorio sul mercato del lavoro del ministero del Lavoro e della Previdenza sociale.

3 Commissione per la verifica del Protocollo del luglio 1993, Relazione finale.

Tra la fine del 1997 e il 1998 si concludeva il primo ciclo dei contratti nazionali sotto le nuove regole previste dall'accordo del luglio 1993.[4] Lo scorso anno, sono già stati rinnovati i principali ccnl del settore pubblico e privato che erano scaduti entro la fine del 1997, per circa 2,2 milioni di dipendenti.

Per il 1999, i lavoratori interessati dai rinnovi contrattuali sono circa 7 milioni.[5] Di questi, una parte (per circa 800 mila dipendenti) riguarda contratti scaduti al 31 dicembre 1997 (bancari, poste, aziende di Stato e assicurazioni) e circa 2,2 milioni scaduti il 31 dicembre 1998. A questi si aggiungono altri 4 milioni, circa, di lavoratori con il contratto in scadenza nel 1999.

Uno degli effetti più significativi della politica dei redditi realizzata con l'accordo del luglio 1993, è stata la radicale attenuazione delle differenze inter e intra settoriali nella dinamica retributiva che aveva invece caratterizzato gli anni Ottanta.

Il primo quadriennio di applicazione del Protocollo si è tradotto in un modello-sistema di relazioni industriali che è stato definito di "decentramento centralizzato".[6] La sua peculiarità sembra, infatti, da rintracciare - contrariamente ai presupposti fondamentali della letteratura tradizionale sui patti neocorporativi[7] - nella capacità di questo sistema di coniugare un coordinamento centralizzato della contrattazione collettiva, con un decentramento delle relazioni industriali a livello micro, pur all'interno di un quadro di criteri-obiettivi condivisi tra i soggetti della concertazione tripartita (inflazione programmata, produttività-competitività, risanamento dell'economia italiana ecc.) e con un rapporto di legittimazione tra organizzazioni centrali, membri e lavoratori, garantito dalle nuove regole sulla rappresentanza[8] e da procedure democratiche (consultazioni e referendum), non previste dalle teorie neocorporative.

---

4 Secondo queste regole i contratti nazionali hanno una durata quadriennale per la parte normativa e una biennale per la parte retributiva: nel quadriennio entrambe le scadenze sono state rispettate per la totalità dei lavoratori.

5 Banca dati Monitor lavoro.

6 Commissione, op. cit.

7 P. Schmitter, in: Organizing interests in Western Europe, Cambridge University Press, 1981.

8 M. Regini, Le implicazioni teoriche della concertazione italiana, in "Giornale di diritto del lavoro e di Relazioni industriali", n. 4, 1996.

La prima fase di applicazione del Protocollo ha prodotto una stabilizzazione di questo nuovo sistema di relazioni industriali e di regole della contrattazione collettiva caratterizzato da rapporti tra le parti ispirati da una logica cooperativa (diversamente dal passato, com'è dimostrato, tra l'altro, dalla caduta verticale dei tassi di conflittualità, che si conferma anche nei primi mesi del 1998), tanto da poter giudicare questo il risultato più rilevante del Protocollo di luglio, al di là delle possibili forme che le regole e le prassi concertative assumeranno in futuro.[9]

Già nella contrattazione nazionale e ancora di più in quella decentrata, l'applicazione del Protocollo aveva evidenziato una certa flessibilità e capacità di adattamento alle diverse specificità settoriali e d'impresa. Nei rinnovi nazionali in molti casi - in particolare nei settori dell'impiego pubblico (dove si è registrato già dal 1990 un consistente contenimento della dinamica salariale) o in quelli che hanno attraversato crisi settoriali (costruzioni, agricoltura) - si sono registrati ritardi consistenti e, spesso, la dinamica retributiva non è stata sufficiente a garantire il potere d'acquisto; in molti importanti contratti si sono concordati periodi di vigenza superiore ai quattro anni previsti. Sono esiti che dimostrano una capacità della stessa contrattazione nazionale di adeguarsi alle situazioni specifiche dei rapporti tra le parti.

La contrattazione di secondo livello si caratterizza, da una parte, per una sensibile estensione dei premi di risultato (la forma assunta nella nostra realtà dai modelli di profit o di gain sharing o di partecipazione finanziaria), anche se ne viene rilevata la modesta entità[10] rispetto alle retribuzioni di fatto - che trova conferma anche nei dati della grande industria - e, dall'altra, per una significativa capacità di differenziare modelli e contenuti delle soluzioni contrattate a seconda delle diverse tradizioni e caratteristiche strutturali dei settori e anche delle imprese, nonché per la conferma della capacità di contrattare i processi di riorganizzazione e flessibilizzazione dei regimi d'orario già sperimentata nella seconda metà degli anni Ottanta. Quella che era stata allora definita la microconcertazione adattiva.[11]

---

9 B. Manghi, La concertazione da riformare: economisti divisi, in "Il Sole 24 Ore", 19 maggio 1998.

10 Commissione per la verifica del Protocollo del luglio 1993, Relazione finale.

11 M. Regini, op. cit.

Le caratteristiche fondamentali[12] della contrattazione di secondo livello nelle grandi e medio-grandi imprese anni Novanta sono le seguenti:

a. la contrattazione difensiva[13] - che aveva svolto un ruolo rilevante nel 1991-93 - si riduce drasticamente;

b. la contrattazione della flessibilità funzionale interessa circa il 60% delle aziende[14] in entrambi i periodi (con un lieve calo nel secondo);

c. una quota dello stesso ordine di grandezza, ma in forte aumento nel secondo periodo (in applicazione, quindi, dell'accordo del luglio 1993), ha riguardato la contrattazione acquisitiva[15] e in particolare dei Premi di risultato (gli schemi di gain, di profit o di risk sharing, nell'esperienza italiana).

Inoltre, tranne che per le materie relative alla contrattazione difensiva, tutte le altre materie della contrattazione risultano in aumento nel periodo 1994-96, quindi dopo l'accordo del luglio 1993. In particolare, insieme al trattamento economico, risultano in crescita quelle relative ai modelli partecipativi, ai contratti atipici, all'orario di lavoro, alla formazione professionale, all'ambiente di lavoro: questo segnala un miglioramento complessivo della qualità della contrattazione e - anche se gli schemi di salario variabile si sono caratterizzati prevalentemente come

12 I grafici si riferiscono alle imprese di medio-grande dimensione dell'industria manifatturiera che hanno effettuato della contrattazione a livello d'impresa nel periodo considerato: per l'insieme esaminato nella ricerca, si tratta di 500 imprese e 1.500 accordi; vedi Autori vari, Concertazione, relazioni industriali e politica economica: il modello italiano. Una verifica empirica dei risultati, a confronto con i modelli di letteratura e degli altri paesi europei, Monitor lavoro.

13 Quella che riguarda materie relative alla gestione delle eccedenze (Cassa integrazione, indennità di mobilità, prepensionamenti ecc; vedi Autori vari, Concertazione, relazioni industriali e politica economica: il modello italiano. Una verifica empirica dei risultati, a confronto con i modelli di letteratura e degli altri paesi europei, Monitor lavoro; sez. quinta - allegati, cap. 5.3).

14 Autori vari, Concertazione, relazioni industriali e politica economica: il modello italiano. Una verifica empirica dei risultati, a confronto con i modelli di letteratura e degli altri paesi europei, Monitor lavoro; sez. quarta, cap. 4.1, La contrattazione decentrata.

15 Ibidem.

schemi di gain o di profit o di risk sharing, un modello di partecipazione finanziaria[16] - dello stesso clima partecipativo.[17]

Complessivamente, quindi, la contrattazione di secondo livello non si è caratterizzata come prevalentemente acquisitiva, ma si è mostrata capace di garantire una mediazione tra esigenze dei lavoratori e delle imprese, uno strumento importante nella innovazione organizzativa delle imprese, nella gestione del rapporto con i lavoratori, nella ricerca di un approccio più collaborativo e partecipativo della contrattazione e delle relazioni industriali.

Il Protocollo ha mostrato, inoltre, una rilevante capacità di diffondere a livello territoriale il modello e le pratiche concertative tripartite - sui terreni dello sviluppo e delle condizioni contrattuali per favorirlo - attraverso la diffusione dei Patti territoriali e dei Contratti d'area, così come, con la diffusione della contrattazione territoriale nell'artigianato e in numerosi distretti industriali (e, anche, con quella provinciale in agricoltura e nell'edilizia), degli strumenti e pratiche bilaterali, in particolare sul terreno della formazione e dell'intervento sul mercato del lavoro; pratiche sulle quali esisteva, d'altra parte, un ampio retroterra di esperienze (la gestione dei contratti di formazione lavoro, le Commissioni - nazionale e regionali - per l'impiego ecc.).

16 F. Fabbri, Il premio di risultato: genesi e contrattazione nazionale, Università di Ferrara, facoltà di Economia, dipartimento di Economia, Progetto Murst infrastrutture, competitività, livelli di governo: dall'economia italiana all'economia europea, aprile 1999; F. Fabbri, P. Pini, La contrattazione decentrata in Emilia Romagna: banca dati e caratteristiche della contrattazione, ibidem; F. Fabbri, M. Melotti, P. Pini, Risultati dell'indagine sulle modalità contrattuali del premio di risultato nelle imprese dell'Emilia-Romagna, ibidem; G. Cainelli, F. Fabbri, P. Pini, Il premio di risultato in Emilia-Romagna: modalità contrattuali e determinanti, ibidem.

17 G. D'Aloia, La contrattazione aziendale negli anni Novanta: un'analisi su scala nazionale per alcune categorie dell'industria, Working paper, seminario su "La contrattazione decentrata del salario: che cosa è cambiato con l'accordo del 1993?", 1° giugno 1999, seminario organizzato da Lavoro e relazioni industriali e Aiel; A. Lizzeri, I. Regalia, Le relazioni industriali nelle imprese Lombarde. 1996-98. Indagine svolta dall'Ires Lombardia, 16 giugno 1999;

I Patti territoriali e i Contratti d'area affidano, infatti, alle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative la possibilità di definire eventuali deroghe alle norme dei contratti nazionali, sulla base della contrattazione di concreti progetti di sviluppo che coinvolgano tutti gli attori sociali e istituzionali interessati. Ci pare che questi sviluppi possano essere interpretati, come una forma di "clausole d'apertura" introdotte dai contratti di categoria in Germania, che prevedono - in casi di crisi e di minacce all'occupazione - la possibilità di derogare ai minimi contrattuali, entro regole definite, sulla base di un accordo con i sindacati interessati.[18]

2. La figura 1 riporta l'andamento delle retribuzioni lorde per unità standard di lavoro dipendente in termini reali (a prezzi 1998). Il deflatore utilizzato è quello del deflatore implicito della spesa delle famiglie, derivato come i dati sulle retribuzioni dalla Contabilità nazionale che appare più adatto a deflazionare le retribuzioni di fatto, soprattutto nel medio lungo periodo (si veda il successivo paragrafo 3 Come deflazionare i salari?) del tradizionale indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. Le tendenze si delineano con nettezza, una fase espansiva a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta cui segue un lungo periodo di ripiego (fino al 1995), poi una contenuta fase di ripresa interrotta, nel 1998, da una apparente stabilizzazione. Nel comparto manifatturiero, preso a esempio del mondo "privato", la fase espansiva è meno accentuata e più diluita nel tempo, un po' più marcata invece la fase di ripresa.

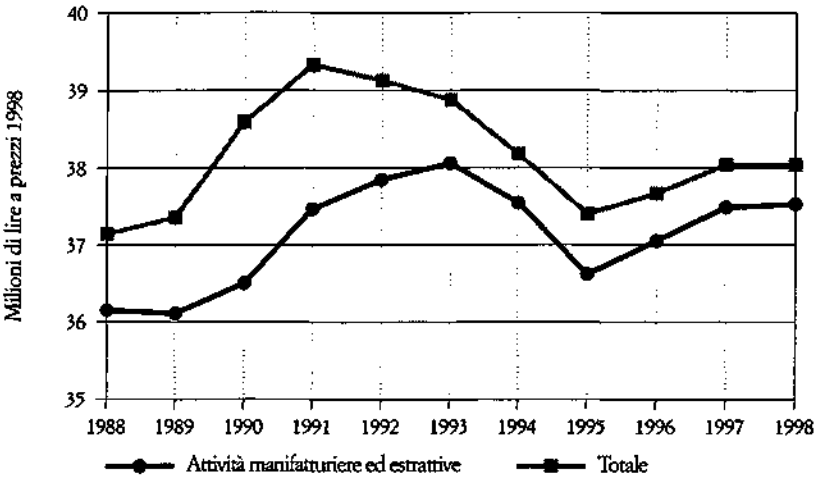
Sul fronte dell'occupazione (figura 2), le dinamiche non si presentano troppo distanti da quelle viste per le retribuzioni; come nota positiva, l'incremento dell'occupazione prosegue nel 1998, quando le retribuzioni segnano il passo.

A completamento dei grafici riportati sopra, le seguenti tabelle forniscono un dettaglio settoriale e una puntuale quantificazione degli andamenti di retribuzioni e occupazione. Nello sforzo di facilitare la lettura delle tabelle, nonché per fornire una sorta di chiave interpretativa, i settori sono stati "accorpati" in funzione delle dinamiche retributive riscontrate nei dati della nuova Contabilità nazionale elaborata dall'Istat.

---

18 Il rischio che sembra emergere è piuttosto quello della farraginosità delle procedure, della difficoltà del coordinamento e, quindi, della selezione delle priorità sulla base di chiare scelte strategiche. Così come risulta opportuna una capacità di valutazione del rapporto costi-risultati delle misure e degli investimenti realizzati.

Figura 1 - Retribuzioni deflazionate. Retribuzioni annue lorde in milioni di lire a prezzi 1998



Fonte: elaborazioni di Monitor lavoro su dati Istat.

Nella tavola 1 riportiamo le variazioni percentuali in termini reali[19] delle retribuzioni per il periodo 1988-98 e per quattro sottoperiodi - 1988-91, 1991-93, 1993-95 e 1995-98 - costruiti in base a "fasi" grosso modo omogenee (vedi figura 1). Il periodo 1988-91 costituisce un intervallo di generale crescita delle retribuzioni, in particolare pubbliche; nel 1991-93 si assiste invece a una prima flessione nei servizi, sia nel pubblico impiego che in gran parte del settore privato, mentre prosegue la crescita nell'area manifatturiera; negli anni tra il 1993 e il 1995 la flessione è quasi generalizzata; nel periodo più recente, infine, si assiste a un recupero diffuso.

19 Deflazionate sempre, come gli altri dati derivanti dalla Contabilità nazionale, con il deflatore implicito dei consumi delle famiglie.

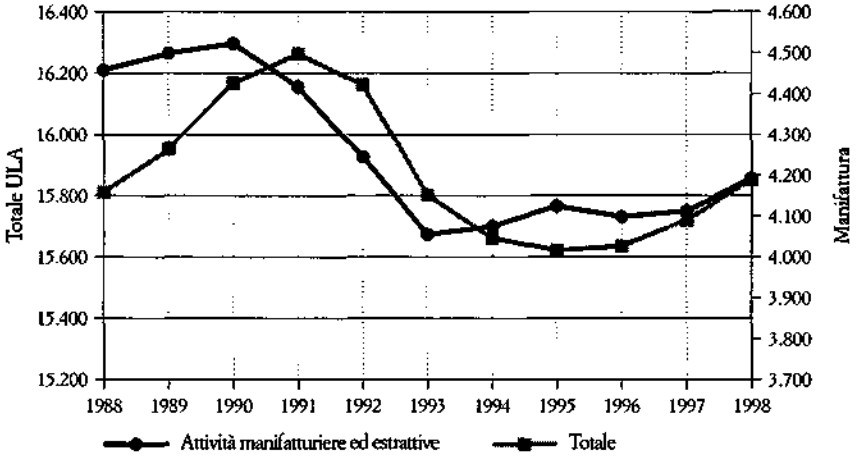
Per consentire un confronto con i dati occupazionali, la tavola 3 contiene le variazioni corrispondenti delle unità standard di lavoro dipendente ("anni-uomo").

I settori legati al "ciclo della spesa pubblica" - i comparti pubblici veri e propri (incluso il personale militare), i Trasporti e comunicazioni, le Costruzioni, l'Energia elettrica, Gas e acqua - sono caratterizzati da un forte incremento delle retribuzioni a cavallo dei due decenni e da una successiva netta flessione fino a metà anni Novanta (tavola 1). Nell'ultimo triennio la ripresa interessa i settori più propriamente pubblici, mentre continua il calo nei Trasporti e comunicazioni, e riprende nell'Energia elettrica (stabili le Costruzioni). Se si guarda all'intero periodo sotto osservazione (1988-98) i settori citati hanno fatto registrare un aumento delle retribuzioni di fatto del 2-3% quindi intorno alla media dell'intera economia, se si esclude la pubblica amministrazione "in senso stretto", dove, grazie anche al discreto andamento dell'ultimo triennio, tale incremento sfiora il 6%.

I comparti del terziario "privato", Commercio e settore finanziario, presentano nei segni delle variazioni un andamento analogo, che coincide con quello del settore pubblico "allargato"; le variazioni sono però molto più contenute rispetto a quelle "pubbliche". Il Commercio, comunque, a differenza del Credito-assicurazioni (che conosce una sia pur modesta flessione), chiude il decennio con un saldo attivo di ammontare analogo a quello della pubblica amministrazione.

L'industria manifatturiera e l'area del terziario avanzato e dei servizi alle imprese (Informatica, attività immobiliari, noleggio, ricerca, altre attività professionali e imprenditoriali) fanno registrare un andamento negativo solo in uno dei sottoperiodi considerati, il 1991-93. Le variazioni sono per tali comparti di valore assoluto abbastanza contenuto. Nel complesso del periodo, il guadagno delle retribuzioni manifatturiere è relativamente consistente, mentre per i servizi alle imprese e professionali l'incremento è di mezzo punto inferiore a quello medio. Dal punto di vista occupazionale, il declino "storico" dell'occupazione nella manifattura si arresta nel 1993, e rispetto ad allora recupera circa 3,5 punti percentuali; il terziario avanzato fa registrare l'incremento percentuale più rilevante tra i settori considerati, e, elemento che può essere interessante, tale incremento si concentra all'inizio e alla fine del periodo considerato, con una stasi tra il 1991 e il 1995.

Figura 2 - Occupazione dipendente. Unità di lavoro dipendenti in migliaia



Fonte: elaborazioni di Monitor lavoro su dati Istat.

Tavola 1 - Variazioni percentuali delle retribuzioni lorde in termini reali nei periodi indicati

	1988-91	1991-93	1993-95	1995-98	1988-98
Agricoltura	-3,9	3,5	-5,5	-2,7	-8,5
Attività manifatturiere ed estrattive	3,6	1,6	-3,8	2,5	3,8
Informatica, ricerca, attività professionali e imprenditoriali	1,3	1,4	-0,9	0,2	1,9
Alberghi e ristoranti	-4,9	7,8	2,4	3,3	8,5
Commercio e riparazioni	5,4	-2,7	-1,3	2,0	3,3
Credito, assicurazioni e interm. finanziari	1,4	-1,2	-1,7	0,3	-1,2
Energia elettrica, gas, e acqua	7,8	-2,0	0,9	-3,4	3,0
Costruzioni	9,4	-2,4	-4,5	0,9	2,8
Trasporti e comunicazioni	12,9	-2,9	-4,4	-1,6	3,2
Pubblica amministrazione	12,0	-4,5	-4,8	3,9	5,7
Istruzione	12,1	-4,2	-7,5	2,9	2,2
Sanità e altri servizi sociali	12,6	-5,1	-8,1	5,2	3,3
Altri servizi pubblici, sociali e personali	-14,2	-4,1	-4,4	0,4	-21,0
Servizi domestici	12,2	5,5	-1,1	1,9	19,4
Totale	5,9	-1,2	-3,8	1,7	2,4

Fonte: elaborazioni Monitor lavoro su dati Istat.

L'agricoltura rappresenta un caso a sé, con una flessione nell'insieme del periodo che viene superata solo dagli altri servizi, e decrementi in tutti i sottoperiodi, ad eccezione dei primi anni Novanta. Il dato occupazionale manifesta una tendenza alla contrazione ancora più decisa di quella relativa alle retribuzioni.

Anomalo, ma in direzione opposta a quella dell'agricoltura, il comparto "alberghi e ristoranti", che nel complesso ha conosciuto uno degli aumenti più consistenti, con riferimento all'intero periodo di osservazione. L'unica variazione negativa si ha (come per l'agricoltura) nel primo dei sottoperiodi. La crescita dell'occupazione è complessivamente tra le maggiori dei settori considerati, e la contrazione dei primi anni Novanta è stata abbondantemente compensata dalla successiva crescita nella restante parte degli stessi anni.

Con una riduzione in termini reali di oltre il 20% dagli Altri servizi pubblici, dove confluiscono una vasta serie di attività economiche, dai servizi di raccolta rifiuti alle sale di barbiere, rappresenta di gran lunga il peggior risultato tra i comparti considerati. Tale dato va però letto congiuntamente alla contemporanea e ugualmente rilevante crescita dell'occupazione (tavola 3) che deve evidentemente aver comportato una modificazione assai profonda di tale aggregato, molto eterogeneo, dal punto di vista della composizione settoriale "fine".

Pur se si tratta del settore con le retribuzioni medie più basse, i dati Istat segnalano l'incremento più rilevante proprio per i servizi domestici, che sfiora tra il 1988 e il 1998 il 20% in termini reali. Si tratta comunque di un aumento che si concentra quasi per intero nella prima metà del decennio considerato. Il settore è caratterizzato anche da una dinamica occupazionale d'ordine analogo a quella degli altri servizi, con un incremento di quasi un terzo dell'occupazione nel periodo esaminato.

Le tendenze descritte, unite ai dati di partenza, determinano le graduatorie riportate nella tavola 2. Come si può vedere, non moltissimo è successo in termini di posizioni relative. Anzi, l'andamento di più lungo periodo indica una tendenza alla stabilizzazione del sistema: nella maggior parte dei casi il valore dell'indice del 1998 è più vicino a quello di dieci anni prima che al valore del 1993. Di un certo rilievo anche la riduzione del differenziale a favore del settore finanziario, anche se esso conserva la posizione di testa.

Tavola 2 - Graduatorie delle retribuzioni: 1988, 1993 e 1998 (Totale dipendenti = 100)

	1988	1993	1998
Agricoltura	67	64	60
Attività manifatturiere ed estrattive	97	98	99
Informatica, ricerca, att. professionali e imprend.	99	97	994
Alberghi e ristoranti	95	93	100
Commercio e riparazioni	87	85	88
Credito, assicurazioni e interm. finanziari	181	174	175
Energia elettrica, gas e acqua	150	151	150
Costruzioni	79	81	80
Trasporti e comunicazioni	113	119	114
Pubblica amministrazione	112	115	116
Istruzione	105	108	105
Sanità e altri servizi sociali	111	114	112
Altri servizi pubblici, sociali e personali	124	97	95
Servizi domestici	44	50	51
Totale	100	100	100

Fonte: elaborazioni di Monitor lavoro su dati Istat.

Tavola 3 - Variazioni percentuali dell'occupazione dipendente nei periodi indicati

	1988-91	1991-93	1993-95	1995-98	1988-98
Agricoltura	−2,0	−6,8	−9,0	−8,4	−23,8
Attività manifatturiere ed estratt.	−0,9	−8,2	1,7	1,6	−6,0
Informatica, ricerca, attività prof. e imprendit.	15,4	1,1	−3,3	15,8	30,6
Alberghi e ristoranti	9,6	−4,7	6,0	3,7	14,8
Commercio e riparazioni	4,3	4,3	−1,8	2,1	9,2
Credito, assicurazioni e interm. finanziari	8,6	2,4	−1,0	−2,0	7,9
Energia elettrica, gas e acqua	3,5	−4,5	−4,8	−6,7	−12,3
Costruzioni	0,6	−2,0	−8,7	−7,6	−16,8
Trasporti e comunicazioni	−2,8	−2,5	−4,9	5,1	−5,4
Pubblica amministrazione	0,0	−0,6	−2,8	−3,5	−6,7
Istruzione	−0,4	−3,4	−1,4	−2,6	−7,6
Sanità e altri servizi sociali	7,6	−1,3	1,9	2,9	11,4
Altri servizi pubblici, sociali e personali	24,8	−1,5	2,9	3,3	30,7
Servizi domestici	11,3	4,1	2,0	12,2	32,7
Totale	2,9	−2,8	−1,1	1,5	0,3

Fonte: elaborazioni Monitor lavoro su dati Istat.

Bisogna tener presente che le posizioni relative sono determinate, oltre che dall'andamento dei singoli settori, anche dalla composizione dell'occupazione tra settori a paga più o meno elevata: per intendersi, la posizione relativa di un settore dipende anche da dove si colloca il "baricentro" del lavoro dipendente. In particolare, nel primo periodo considerato (1988-91) l'occupazione cresce di più nei settori con retribuzione alta e medio-alta, "spiazzando" i settori svantaggiati. Negli anni più recenti si è invece verificato, sia pure con minore intensità, il fenomeno inverso, con contrazioni dell'occupazione nei settori con retribuzioni medie più elevate e un andamento più sostenuto dell'occupazione in settori con retribuzione medio-bassa e bassa (i servizi domestici, gli altri servizi, il commercio e i pubblici esercizi).

3. Dalla figura 3 risalta con chiarezza come una diversa procedura di deflazione produca risultati assai diversi sulle serie trattate. Le serie in questione sono le retribuzioni dell'industria manifatturiera, contrattuali e di fatto, osservate nel periodo 1982-98.

Le serie con il simbolo sono quelle ottenute coll'indice di prezzo "tradizionale" per questo tipo di analisi, quello relativo ai consumi delle famiglie operai e impiegati. Si tratta di un indice calcolato su un "paniere" di beni fisso, fino alla periodica revisione. Le serie senza simbolo sono invece ricavate col deflatore implicito della spesa per consumi delle famiglie italiane (da Contabilità nazionale) ottenuto dal rapporto tra il valore dei consumi "così come sono" in un determinato anno e il valore ottenuto moltiplicando, con gli aggiustamenti del caso, le quantità consumate per i prezzi dell'anno-base.

Da una parte, per l'indice dei prezzi delle famiglie operai e impiegati, abbiamo un paniere "specifico" fisso (anche se periodicamente aggiornato) in base a un'ipotesi di un modello di consumo, dall'altra uno dei consumi effettivi delle famiglie, nel loro insieme, nella loro evoluzione storica.

Le differenze sono quindi:

a. nel tipo o nel "peso" dei beni e servizi considerati;

b. nel fatto che il "paniere" alla base dell'indice si deteriora progressivamente e, quando interviene l'aggiornamento (il cambiamento di paniere), la vecchia serie viene "agganciata" al nuovo indice, senza

recuperare l'eventuale l'inflazione aggiuntiva contenuta nei beni e servizi non, o sotto, rappresentati.

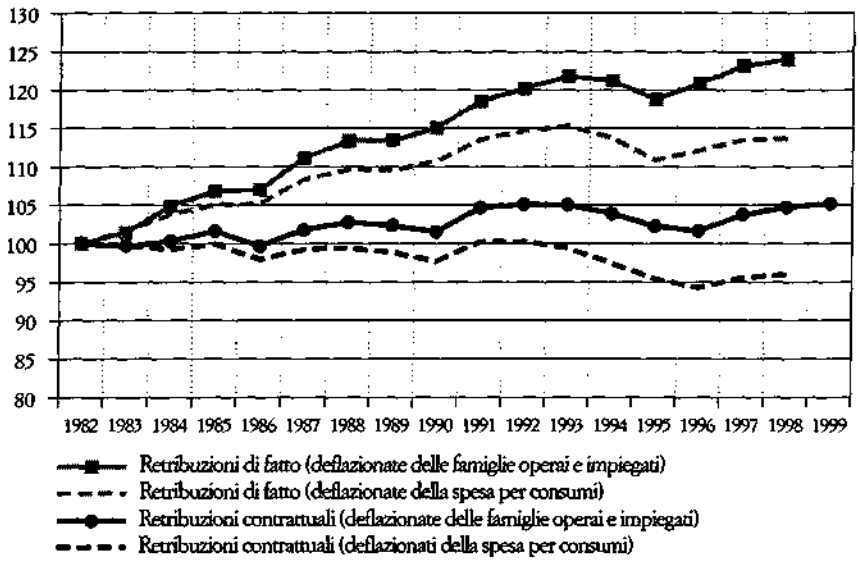
Cerchiamo di chiarire meglio la questione con un esempio: la telefonia mobile è un insieme di prodotti e servizi che si è imposto sul mercato in un periodo piuttosto recente. Fino a che non si scelga di inserire tali prodotti con un certo "peso" nel paniere, l'andamento dei prezzi di tali beni non ha effetto sull'indice; l'effetto si ha dal momento dell'inserimento, senza modificare retroattivamente gli indici. In aggiunta, l'indice dei prezzi al consumo, come quello delle retribuzioni contrattuali non può essere modificato, anche in presenza di imperfezioni tecniche, in virtù del suo valore legale. O ancora, l'inserimento nella voce "affitti" dell'equo canone e una successiva presa d'atto dell'esistenza del mercato "libero".

Ora, quando si intende deflazionare l'indice delle retribuzioni contrattuali, che non risente dei cambiamenti che intervengono nella composizione dell'occupazione (il suo "paniere"), l'uso dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati può essere "coerente", anche se rimane la questione di quanto, in un periodo sufficientemente lungo, le modifiche nei modelli di consumo possano ridurre la significatività della variazione dell'indice per misurare l'inflazione "agganciando" semplicemente le serie. Per quanto riguarda, invece, le retribuzioni medie di Contabilità nazionale, esse risentono in pieno degli effetti di composizione, e appare quindi più opportuno l'uso di un deflatore con analoghe caratteristiche, come il deflatore implicito della spesa per consumi.

Ritornando alla figura 3, le retribuzioni di fatto nell'industria manifatturiera appaiono crescere in termini reali del 25% nel periodo 1982-98 ricorrendo all'indice operai e impiegati; se adottiamo invece il metodo alternativo, la crescita è di oltre 10 punti inferiore. Analogamente, con il primo metodo la crescita dell'indice delle retribuzioni contrattuali è del 5% nel periodo, con il secondo metodo si registra invece una flessione di pari ammontare.

Tale ultima osservazione può essere meglio precisata: dal 1982 all'inizio degli anni Novanta i minimi contrattuali dell'industria, deflazionati con un indice dei prezzi "generale", sono rimasti sostanzialmente stabili; nel quadriennio 1993-96 si è verificata quindi la perdita richiamata in precedenza.

Figura 3 - Conseguenze delle diverse procedure di deflazione. Retribuzioni contrattuali e di fatto: manifattura (indici deflazionati 1982=100)



Fonte: elaborazioni di Monitor lavoro su dati Istat.

Andamento delle retribuzioni di fatto per i comparti: i dati della contabilità nazionale

Anche all'interno del comparto manifatturiero sussistono (tavola 4) andamenti differenziati, accomunati nella perdita del potere d'acquisto nel 1993-95 (con la sola eccezione della Concia-Articoli in pelle).

Tra i settori più rilevanti dal punto di vista occupazionale, solo la Gomma-materie plastiche e le Altre manifatturiere registrano nell'intero periodo considerato una variazione negativa. Non si possono escludere però in entrambi i casi effetti di composizione: le "altre" hanno infatti, anche dal punto di vista contrattuale una composizione molto eterogenea, che può essersi modificata nel tempo; l'industria della Gomma-materie plastiche ha conosciuto un incremento record dell'occupazione (vedi), che può averne notevolmente alterato gli equilibri interni.

Per quanto riguarda i settori con un andamento complessivo positivo, l'industria alimentare, quella chimica e quella del legno e del mobile fanno registrare nell'intero periodo variazioni superiori all'8%, anche se si tratta del risultato della fase più lontana, a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta. La crescita delle retribuzioni nell'industria estrattiva, la più consistente in termini percentuali, deve però essere letta nel quadro di un'intensissima ristrutturazione del settore, che ha comportato tra il 1988 e il 1995 una contrazione dell'occupazione dell'ordine del 30%. Legno e industria estrattiva appaiono comunque interessati dagli effetti della fase espansiva legata al "ciclo della spesa pubblica".

Tavola 4 - Variazioni percentuali delle retribuzioni lorde in termini reali nei periodi indicati

	1988-91	1991-93	1993-95	1995-98	1988-98
Estrazione minerali energetici	-10,0	2,3	2,5	-9,3	-14,3
Estrazione minerali non energetici	24,6	-1,2	-4,9	-0,9	16,0
Alimentari	8,3	2,8	-3,0	0,7	8,7
Tessile-abbigliamento	-0,4	0,4	-2,0	3,1	1,1
Conciarie, articoli in pelle	3,2	-1,0	1,0	3,0	6,3
Legno e prodotti in legno	12,1	1,3	-5,0	0,4	8,3
Carta, stampa ed editoria	8,3	4,7	-6,0	-0,6	6,0
Raffinerie di petrolio	14,2	-5,0	-9,3	4,7	3,1
Prodotti chimici	7,7	1,5	-2,6	2,0	8,6
Gomma e materie plastiche	-7,2	-0,4	-4,6	1,6	-10,4
Lavorazione minerali non metalliferi	6,0	-0,5	-2,8	2,1	4,7
Produzione di metallo e prodotti in m.	3,3	2,3	-4,0	1,6	3,1
App. meccanici ed elettrodomestici	3,4	0,8	-3,9	5,2	5,3
Macch. elettriche (incl. elab. e Tv)	2,9	1,9	-5,1	3,4	3,0
Mezzi di trasporto	5,9	2,4	-7,0	2,8	3,6
Altre industrie manifatturiere	-5,7	2,0	-3,4	2,4	-5,0
Attività manifatturiere ed estratt.	3,6	1,6	-3,8	2,5	3,8

Fonte: elaborazioni di Monitor lavoro su dati Istat.

Nel caso dell'industria manifatturiera, le graduatorie retributive settoriali (tavola 5) registrano qualche modifica di rilievo. Tra i settori "vincenti" le Alimentari (anche se i guadagni riguardano solo la prima fase), le Estrattive (non energetiche), la Carta e l'Editoria; tra i "perdenti", la Gomma e le Altre manifatturiere. Sostanzialmente stabile la posizione dei comparti del sistema-moda e di quelli metalmeccanici.

Slittamento salariale nella grande industria manifatturiera

In questa sezione ci occupiamo dell'andamento dello slittamento salariale nella grande industria manifatturiera (almeno 500 addetti), un aggregato relativamente stabile e omogeneo, per il quale è peraltro disponibile un set abbastanza vasto di informazioni (straordinari, ore lavorate, retribuzioni di fatto, "continuative" e totali). Inoltre, si tratta della porzione del sistema economico più interessata dalla contrattazione integrativa. Le retribuzioni sono sempre al lordo del prelievo fiscale e contributivo; invece, i dati sono stati deflazionati in questa sezione con il tradizionale indice mensile dei prezzi al consumo delle famiglie operai e impiegati.

Nella figura 4 mettiamo a confronto l'incremento al netto dell'inflazione delle retribuzioni di fatto nell'insieme della grande industria manifatturiera con quelle contrattuali. Per le retribuzioni di fatto, forniamo i dati relativi sia alla sola componente "continuativa" - che comprende gli straordinari ed esclude invece le voci (mens. aggiuntive, premi, gratifiche ecc.) non presenti mensilmente in busta paga - sia alla retribuzione di fatto complessiva. La dinamica dello slittamento "continuativo" risente quindi, in primo luogo, dell'andamento degli straordinari, mentre nello slittamento complessivo giocano in particolare gli effetti degli istituti contrattuali aziendali legati ai risultati aziendali.

Come si può vedere, nel 1996 le retribuzioni, sia nella sola componente continuativa, sia nel complesso nelle grandi imprese manifatturiere tengono il passo dell'inflazione, mentre le contrattuali perdono qualcosa. Nel 1997, mentre il rapporto tra retribuzione continuativa di fatto e contrattuale rimane sostanzialmente invariato, la componente non continuativa fa registrare una crescita ben superiore di quella media; qui con ogni probabilità, si scaricano i risultati del buon andamento del-

le imprese del biennio precedente (vedi l'indicatore del ciclo economico nella figura 8); nel 1998 i rapporti non si modificano consistentemente, il che comporta una crescita sostanzialmente allineata delle diverse componenti delle retribuzioni.

Tavola 5 - Graduatorie delle retribuzioni: 1988, 1993 e 1998 (Totale dipendenti manifattura = 100)

	1988	1993	1998
Estrazione minerali energetici	187	164	155
Estrazione minerali non energetici	82	96	92
Alimentari	99	105	104
Tessile-abbigliamento	77	73	75
Conciarie, articoli in pelle	70	68	72
Legno e prodotti in legno	69	74	71
Carta, stampa ed editoria	112	120	114
Raffinerie di petrolio	152	157	151
Prodotti chimici	137	142	143
Gomma e materie plastiche	113	100	98
Lavorazione minerali non metalliferi	98	98	99
Produzione di metallo e prodotti in m.	97	97	96
App. meccanici ed elettrodom.	113	112	115
Macch. elettriche (incl. elab.e Tv)	115	114	114
Mezzi di trasporto	115	118	115
Altre industrie manifatturiere	87	79	79
Attività manifatturiere ed estrattive	100	100	100

Fonte: elaborazioni di Monitor lavoro su dati Istat.

Nella figura 5 si esamina l'andamento, congiuntamente, delle retribuzioni di fatto, nella componente continuativa, e delle contrattuali: risulta come nel periodo compreso tra il 1996 e il primo trimestre 1999 le retribuzioni di fatto "continuative" abbiano mostrato una tendenza analoga a quella delle retribuzioni contrattuali, con oscillazioni legate alla stagionalità intorno a tale tendenza. Almeno nella componente conti-

nuativa quindi, le retribuzioni anche nelle grandi imprese appaiono governate nella seconda parte degli anni Novanta dalla componente contrattuale.

Tavola 6 - Variazioni percentuali dell'occupazione nei periodi indicati

	1988-91	1991-93	1993-95	1995-98	1988-98
Estrazione minerali energetici	-4,6	-5,8	-5,1	7,5	-8,3
Estrazione minerali non energetici	-17,7	-6,8	-7,9	3,1	-27,1
Alimentari	0,2	-3,1	-2,7	2,9	-2,9
Tessile-abbigliamento	-0,8	-10,3	0,0	-1,4	-12,3
Conciarie, articoli in pelle	-2,5	-7,6	-4,1	-3,9	-16,9
Legno e prodotti in legno	-9,7	-8,3	4,7	3,1	-10,6
Carta, stampa ed editoria	-2,9	-6,8	3,6	2,2	-4,2
Raffinerie di petrolio	-13,4	-5,5	2,1	-1,6	-17,8
Prodotti chimici	-7,7	-4,2	-3,8	-2,1	-16,8
Gomma e materie plastiche	5,9	-5,5	7,3	6,1	13,9
Lavorazione minerali non metalliferi	-2,8	-2,9	0,7	4,5	-0,7
Produzione di metallo e prodotti in m.	-0,8	-9,2	4,6	5,5	-0,6
App. meccanici ed elettrodom.	3,4	-7,8	3,6	2,2	0,9
Macch. elettriche (incl. elab. e Tv)	2,3	-9,2	4,0	2,5	-0,9
Mezzi di trasporto	-4,6	-16,9	5,0	0,1	-16,7
Altre industrie manifatturiere	6,4	-7,8	0,5	-2,0	-3,4
Attività manifatturiere ed estrattive	-0,9	-8,2	1,7	1,6	-6,0

Fonte: elaborazioni di Monitor lavoro su dati Istat.

Per quanto riguarda la retribuzione complessiva, la stagionalità è molto più accentuata che nel caso della sola componente continuativa, in primo luogo per effetto delle mensilità aggiuntive: per rendere servibile l'analisi tramite grafico si è quindi proceduto a destagionalizzare la serie delle retribuzioni lorde. Nella figura 6 si pone a confronto tale serie destagionalizzata con la serie dell'indice delle retribuzioni contrattuali già utilizzata nel grafico precedente. La situazione risulta in parte diversa: l'andamento delle retribuzioni contrattuali rappresenta per

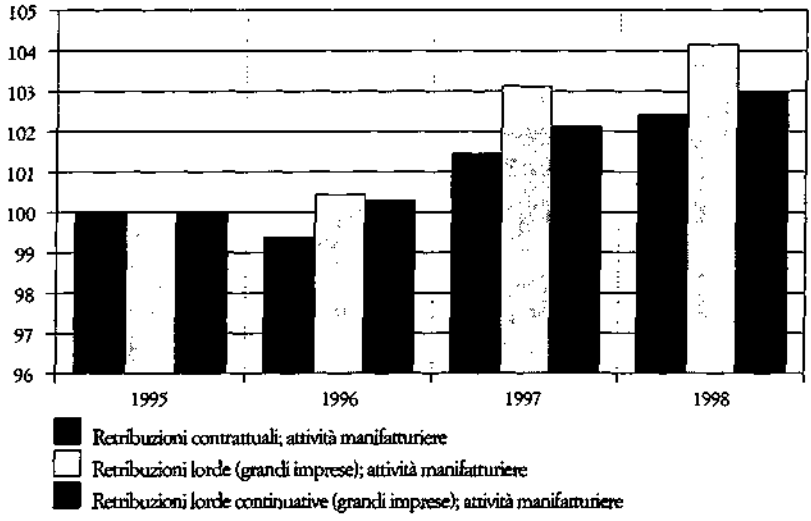
quelle di fatto complessive una sorta di "zoccolo". Le retribuzioni di fatto non appaiono quindi su un sentiero diverso da quelle contrattuali: esse includono una "quantità di incremento aggiuntivo" che, pur con oscillazioni, mostra nel periodo una sostanziale stabilità.

Nella figura 7 lo slittamento è calcolato come eccedenza tra l'indice delle retribuzioni di fatto, deflazionate e destagionalizzate, e quello delle retribuzioni contrattuali deflazionate. Accanto ai valori mensili, nel grafico sono state riportate, per facilitarne la lettura, anche le linee di tendenza. La curve dello slittamento sembrano indicare una evoluzione di tipo prevalentemente ciclico. Non sembra invece sussistere, neanche nell'esame dei dati mensili, una definita tendenza, positiva o negativa. La serie temporale è certo abbastanza limitata e i dati caratterizzati da notevole variabilità, il che limita la portata dell'osservazione. Si conferma invece l'apertura della "forbice" tra la componente continuativa e non continuativa della retribuzione di fatto nel 1997-98 osservata con i dati annuali, forbice che sembra tuttavia richiudersi nel 1999.

Per cercare il legame col ciclo economico, proponiamo la figura 8 e la figura 9 in cui si evidenzia il legame tra produzione, da un lato, e straordinari e ore lavorate, dall'altro. Le dinamiche viaggiano molto ravvicinate sino alla primavera del 1998, quando gli straordinari (incidenza percentuale sulle ore lavorate) e l'indice delle ore lavorate fanno registrare un netto calo ben prima della flessione della produzione, che si verificherà solo a fine anno.

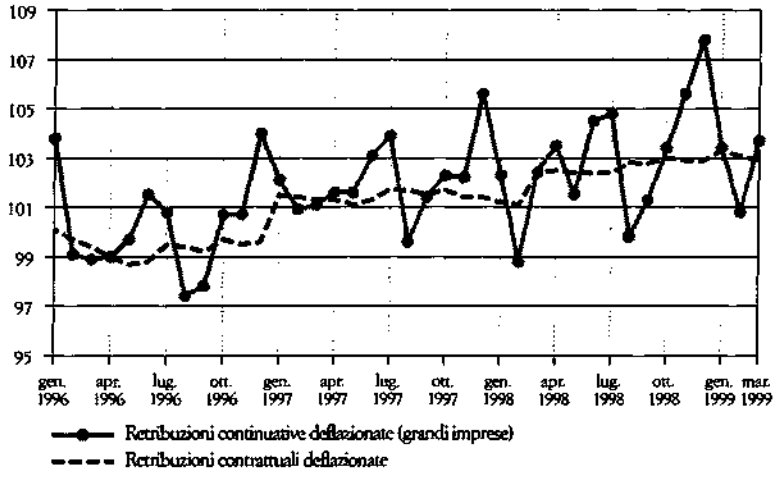
Rapportando i dati sullo slittamento a quelli sul ciclo economico e, soprattutto, gli orari, la sincronia risulta però modesta, non solo, come abbastanza ovvio, per l'insieme della retribuzione di fatto, che risente di istituti retributivi annuali variabili che reagiscono con ritardo all'andamento dei conti dell'impresa, ma anche per la sola componente continuativa, il cui andamento differenziale (rispetto al contratto) dovrebbe risentire del ciclo economico "in presa diretta". Lo slittamento appare influenzato direttamente solamente dalla contrazione dell'attività produttiva della prima metà del 1996 e, di nuovo, da quella del primo trimestre 1999, periodi in cui si registra effettivamente una riduzione dello slittamento, mentre l'elevato livello raggiunto dagli straordinari tra il secondo trimestre del 1997 e il primo trimestre del 1998 non sembra avere un effetto immediato.

Figura 4 - Retribuzioni nelle grandi imprese manifatturiere, indici annui deflazionati



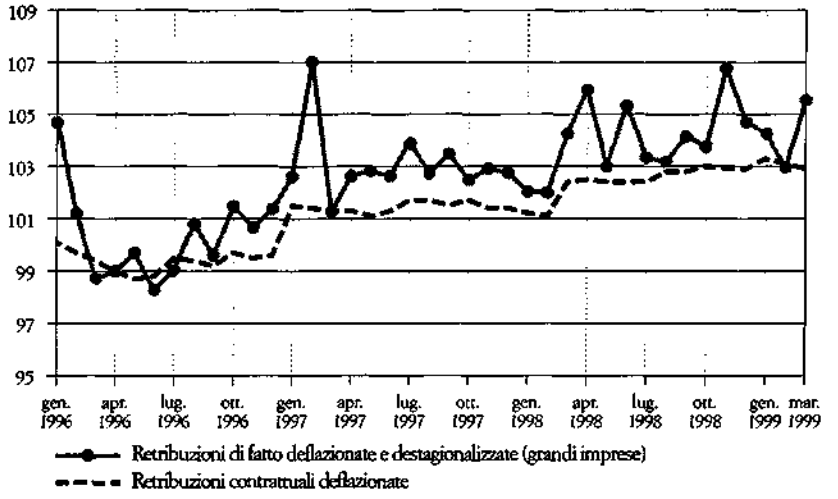
Fonte: elaborazioni di Monitor lavoro su dati Istat.

Figura 5 - Retribuzioni di fatto continuative e retribuzioni contrattuali nelle grandi imprese manifatturiere (indici mensili deflazionati 1995=100)



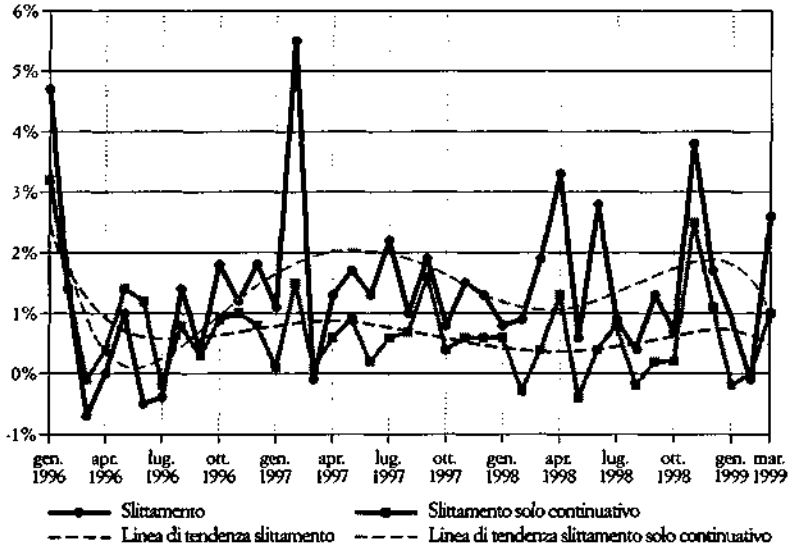
Fonte: elaborazioni di Monitor lavoro su dati Istat.

Figura 6 - Retribuzioni di fatto destagionalizzate e retribuzioni contrattuali nelle grandi imprese manifatturiere (indici mensili deflazionati 1995=100)



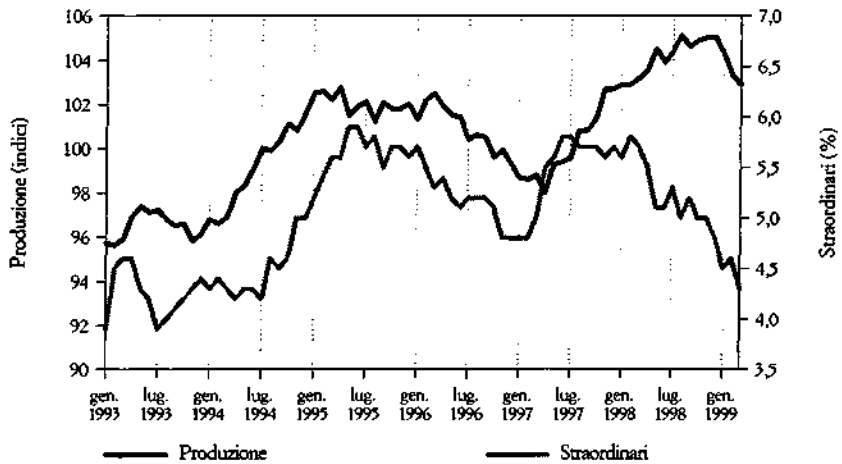
Fonte: elaborazioni di Monitor lavoro su dati Istat.

Figura 7 - Misure dello «slittamento» a prezzi costanti



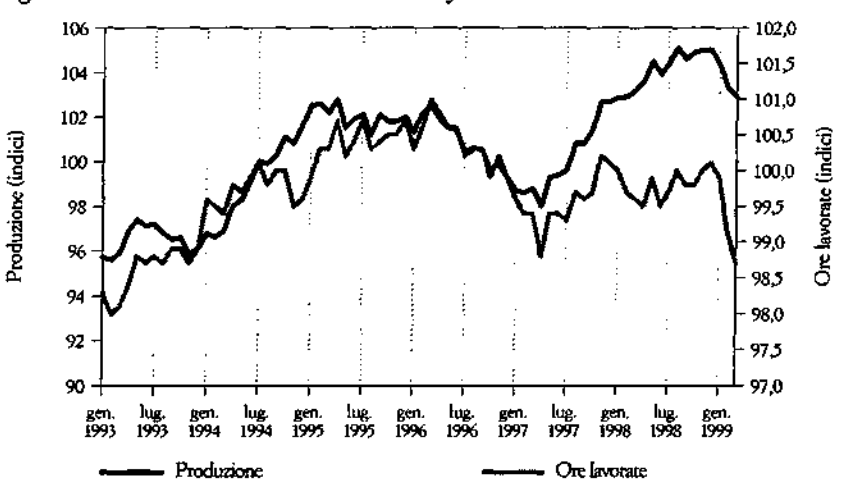
Fonte: elaborazioni di Monitor lavoro su dati Istat.

Figura 8 - Ciclo economico e straordinari, 1993-99. Indici in base 1995. Valori destagionalizzati e perequati



Fonte: elaborazioni di Monitor lavoro su dati Istat.

Figura 9 - Ciclo economico e orari di fatto



Fonte: elaborazioni di Monitor lavoro su dati Istat.

L'ORARIO DI LAVORO

1. Durante tutto il 1997 il grado di utilizzo degli impianti è cresciuto nell'industria assieme alla produzione. Le agevolazioni per l'acquisto di autovetture e il buon andamento del reddito disponibile delle famiglie, favorito dalla caduta dell'inflazione, tiravano la domanda interna, mentre la ripresa europea sosteneva le esportazioni. La dinamica non era altrettanto favorevole per gli investimenti, nonostante la buona redditività delle imprese e la caduta dei tassi di interesse, che avrebbero lasciato presagire l'espansione della capacità produttiva.

La ripresa dell'attività industriale ha determinato la crescita dell'orario di fatto, aumentato nella media dell'anno dello 0,4% nelle grandi imprese dell'industria in senso stretto, mentre gli effetti espansivi sull'occupazione sono stati più lenti a prodursi. Gli addetti nel settore, dopo una tendenza cedente nel corso dell'anno, solo nel quarto trimestre 1997 risultavano nell'insieme delle aziende in ogni fascia dimensionale in crescita dello 0,9% rispetto ad un anno prima. L'impatto più rilevante si è avuto nella riduzione della Cassa integrazione guadagni. Le ore di Cig nella grande industria sono diminuite nel 1997 del 51,5% ed è cresciuta a nuovi livelli di massimo l'incidenza dello straordinario (tavole 1 e 2).

Il settore che ha risentito di più di queste tendenze è stato quello metalmeccanico, con una crescita dell'orario di fatto del 2,8% nei mezzi di trasporto e dell'1,5% per i prodotti in metallo, determinata dalla crescita dell'utilizzo dello straordinario. Le ore effettivamente lavorate sono state in riduzione nel 1997 negli altri settori industriali, in partico-

lare in quello chimico e delle fibre (-0,5%), della raffinazione petrolifera (-1,8%), del tessile abbigliamento (-0,8%) e degli alimentari (-1,7%). L'orario pro capite è diminuito anche nelle grandi imprese del terziario (-1,2%); in particolare nel commercio (-1,6%), nel credito/assicurazioni (-1,4%), nei trasporti e nelle comunicazioni (-0,6%) (tavola 1).

Nel corso del 1998 l'attività industriale è stata inferiore al picco ciclico registrato a fine 1997. Le varie crisi internazionali (asiatica, russa e poi brasiliana) hanno inciso fortemente sulle esportazioni, rallentando la domanda mondiale e modificando le ragioni di scambio per la svalutazione di alcune monete. Il ristagno della produzione si è poi ampliato per le deboli prospettive di tutti i mercati di provenienza della domanda, per il peggioramento del clima di fiducia, per l'andamento modesto del reddito disponibile delle famiglie, per la crescita delle importazioni.

Il 1998 ha segnato una crescita dell'orario pro capite nel terziario, soprattutto a causa dell'incidenza dello straordinario nella grande distribuzione e nel settore creditizio/assicurativo. Le difficoltà congiunturali hanno portato una leggera riduzione dell'orario pro capite nella grande industria (-0,2% nella media del 1998), più evidente in termini di riduzione dell'incidenza dello straordinario (figura 1). I comportamenti settoriali sono stati però anche in questo caso molto diversificati, con un rovesciamento di posizione tra settori con orari in crescita e in calo. L'utilizzo della Cig è stato nel complesso limitato, pure se in crescita nell'ultima parte dell'anno (tavole 1, 2 e 3).

Secondo la Banca d'Italia si era raggiunto nella fase espansiva un limite superiore nella crescita dell'orario di fatto[1] attraverso un utilizzo più intensivo della manodopera. Ciò spiegherebbe il successivo aumento dell'organico, pur in presenza di una debole espansione dell'attività.

In effetti, sulla base dei dati ricavabili dall'indagine annuale della Banca centrale tra le imprese della trasformazione industriale con almeno 50 addetti, tra il 1986 e il 1998 le ore annue effettivamente lavorate pro capite sono cresciute del 18%, da circa 1.400 a 1.650. Nel biennio 1997-98 l'orario di fatto sarebbe stato di appena due punti percentuali inferiori al tetto massimo di ore lavorabili, stimabile sulla base degli orari contrattuali, del numero fisiologico di assenze dei lavoratori, del ri-

1 Relazione del governatore della Banca d'Italia 1998, pp. 97-98.

corso alla Cassa integrazione guadagni e dell'utilizzo del lavoro straordinario. Lungo tutto il periodo considerato sarebbero state le imprese più piccole (da 50 a 250 addetti) a utilizzare più intensamente il lavoro dei propri dipendenti; fino al 1992, i loro orari pro capite hanno superato del 7-8% quelli delle altre imprese. Negli ultimi cinque anni le grandi imprese hanno chiuso progressivamente il divario, ricorrendo con maggiore frequenza ai turni aggiuntivi di produzione. Anche le imprese del Mezzogiorno, che fino al 1993 operavano con orari di lavoro pro capite stabilmente inferiori, hanno colmato negli ultimi quattro anni la differenza rispetto alle imprese delle altre aree geografiche.[2]

2. Le indagini delle forze di lavoro dell'Istat mostrano un crescente ricorso a varie forme di lavoro "atipico", soprattutto per i nuovi ingressi sul mercato del lavoro. Nell'insieme del sistema economico l'incidenza del lavoro temporaneo è passata dall'8,1% dell'occupazione dipendente nel 1997 all'8,9% nell'anno successivo, con un incremento di 118 mila unità. Le classi giovanili (15-29 anni) sono quelle più coinvolte. Nel biennio 1997-98 secondo l'indagine della Banca d'Italia i due terzi delle assunzioni relative a imprese con almeno 50 addetti erano per contratti a tempo determinato. Sul totale dei dipendenti la quota dei lavoratori a termine è qui aumentata, nel 1998, all'11,2%; circa due terzi di questi lavoratori sono stati impiegati per un periodo inferiore ai 6 mesi, principalmente per esigenze produttive cicliche e stagionali; tra gli utilizzi superiori ai sei mesi prevalgono l'apprendistato e il contratto di formazione lavoro.

La crescita dell'occupazione complessiva (+0,5% nel 1998) è stata determinata in gran parte dall'occupazione a tempo parziale, aumentata in un anno del 7,7%, pari a 106.000 nuovi posti di lavoro. È quindi anche in crescita la quota di lavoratori part-time nel totale. Si è passati secondo le rilevazioni delle forze di lavoro dal 6,4% del 1996 al 7,3% nel 1998. La distribuzione a livello territoriale è piuttosto equilibrata, variando dal 6,5% del Mezzogiorno, dove l'utilizzo è prevalente nel settore agricolo, al 7,7% delle regioni settentrionali, dove è più forte il terziario. Si tratta comunque di un'incidenza limitata rispetto agli altri paesi europei, con una forte prevalenza di impiego femminile e nel settore dei servizi.

2 Vedi nota 1.

Tavola 1 - Ore effettivamente lavorate, cassa integrazione guadagni e incidenza straordinario nelle grandi imprese (base 1995=100)

	Ore lavorate al netto dei dipendenti in Cig[1]		Ore Cig[1]		Incidenza straordinario[2]	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Industria in senso stretto	0,4	-0,2	-51,5	30,5	5,4	4,9
Industria manifatturiera	0,5	-0,3	-51,4	19,3	5,6	5,1
Alimentari, bevande, tabacco	-1,7	0,9	-60,3	84,6	4,5	4,7
Tessili e abbigliamento	-0,8	0,5	18,1	-45,0	3,7	3,7
Carta, stampa, editoria	-0,7	0,4	-88,3	30,7	6,1	5,4
Coke, raffinerie petrolio	-1,8	-1,4	-32,8	-8,3	7,3	6,7
Prod. chimici, fibre sintetiche	-0,5	0,1	-22,8	-53,6	3,4	2,9
Gomma e plastica	0,4	0,8	-54,8	-47,2	4,4	4,3
Minerali non metalliferi	-0,1	0,9	-28,9	-36,2	4,6	5,0
Metalli e prodotti metallo	1,5	-2,1	-77,1	156,0	9,4	7,3
Macchine e apparati meccanici	0,2	0,0	-45,7	26,6	6,0	6,0
Macchine elettriche	0,5	-1,2	-50,5	142,1	4,4	3,7
Mezzi di trasporto	2,8	-0,8	-52,2	3,7	6,7	6,6
Altre ind. manifatturiere	1,7	-0,4	41,0	599,9	6,8	6,2
Energia, gas, acqua	-1,5	0,6	-57,1	-22,9	4,0	3,7
Totale servizi	-1,2	0,1	-65,2	-22,9	6,5	6,4
Commercio e riparazioni	-1,6	0,3	-48,7	-27,7	9,1	9,5
Alberghi, ristoranti, pubblici esercizi	0,2	-3,2	-	-	4,2	4,1
Trasporti e comunicazioni	-0,6	-0,3	-84,9	47,4	6,9	6,6
Interm. monetaria e finanziaria	-1,4	1,3	-	-	4,3	4,4
Servizi per le imprese	0,8	-1,6	-75,8	-39,3	11,6	10,5

[1] Variazioni percentuali rispetto periodo precedente.

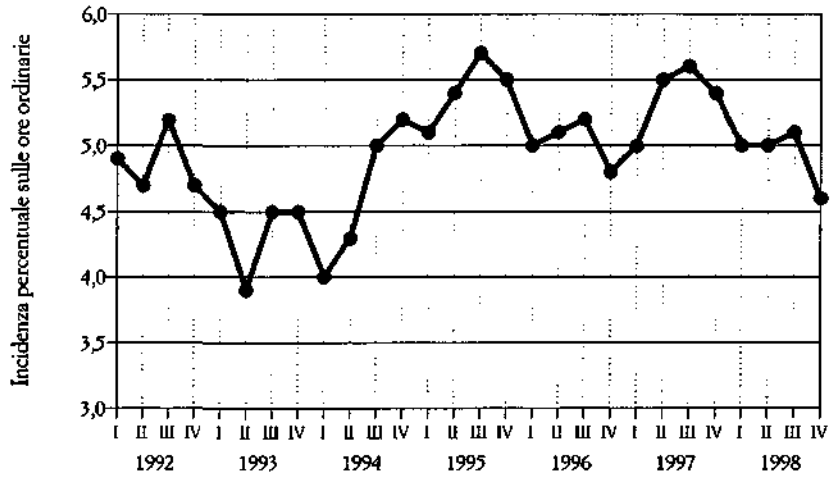
[2] Incidenza sulle ore ordinarie. Media dei valori mensili.

Fonte: Istat, Indicatori del lavoro della grande industria e delle grandi imprese del terziario.

Il maggior ricorso a forme contrattuali flessibili amplia la possibilità per le imprese di praticare forme di flessibilità dell'orario in risposta ai cambiamenti del ciclo e della domanda, oltre che di esplorare nuovi organizzazioni del lavoro per ampliare l'utilizzo degli impianti e l'erogazione dei servizi. Ma costituisce anche un modo per accrescere

l'elasticità dell'occupazione alla crescita della produzione. Le tendenze più recenti (nel 1998, ma soprattutto nell'anno successivo) mostrano infatti un aumento del rapporto tra variazione degli addetti e crescita del Pil rispetto a quanto avveniva in passato, soprattutto per effetto della maggiore diffusione dei contratti a tempo parziale (tavole 4, 5, 6).

Figura 1 - Incidenza dello straordinario nella grande industria



Fonte: Istat.

3. L'approvazione della legge 196/97 ha segnato il culmine di una fase della politica dell'orario, che sembrava avere abbandonato grosse contrapposizioni ideologiche per un approccio più concreto. Questo metodo pareva capace di risultati importanti in termini di cambiamento del quadro regolativo e di costruzione di opportunità per i processi di riorganizzazione e di riduzione degli orari. Il tutto avveniva con un consenso non ampio, ma sufficiente.

Nel precedente Rapporto sulle relazioni industriali si è analizzato il ruolo propulsore svolto a tale proposito dal Patto per il lavoro del settembre 1996. La legge 196 del giugno 1997 meglio nota anche come "pacchetto Treu", ha portato con l'articolo 13 innovazioni profonde nella normativa italiana dell'orario. La durata normale dell'orario di lavoro veniva abbassata da 48 a 40 ore settimanali. I contratti possono inoltre

prevedere il computo come media su un periodo plurisettimanale fino ad un limite di 12 mesi. La stessa legge ha introdotto il lavoro interinale e previsto che, solo nel caso delle violazioni più gravi alle disposizioni sui contratti a termine, si applica la sanzione della trasformazione degli stessi in rapporti a tempo indeterminato. In questo modo si amplia il numero degli strumenti disponibili alternativi allo straordinario.

La seconda parte dell'articolo 13 della legge 196/97 ha definito un intervento sulla struttura degli oneri sociali, basato su quattro fasce orarie settimanali (24, 32, 36 e 40 ore), per favorire l'accesso a regimi di orario ridotti rispetto al tempo pieno. Tali agevolazioni contributive, per i primi due anni di applicazione, erano destinate prioritariamente alle assunzioni di nuovo personale ad incremento dell'organico e alla trasformazione da tempo pieno a part-time nei processi di gestione degli esuberi del personale. Sono previsti sgravi ulteriori per il part-time di specifiche figure (giovani al primo impiego nelle aree depresse, donne già occupate che rientrano al lavoro, anziani in uscita progressiva con l'assunzione contestuale di giovani, occupati nella salvaguardia dell'ambiente e del territorio, recupero e riqualificazione degli spazi urbani e dei beni culturali, dipendenti da imprese che hanno attuato interventi di risparmio energetico e di uso di energie alternative). La misura delle agevolazioni doveva essere fissata in un decreto ministeriale, che ancora non è stato emanato (settembre 1999). Sono, quindi, rimasti inutilizzati gli stanziamenti per il 1997 (400 miliardi di lire) e per il 1998 (800 miliardi di lire).

Le previsioni della legge 196/97 avrebbero richiesto continuità di attenzione e di applicazione per poter arrivare a risultati concreti. Prima i tradizionali ritardi nella decretazione applicativa da parte del ministero e la difficoltà nella mobilitazione delle risorse, poi l'interferenza con la questione delle 35 ore, esplosa nell'autunno del 1997, hanno costituito elementi che hanno impedito per più di due anni l'applicazione della seconda parte dell'articolo 13.

La questione dell'orario era infatti diventata incandescente dall'estate del 1997 per le pressanti richieste da parte di Rifondazione comunista al governo Prodi di arrivare ad una legge per la riduzione dell'orario di lavoro alle 35 ore, in analogia con quanto avveniva in Francia. L'analisi del dibattito che ne è scaturito è contenuto in un altro specifico contributo all'interno di questo Rapporto. Si ricordano qui le prospettive normative che la

vicenda ha determinato. Per evitare la crisi, il governo si impegnava il 14 ottobre 1997 a presentare al gennaio successivo un disegno di legge per la riduzione dell'orario legale di lavoro settimanale a partire dal 1° gennaio 2001 per i dipendenti delle aziende con più di 15 addetti. Una commissione trilaterale, nominata dal presidente del Consiglio, avrebbe dovuto fare proposte per l'articolazione del disegno di legge.

Tavola 2 - Indicatori del lavoro nella grande industria (base 1995=100)

	Incidenza straordinario[1]	Occupati al lordo Cig[2]	Occupati al netto Cig[2]	Ore di lavoro per dipendente[3]	Ore di Cig
1993	4,4	111,4	106,1	99,3	416,1
1994	4,6	105,6	103,0	99,6	257,9
1995	5,5	101,3	101,4	100,0	100,0
1996	5,0	99,5	99,8	99,2	101,4
1997	5,4	96,3	97,6	99,6	49,2
1998	4,9	94,6	95,6	99,4	64,2
		Variazioni percentuali			
1994	–	-5,2	-2,9	0,3	-38,0
1995	–	-4,1	-1,6	0,4	-61,2
1996	–	-1,8	-1,6	-0,8	1,4
1997	–	-3,2	-2,2	0,4	-51,5
1998	–	-1,8	-2,0	-0,2	30,5
		Indici trimestrali			
1996 I trimestre	5,0	100,2	100,3	105,0	112,0
II trimestre	5,1	100,2	100,5	103,1	93,7
III trimestre	5,2	99,9	100,5	87,9	86,9
IV trimestre	4,8	97,9	98,0	100,7	113,0
1997 I trimestre	5,0	96,4	97,3	100,0	65,4
II trimestre	5,5	96,7	98,1	105,5	37,1
III trimestre	5,6	96,5	97,8	89,8	44,6
IV trimestre	5,4	95,8	97,1	103,1	49,5
1998 I trimestre	5,0	95,5	96,6	101,4	55,4
II trimestre	5,0	94,5	95,7	105,2	52,5
III trimestre	5,1	94,8	96,1	89,1	55,4
IV trimestre	4,6	93,6	94,1	101,9	93,3

[1] In percentuale delle ore di lavoro ordinario.
[2] Dicembre 1995=100.
[3] Al netto della Cig.
Fonte: Banca d'Italia su dati Istat, Indicatori del lavoro della grande industria e nostri aggiornamenti.

Tavola 3 - Cassa integrazione guadagni (migliaia di ore autorizzate)

Gestione	1993	Var. % 1993-92	1994	Var. % 1994-93	1995	Var. % 1995-94	1996	Var. % 1996-95	1997	Var. % 1997-96	1998	Var. % 1998-97
Ordinaria	497.177	19,7	373.420	-24,9	265.064	-29,0	209.957	-20,8	177.640	-15,4	141.242	-20,5
Interv. ordin.	240.302	31,3	119.652	-50,2	57.899	-51,6	81.765	41,2	68.233	-16,5	60.781	-10,9
Interv. straord.	256.876	10,6	253.768	-1,2	207.165	-18,4	128.192	-38,1	109.407	-14,7	80.461	-26,5
Edilizia	52.219	13,2	48.900	-6,4	34.802	-28,8	38.129	9,6	34.902	-8,5	31.172	-10,7
Totale	549.396	19,1	422.318	-23,1	299.866	-29,0	248.085	-17,3	212.543	-14,3	172.414	-18,9

Fonte: Inps.

Tavola 4 - Occupati a tempo pieno e a tempo parziale (valori assoluti e incidenza percentuale)

	Uomini	Donne	Totale	Settore economico			Età		
				agricol.	industr.	servizi	15-29 anni	30-49 anni	50 e oltre
				Occupati in complesso					
Tempo pieno	12.392	6.333	18.725	1.180	6.186	11.359	4.285	10.518	3.922
Tempo parziale	441	1.031	1.472	159	281	1.032	419	771	282
Totale	12.833	7.364	20.197	1.339	6.467	12.391	4.704	11.289	4.204
Incidenza part-time (%)	3,4	14,0	7,3	11,9	4,3	8,3	8,9	6,8	6,7
				Occupati dipendenti					
Tempo pieno	8.480	4.885	13.365	412	5.034	7.919			
Tempo parziale	287	807	1.094	85	218	790			
di cui: temporanei	163	230	393	59	65	268			
Totale	8.767	5.692	14.459	497	5.252	8.709			
Incidenza part-time (%)	3,3	14,2	7,6	17,1	4,2	9,1			
Incidenza part-time, escluso occupazione temporanea (%)	1,5	11,8	5,2	6,3	3,0	6,6			

Fonte: Istat, Rilevazione delle forze di lavoro Media 1998.

La reazione delle parti sociali (imprese e sindacati), a quella che veniva considerata un'intromissione indebita, accelerava il faticoso negoziato per il recepimento della direttiva europea sul tempo di lavoro. Nel novembre 1997, infatti, veniva concluso l'Avviso comune per la recezione della direttiva europea sull'orario di lavoro tra Cgil, Cisl, Uil e Confindustria.

Non si trattava di un accordo immediatamente applicativo, ma della definizione dei criteri concordati tra le parti e che avrebbe dovuto orientare il legislatore, come era stato previsto nel Patto per il lavoro di un anno prima.

La direttiva (93/104) era stata emanata dal Consiglio dell'Unione nel novembre 1993[3] e doveva essere recepita entro lo stesso mese del 1996, così come avvenuto in diversi paesi. In Italia si era via via affermata l'idea di recepire questa direttiva tramite patto tra le parti, come previsto nel vigente Trattato di Maastricht. Le difficoltà di contesto avevano portato a preferire un parere comune.

L'Avviso confermava in 40 ore settimanali la durata normale dell'orario di lavoro, potendo i contratti prevedere una durata inferiore e/o prevedere il computo come media su un periodo plurisettimanale fino a 12 mesi. Proprio per favorire la possibilità di variare l'orario veniva proposto al legislatore l'eliminazione della durata massima giornaliera di 8 ore della legge del 1923. Seguendo la direttiva europea, veniva introdotto il riposo giornaliero minimo di 11 ore. In difetto di disciplina collettiva applicabile, lo straordinario è ammesso soltanto se vi è accordo tra datore di lavoro e lavoratore e, salvo diversa previsione contrattuale, in particolari fattispecie (forza maggiore, esigenza tecnica-produttiva ecc.). La direttiva europea poneva un limite all'orario massimo di 48 ore la settimana, comprensive dello straordinario, ma computabile come media su un periodo fino a 12 mesi. L'intesa di recepimento indicava un limite allo straordinario, in assenza di disciplina contrattuale, di 250 ore annuali e 80 trimestrali. Si rafforzava il principio che il ricorso allo straordinario va contenuto. Una parte importante dell'Avviso è quella relativa al lavoro notturno, sia dove si definiscono le garanzie

3 Si veda Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1993/94.

per coloro che praticano ricorrentemente tale attività, sia quando si definiscono i nuovi criteri di esclusione del lavoro notturno, che avviano a risolvere un grave problema sollevato dalla corte di giustizia europea relativo al divieto di lavoro notturno delle donne.[4]

Pur trattandosi di un'intesa molto densa e impegnativa per lo sforzo di contemperare esigenze opposte tra le parti sociali, l'Avviso comune non ha trovato una facile applicazione prima per l'ostilità di coloro che lo trovavano direttamente confliggente con l'obiettivo delle 35 ore, poi nella nuova stagione politica, per l'eclisse del tema dell'orario.

Tavola 5 - Contratti stipulati a tempo parziale. Legge 863/84 (articolo 5)

Anni	Lavoratori interessati			Classi di ampiezza delle aziende				Settore economico		
	uomini	donne	totale	fino a 49 dip.	da 50 a 249 dip.	da 250 a 500 dip.	oltre 500 dip.	agricol.	industr.	servizi
1993	65.181	181.729	246.910	178.616	40.928	13.774	13.592	610	58.815	187.485
1994	77.569	207.395	284.964	207.737	48.648	12.938	15.641	915	65.262	218.787
1995	94.107	239.133	333.240	237.298	57.957	18.746	19.239	390	74.099	258.751
1996	115.923	264.854	380.777	265.000	66.761	25.141	23.875	558	95.688	282.720
1997	118.259	291.473	409.732	283.904	70.172	25.783	29.873	872	103.033	305.827
1998	142.849	331.650	474.499	329.066	79.699	32.179	33.555	474	109.962	364.063
				Variazioni percentuali						
1996-95	23,2	10,8	14,3	11,7	15,2	34,1	24,1	43,1	29,1	9,3
1997-96	2,0	10,1	7,6	7,1	5,1	2,6	25,1	56,3	7,7	8,2
1998-97	20,8	13,8	15,8	15,9	13,6	24,8	12,3	-45,6	6,7	19,0
				Numero indice 1991=100						
1997	195,1	193,0	193,6	185,7	199,9	197,6	281,6	27,7	202,5	194,0
1998	235,6	219,6	224,2	215,2	227,0	246,6	316,3	15,1	216,1	231,0

Fonte: ministero del Lavoro e nostre elaborazioni.

4 Tale ipotesi è contenuta ad esempio in Tempo di lavoro e flessibilità dell'orario, Documenti Cnel n. 62/1995.

Tavola 6 - Contratti trasformati da tempo pieno a tempo parziale. Legge 863/84 (articolo 5)

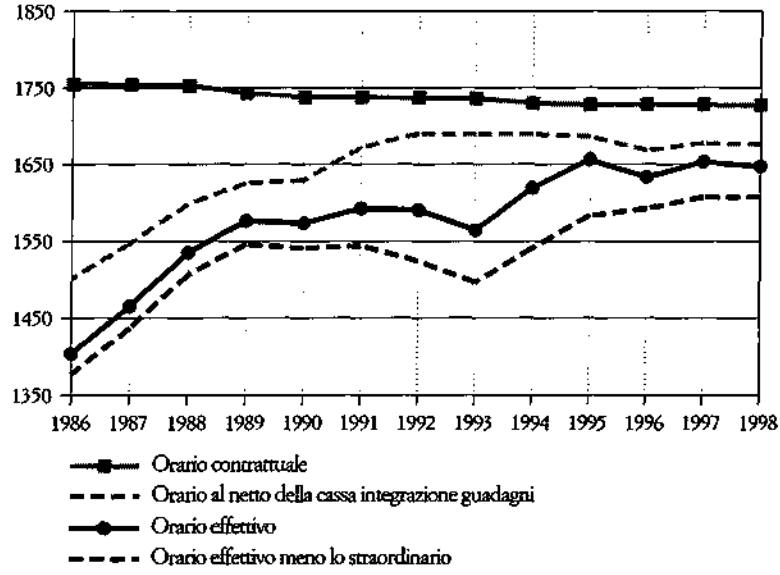
Anni	Lavoratori interessati			Classi di ampiezza delle aziende				Settore economico		
	uomini	donne	totale	fino a 49 dip.	da 50 a 249 dip.	da 250 a 500 dip.	oltre 500 dip.	agricol.	industr.	servizi
1993	19.566	64.720	84.286	65.979	9.771	2.637	5.899	147	28.604	55.535
1994	17.903	59.186	77.089	59.684	8.702	2.445	6.258	170	25.248	51.671
1995	16.169	57.584	73.753	54.362	10.151	2.827	6.413	135	25.631	47.987
1996	18.587	58.012	76.599	56.584	11.130	3.626	5.259	330	28.058	48.211
1997	18.482	61.598	80.080	55.832	13.233	5.048	5.967	542	32.419	46.759
1998	20.040	55.146	75.186	53.376	11.344	3.607	6.859	256	29.161	40.494
				Variazioni percentuali						
1996-95	15,0	0,7	3,9	4,1	9,6	28,3	-18,0	144,4	9,5	0,5
1997-96	-0,6	6,2	4,5	-1,3	18,9	39,2	13,5	64,2	15,5	-3,0
1998-97	8,4	-10,5	-6,1	-4,4	-14,3	-28,5	14,9	-52,8	-10,0	-13,4
				Numero indice 1991=100						
1997	174,6	133,8	141,4	139,6	156,9	200,1	105,1	324,6	149,5	134,5
1998	189,3	119,8	132,8	133,5	134,5	143,0	120,8	153,3	134,4	116,5

Fonte: ministero del Lavoro e nostre elaborazioni.

Per le imprese industriali l'approvazione dell'articolo 13 della legge 196/97 determinava a regime l'obbligo della comunicazione all'Ispettorato del lavoro delle ore di lavoro straordinario, non più a 48, ma a 40 ore. Ciò avrebbe indotto una notevole e inutile mole di adempimenti burocratici, senza risultati in termini di contenimento dello straordinario stesso. Ci sono stati, quindi, una serie di provvedimenti tampone per rinviare l'applicazione nella parte relativa alla comunicazione all'Ispettorato, fino alla legge 27 novembre 1998, n. 409, che convertiva il decreto legge 335/1998. Questa determinava una soluzione più strutturale della materia sulla base dell'avviso comune tra Cgil, Cisl, Uil e Confindustria del novembre 1997, anche se con modifiche non secondarie rispetto a quanto definito dalle parti sociali. Nella legge si prevede che, in caso di superamento delle 45 ore settimanali attraverso prestazioni di lavoro straordinario, il datore di lavoro ne debba informare, entro 24 ore, il settore ispezione della direzione provinciale del

lavoro. La legge ribadisce che il ricorso allo straordinario deve essere contenuto. Nel caso di assenza di disciplina ad opera dei contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative lo straordinario è ammesso soltanto per un ammontare che non deve superare le 250 ore annuali e le 80 trimestrali.

Figura 2 - Orari di lavoro medi annui pro capite nelle imprese manifatturiere con almeno 50 addetti



Fonte: Banca d'Italia, Relazione del governatore 1998.

La Corte di giustizia delle Comunità europee in una serie di sentenze a partire dalla sentenza "Stoeckel"[5] e da ultimo per l'Italia con la sentenza di condanna del 4 dicembre 1997 aveva considerato discriminatori i divieti di lavoro notturno specificatamente indirizzati alle donne. Le pronunce creavano un sostanziale vuoto normativo, ma l'Avviso comune del novembre 1997 tra sindacati e Confindustria esplicitava il

5 Si veda Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1992/93; R. Del Vecchio, L'avviso comune Confindustria Cgil, Cisl, Uil sul recepimento della direttiva della comunità europea n. 104 del 1993, in "Adl Argomenti di diritto del lavoro", n. 2, 1998.

principio, in linea con le sentenze della Corte, che le esclusioni dal lavoro notturno non vanno legate al genere, ma alle condizioni di difficoltà che si verificano in determinate situazioni e che possono coinvolgere sia uomini, che donne. Su tali contenuti si è mossa successivamente la nuova regolamentazione normativa definita attraverso la legge Comunitaria (legge 5 febbraio 1999, n. 25).

Un campo esplorato nel corso del biennio, ma senza risultati definitivi, è stato quello dei congedi parentali e formativi. Diverse erano le sollecitazioni in tal senso: dall'accordo europeo sui congedi parentali tra Ces e Unice alle previsioni del Patto per il lavoro del settembre 1996 per una specifica legislazione di sostegno in materia di congedi di formazione e periodi sabatici. Ne sono scaturiti un progetto del governo (febbraio 1998), poi una successiva rielaborazione ed estensione dello stesso testo in sede parlamentare. Quest'ultimo ha per obiettivo un migliore equilibrio tra tempi di lavoro, di cura, di formazione e di relazione. Le proposte riguardano:

a. la possibilità sia per la madre che per il padre di assentarsi dal lavoro nei primi otto anni di vita del bambino per un periodo cumulativo di dieci mesi, incentivando il congedo fruito dal padre;

b. l'indennità pari al 30% della retribuzione fino al terzo anno di vita del bambino con contribuzione figurativa; dai 3 agli 8 anni l'indennità è limitata ai redditi più bassi;

c. incentivi alle imprese per l'assunzione di lavoratori a tempo determinato in sostituzione di lavoratori-genitori in astensione obbligatoria e facoltativa e per l'adozione di forme particolari di flessibilità degli orari volte a conciliare lavoro e vita;

d. periodi di congedo per gravi e documentati motivi familiari;

e. la possibilità per il lavoratore di accedere ad un congedo a scopo formativo e l'istituzione di un congedo per la formazione continua;

f. misure per il coordinamento dei tempi di funzionamento delle città.

Gli imprenditori hanno considerato negativamente tali progetti, perché la legge sottrarrebbe alle parti sociali un ruolo riconosciuto dallo stesso Trattato dell'Unione e allontanerebbe inoltre il nostro ordinamento dagli altri paesi Ue, con costi e rigidità per le imprese. L'acco-

glienza da parte delle organizzazioni sindacali, e in particolare dei coordinamenti femminili, è stata decisamente più favorevole, considerando la proposta fondamentale al fine della conciliazione tra tempo di lavoro e tempo di vita.

Dopo la bocciatura nel 1995 del referendum che proponeva di eliminare i limiti agli orari di apertura degli esercizi commerciali e l'obbligo della chiusura domenicale e infrasettimanale, il dlgs 114 del marzo 1998 ha rivisto profondamente le regole all'interno della riforma del commercio. A partire dal 24 aprile 1999 ogni esercente può liberamente determinare l'orario di apertura e di chiusura del proprio esercizio, non superando comunque il limite delle tredici ore giornaliere in un arco temporale che va dalle ore sette alle ventidue con l'obbligo di rendere noto al pubblico attraverso cartelli od altro modo idoneo l'orario praticato dall'esercizio. Viene rafforzato il ruolo dei comuni e insieme la consultazione delle parti sociali (organizzazioni locali dei consumatori, delle imprese commerciali e dei dipendenti). Infatti attraverso la concertazione con questi, i comuni regolamentano la mezza giornata di chiusura infrasettimanale e le aperture domenicali (nel mese di dicembre e altre otto nel corso dell'anno). Nei comuni e nelle zone turistiche, individuate dalle regioni, previa consultazione con gli enti locali e le parti sociali, si può derogare dall'obbligo della chiusura domenicale e gli esercenti possono determinare liberamente gli orari di apertura e chiusura. I comuni possono autorizzare l'esercizio dell'attività di vendita in orario notturno esclusivamente per un limitato numero di esercizi.

Non rientrano nella manovra vari esercizi pubblici (farmacie, generi di monopolio, distributori di carburante) e inoltre quelle attività di vendita, che si svolgono soprattutto nei giorni festivi (pasticcerie, rosticcerie, rivendite di libri e dischi ecc.). Si tratta di una rilevante liberalizzazione, che si innesta, però, su alcune esperienze già maturate a livello locale in diverse realtà. Queste sembrano aver aiutato in una difficile composizione tra interessi in conflitto di consumatori, piccola e grande distribuzione, dipendenti, aziende di settori merceologici diversi, persino aree diverse della città.

La legge 127/97 (Bassanini 2), adottando disposizioni in tema di snellimento dell'attività amministrativa e di semplificazione dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione, ha mirato a ridurre la richie-

sta di certificazioni da parte della pubblica amministrazione, ed evitare così lo spreco di tempo e di risorse per i cittadini e le imprese. Si tratta, tra l'altro, della trasformazione dell'autocertificazione temporanea in quella a titolo definitivo; di disposizioni in materia di stato civile, compreso il principio di trasmissione dei dati in via telematica, anche tra pubbliche amministrazioni; di norme immediatamente applicabili in materia di certificazione, di dichiarazioni sostitutive e temporaneamente sostitutive; di autentica di firma per la partecipazione ai concorsi pubblici; di estensione dell'efficacia probatoria dei documenti anche ai gestori dei pubblici servizi. Secondo un monitoraggio condotto dal dipartimento della funzione pubblica in 15 capoluoghi di provincia nei mesi di marzo, aprile e maggio del 1999 il numero delle certificazioni si è di conseguenza dimezzato in tre anni, mentre le autentiche di firma si sono ridotte di quasi l'80%. Questo significa che, su base nazionale, il numero dei certificati richiesti ogni anno dovrebbe essere passato dai 72 milioni del 1996 ai circa 37 milioni del 1999. La situazione però non è omogenea e si registrano notevoli differenze tra le varie città; si va infatti da una media stimata nel 1999 di 211 certificati richiesti per ogni mille abitanti a Novara ai 1.273 di Napoli. In altre realtà, come Trieste, il calo delle certificazioni è stato sensibilmente inferiore alla media nazionale. Le leggi Bassanini con i loro provvedimenti derivati hanno puntato a migliorare la situazione anche dal lato delle imprese; risultano attivati nel 40% dei casi gli sportelli unici per rendere più celeri le procedure. La durata di queste si è ridotta del 35 %, attestandosi attorno ai tre mesi.

La prima delle leggi cosiddette Bassanini (legge 59/97), sancendo il principio dell'autonomia scolastica, aveva dato ampi spazi di autoprogrammabilità alle scuole. Queste hanno autonomia organizzativa e didattica, nel rispetto degli obiettivi del sistema nazionale di istruzione e degli standard di livello nazionale; hanno quindi libertà di decidere la durata e la successione delle ore di lezione e anche la possibilità di concentrare in cinque giorni l'attività scolastica. In alcuni comuni sono state adottate iniziative per sfalsare gli orari di entrata e di uscita dalle scuole, riducendo il congestionamento del traffico e andando incontro ai problemi delle famiglie che devono accompagnare i figli a scuola. Spesso vi è un prolungamento pomeridiano dell'orario per le attività in-

tegrative, ma con problemi dal lato della disponibilità delle mense e dei servizi di supporto.

Un ruolo molto marginale è invece stato riservato alla materia del tempo di lavoro nel cosiddetto "patto di Natale" del dicembre 1998. Nel protocollo sottoscritto la problematica è stata toccata soltanto con riferimento alla sollecitazione del governo alle parti sociali a destinare quote di riduzione di orario alla formazione dei lavoratori, attraverso l'utilizzo delle 150 ore e delle banche ore annuali previste dai contratti. Una parte delle risorse del Fondo per la riduzione degli orari sarà impegnata dal governo per sostenere gli strumenti contrattuali individuati dalle parti sociali e le attività di formazione continua e di educazione degli adulti. Non vi sono invece riferimenti nel Patto alle numerose partite in sospeso relative alla materia degli orari (legge sulle 35 ore, direttiva europea, incentivi della 196, part-time ecc.).

4. I contratti pubblici hanno mantenuto l'orario contrattuale normale a 36 ore settimanali. Tuttavia il personale adibito al lavoro a turni o impegnato su regimi di orario plurisettimanali per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle attività istituzionali e l'ampliamento dei servizi all'utenza avrà l'orario ridotto a 35 ore. Si cerca in questo modo di compensare il lavoratore per la maggiore flessibilità. Tali riduzioni vanno però definite nella contrattazione decentrata, dove si punta a rafforzare la negoziazione dell'orario. Gli oneri della riduzione dell'orario devono essere coperti o con la riduzione dello straordinario, o con miglioramenti dell'assetto organizzativo o con risorse apposite della contrattazione integrativa.

Nel caso della sanità, dove è potenzialmente coinvolta circa la metà del totale del personale, la contrattazione integrativa potrà prevedere particolari articolazioni dell'orario settimanale e quantificare le ore necessarie a garantire particolari percorsi formativi dei dipendenti. Nello stesso accordo si prevede un contenimento dello straordinario attraverso la contrattazione integrativa; vi è un tetto individuale annuo di 180 ore e, per non più del 5% del personale in servizio, un limite di 250 ore annuali. Le parti si sono impegnate a negoziare, entro il 30 settembre 1999, la disciplina sperimentale del telelavoro, la banca delle ore e le forme di lavoro flessibile (formazione e lavoro; lavoro temporaneo). Per la sanità e per i ministeri si è definito che la trasformazione del rap-

porto di lavoro a tempo parziale avviene automaticamente entro sessanta giorni dalla domanda del dipendente, salva la possibilità per l'ente di rinviare la trasformazione per un periodo non superiore a sei mesi nel caso di grave pregiudizio alla funzionalità del servizio.

Per gli enti locali le risorse destinate al pagamento dello straordinario sono ridotte nella misura del 3% e i relativi risparmi vengono destinati a finanziare il nuovo sistema di classificazione e le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi. Il limite massimo annuo individuale dello straordinario è portato a 180 ore.

La tornata contrattuale più recente nel settore privato ha affrontato alcune questioni nodali.

Il governo dell'orario di fatto. La crescita delle ore lavorate pro capite nell'ultimo ventennio ha portato le piattaforme sindacali a cercare di recuperare un rapporto più stretto tra orario contrattuale e di fatto, riducendo lo straordinario. Nelle rivendicazioni questo obiettivo risultava decisamente più in rilievo rispetto a quello della riduzione dell'orario contrattuale; infatti la riflessione prevalente nel sindacato è che, in assenza di un governo efficace dell'orario di fatto, eventuali riduzioni contrattate, oltre che difficili da ottenere, rischierebbero di portare un aumento dello straordinario piuttosto che un calo delle ore lavorate. Le imprese e le loro organizzazioni di rappresentanza rifiutano soluzioni che considerano negative per la flessibilità. Ma su questa materia, oltre che una differenziazione importante tra imprese e sindacati, sono emerse nella tornata contrattuale divergenze di tutto rilievo all'interno dei due campi. Ciò è stato particolarmente evidente soprattutto nel corso del contratto dei chimici.

La sovranità del tempo da parte del lavoratore. Era un tema presente nelle tornate precedenti, ma solo con i contratti del 1998-99 è arrivato a maturità e ha assunto un deciso rilievo. I sindacati hanno chiesto per i lavoratori più opportunità nell'adattare la propria prestazione lavorativa ai bisogni e alle condizioni personali. Ciò è ritenuto necessario per attenuare l'impatto degli orari flessibili a favore delle imprese, che incidono sulla qualità e la programmabilità del tempo da parte degli addetti. Il tema segnala, inoltre, la presa d'atto delle forti differenziazioni di esigenze e preferenze all'interno del lavoro dipendente, determi-

nate da varietà di genere, età, contesto familiare e sociale, professionalità, ruolo nell'impresa. Sembra esservi un'attenzione nuova alle richieste individuali, in passato spesso considerate negativamente; si tendeva, infatti, a considerarle potenzialmente in conflitto con la solidarietà tra i lavoratori, destinate a produrre rapporti individuali con l'impresa, fuori dalla possibilità di vigilanza da parte del sindacato. Oggi invece la risposta ai bisogni "particolari" viene più frequentemente considerata un elemento necessario del mandato di rappresentanza del lavoratore al sindacato; tale impulso deve ancora determinare una profonda revisione di mentalità e approccio. La banca delle ore costituisce da questo punto di vista uno strumento promettente e utilizzato.

L'attenzione al lavoro atipico. L'attenzione all'intera gamma del lavoro cosiddetto atipico, dal lavoro temporaneo a quello interinale, al telelavoro, e soprattutto al lavoro a tempo parziale, anche nella forma di orario ridotto come previsto per le aree di crisi dal contratto dei chimici, accelera il tentativo di ampliare le possibilità d'impiego in contesti territoriali e organizzativi molto diversi. È ovviamente un tema strettamente collegato con i due precedenti, dato che da un lato punta a ricercare un nuovo modello di flessibilità, dall'altro ambisce a rispondere con una strumentazione più ampia a quella diversità di situazioni.

La tornata contrattuale ha visto un'ulteriore spinta all'allentamento del riferimento settimanale dell'orario verso la definizione annua, un ampliamento delle modalità di attuazione, che destandardizza l'orario fin dal livello del contratto nazionale, una definizione molto spostata a livello decentrato, con riferimento alle specifiche condizioni.

Il contratto dei chimici ha portato anche per i lavoratori non turnisti il riferimento temporale dell'orario dalla settimana all'anno. Si tratta per i lavoratori giornalieri e turnisti su due turni fino a 6 giorni a settimana di 247,5 giornate lavorative annue, assunte pari a otto ore giornaliere, al lordo delle festività e delle ferie. L'orario medio settimanale, utilizzando i pacchetti di riduzione già previsti (108 ore), è di 37 ore e 45 minuti. I turnisti sull'intera settimana hanno un orario pari a 233,5 giornate l'anno al lordo delle ferie. Il contratto fissa una serie di alternative (un menu) per l'attuazione dell'orario di lavoro annuo, quali: orari settimanali (37,45 ore) realizzati come media su cinque giorni; oppure il mantenimento degli orari vigenti (40 ore), concordando attraverso un e-

same congiunto il recupero per rispettare l'orario annuo; oppure orari settimanali realizzati su un arco di quattro o sei giorni a settimana; o ancora orari settimanali realizzati come media su un arco di più settimane fino ad un massimo di dodici mesi con variazioni da un minimo di 28 ad un massimo di 48 ore. Per queste diverse modalità vengono stabilite le condizioni specifiche e la contrattazione con le Rsu. Il contratto definisce inoltre le nuove fasce di maggiorazioni per le prestazioni eccedenti l'orario contrattuale. Viene istituito un conto ore individuale in cui confluiscono le prestazioni eccedenti l'orario di riferimento e da cui il lavoratore può attingere anche per necessità personali o familiari entro l'anno successivo a quello di maturazione; le modalità di utilizzo del conto ore, concordate aziendalmente, devono tener conto delle esigenze tecniche, organizzative e produttive. Si prevede che il 50% delle ore eccedenti viene automaticamente accantonato nel conto ore; per il restante 50% il lavoratore deve espressamente indicare la propria volontà per il pagamento o l'accantonamento nel conto ore; in entrambi i casi le maggiorazioni retributive vengono corrisposte nel mese di competenza. Si punta ad utilizzare lo strumento dell'orario anche per favorire nuove attività e opportunità occupazionali; nelle aree di crisi è possibile introdurre per i lavoratori neoassunti orari di lavoro ridotti in una fascia tra le 24 e le 32 ore con retribuzione corrispondente. Per i nuovi insediamenti produttivi tale orario sarà generalmente stabile, mentre in quelli già esistenti si configurerà come orario di ingresso per un periodo non inferiore a 4 anni. Accordi sindacali decentrati potranno definire le condizioni e le modalità per l'opzione al tempo pieno. L'accordo dei chimici, arrivato dopo un'aspra trattativa di oltre 8 mesi, è stato discusso a lungo nella delegazione degli industriali, dato che alcune aziende erano contrarie. Una volta firmata da Federchimica, il presidente della Confindustria ha criticato l'intesa; venivano contestati da un lato il riferimento alle 37 ore e 45 minuti, che richiamava troppo le 35 ore, dall'altro le nuove regole sullo straordinario, destinate a scoraggiare il ricorso allo strumento. I sindacati hanno valutato questa polemica un'invasione dell'autonomia delle parti, ritenendo si dovesse, invece, valorizzare la capacità di risposta negoziale agli interessi contrastanti sull'orario.

Per migliorare l'efficacia della gestione aziendale il contratto degli autoferrotranvieri del 1997 ha previsto che la durata settimanale dell'o-

rario di lavoro per tutto il personale è realizzata come media nell'arco di un periodo di riferimento di 4 mesi, salvi i limiti minimi e massimi dove esistenti. Una verifica a livello aziendale deve puntare ad avvicinare la prestazione effettiva all'orario contrattuale attraverso un riesame degli accordi su orari e/o turnazioni e che disciplinano i tempi per le prestazioni accessorie e complementari, i riposi aggiuntivi ecc. È stata rivista la normativa per il contratto a termine e per il part-time.

L'accordo per il rinnovo del contratto dei lavoratori agricoli e florovivaisti ha definito i criteri per l'applicazione in agricoltura delle flessibilità previste dal "pacchetto Treu", così come stabilito dalla stessa legge. Il part-time e l'apprendistato verranno usati per favorire la riassunzione dei lavoratori stagionali precedentemente impiegati e, quindi, attenuare la precarietà di una forte presenza di lavoratori stagionali. Sono previsti il limite massimo di ricorso al tempo parziale in rapporto al monte ore lavorato e l'introduzione sperimentale in alcune regioni e province del lavoro interinale. Si è realizzata così una notevole trasformazione del rapporto di lavoro nel settore agricolo, avvicinando notevolmente l'organizzazione a quella degli altri settori.

Come illustrato nei Rapporti sulle relazioni sindacali degli anni precedenti, la questione della flessibilità nel settore bancario è stata oggetto di intenso dibattito in relazione alla competitività di sistema. Il Protocollo del 4 giugno 1997, siglato dal governo e dalle parti sociali, ha fissato il quadro complessivo di sostegno alla ristrutturazione del settore bancario affrontando il problema nella sua globalità e con una pluralità di strumenti (flessibilità degli orari di lavoro e di sportello, contratti di solidarietà, potenziamento del part-time in tutte le sue forme, esternalizzazione, flessibilità all'ingresso, mobilità interna, formazione e riqualificazione delle risorse umane, riduzione dei costi unitari). Tale protocollo prevedeva tra l'altro, sulla scia di una previsione della finanziaria per il 1997, un Fondo contrattuale nazionale di sostegno al reddito dei lavoratori da utilizzare in caso di esubero del personale e alimentato da aziende e lavoratori. Dopo una lunga trattativa nel febbraio 1998 si sono raggiunti un accordo quadro per i rinnovi contrattuali (siglati a luglio 1999) e quello per l'attuazione del fondo di solidarietà. La prima intesa era un accordo propedeutico da sottoporre ai lavoratori e su cui costruire la piattaforma sindacale; per quanto riguarda l'orario di

lavoro, si prevedeva di rivedere la normativa sulle festività soppresse e il regime degli orari di sportello, di disciplinare la riduzione d'orario concertata, di introdurre l'orario multiperiodale, la banca delle ore e il telelavoro, di modificare le norme sul part-time e sullo straordinario, di disciplinare l'uso degli strumenti della legge 196/97.

5. Nei "contratti d'area", cioè negli accordi tra le parti sociali e le amministrazioni centrali e locali per accelerare lo sviluppo e la creazione di nuova occupazione, la flessibilità dell'orario è stata una materia molto trattata. Le intese (come quelle di Crotone, di Manfredonia e Torrese-Stabiese) prevedono che le aziende potranno ricorrere, previo esame congiunto con le organizzazioni sindacali o di categoria, a:

a. l'orario contrattuale di lavoro su base annua o plurisettimanale anziché su base settimanale o giornaliera;

b. condizioni di lavoro flessibile, finalizzate a un ampio utilizzo degli impianti in relazione alla domanda di mercato, mediante distribuzione su turni;

c. l'assunzione con contratti part-time, week end e ad orario ridotto;

d. il ricorso al lavoro straordinario in misura superiore a quanto previsto dai singoli contratti collettivi nazionali.[6]

La spinta iniziale per il coordinamento degli orari delle città costituita dalla legge 142/90 si è via via rafforzata con gli interventi per il decentramento e la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Le iniziative riguardano la modifica e l'ampliamento degli orari per renderli più rispondenti alle esigenze dei cittadini; l'informatizzazione per favorire la circolazione delle informazioni tra le amministrazioni pubbliche e ridurne la domanda agli utenti; il decentramento del servizio per limitare la necessità degli spostamenti nella città; la razionalizzazione dei servizi con la semplificazione amministrativa e l'apertura di sportelli polifunzionali. Talora per lo svolgimento di un ruolo di coordinamento alla costituzione di un "Ufficio tempi" con varie soluzioni organizzative all'interno dell'amministrazione comunale, mentre in altri casi tali funzioni vengono svolte a partire da strutture già esistenti (assessorati traffico, commercio, personale). Secondo l'Osservatorio sui

6 Si veda P. Albi, I contratti d'area: le prime esperienze, in "Lavoro Informazione", n. 11, 1998.

tempi delle città, attivo presso il Centro donna del comune di Venezia, i progetti realizzati o in fase di attuazione in tutta Italia risultano circa 500 in oltre 100 comuni. Anche le grandi città sono impegnate nelle politiche dei tempi; secondo una rilevazione dell'Istat, in queste realtà sono stati ampliati gli orari di apertura al pubblico degli uffici comunali nella fascia pomeridiana e, talora, con iniziative come il "giovedì del cittadino" con l'orario continuato e prolungato degli sportelli, che coinvolgono anche altri servizi (le banche soprattutto). Vi sono comunque difficoltà nella concertazione tra le amministrazioni per quanto riguarda gli orari delle Asl, degli uffici postali e degli uffici periferici delle amministrazioni centrali.[7]

Comincia a crescere l'informazione relativa alle "banche del tempo", soggetti intermediari nello scambio di prestazioni attraverso il baratto del tempo. Si tratta, secondo l'Osservatorio nazionale sullo stesso fenomeno, di 254 realtà alla fine del 1998 rispetto alle 160 di fine 1997, con una stima di 15-16 mila aderenti. Vi è stata anche in questo caso un'indagine ricognitiva dell'Istat con indicazioni relative alla diffusione, alle caratteristiche, alle modalità di espletamento.[8]

7 Sull'argomento dei tempi delle città si veda Istat, Rapporto annuale. La situazione del paese nel 1998, Roma 1999.

8 In Istat, Rapporto annuale. La situazione del paese nel 1998, Roma 1999.

La conflittualità

1. Se nel 1996 i livelli di conflittualità avevano visto una forte crescita, specie la partecipazione e le giornate perse (sui livelli più elevati di tutti gli anni Novanta), nel 1997 e 1998 la tendenza torna a farsi marcatamente decrescente, con l'eccezione del numero di conflitti (tavola 1). In particolare nel 1998, il totale dei lavoratori che partecipano agli scioperi e il volume delle giornate perse - inferiori rispettivamente a 400 e 500 mila unità - fanno segnare i nuovi minimi assoluti dell'intero periodo postbellico.

Sembra così confermato che quella del 1996 non era una inversione di tendenza destinata a durare rispetto al recente passato, quanto un'oscillazione temporanea, sia pure piuttosto pronunciata, connessa alle vicende del rinnovo contrattuale (per la parte retributiva) dei metalmeccanici. Un rinnovo che, diversamente da quello di quasi tutte le altre categorie, si era rivelato estremamente tormentato su un delicato punto interpretativo dell'accordo tripartito del luglio 1993, concernente la questione del recupero più o meno automatico e più o meno integrale della differenza tra inflazione programmata e inflazione reale nel biennio precedente. Questa considerazione è sostenuta dal fatto che non solo già allora i livelli di conflittualità erano rimasti comunque su valori piuttosto contenuti, inferiori a tutti o quasi tutti quelli degli anni Ottanta e primi Novanta, ma che poi, come si è visto, sono rapidamente tornati a diminuire, e infine che anche nel 1999, pure teatro di un ulteriore e non semplice rinnovo del contratto dei metalmeccanici, l'andamento degli indicatori della conflittualità non sembra stravolto (almeno per il primo quadrimestre qui considerato).

Tavola 1 - La conflittualità in Italia: 1975-1998. Indicatori di base, solo scioperi originati dal rapporto di lavoro (scioperi economici)

	Numero conflitti	Lavoratori partecipanti (in migliaia)	Giorni persi (in migliaia)
1975	3.568	10.717	22.673
1976	2.667	6.974	16.464
1977	3.259	6.434	9.846
1978	2.465	4.347	6.129
1979	1.979	10.521	20.614
1980	2.224	7.428	9.402
1981	2.176	3.567	5.350
1982	1.741	7.490	14.361
1983	1.550	4.625	10.328
1984	1.759	3.540	3.973
1985	1.336	1.224	1.380
1986	1.462	2.940	4.593
1987	1.146	1.473	2.518
1988	1.767	1.609	2.136
1989	1.295	2.108	2.625
1990	1.094	1.634	4.534
1991	784	750	1.447
1992	895	621	701
1993	1.047	848	1.100
1994	858	745	956
1995	545	445	796
1996	904	1.689	1.689
1997	920	718	1.019
1998	1.097	386	476
1999[1]	228	409	361

[1] Solo periodo gennaio-aprile.

Non sorprende quindi, in una prospettiva di più lungo periodo (tavola 2), che i valori medi del quadriennio 1995-98 proseguano per tutti gli indicatori il lungo trend discendente iniziato alla metà degli anni

Settanta, e da allora ininterrotto, collocandosi su livelli sempre più distanti da quelli medi dell'intera esperienza postbellica e degli stessi anni Cinquanta. Non solo, ma il volume delle giornate perse per attività di sciopero risulta addirittura quasi dimezzato rispetto a quello medio del quinquennio immediatamente precedente (1990-94).

Come di consueto, la considerazione degli occupati dipendenti, base potenziale dell'azione di sciopero, non altera questi andamenti e rafforza le valutazioni appena richiamate (tavola 3). Da notare infine che la conflittualità politica (tavola 4), originata da motivi estranei al rapporto di lavoro, dopo le massicce manifestazioni di protesta dell'autunno 1994 contro il progetto governativo di riforma delle pensioni, e un biennio di totale assenza, ha fatto registrare livelli modestissimi anche nel 1997 e 1998, e nulli nel primo quadrimestre del 1999.

2. Per quanto riguarda la composizione settoriale del conflitto (tavola 5), dopo la fortissima concentrazione nell'industria nel 1996, specie per quanto riguarda i lavoratori partecipanti agli scioperi e le giornate perse, con un contributo alla conflittualità complessiva superiore all'80%, nel 1997 e soprattutto 1998 si torna ad una distribuzione più "tradizionale", che vede pur sempre maggioritaria la quota dell'industria, ma non in misura così schiacciante. Anche questi andamenti, come è facilmente intuibile, sono legati alle vicende della contrattazione collettiva, e in particolare del già ricordato rinnovo contrattuale dei metalmeccanici. Questo è stato protagonista quasi assoluto nel 1996, con una coda anche nei primi mesi del 1997, per quanto riguarda il rinnovo biennale della parte salariale, ed è di nuovo tornato sulla scena nei primi mesi del 1999, sempre influenzando fortemente la distribuzione percentuale del conflitto (tavola 6). E siccome, dopo la forte discesa degli anni Cinquanta e Sessanta, da tempo il contributo degli scioperi in agricoltura si colloca su valori molto modesti, peraltro con una leggera tendenza a decrescere, è il peso relativo del terziario a contrarsi o dilatarsi in funzione dei movimenti (opposti) dell'industria. Così, se nel 1996 la quota dei lavoratori partecipanti e delle giornate perse negli scioperi del terziario era scesa a percentuali tra le più basse di tutto il periodo postbellico (14%), già nel 1997 essa torna a salire, per ricollocarsi nel 1998 intorno ai valori più "normali" del 35-36%, per contrarsi infine di nuovo nella prima parte del 1999.

Tavola 2 - Indicatori di base della conflittualità. Valori medi per alcuni sottoperiodi (solo scioperi economici)

	Numero conflitti	Lavoratori partecipanti (in migliaia)	Giorni persi (in migliaia)
1952-58	1.810	1.982	4.755
1959-67	3.086	2.581	11.345
1968-73	4.243	5.087	19.307
1974-79	3.185	7.803	15.460
1980-84	1.890	5.330	8.683
1985-89	1.401	1.871	2.650
1990-94	936	920	1.747
1995-98	867	810	995
1952-96	2.332	3.368	8.795

Nota bene: come già negli ultimi Rapporti, la periodizzazione adottata è leggermente mutata rispetto alle precedenti edizioni. Per evitare che l'ultimo periodo (dal 1980) si allungasse da un anno all'altro, appiattendo eventuali differenze intervenute al suo interno, lo abbiamo diviso in quinquenni (partendo dal 1980 e non più dal 1981), mantenendo invece inalterata la periodizzazione fino agli anni Settanta inclusi, che corrisponde a fasi abbastanza chiaramente delineabili nella storia del nostro sistema di relazioni industriali, e riconosciute nella letteratura.

Tavola 3 - Indici di conflittualità (su 100 mila occupati dipendenti civili). Valori medi per alcuni sottoperiodi (solo scioperi economici)

	Numero conflitti	Lavoratori partecipanti (in migliaia)	Giorni persi (in migliaia)
1952-58	16,92	18.707	44.527
1959-67	25,32	21.196	93.167
1968-73	32,60	39.166	148.506
1974-79	22,84	55.731	110.545
1980-84	12,95	36.487	59.481
1985-89	9,44	12.589	17.856
1990-94	6,13	6.023	11.413
1995-98	5,79	5.419	6.659
1996	6,07	11.325	11.320
1997	6,13	4.781	6.783
1998	7,30	2.570	3.168

Nota bene: dal 1980 gli indici di conflittualità sono calcolati con la serie di contabilità nazionale sulle posizioni lavorative dipendenti, tratte da Istat, Collana d'informazione, 1994, n. 20, e aggiornamenti successivi. Ad essi sono stati detratti i lavoratori in Cig (con opportuna trasformazione del totale delle ore), secondi lavori, nonché i militari di leva e di carriera (inclusi carabinieri, forze di polizia e forze militarmente organizzate), i cui dati ci sono stati forniti direttamente dall'Istat, ufficio di contabilità nazionale (dottor Lippi, dottor Malizia e dottoressa Baldassarini, che ringraziamo). L'esclusione dei secondi lavori si giustifica con l'ipotesi che questi non dovrebbero rientrare nella base potenziale per l'attività di sciopero; mentre di tale base dovrebbero fare parte i lavoratori a tempo parziale, il che giustifica la considerazione delle posizioni lavorative e non delle unità standard di lavoro (che «riportano le posizioni lavorative non continuative e a tempo parziale alla stessa quantità di lavoro rilevata per le unità occupate a tempo pieno» (Istat, Collana d'informazione, 1988, n. 23, p. 10). Questa serie risulta superiore a quella usata per gli anni precedenti il 1980, esprimendo le posizioni lavorative principali, a tempo pieno o parziale, inclusi anche i fenomeni di lavoro irregolare, degli occupati non dichiarati ecc. Per tutti gli anni precedenti si è utilizzata la serie sugli occupati presenti tratta da Istat, Sommario di statistiche storiche 1926-1985, Roma, 1986, pag. 135, tab. 7.6 (relativamente agli anni 1950-69) e tab. 7.7 (per gli anni 1970-79). Ad essa sono stati detratti i militari di carriera, quali si desumono dalla medesima pubblicazione Istat, p. 137, tab. 7.10 (i militari di leva non sono inclusi in questa serie). A causa di questa *frattura nella serie sugli occupati dipendenti, non abbiamo ritenuto opportuno riportare gli indici medi di conflittualità per l'intero* periodo (1952-98). Recentemente l'Istat ha operato una ulteriore revisione dei dati occupazionali qui utilizzati con nuovi problemi di continuità delle serie. Per questo nel 1998 abbiamo tenuto costanti i valori del 1997, pur consapevoli delle «forature» conseguenti.

Sullo sfondo di questo andamento alterno abbastanza regolare vi sono due aspetti che meritano di essere sottolineati, in una prospettiva di più lungo periodo. Il primo riguarda il fatto che, dopo la forte impennata del peso del terziario nella seconda metà degli anni Ottanta, quando il settore era arrivato a dar conto mediamente ogni anno di oltre la metà del totale delle giornate perse per sciopero in tutta l'economia, in quest'ultimo decennio tale quota si è stabilizzata mediamente intorno al 30-35%, più o meno in linea con le percentuali affermatesi dalla metà degli anni Settanta. Ciò sembra suggerire che, sotto questo profilo, i secondi anni Ottanta sono stati più l'eccezione che la regola: un'esplosione eccezionale di conflitti, particolarmente aspri in quanto in larga misura legati al proliferare di nuovi organismi sindacali in lotta per ottenere riconoscimento sulla scena della rappresentanza. Ed è noto che questo tipo di lotte si associa tradizionalmente agli scioperi più duri e prolungati. Una eccezionalità che è stata poi stemperata in parte dal riconoscimento di fatto di alcuni di questi nuovi soggetti, che ha tolto asprezza agli scioperi (sebbene non abbia ridotto la loro frequenza), ma anche dalle nuove regole sull'esercizio del conflitto nei servizi pubblici essenziali introdotte nel 1990, dalla riforma delle relazioni sindacali nel settore pubblico avviata dal 1993 e forse, da ultimo, anche dalle nuove norme di razionalizzazione della rappresentanza nel pubblico impiego (dlgs 396/97). Elementi tutti che hanno fatto rientrare in qualche misura la quota del conflitto terziario dai vertici toccati nella seconda metà degli anni Ottanta. Il secondo aspetto riguarda la considerazione che tali fattori hanno tuttavia esercitato il loro effetto di contenimento soprattutto sul volume delle giornate perse, e quindi sul peso relativo di questo indicatore, e assai meno sul numero degli scioperi, il cui peso relativo è infatti continuato a crescere negli ultimi decenni, raggiungendo ormai stabilmente una percentuale poco al di sotto della metà del totale dei conflitti che si registrano annualmente nell'intera economia. Ed è questo probabilmente l'indicatore più tipico del conflitto terziario, e dei disagi che esso produce agli utenti e ai cittadini.

Quanto più in dettaglio al peso delle singole categorie, la tavola 6 mostra, oltre alla già ricordata concentrazione schiacciante del metalmeccanico nel 1996 e di nuovo nei primi mesi del 1999, il peso considerevole dei trasporti sia nel 1997 che nel 1998, con un contributo rispettivamente del 14 e 17% sul totale delle giornate perse. Più elevato rispetto agli ultimi anni anche il peso del settore chimico nel 1998, anch'esso interessato dal rinnovo quadriennale del contratto nazionale di categoria.

Tavola 4 - La conflittualità per «motivi estranei al rapporto di lavoro»

	Numero conflitti	Lavoratori partecipanti (in migliaia)	Giorni persi (in migliaia)
1975	33	3.392	1.118
1976	39	4.924	5.742
1977	49	7.369	4.650
1978	14	4.427	2.776
1979	21	5.717	3.475
1980	14	6.397	4.998
1981	28	4.660	3.861
1982	6	2.993	1.881
1983	15	2.219	1.924
1984	57	3.816	3.642
1985	5	3.619	1.972
1986	7	667	346
1987	3	2.800	1.512
1988	2	1.103	765
1989	2	2.344	1.257
1990	0	0	0
1991	7	2.202	1.165
1992	8	2.557	1.738
1993	7	3.536	1.886
1994	3	1.868	1.996
1995	0	0	0
1996	0	0	0
1997	3	19	19
1998	6	49	32
1999[1]	0	0	0

[1] Solo periodo gennaio-aprile.

3. Come per gli altri aspetti sopra esaminati, anche per quanto riguarda la forma della conflittualità, il 1997 e il 1998 correggono, per così dire, le novità del 1996 rispetto alle tendenze degli ultimi periodi. Come si ricorderà, infatti, il 1996 (i cui valori riportiamo nella tavola 7 per comodità del lettore), oltre ad un aumento della frequenza, era stato caratterizzato soprattutto da un raddoppio della dimensione media degli scioperi e una riduzione della gravità, con quasi 1.900 partecipanti in

media agli scioperi per non più di una giornata ciascuno. Una forma fortemente condizionata, ancora una volta, dalle vicende del settore metalmeccanico nell'anno in questione, caratterizzato da scioperi non particolarmente frequenti né particolarmente aspri, ma coinvolgenti una base estremamente ampia di lavoratori, quasi 9 mila per sciopero. Estremamente ampia sia rispetto all'esperienza dello stesso settore negli anni immediatamente precedenti (quando si collocava tra i 900 e i 1.200 scioperanti in media per sciopero), sia rispetto alla dimensione media nel medesimo 1996 di altri settori come i trasporti o il terziario nel suo insieme (rispettivamente poco più di mille e di 600 scioperanti).

Negli anni in esame si torna ad una forma della conflittualità più vicina a quella prevalente nel decennio in corso. Mentre la frequenza resta intorno ai 6 episodi conflittuali ogni 100 mila occupati dipendenti civili, e la gravità sale leggermente, è soprattutto la dimensione media a subire la modificazione più drastica. Già nel 1997 essa registra più che un dimezzamento rispetto all'anno immediatamente precedente, scendendo a meno di 800 lavoratori coinvolti mediamente per sciopero, per poi più che dimezzarsi ulteriormente nel 1998, quando lo sciopero tipico ha coinvolto in media solo 352 lavoratori: di gran lunga la base più ristretta del conflitto in tutta l'esperienza postbellica. Viceversa, la dimensione media torna nuovamente e fortemente a crescere, e la gravità media a diminuire leggermente, nei primi mesi del 1999, ancora una volta in coincidenza con le vicende del rinnovo contrattuale dei metalmeccanici.

Tutto ciò sembra suggerire una considerazione più generale: in una fase di complessiva diminuzione dei livelli di conflittualità, su valori estremamente contenuti rispetto a tutta la precedente esperienza italiana, sono le vicende degli scioperi nell'industria, e specialmente nel settore metalmeccanico, a condizionare (almeno sul piano degli indicatori quantitativi qui utilizzati) i principali aspetti della conflittualità stessa: livelli, composizione settoriale, forme. Con riferimento in particolare a quest'ultimo aspetto, gli ultimi anni mostrano che quando il rinnovo contrattuale dei metalmeccanici è turbolento (1996 e 1999) e cresce il peso di questo settore sulla conflittualità complessiva, la dimensione media degli scioperi aumenta fortemente, insieme ad una leggera diminuzione della gravità; mentre in caso contrario, quando riprende quota il peso delle categorie del terziario, si ha una combinazione esattamente opposta, caratterizzata soprattutto da una forte riduzione del numero di lavoratori mediamente coinvolti negli scioperi e da un leggero aumento della gravità.

Tavola 5 - Composizione settoriale del conflitto. Valori percentuali per alcuni sottoperiodi (scioperi economici)

	Agricoltura			Industria			Terziario		
	numero conflitti	lavor. part.	giorni persi	numero conflitti	lavor. part.	giorni persi	numero conflitti	lavor. part.	giorni persi
1952-58	6,80	17,87	31,91	76,77	64,10	50,90	19,24	18,02	17,19
1959-67	4,01	12,67	16,06	68,92	56,88	60,53	29,36	30,45	23,41
1968-73	2,29	8,26	7,89	63,93	64,78	64,90	35,08	26,96	27,21
1974-79	1,80	6,03	7,71	61,56	66,66	58,21	38,55	27,31	34,08
1980-84	2,66	6,10	5,61	61,14	64,08	62,10	39,35	29,83	32,29
1985-89	2,77	6,74	5,93	53,47	56,36	41,29	46,26	36,90	52,78
1990-94	2,78	5,55	4,97	54,75	60,62	60,50	42,47	33,83	34,53
1995-98	3,04	3,18	3,89	46,77	66,54	67,33	47,18	30,25	28,78
1996	5,20	2,90	2,55	48,34	82,53	83,12	46,46	14,56	14,32
1997	2,39	2,65	2,31	47,50	66,71	73,42	41,30	30,78	24,27
1998	1,64	4,92	4,23	49,68	59,84	60,13	48,68	34,97	35,64
1999[1]	1,75	0,49	0,49	44,30	80,20	78,92	53,95	19,56	20,63

[1] Solo periodo gennaio-aprile.

Nota bene: per ciascun periodo è riportata la media delle percentuali annuali. La somma delle percentuali settoriali del numero dei conflitti può dare un totale leggermente superiore a 100 perché alcuni scioperi possono essere contemporaneamente registrati in più settori.

4. Gli andamenti della conflittualità negli anni in esame (1997 e 1998) confermano e in parte accentuano le caratteristiche affermatesi nell'ultimo decennio, e iniziate già negli anni Ottanta. Livelli nel complesso molto contenuti rispetto alla ormai cinquantennale esperienza postbellica, con una rilevante diminuzione in particolare dei lavoratori partecipanti e del volume delle giornate perse (entrambi questi indicatori toccano nel 1998 il minimo assoluto di tutto il dopoguerra); una composizione settoriale che vede il peso del terziario consolidato intorno al 35% circa del totale per quanto riguarda partecipanti e giornate perse (ridimensionato quindi rispetto ai picchi eccezionali della seconda metà degli anni Ottanta), e ad una percentuale di circa dieci punti più elevata con riferimento al numero degli scioperi; una forma della conflittualità che vede di nuovo scendere la dimensione media dopo la forte impennata del 1996, fino a registrare anche in questo caso il minimo assoluto del dopoguerra nel 1998, con soli 352 lavoratori mediamente coinvolti.

Tavola 6 - Percentuale delle giornate perse in alcuni settori sul totale dell'economia (solo scioperi economici)

	Costruzioni	Meccanico	Tessile	Chimico	Pubblica amministr.	Pubblica amm. e servizi	Pubb. amm. servizi e trasporti
1980	6,5	44,4	3,3	6,5	10,2	15,9	19,1
1981	1,9	21,9	2,1	6,5	12,2	25,2	45,1
1982	7,3	36,2	12,4	7,4	4,2	9,2	13,0
1983	7,0	44,1	7,7	3,6	6,6	19,0	25,3
1984	6,5	29,9	5,4	6,0	9,8	17,0	30,0
1985	9,2	19,6	3,8	4,5	6,8	19,1	35,9
1986	5,8	20,9	1,5	3,3	6,5	35,3	47,5
1987	13,5	16,0	4,3	1,4	3,1	16,2	39,1
1988	2,0	20,9	3,0	5,1	11,7	22,2	43,1
1989	4,8	15,6	8,5	2,7	14,9	23,6	47,8
1990	3,2	55,5	1,2	5,7	1,2	6,7	15,9
1991	22,1	18,8	3,4	3,6	2,1	9,6	14,5
1992	4,2	33,5	1,3	12,9	5,2	14,8	27,7
1993	11,7	30,8	3,6	3,1	1,4	6,4	25,3
1994	3,8	21,8	1,5	5,1	13,1	22,2	32,2
1995	20,6	17,9	1,4	2,1	9,8	24,3	39,3
1996	4,0	68,6	3,0	2,4	2,3	5,4	12,3
1997	10,4	43,0	8,0	2,3	2,2	6,4	20,8
1998	2,4	31,1	5,7	13,9	3,4	12,2	29,0
1999[1]	1,0	72,4	0	0,3	1,8	5,2	10,2

[1] Solo periodo gennaio-aprile.

Tavola 7 - Le forme della conflittualità in alcuni sottoperiodi (solo scioperi economici)

	Frequenza	Dimensione	Gravità
1952-58	16,92	1.173	2,81
1959-67	25,32	844	4,49
1968-73	32,60	1.260	3,73
1974-79	22,84	2.697	1,93
1980-84	12,95	2.856	1,61
1985-89	9,44	1.350	1,39
1990-94	6,14	965	1,68
1995-98	5,79	954	1,36
1996	6,07	1.868	1,00
1997	6,13	780	1,42
1998	7,30	352	1,23
1999[1]		1.794	0,88

[1] Solo periodo gennaio-aprile.
Nota bene: Per la frequenza del periodo 1980-seguenti, cfr. la nota alla tavola 3.

In breve, se il 1996 poteva rappresentare un passaggio delicato sotto il profilo della tenuta dell'accordo del luglio 1993, legato alle controversie interpretative circa entità e modalità del recupero dello scarto tra inflazione programmata e reale, e quindi anche sotto il profilo dell'andamento della conflittualità, le vicende esaminate hanno fatto rientrare le preoccupazioni in proposito. In primo luogo perché nello stesso 1996 la pur notevole fiammata innescata dal tormentato rinnovo contrattuale dei metalmeccanici - dove le controversie interpretative appena menzionate sono esplose in tutta la loro asprezza - ha portato sì ad un forte innalzamento dei livelli di conflittualità rispetto agli anni immediatamente precedenti, ma comunque su valori quantitativi lontani o lontanissimi da quelli consueti in anni analoghi nei decenni precedenti. E in secondo luogo perché, risolta quella vicenda contrattuale, i livelli dell'attività di sciopero sono dapprima rapidamente rientrati sui valori medi del decennio in corso, per poi scendere nel 1998 molto al di sotto di essi.

Come abbiamo visto, poi, in un contesto di generale contenimento del conflitto industriale su valori molto modesti, l'importanza delle alterne vicende del settore metalmeccanico si riflette non solo sui livelli, ma anche sugli altri aspetti della conflittualità qui indagati, sulla composizione settoriale degli scioperi come sulla loro forma: dilatando o comprimendo da un anno all'altro il peso relativo dell'industria e del terziario per quanto riguarda il primo aspetto, e allargando o restringendo la dimensione media e la gravità degli scioperi con riferimento al secondo. Anche il 1999, per quanto si può prefigurare dagli andamenti del primo quadrimestre, sembra rinnovare queste tendenze e confermare queste considerazioni: il ritorno in primo piano delle vicende dei metalmeccanici riavvia il pendolo che porta ad una maggiore concentrazione dell'attività conflittuale nell'industria e ad un allargamento del numero di lavoratori mediamente coinvolti negli scioperi, ma senza che ciò rappresenti un'inversione di tendenza duratura rispetto al recente passato e sempre su livelli molto contenuti (a meno di improvvisi inasprimenti autunnali legati alla questione della riforma pensionistica e del welfare).

Così, al volgere alla fine del "secolo del lavoro", e a trent'anni dall'Autunno caldo, le vicende del settore metalmeccanico sembrano

mantenere ancora una loro centralità sulla scena del conflitto. Ma non è esagerato affermare che si tratta di una centralità, per così dire, solo statistica, in grado di influenzare i nostri indicatori quantitativi in un contesto di conflittualità molto modesta, ma sul piano sostanziale ormai da tempo lontana anni luce dalla centralità di un trentennio addietro. Mentre il centro critico del sistema si conferma il conflitto nel settore dei servizi pubblici, e dei trasporti in primo luogo. Un conflitto, come noto, che lascia ben poche tracce sugli aggregati statistici dell'attività di sciopero, ma effetti profondi sulla società e la convivenza civile.

NOTE

Ricordiamo che i dati utilizzati sono, come sempre, le tre serie sul numero dei conflitti, dei lavoratori partecipanti e delle ore di lavoro perse pubblicate annualmente dall'Istat, prima sul Bollettino mensile di statistica e poi sull'Annuario statistico italiano. Una serie integrata dal dopoguerra al 1985 si trova anche in Istat, Sommario di statistiche storiche, 1926-1985, Roma, 1986 (ma il dato del 1985 è stato successivamente corretto). Le ore sono trasformate in giornate perse dividendo per 8. I dati del 1998 e dei primi mesi del 1999 ci sono sono stati forniti direttamente dall'Istat, sezione conflitti di lavoro, grazie alla gentilezza del dottor Moreschini, che ringraziamo. Per i dati occupazionali, cfr. la nota alla tavola 3.

La sindacalizzazione

1. Diversamente dalla procedura in precedenza seguita, gli uffici organizzativi della Cgil, dal 1997, e della Cisl, dal 1998, hanno deciso di inserire nel conteggio degli iscritti tra i lavoratori attivi - e quindi delle tessere complessive (vedi nota metodologica in appendice) - anche gli aderenti di seconda affiliazione. Depurando anche per queste due confederazioni (per ragioni di omogeneità con i dati delle serie storiche precedenti) i valori ufficialmente dichiarati da tali entità, possiamo notare (tavola 1) che gli iscritti confederali rimangono pressoché invariati nel 1997 (1.941 unità in più, pari ad un incremento dello 0,02%) e crescono leggermente nel 1998 (38.460 unità in più, pari ad un incremento - rispetto all'anno precedente - dello 0,4%).

Questo andamento è però il risultato di trend diversi per le tre organizzazioni sindacali. Mentre nel 1997 è la Cisl a guadagnare consensi (+0,5%) a fronte delle performance negative di Cgil (-0,2%) e Uil (-0,3%), la situazione si ribalta nell'anno successivo: queste due confederazioni crescono rispettivamente dello 0,6% e dell'1%, mentre la base associativa della Cisl si riduce dello 0,2%. L'incremento di iscrizioni della maggiore organizzazione sindacale italiana non è però sufficiente a compensare le perdite dei tre anni precedenti, così la Cgil, nel 1998 (con i suoi 5.231.360 iscritti) presenta ancora dimensioni inferiori a quelle del 1995. La crescita dell'1% permette alla Uil di superare la soglia del milione e seicentomila unità, dimensione massima della sua storia, mentre il lieve calo della Cisl porta tale confederazione ad attestarsi appena al di sotto dei 3 milioni e 850 mila iscritti.

Tavola 1 - Iscritti a Cgil, Cisl e Uil nel complesso[1] (dati 1980-1998)

Anni	Cgil		Cisl		Uil		Totale	
	val. ass.	var%	val. ass.	var%	val. ass.	var%	val. ass.	var%
1980	4.599.050	–	3.059.845	–	1.346.900	–	9.005.795	–
1981	4.595.011	-0,1	2.988.813	-2,3	1.357.290	0,8	8.941.114	-0,7
1982	4.576.020	-0,4	2.976.880	-0,4	1.358.004	0,1	8.910.904	-0,3
1983	4.556.052	-0,4	2.953.411	-0,8	1.351.514	-0,5	8.860.977	-0,6
1984	4.546.335	-0,2	3.097.231	4,9	1.344.460	-0,5	8.988.026	1,4
1985	4.592.014	1,0	2.953.095	-4,7	1.306.250	-2,8	8.851.359	-1,5
1986	4.647.038	1,2	2.975.482	0,8	1.305.682	0	8.928.202	0,9
1987	4.743.036	2,1	3.080.019	3,5	1.343.716	2,9	9.166.771	2,7
1988	4.867.406	2,6	3.288.279	6,8	1.398.071	4,0	9.553.756	4,2
1989	5.026.851	3,3	3.379.028	2,8	1.439.216	2,9	9.845.095	3,0
1990	5.150.376	2,5	3.508.391	3,8	1.485.758	3,2	10.144.525	3,0
1991	5.221.691	1,4	3.657.116	4,2	1.524.136	2,6	10.402.943	2,5
1992	5.231.325	0,2	3.796.986	3,8	1.571.844	3,1	10.600.155	1,9
1993	5.236.571	0,1	3.769.242	-0,7	1.588.447	1,1	10.594.260	-0,1
1994	5.247.201	0,2	3.733.007	-1,0	1.594.105	0,4	10.574.313	-0,2
1995	5.235.386	-0,2	3.772.938	1,1	1.579.097	-0,9	10.587.421	0,1
1996	5.211.568	-0,5	3.837.104	1,7	1.593.615	0,9	10.642.287	0,5
1997	5.199.624	-0,2	3.856.334	0,5	1.588.270	-0,3	10.644.228	0
1998	5.231.360	0,6	3.847.388	-0,2	1.603.940	1,0	10.682.688	0,4
1980-98	632.310	13,7	787.543	25,7	257.040	19,1	1.676.893	18,6

[1] Il numero degli iscritti a Cgil, Cisl e Uil talvolta non coincide con quello complessivo ufficialmente dichiarato dalle confederazioni perché nella tavola, per ragioni di omogeneità nella serie storica, non vengono conteggiati gli iscritti di seconda affiliazione (vedi nota metodologica al termine di questo saggio).

Le diverse performance producono un riallineamento dei pesi relativi delle tre confederazioni (vedi tavola 10): la Cgil torna a rappresentare, nel 1998, il 49% (nel 1997 era al 48,9%) degli iscritti complessivi alle tre centrali sindacali, la Cisl scende dal 36,2% del 1997 al 36%, la Uil sale dal 14,9 al 15%.

Dando uno sguardo complessivo agli anni Novanta possiamo notare che la crescita più sostenuta rimane ancora quella della Cisl (+9,7%), seguita a breve dalla Uil (+8%) e, solo a maggiore distanza, dalla Cgil

(+1,6%). Il quadro non muta se prendiamo a riferimento l'intero periodo riportato nella tavola 1: nell'intervallo 1980-98 la Cisl incrementa le sue dimensioni del 25,7%, la Uil del 19,1%, la Cgil del 13,7%.

2. Il 1998 rappresenta per la Cgil un anno di forte novità rispetto ai precedenti: dopo 7 anni di continua contrazione degli iscritti tra i lavoratori attivi, la maggiore confederazione italiana fa registrare un'inversione di tendenza, seppur di dimensioni contenute (+0,7%). Di segno positivo anche il risultato della Uil (i suoi iscritti tra gli attivi crescono dello 0,4%), mentre nella Cisl continua la discesa degli ultimi anni: il saldo negativo è così consistente (-2,7%) da sopravanzare la crescita delle altre due organizzazioni provocando un ridimensionamento del numero complessivo degli iscritti confederali tra i lavoratori attivi (-0,6%).

Il risultato positivo di Cgil e Uil tra i lavoratori attivi evidenzia che la crescita delle adesioni complessive a queste due organizzazioni, nel 1998, non deriva soltanto dall'incremento del numero dei pensionati, ma dalla capacità di riconquistare consensi sia presso la base più tradizionale del sindacato che tra gli indipendenti (vedi tavola 3 e tavola 5).

Infatti, mentre nel 1997 viene confermato il trend negativo degli anni precedenti, nel corso del 1998 gli iscritti Cgil tra i lavoratori dipendenti crescono di quasi 14 mila unità (+0,6%) e quelli Uil di oltre 4 mila (+0,4%); si tratta di un segnale importante, anche se è presto per dire che ci troviamo di fronte a una inversione di tendenza, soprattutto considerando il contemporaneo risultato negativo della Cisl; l'entità del calo di questa organizzazione (37.300 iscritti in meno, pari al -2,1%) finisce per vanificare i risultati positivi delle altre due, provocando una contrazione della presenza complessiva del sindacalismo confederale tra i dipendenti (19.200 unità in meno, pari al -0,4%).

Analizzando l'intero periodo 1980-98, l'organizzazione che ha contenuto meglio le perdite tra i lavoratori dipendenti risulta essere la Uil (-28,2%), seguita dalla Cisl (-30,6%) e dalla Cgil (-33,9%).

Un discorso a parte meritano gli iscritti tra i lavoratori indipendenti: il loro numero diminuisce nel 1997 (-2,7%), ma riprende a crescere nell'anno successivo per effetto di una importante scelta organizzativa: la creazione, da parte di Cgil e Cisl, di due nuove strutture di rappresentanza dei lavoratori atipici: il Nidil (Nuove identità lavorative) e l'Alai (Associazione lavoratori atipici italiani).

Tavola 2 - Iscritti a Cgil, Cisl e Uil tra i lavoratori attivi[1] (dati 1980-1998)

Anni	Cgil		Cisl		Uil		Totale	
	val. ass.	var%	val. ass.	var%	val. ass.	var%	val. ass.	var%
1980	3.495.537	–	2.611.710	–	1.268.823	–	7.376.070	–
1981	3.398.404	-2,8	2.479.342	-5,1	1.269.763	0,1	7.147.509	-3,1
1982	3.277.981	-3,5	2.406.378	-2,9	1.255.065	-1,2	6.939.424	-2,9
1983	3.145.820	-4,0	2.356.922	-2,1	1.232.669	-1,8	6.735.411	-2,9
1984	3.042.423	-3,3	2.414.304	2,4	1.212.129	-1,7	6.668.856	-1,0
1985	2.951.342	-3,0	2.204.060	-8,7	1.159.519	-4,3	6.314.921	-5,3
1986	2.837.975	-3,8	2.124.542	-3,6	1.144.895	-1,3	6.107.412	-3,3
1987	2.782.119	-2,0	2.114.899	-0,5	1.163.475	1,6	6.060.493	-0,8
1988	2.747.013	-1,3	2.192.865	3,7	1.194.298	2,6	6.134.176	1,2
1989	2.732.191	-0,5	2.162.508	-1,4	1.199.111	0,4	6.093.810	-0,7
1990	2.739.700	0,3	2.191.977	1,4	1.217.682	1,5	6.149.359	0,9
1991	2.720.276	-0,7	2.242.965	2,3	1.231.720	1,2	6.194.961	0,7
1992	2.655.041	-2,4	2.277.178	1,5	1.251.202	1,6	6.183.421	-0,2
1993	2.540.437	-4,3	2.164.001	-5,0	1.231.134	-1,6	5.935.572	-4,0
1994	2.456.463	-3,3	2.054.462	-5,1	1.216.782	-1,2	5.727.707	-3,5
1995	2.387.820	-2,8	1.965.753	-4,3	1.187.434	-2,4	5.541.007	-3,3
1996	2.334.839	-2,2	1.950.012	-0,8	1.188.128	0,1	5.472.979	-1,2
1997	2.288.042	-2,0	1.883.271	-3,4	1.169.833	-1,5	5.341.146	-2,4
1998	2.303.653	0,7	1.833.305	-2,7	1.174.243	0,4	5.311.201	-0,6
1980-98	-1.191.884	-34,1	-778.405	-29,8	-94.580	-7,5	-2.064.869	-28,0

[1] Nel calcolo degli iscritti tra i lavoratori attivi, a differenza delle elaborazioni degli uffici organizzativi di Cgil (dal 1997) e Cisl (dal 1998), non sono considerati i tesserati di seconda affiliazione (vedi nota metodologica al termine).

Si tratta di una svolta importante che colma un vuoto da più parti denunciato: benché le dimensioni di queste due nuove organizzazioni siano ancora contenute (il Nidil organizza 1.524 lavoratori e l'Alai 2.094), esse mostrano una grande potenzialità, visto il rapido espandersi delle forme non tradizionali di lavoro (egualmente bisognose di tutela).

3. I dati della tavola 5 relativi ai pensionati confermano l'andamento positivo degli ultimi 10 anni: questa categoria di iscritti accresce, nel biennio, le sue dimensioni in tutte e tre le confederazioni. Complessivamente l'incremento risulta di 138.875 unità (pari al 2,7%) nel 1997

e di 77.466 unità (pari all'1,5%) nel 1998. Ancora una volta è a questo fenomeno che si deve la leggera crescita delle adesioni confederali a fronte della contrazione degli iscritti tra i lavoratori attivi, anche se diversa (come abbiamo visto in precedenza) appare la situazione per le tre organizzazioni; per la Cisl la crescita dei pensionati serve a contenere le perdite degli attivi, nelle altre confederazioni concorre a determinarne il saldo positivo.

L'ulteriore crescita dei pensionati negli ultimi due anni accentua il peso di questa categoria nella membership confederale: nel 1997 i pensionati rappresentano ben il 48,9% del totale degli aderenti per salire nel 1998 al 49,4% (vedi tavola 4).

Il diverso andamento della sindacalizzazione categoriale delle tre organizzazioni nel corso del biennio produce effetti interessanti sulla struttura della rappresentanza. La Cgil, per effetto della crescita contemporanea (con quote di incremento simili) di attivi, pensionati e disoccupati, mantiene nel 1998 una composizione percentuale identica a quella del 1997 confermando di essere un sindacato a maggioranza assoluta di pensionati; la Uil continua a rappresentare di gran lunga l'organizzazione con la più alta quota di attivi, malgrado il loro leggero ridimensionamento (73,7% nel 1997 e 73,2% nell'anno seguente); la Cisl nel 1998, 5 anni dopo la Cgil, diventa una confederazione in cui predominano i pensionati (essi rappresentano il 50,9% del totale a fronte del 49,5% del 1997). Si tratta di un significativo mutamento "genetico" che non potrà mancare di incidere sulle strategie della confederazione (soprattutto quelle inerenti le politiche sociali e previdenziali).

Per quanto riguarda le adesioni tra i non occupati, nel corso degli ultimi due anni si registra un costante declino: -4,9% nel 1997 e -9,1% nel 1998 (vedi tavola 5). Va però fatto osservare che questo risultato è frutto del forte calo della Cisl (6.690 unità in meno nel 1997 e 9.183 nel 1998) a fronte della modesta crescita della Cgil (1.589 unità in più nel 1997 e 132 nel 1998; ricordiamo che la Uil non organizza questa categoria di cittadini). Ciò determina un ridimensionamento della presenza dei non occupati (-0,1%, vedi tavola 6) sul totale degli iscritti confederali.

4. Analizzando più in dettaglio la dinamica degli iscritti dipendenti possiamo notare (vedi tavola 5) che nel 1997 la riduzione delle adesioni riguarda, pur con diversa intensità, tutti i settori, nessuno escluso. Il primo

posto (in questa poco invidiabile classifica) spetta agli iscritti in agricoltura che diminuiscono dell'8,1% (50.325 unità), seguiti a distanza da quelli occupati nel settore dei servizi non destinati alla vendita (Ndav: 29.943 unità in meno, pari a -2,2%) e dell'industria (35.349 unità in meno, pari a -1,7%). Gli iscritti nei servizi destinati alla vendita (Dav) subiscono un ridimensionamento più contenuto (10.780 unità in meno, pari a -0,9%). Nel corso del 1998, come abbiamo già detto, le perdite tra i dipendenti si riducono (-0,4%): è sempre l'agricoltura a far registrare il passivo più alto, ma con una forte rallentamento rispetto all'anno precedente (14.442 unità in meno, pari solo a -2,5%), seguita ancora dal settore dei servizi Ndav (-1,4%) e dell'industria (qui gli iscritti calano solo dello 0,1%). Il vero exploit è costituito dagli iscritti nel settore dei servizi Dav che fanno registrare un saldo positivo dell'1,4% (16.650 unità in più).

Nel 1998, al contenimento delle perdite di iscritti tra i lavoratori dipendenti contribuisce soprattutto la Cgil (+3% tra i servizi Dav e +1% tra quelli Ndav), ma anche la Uil, (+0,9% in agricoltura e +1,4% tra i servizi Dav), mentre la Cisl mostra saldi negativi in tutti e quattro i settori analizzati.

Questi andamenti producono un leggero riaggiustamento nel peso degli iscritti complessivi operanti nei diversi settori (vedi tavola 6): gli iscritti in agricoltura, che rappresentavano, nel 1996, l'11,7% del totale confederale, nel 1997 scendono all'11% e nel 1998 al 10,8%; gli aderenti nel settore dei servizi Ndav calano leggermente (dal 25,6% nel 1996 e 1997, al 25,3% nel 1998) a vantaggio di quelli dell'industria (dal 40,5% nel 1996, al 40,8% nel 1997 e 40,9% nel 1998) e soprattutto dei servizi Dav che salgono dal 22,2% nel 1996 al 23% nel 1998.

Analizzando la composizione delle singole confederazioni si può notare che nella Cgil viene confermato l'andamento del biennio precedente caratterizzato dal ridimensionamento degli iscritti in agricoltura (-1,2% dal 1996 al 1998) e nell'industria (-0,7%) a favore del terziario, sia quello dei servizi Dav (+0,7) che Ndav (+0,5%). Nella Cisl, al ridimensionamento del peso degli iscritti in agricoltura (-1,1% dal 1996 al 1998) si associa anche quello nei servizi Ndav (-0,8%), con un rafforzamento della quota percentuale degli aderenti nell'industria (+1,1%) e nei servizi Dav (+ 0,7%) (sono questi due, infatti, i settori in cui l'organizzazione perde meno iscritti).

Tavola 3 - Iscritti a Cgil, Cisl e Uil tra i lavoratori dipendenti e tasso di sindacalizzazione (dati 1980-1998)

Anni	Cgil		Cisl		Uil		Totale		Tasso di sind.[1]	
	val. ass.	var%	val. ass.	var%	val. ass.	var%	val. ass.	var%	a(%)	b(%)
1980	3.484.004	–	2.507.641	–	1.145.910	–	7.137.555	–	49,0	-
1981	3.387.040	-2,8	2.371.471	-5,4	1.142.756	-0,3	6.901.267	-3,3	47,6	-
1982	3.266.816	-3,5	2.286.728	-3,6	1.134.376	-0,7	6.687.920	-3,1	46,1	-
1983	3.134.011	-4,1	2.224.112	-2,7	1.121.054	-1,2	6.479.177	-3,1	45,2	-
1984	3.030.323	-3,3	2.261.668	1,7	1.114.040	-0,6	6.406.031	-1,1	44,9	-
1985	2.939.370	-3,0	2.055.663	-9,1	1.064.110	-4,5	6.059.143	-5,4	42,0	-
1986	2.825.273	-3,9	1.967.105	-4,3	1.046.086	-1,7	5.838.464	-3,6	40,3	-
1987	2.768.384	-2,0	1.951.994	-0,8	1.069.024	2,2	5.789.402	-0,8	39,9	-
1988	2.733.017	-1,3	2.018.463	3,4	1.099.727	2,9	5.851.207	1,1	40,0	-
1989	2.717.567	-0,6	1.993.706	-1,2	1.104.166	0,4	5.815.439	-0,6	39,4	38,9
1990	2.724.802	0,3	2.023.802	1,5	1.123.787	1,8	5.872.391	1,0	39,2	38,6
1991	2.706.214	-0,7	2.070.880	2,3	1.136.175	1,1	5.913.269	0,7	39,1	38,2
1992	2.641.782	-2,4	2.107.060	1,7	1.157.250	1,9	5.906.092	-0,1	39,1	38,4
1993	2.528.565	-4,3	2.007.015	-4,7	1.138.404	-1,6	5.673.984	-3,9	38,6	38,8
1994	2.455.630	-2,9	1.909.924	-4,8	1.123.943	-1,3	5.489.497	-3,3	38,0	38,2
1995	2.387.267	-2,8	1.853.610	-2,9	1.100.305	-2,1	5.341.182	-2,7	37,2	37,5
1996	2.334.184	-2,2	1.836.051	-0,9	1.098.412	-0,2	5.268.647	-1,4	36,6	36,8
1997	2.287.477	-2,0	1.776.424	-3,2	1.078.349	-1,8	5.142.250	-2,4	35,5	35,8
1998	2.301.424	0,6	1.739.130	-2,1	1.082.442	0,4	5.122.996	-0,4	-	35,4
1980-98	-1.182.580	-33,9	-768.511	-30,6	-63.468	-5,5	-2.014.559	-28,2	-	-

[1] Il tasso di sindacalizzazione della colonna a è calcolato sulla base dei dati della Contabilità nazionale; quello della colonna b è calcolato prendendo come riferimento la Rilevazione delle forze di lavoro. Dall'ottobre 1992 le rilevazioni sono state realizzate sulla base di nuovi criteri che non rendono comparabili i nuovi dati con quelli della serie precedente. Per il 1998 i dati della Contabilità nazionale non sono ancora disponibili perché l'Istat ha avviato un processo di revisione del calcolo delle posizioni di lavoro (per ulteriori informazioni sulle modalità di calcolo dei tassi si veda la nota metodologica). Eventuali diversità nei tassi rispetto alle serie riportate nei precedenti Rapporti Cesos sono dovute alle modifiche apportate sia dall'Istat alle serie occupazionali, che dalle organizzazioni sindacali ai dati sugli iscritti.

Tavola 4 - Composizione degli iscritti a Cgil, Cisl e Uil per categoria (valori percentuali, dati 1980, 1997 e 1998)

Categ. Totale iscritti	Cgil			Cisl			Uil					
	1980	1997	1998	1980	1997	1998	1980	1997	1998	1980	1997	1998
Attivi	76,0	44,0	44,0	85,4	48,8	47,7	94,2	73,7	73,2	81,9	50,2	49,7
dipendenti	75,8	44,0	44,0	82,0	46,1	45,2	85,1	67,9	67,5	79,3	48,3	48,0
indipendenti	0,2	0	0	3,4	2,8	2,4	9,1	5,8	5,7	2,6	1,9	1,8
Pensionati	24,0	55,3	55,3	14,6	49,5	50,9	5,8	26,3	26,8	18,1	48,9	49,4
Disoccupati		0,7	0,7		1,6	1,4		0	0	0	0,9	0,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 5 - Iscritti a Cgil, Cisl e Uil per settore, categoria e relativi tassi di sindacalizzazione

Settore e categoria[1]	Cgil		Cisl		Uil		Totale		Tasso sind.[2]
	val. ass.	var%	val. ass.	var%	val. ass.	var%	val. ass.	var%	
				Dati 1997					
Agricoltura[3]	249.581	-7,3	196.880	-8,2	121.587	-9,8	568.048	-8,1	86,7
Industria[3]	1.091.614	-1,9	630.214	-2,1	374.168	-0,3	2.095.996	-1,7	40,4
Servizi Dav	488.506	-1,3	406.203	-2,0	266.221	1,4	1.160.930	-0,9	20,3
Servizi Ndav	457.776	0	543.127	-3,6	316.373	-2,9	1.317.276	-2,2	44,8
Tot. dip.	2.287.477	-2,0	1.776.424	-3,2	1.078.349	-1,8	5.142.250	-2,4	35,5
Tot. indip.	565	-13,7	106.847	-6,2	91.484	2,0	198.896	-2,7	-
Pensionati	2.875.459	1,2	1.909.832	5,1	418.437	3,2	5.203.728	2,7	-
Non occupati[4]	36.123	4,6	63.231	-9,6			99.354	-4,9	-
Tot. generale	5.199.624	-0,2	3.856.334	0,5	1.588.270	-0,3	10.644.228	0	-
				Dati 1998					
Agricoltura[3]	246.933	-1,1	183.947	-6,6	122.725	0,9	553.606	-2,5	-
Industria[3]	1.089.089	-0,2	630.043	0	374.284	0	2.093.415	-0,1	-
Servizi Dav[3]	502.956	3,0	404.621	-0,4	270.003	1,4	1.177.580	1,4	-
Servizi Ndav[3]	462.446	1,0	520.519	-4,2	315.430	-0,3	1.298.395	-1,4	-
Tot. dip.	2.301.424	0,6	1.739.130	-2,1	1.082.442	0,4	5.122.996	-0,4	-
Tot. indip.	2.229	294,5	94.175	-11,9	91.801	0,3	188.205	-5,4	-
Pensionati	2.891.452	0,6	1.960.045	2,6	429.697	2,7	5.281.194	1,5	-
Non occupati[4]	36.255	0,4	54.038	-14,5	–	–	90.293	-9,1	-
Tot. generale	5.231.360	0,6	3.847.388	-0,2	1.603.940	1,0	10.682.688	0,4	-

[1] L'indicazione delle federazioni afferenti a ciascun settore è contenuta nella nota metodologica.
[2] Il tasso di sindacalizzazione è calcolato sulla base dei dati della Contabilità nazionale. Per il 1998 tali dati non sono ancora disponibili (vedi nota metodologica).
[3] Si tratta di stime, per la non disponibilità dei dati del settore agroindustria (Flai Cgil, Fai Cisl e Uila Uil) distinti tra iscritti dell'agricoltura e dell'industria. Analogo problema esiste, dal 1997, per le nuove federazioni Slc Cgil e Fistel Cisl che raggruppano iscritti prima collocati in settori diversi (industria e servizi Dav) (vedi nota metodologica).
[4] La categoria «non occupati» comprende i disoccupati per la Cgil e disoccupati e giovani per la Cisl.

Tavola 6 - Composizione degli iscritti a Cgil, Cisl, Uil tra i lavoratori dipendenti, per settore e dati sull'occupazione (dati 1997 e 1998, valori percentuali)

Settore[1] Occupati[2]	Cgil		Cisl		Uil		Totale			
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Agricoltura	10,9	10,7	11,1	10,6	11,3	11,3	11,0	10,8	4,5	-
Industria	47,7	47,3	35,5	36,2	34,7	34,6	40,8	40,9	35,8	-
Servizi Dav	21,4	21,9	22,9	23,3	24,7	24,9	22,6	23,0	39,4	-
Servizi Ndav	20,0	20,1	30,6	29,9	29,3	29,1	25,6	25,3	20,3	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1. Le regioni che rientrano in ciascuna area territoriale sono specificate nella nota metodologica.
2. Il tasso di sindacalizzazione è calcolato sulla base dei dati della Rilevazione delle Forze di lavoro (vedi nota metodologica).

Analizzando la composizione delle singole confederazioni si può notare che nella Cgil viene confermato l'andamento del biennio precedente caratterizzato dal ridimensionamento degli iscritti in agricoltura (-1,2% dal 1996 al 1998) e nell'industria (-0,7%) a favore del terziario, sia quello dei servizi Dav (+0,7) che Ndav (+0,5%). Nella Cisl, al ridimensionamento del peso degli iscritti in agricoltura (-1,1% dal 1996 al 1998) si associa anche quello nei servizi Ndav (-0,8%), con un rafforzamento della quota percentuale degli aderenti nell'industria (+1,1%) e nei servizi Dav (+ 0,7%) (sono questi due, infatti, i settori in cui l'organizzazione perde meno iscritti).

L'andamento della composizione della Uil, infine, rispecchia quello della Cisl: si ridimensiona la quota di aderenti in agricoltura (-1% dal 1996 al 1998) e nei servizi Ndav (-0,6%), mentre cresce quella degli iscritti nell'industria (+0,4%) e nei servizi Dav (+1%).

Confrontando la composizione degli iscritti confederali con quella degli occupati per settore, nel 1997 (unico anno disponibile), possiamo notare che in tutte e tre le organizzazioni risulta confermata per così dire la "sovrarappresentazione" del settore agricolo (che raccoglie solo il 4,5% degli occupati, ma esprime il 10-11% di iscritti sia nella Cgil, che nella Cisl e Uil) e, di contro, la sottorappresentazione dei servizi Dav (gli occupati in questo settore rappresentano quasi il 40% degli occupati totali, mentre la quota degli iscritti nelle tre organizzazioni non supera la soglia del 21-25%. Permangono comunque le diversità "storiche", ovvero la presenza più che proporzionale di iscritti nell'industria, per la Cgil (47,3% di associati a fronte del 35,8% di occupati in questo settore) e nei servizi Ndav (e dunque soprattutto nel pubblico impiego), per Cisl e Uil (rispettivamente la loro base associativa costituisce il 30,6% e il 29,3% a fronte del 20,3% di occupati nel settore).

Esaminando la composizione di tutti gli iscritti (vedi tavola 7) e non solo di quelli dipendenti, i pesi dei settori cambiano sensibilmente: la quota più contenuta di pensionati e non occupati rende la Uil la confederazione con la proporzione più alta di iscritti sia in agricoltura (7,7%), che nell'industria (23,3%) e nei servizi (Dav 16,8% e Ndav 19,7%, dati 1998).

5. La tavola 8 mostra che nel 1997 la contrazione di iscritti tra i lavoratori dipendenti riguarda, in misura diversa, tutte le aree territoriali.

Il fenomeno non risparmia alcuna confederazione, se si esclude una leggera crescita della Uil nel Nord-Ovest. Il Sud-isole e il Centro risultano le zone del paese più colpite (-3,9 e -2,2%).

Tavola 9 - Composizione degli iscritti a Cgil, Cisl e Uil tra i lavoratori dipendenti, per aree territoriali (valori percentuali, dati 1980, 1997 e 1998)

Area territoriale[1]	Cgil			Cisl			Uil			Totale		
	1980	1997	1998	1980	1997	1998	1980	1997	1998	1980	1997	1998
Nord-Ovest	30,2	28,0	27,9	29,0	26,8	27,3	27,6	24,9	24,7	29,4	26,9	27,0
Nord-Est	23,0	23,9	23,7	19,4	20,3	20,5	18,6	16,7	16,6	21,0	21,2	21,1
Centro	21,0	20,8	20,9	16,2	17,4	17,4	17,8	19,0	19,3	18,8	19,3	19,3
Sud-isole	25,8	27,3	27,5	35,3	35,5	34,8	36,0	39,4	39,5	30,8	32,7	32,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

[1] Le regioni che rientrano in ciascuna area territoriale sono specificate nella nota metodologica.

Tavola 10 - Peso relativo di ciascuna confederazione per aree territoriali (valori percentuali, dati 1980, 1997 e 1998)

Area territoriale[1]	Cgil			Cisl			Uil			Totale
	1980	1997	1998	1980	1997	1998	1980	1997	1998	
Nord-Ovest	50,2	46,2	46,4	34,7	34,4	34,3	15,1	19,4	19,3	100,0
Nord-Est	53,4	50,3	50,5	32,4	33,2	33,0	14,2	16,5	16,6	100,0
Centro	54,5	48,2	48,5	30,3	31,2	30,5	15,2	20,7	21,1	100,0
Sud-isole	40,9	37,1	38,0	40,3	37,5	36,3	18,7	25,3	25,7	100,0
Totale dipendenti	48,8	44,5	44,9	35,1	34,5	33,9	16,1	21,0	21,1	100,0
Totale iscritti	51,1	48,9	49,0	34,0	36,2	36,0	14,9	14,9	15,0	100,0

[1] Le regioni che rientrano in ciascuna area territoriale sono specificate nella nota metodologica.

Nel 1998 il trend negativo degli iscritti confederali continua, ma il calo degli iscritti è dovunque più contenuto e nel Centro Italia si registra persino una sostanziale tenuta delle adesioni. Questo risultato è il

frutto di andamenti diversi delle confederazioni; la Cisl continua a perdere in tutto il territorio nazionale e soprattutto nel Sud, confermando le difficoltà degli anni precedenti (-3,2% nel 1995, -2,4% nel 1996, -4,5% nel 1997 e -3,9% nel 1998). La Cgil, al contrario guadagna iscritti in tutte le aree, ad eccezione del Nord-Est (-0,3%), e fa registrare la crescita massima proprio al Sud (+1,5%); anche la Uil cresce in questa parte d'Italia (+0,5%) così come, in modo ancora più sostenuto, al Centro (+2%). Tutte e tre le confederazioni sono accomunate da una certa difficoltà di tenuta nel Nord-Est.

Le dinamiche delle adesioni nel biennio non producono cambiamenti vistosi nella composizione territoriale degli iscritti alle confederazioni (vedi tavola 9): l'unico cambiamento degno di nota è rappresentato dal ridimensionamento, nella base associativa della Cisl, del peso del Sud-isole (dal 36% del 1996 al 34,8% nel 1998) per effetto della forte emorragia di tesserati sopra ricordata. Quest'ultimo fenomeno è responsabile anche della perdita della maggioranza relativa di questa confederazione, nel Sud (vedi tavola 10). Gli iscritti meridionali alla Cgil, infatti, superano (col 38%) dopo molti anni, quelli della Cisl (36,6%) riproponendo anche qui la supremazia già mostrata nelle altre aree territoriali (nel Nord-Est essi rappresentano addirittura la maggioranza assoluta).

6. Nel 1997 si assiste a un significativo ridimensionamento del tasso di sindacalizzazione confederale: -1,1% secondo i calcoli effettuati sulla base dei dati della contabilità nazionale (colonna a della tavola 3) e -1% secondo quelli realizzati utilizzando la media delle forze di lavoro (colonna b). Anche l'anno successivo fa registrare un risultato negativo, benché esso assuma proporzioni più limitate: la perdita, secondo il computo realizzato sui dati della forza lavoro, è contenuta allo 0,4%. Purtroppo, come è spiegato più diffusamente nella nota metodologica, la revisione ancora in corso da parte dell'Istat dei dati relativi alla contabilità nazionale non ci permette di calcolare il tasso di sindacalizzazione per l'anno 1998 sulla base delle posizioni di lavoro. In ogni caso, vista la sostanziale concordanza delle due serie storiche, possiamo comunque dire che la capacità di rappresentanza del sindacalismo confederale dal 1980 al 1998 si è ridotta di circa il 30% (il tasso è calato dal 49 al 35% circa). All'inizio le tre centrali sindacali organizzavano quasi un lavoratore su due; alla fine del periodo la proporzione è scesa a poco più di un lavoratore su tre.

Tavola 11 - Iscrittti a Cgil, Cisl e Uil per categoria sindacale di appartenenza (dati 1997 e 1998)

Cgil			Cisl			Uil		
Categoria	1997	1998	Categoria	1997	1998	Categoria	1997	1998
			Ugc	85.264	70.659	Uimec	41.419	41.546
Flai	317.925	314.552	Fai ex Fisba	196.880	183.947	Uila	139.669	140.977
			Fai ex Fat	40.891	40.062			
Filcea	128.442	128.566	Flerica	82.843	82.071	Uilcer	61.815	61.299
Fillea	288.998	289.553	Filca	185.857	187.911	Feneal	106.467	106.698
Fiom	365.698	365.942	Fim	179.573	183.446	Uilm	100.453	100.534
Filis	*0*	*0*	*Fistel ex Fis + telecomunic.*	*52.887*	*51.605*	Uilsic	21.222	21.099
Filtea	138.274	138.289	Filta	78.600	77.334	Uilta	42.786	43.052
Fnle	49.867	48.326	Flaei	32.719	30.209	Uilsp	23.343	23.350
			Fpi ex Fils	70.263	65.293	Statali	42.505	
Fp	346.243	348.925	Filsel	0	0	Enti locali	89.207	89.179
			Federpubblici	0	0	Uildep	17.894	
			Sinalco – Vvff	6.774	7.310	*Uilpa ex stat. + Uildep + univ.*		*67.702*
			Fist ex Fisos, Filsel	*269.627*	*261.512*	Sanità	99.596	98.669
			Medici	5.314	5.220			
			Ricerca	3.634	3.461	Ricerca univ.	7.408	0
Sns	97.149	98.834	Scuola ex media elementare	178.044	168.736	Scuola	59.296	59.402
Snur	14.384	14.687	Università	9.471	8.987	Org. Cost.	467	478
Filpt	0	0	*Flp ex Fpt*	*75.770*	*73.394*	Uilpost	30.852	30.853
Slc ex Filis + ex Flpt		92.896	90.757			Uilte	15.402	17.468
Filt	130.317	130.692	Fit	97.572	93.555	Trasporti	104.710	103.687
Filcams	231.475	235.337	Fisascat	129.490	132.948	Uiltucs	72.313	75.042
Fisac	76.740	76.951	Fiba	79.601	78.877	Uib	32.886	0
						Uilass	4.568	0
						Uilca ex Uib, Uilass	*0*	*37.543*
						File	5.490	5.410
Nidil		*1.524*	*Alai*	*0*	*2.094*			
Snav	565	705	Claes	21.583	21.422			
Sna	0	0						
Spi	2.875.459	2.891.452	Fnp	1.909.832	1.960.045	Uilp	418.437	429.697
Miste	9.069	20.013	Frontalieri	614	3.252	Varie	50.065	50.255
Disoccupati	36.123	36.255	Non occupati	63.231	54.038			
Totale Cgil	5.199.624	5.231.360	Totale Cisl	3.856.334	3.847.388	Totale Uil	1.588.270	1.603.940
Affiliati	15.664	17.650	Preadesioni Sicet	0	32.154	Affiliati	154.627	154.789
			Preadesioni Anolf	0	18.484			
			Preadesioni Alai	0	11.770			
Totale	5.215.288	5.249.010	Totale	3.856.334	3.909.796	Totale	1.742.897	1.758.729

Nota bene: in corsivo sono riportate le federazioni di nuova costituzione o quelle nate da accorpamenti di federazioni già esistenti

Tavola 12 - Iscritti a Cgil, Cisl, Uil per regione e categoria (dati 1997 e 1998)

Regione e categoria	Cgil		Cisl		Uil		Totali	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Piemonte	361.070	363.684	256.043	257.812	135.723	135.020	752.836	756.516
dipendenti	166.637	166.992	114.368	113.276	98.534	96875	379.539	377.143
indipendenti		10	3.392	3.433	1.132	1.323	4.524	4.766
pensionati	191.059	193.544	136.195	138.610	36.057	36.822	363.311	368.976
disoccupati	3.374	3.138	2.088	2.493			5.462	5.631
Valle D'Aosta	10.617	11.094	6.747	6.763	1.673	1.718	19.037	19.575
dipendenti	5.709	6.057	4.008	3.947	1.413	1.448	11.130	11.452
indipendenti			30	30	–		30	30
pensionati	4.815	4.917	2.709	2.786	260	270	7.784	7.973
disoccupati	93	120	–	–	–		93	120
Liguria	168.583	171.823	91.515	92.301	49.984	51.287	310.082	315.461
dipendenti	68.791	70.508	48.285	46.890	37.842	38.543	154.918	155.941
indipendenti	50	71	298	355	561	522	909	998
pensionati	96.939	98.972	41.877	44.089	11.581	12.222	150.397	155.283
disoccupati	2.803	2.272	1.055	967	–	–	3.858	3.239
Lombardia	829.367	836.913	650.858	662.465	164.306	164.308	1.644.531	1.670.706
dipendenti	398.372	398.536	310.047	310.691	130.985	130.352	839.404	839.579
indipendenti	200	451	2.608	3.117	63	84	2.871	10.672
pensionati	426.443	433.138	330.114	340.946	33.258	33.872	789.815	807.956
disoccupati	4.352	4.788	8.089	7.711	–	–	12.441	12.499
Friuli	115.510	114.020	100.737	100.750	30.321	31.331	246.568	246.101
dipendenti	44.016	42.679	46.158	44.668	20.453	20.982	110.627	108.329
indipendenti	–	–	245	244	120	100	365	344
pensionati	71.416	71.341	53.308	54.766	9.748	10.249	134.472	136.356
disoccupati	78	–	1.026	1.072	–	–	1.104	1.072
Trentino Alto Adige	63.256	64.531	58.576	59.489	14.448	14.471	136.280	138.491
dipendenti	38.247	38.620	37.825	38.082	11.029	10.825	87.101	87.527
indipendenti	–	–	226	252	–	0	226	252
pensionati	24.837	25.633	20.299	20.887	3.419	3.646	48.555	50.166
disoccupati	172	278	226	268	–	–	398	546
Veneto	355.853	357.164	376.548	376.557	92.305	91.759	824.706	825.480
dipendenti	150.332	150.508	173.359	171.414	69.154	67.888	392.845	389.810
indipendenti	160	335	4.001	3.988	278	609	4.439	4.932
pensionati	203.203	203.700	196.583	198.071	22.873	23.262	422.659	425.033
disoccupati	2.158	2.621	2.605	3.084			4.763	5.705

(segue tavola 12)

Regione e categoria	Cgil		Cisl		Uil		Totali	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Emilia Romagna	808.087	807.934	265.594	271.773	142.063	142.025	1.215.744	1.222.342
dipendenti	314.941	314.334	103.557	102.704	79.119	79.525	497.617	496.563
indipendenti	–	207	9.458	8.310	13.464	12.901	22.922	22.028
pensionati	486.762	486.159	146.484	155.233	49.480	49.599	682.726	690.991
disoccupati	6.384	7.234	6.095	5.526	–	–	12.479	12.760
Toscana	477.748	482.049	191.150	191.210	68.512	69.283	737.410	742.557
dipendenti	202.658	204.737	88.322	86.732	46.143	46.502	337.123	337.971
indipendenti	–	212	4.237	4.582	1.390	1.263	5.627	6.072
pensionati	269.616	271.587	93.819	95.163	20.979	21.518	384.414	388.268
disoccupati	5.474	5.513	4.772	4.733	–	–	10.246	10.246
Marche	175.732	177.125	154.172	154.039	46.529	47.306	376.433	378.470
dipendenti	60.962	62.043	41.641	41.400	24.799	25.454	127.402	128.897
indipendenti	–	22	6.819	6.297	2.552	2.602	9.371	8.921
pensionati	114.398	114.401	104.993	105.643	19.178	19.250	238.569	239.294
disoccupati	372	659	719	699	–	–	1.091	1.358
Umbria	103.978	104.415	68.112	70.552	32.919	33.008	205.009	208.175
dipendenti	37.540	37.043	21.796	22.687	19.865	20.015	79.201	79.745
indipendenti	30	100	925	1.071	1.030	868	1.985	2.239
pensionati	66.358	66.944	45.291	46.594	12.024	12.125	123.673	125.663
disoccupati	50	328	100	200	–	–	150	528
Lazio	300.133	303.052	255.412	253.319	136.549	140.431	692.094	697.802
dipendenti	175.736	176.180	156.801	150.955	113.679	116.509	446.216	443.644
indipendenti	125	373	8.634	9.402	2.227	1.880	10.986	12.655
pensionati	123.169	125.508	85.595	88.585	20.643	22.042	229.407	236.135
disoccupati	1.103	991	4.382	4.377	–	–	5.485	5.368
Abruzzo	105.956	107.837	92.352	91.206	38.497	38.942	236.805	237.985
dipendenti	43.240	42.788	38.127	37.427	24.343	24.201	105.710	104.416
indipendenti	–	89	2.930	2.917	1.979	1.814	4.909	4.820
pensionati	62.608	64.487	50.531	50.235	12.175	12.927	125.314	127.649
disoccupati	108	473	764	627	–	–	872	1.100
Molise	22.547	22.960	23.326	23.726	10.307	10.525	56.180	57.211
dipendenti	8.610	8.710	8.162	7.946	4.445	4.517	21.217	21.173
indipendenti	–	–	1.177	1.017	437	367	1.614	1.384
pensionati	13.917	14.038	13.837	14.763	5.425	5.641	33.179	34.442
disoccupati	20	212	150	–	–	–	170	212

(segue tavola 12)

Regione e categoria	Cgil		Cisl		Uil		Totali	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Campania	302.642	306.314	252.652	247.562	127.971	130.050	683.265	683.926
dipendenti	146.552	153.880	158.928	155.887	105.950	107.092	411.430	416.859
indipendenti	–	270	9.228	8.605	1.971	1.964	11.199	10.839
pensionati	152.348	150.847	80.996	81.289	20.050	20.994	253.394	253.130
disoccupati	3.742	1.317	3.500	1.781	–	–	7.242	3.098
Puglia	279.184	279.991	279.540	259.402	140.789	144.484	699.513	684.062
dipendenti	121.853	124.409	120.677	112.760	90.749	92.853	333.279	330.022
indipendenti	–	62	24.606	15.848	2.826	3.138	27.432	19.233
pensionati	155.115	155.232	120.207	121.219	47.214	48.493	322.536	324.944
disoccupati	2.216	288	14.050	9.575	–	–	16.266	9.863
Basilicata	55.710	56.044	50.819	51.148	19.766	20.037	126.295	127.229
dipendenti	28.047	27.857	23.511	23.510	13.403	13.218	64.961	64.585
indipendenti	–	–	2.545	2.598	339	436	2.884	3.034
pensionati	27.559	28.094	23.763	24.040	6.024	6.383	57.346	58.517
disoccupati	104	93	1.000	1.000	–	–	1.104	1.093
Calabria	161.722	160.553	155.450	149.807	91.891	94.797	409.063	405.407
dipendenti	75.431	76.142	79.827	72.577	58.866	59.983	214.124	208.702
indipendenti	–	27	7.106	6.403	5.288	5.469	12.394	12.149
pensionati	85.591	83.842	67.250	69.627	27.737	29.345	180.578	182.814
disoccupati	700	542	1.267	1.200	–	–	1.967	1.742
Sicilia	365.353	368.043	343.417	333.041	153.853	153.456	862.623	856.980
dipendenti	143.553	144.088	154.003	148.611	98.227	96.972	395.783	389.671
indipendenti	–	–	15.315	12.620	3.759	3.824	19.074	18.884
pensionati	219.200	218.957	163.459	163.838	51.867	52.660	434.526	435.455
disoccupati	2.600	4.998	10.640	7.972	–	–	13.240	12.970
Sardegna	136.576	135.814	115.714	118.366	39.799	39.447	292.089	293.627
dipendenti	56.250	55.313	47.022	46.966	29.351	28.688	132.623	130.967
indipendenti	–	–	3.067	3.086	2.003	2.382	5.070	5.468
pensionati	80.106	80.111	64.922	67.561	8.445	8.377	153.473	156.049
disoccupati	220	390	703	753	–	–	923	1.143
Totale nazionale	5.199.624	5.231.360	3.788.734	3.771.288	1.538.205	1.553.685	10.526.563	10.568.103
dipendenti	2.287.477	2.301.424	1.776.424	1.739.130	1.078.349	1.082.442	5.142.250	5.122.996
indipendenti	565	2.229	106.847	94.175	41.419	41.546	148.831	149.720
pensionati	2.875.459	2.891.452	1.842.232	1.883.945	418.437	429.697	5.136.128	5.205.094
disoccupati	36.123	36.255	63.231	54.038	–	–	99.354	90.293

(segue tavola 12)

Regione e categoria	Cgil		Cisl		Uil		Totali	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Uil varie	–	–	–	–	50.065	50.255	–	–
Fnp-Cisl estero	–	–	67.600	76.100	–	–	–	–
Totale 10.682.688	5.199.624	5.231.360	3.856.334	3.847.388	1.588.270	1.603.940	10.644.228	
2ª Affiliazione	15.664	17.650	0	62.408	154.627	154.789	170.291	273.332
Totale 10.841.435	5.215.288	5.249.010	3.856.334	3.909.796	1.742.897	1.758.729	10.814.519	

Il rallentamento nella caduta del tasso di sindacalizzazione nel 1998 (il decremento è il più basso fatto registrare negli ultimi sei anni) - insieme alla contemporanea crescita degli iscritti alla Cgil e alla Uil tra i dipendenti - potrebbe rappresentare un primo significativo segnale di reazione del sindacalismo confederale: naturalmente la conferma può venire soltanto dai risultati dei prossimi anni.

La mancata disponibilità dei dati relativi alle posizioni lavorative ci impedisce di ricostruire il quadro della sindacalizzazione settoriale nel corso del 1998; riguardo al 1997, possiamo dire che la riduzione dei tassi investe i comparti in modo diverso (vedi tavola 5): mentre infatti si registra un forte calo in agricoltura (dal 93,2% del 1996 si passa all'86,7%), più contenute appaiono le perdite nell'industria (dal 41% al 40,4%), nei servizi Dav (dal 21% al 20,3%) e Ndav (dal 45,5% al 44,8%).

Dal punto di vista del radicamento nelle diverse aree geografiche, le maggiori riduzioni nel tasso di sindacalizzazione nel corso del biennio (vedi tavola 8) si registrano: nel Sud-isole (dal 44% del 1996 al 41,6% del 1998) e nel Nord-Est (dal 36% del 1996 al 34,8% del 1998), seguite da quelle del Centro (dal 35,2% al 34,3%) e del Nord-Ovest (dal 31,9% al 31,1%).

7. Volendo sintetizzare i fenomeni più significativi che hanno interessato la membership di Cgil, Cisl e Uil nel biennio 1997-98, possiamo ricordare che:

a. la base associativa confederale si espande ulteriormente (soprattutto nel 1998);

b. il saldo positivo è dovuto alla crescita di Cgil e Uil a fronte del leggero ridimensionamento della Cisl;

c. il rafforzamento di queste due confederazioni non è solo il risultato dell'incremento numerico dei pensionati, ma anche dei lavoratori attivi. Il fenomeno è particolarmente significativo per la Cgil perché interrompe una lunga serie di risultati negativi (nei 19 anni precedenti, solo nel 1990 si è registrato un saldo positivo in questa categoria di iscritti);

d. i segnali di ripresa più forti tra gli iscritti attivi in Cgil e Uil provengono dai servizi Dav;

e. cinque anni dopo la Cgil, anche la Cisl diventa un'organizzazione in cui i pensionati costituiscono la maggioranza assoluta degli iscritti;

f. le perdite della Cisl si concentrano, dal punto di vista settoriale, nei servizi Ndav e, da quello territoriale, nel Sud e isole. In conseguenza di questo secondo aspetto, la Cgil diventa organizzazione di maggioranza relativa anche nel meridione;

g. il tasso di sindacalizzazione prosegue la sua inarrestabile discesa, anche se nel 1998, rallenta leggermente la sua corsa.

Il 1998 rappresenta un anno importante nella storia della Cgil e della Cisl perché vede la nascita di due nuove strutture finalizzate alla tutela dei lavoratori parasubordinati. Benché le dimensioni di queste ultime associazioni siano ancora molto contenute, si tratta di un significativo segnale di svolta nella politica di rappresentanza delle confederazioni, una risposta alla forte crescita quantitativa di questa categoria di lavoratori e soprattutto alle loro complesse esigenze di tutela.

Nota metodologica

I dati sugli iscritti sono stati forniti al Cesos direttamente dagli uffici organizzativi di Cgil, Cisl e Uil.

Dal 1997 la Cgil, modificando la sua prassi tradizionale, ha inseri-

to nel computo degli aderenti attivi - e dunque in quello del totale complessivo - anche gli iscritti di seconda affiliazione. Analogamente ha fatto la Cisl nel 1998 conteggiando, negli attivi e nel totale generale dell'anno, anche iscritti classificati come "preadesioni al Sicet (sindacato inquilini), preadesioni all'Anolf (immigrati) e preadesioni all'Alai (Lavoratori atipici e interinali)". Si tratta di adesioni collettive tramite patti associativi (articolo 4, comma 12 dello statuto Cisl). La Uil ha invece continuato, come negli anni precedenti, ad escludere gli iscritti di seconda affiliazione dal conteggio degli attivi, inserendoli però in quello del totale generale (gli iscritti di seconda affiliazione sono riportati nelle ultime righe della tavola 11). Per ragioni di omogeneità tra i dati delle confederazioni e di coerenza con le serie storiche precedenti abbiamo deciso di non considerare nelle nostre elaborazioni questa particolare categoria di iscritti.

Per il calcolo del tasso di sindacalizzazione colonna a della tavola 3 si è fatto riferimento ai dati della contabilità nazionale desunti dalla pubblicazione Istat, Occupazione e redditi da lavoro dipendente. Anno 1997. Dalla base occupazionale derivata dalla contabilità nazionale sono stati sottratti i non sindacalizzabili cioè, magistrati, personale militare e militarmente organizzato (escluso il Corpo di polizia penitenziaria), i militari di leva. I dati di queste categorie sono stati forniti direttamente dagli uffici dell'Istat Dcna nella persona di Mauro Tibaldi (a cui vanno i miei ringraziamenti per la disponibilità dimostrata). Nel corso del 1998 l'Istat, per uniformare i suoi dati al sistema europeo dei conti ha avviato un processo di revisione del calcolo dell'occupazione a partire dall'anno 1992; purtroppo, mentre il Rapporto va in stampa, non sono ancora disponibili i dati aggiornati con un grado di disaggregazione tale da permetterci di ricostruire la dimensione dell'occupazione sindacalizzabile. Per questa ragione, nel 1998 non abbiamo potuto calcolare né il tasso di sindacalizzazione complessivo basato sulle posizioni di lavoro, né quelli settoriali: sono dunque disponibili solo il tasso generale e quelli per area geografica individuati sulla base dalle forze di lavoro e riportati nella colonna b della tavola 3 e nella tavola 8.

Per il calcolo di questi tassi si è fatto ricorso a: Istat, Rilevazione delle forze di lavoro. Media 1997 e Rilevazione delle forze di lavoro. Media 1998. Dall'ottobre 1992 l'Istat ha modificato la propria metodo-

logia di rilevazione (tra l'altro innalzando l'età minima per la definizione di "occupato" da 14 a 15 anni): in tal modo i nuovi dati non sono confrontabili con quelli precedenti.

Le aree territoriali indicate nelle tavole 8, 9, 10 comprendono le seguenti regioni:

Nord-Ovest. Piemonte, Val d'Aosta, Liguria, Lombardia.

Nord-Est. Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Veneto, Emilia Romagna.

Centro. Toscana, Marche, Umbria, Lazio.

Sud. Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

I settori indicati nelle tavole 5, 6,7 sono così articolati:

Agricoltura. Braccianti, lavoratori agricoli, parte del settore agro-industriale.

Industria. Tessili, chimici, meccanici, costruzioni,

parte del settore agro-industriale, e dal 1997, per Cgil e Cisl, parte della Slc e della Fistel (categorie che raggruppano iscritti in precedenza appartenenti al settore industria e a quello dei servizi Dav).

Servizi destinati alla vendita. Commercio, trasporti, banche e assicurazioni, poste, ferrovie, comunicazioni, e dal 1998, per Cgil e Cisl, parte della Filis e della Fistel (categorie che raggruppano iscritti in precedenza appartenenti al settore industria e a quello dei servizi Dav).

Servizi non destinati alla vendita. Statali, parastatali, enti locali, sanità, scuola.

L'accorpamento tra federazioni appartenenti a settori diversi, in assenza di un computo disaggregato delle tessere, ci ha costretti ad operare suddivisioni artificiose tra i loro iscritti sulla base della consistenza delle singole strutture prima della loro fusione organizzativa. Si tratta naturalmente di una semplificazione: i dati sulle dimensioni complessive dei settori vanno dunque considerati come una stima approssimativa.

La rappresentanza

1. In questo contributo, di carattere volutamente descrittivo, si opererà una prima sistematizzazione di due questioni che hanno caratterizzato gli avvenimenti intorno alla rappresentanza nel 1998.

Ci riferiamo, in particolare, al disegno di legge in materia di rappresentanza e rappresentatività sindacale e di efficacia dei contratti collettivi che è stato presentato dalla Commissione lavoro della Camera per la discussione in Commissione e, soprattutto, alle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie (ora in avanti Rsu) nel settore pubblico.

Ci sembra però opportuno premettere - anche perché quella della "rappresentanza" è una voce sostanzialmente nuova nel consueto rapporto annuale sulle relazioni sindacali in Italia - alcune osservazioni di carattere metodologico che possono anche rappresentare una traccia di lavoro idonea ad essere considerata nelle prossime stesure di questa nota.

Innanzitutto è opportuno osservare che il termine o concetto di rappresentanza è spesso utilizzato come sinonimo di quello di rappresentatività e, in parte, di quello di sindacalizzazione.

Ora, ai fini di una migliore comprensione dei fenomeni sociopolitici che danno sostanza a questi termini, proponiamo qui delle definizioni convenzionali o, comunque, delle considerazioni che ci possono aiutare a meglio comprendere il significato e i confini di questi termini.

Un primo ordine di questioni riguarda il fatto che la rappresentanza - qui sempre considerata avendo come sfondo quella di tipo sindacale - può, innanzitutto, essere intesa in diversi tipi di accezioni; come

rappresentanza "istituzionale" quando riguarda il ruolo dei rappresentanti sindacali all'interno delle Istituzioni; come rappresentanza "ideologica" quando si è preoccupati di rappresentare più l'ideologia o i rapporti con i partiti politici che non gli interessi dei rappresentati; come rappresentanza "quanti-qualitativa" quando è attenta a verificare l'ampiezza della stessa e le sue caratteristiche qualitative per esempio, in termini di età, sesso, professionalità, anzianità sindacale ecc. dei rappresentanti; come rappresentanza "contrattuale" che è quella che si esercita attraverso la contrattazione collettiva.

Un secondo ordine di problemi è inerente all'importanza di considerare le diverse dimensioni presenti nella rappresentanza, che qui abbiamo denominato contrattuale, per coglierne le specificità rispetto ad altre forme.

Innanzitutto, per quanto riguarda i criteri di rappresentanza, va osservato che in questo tipo di rappresentanza tende a prevalere una logica di tipo unitario o maggioritario che, per le sue intrinseche caratteristiche, ha difficoltà a rappresentare le differenze ed è per questo motivo che, spesso, prima di arrivare al cosiddetto tavolo negoziale si sviluppa un negoziato interno sia alle rappresentanze dei lavoratori che delle imprese.

In secondo luogo, per quanto attiene le forme del mandato cioè al rapporto che si instaura fra rappresentanti - individuabili nei dirigenti sindacali ai diversi livelli (luogo di lavoro, territorio provinciale regionale e nazionale) e rappresentati - siamo in presenza, più spesso, di un mandato di tipo, diciamo così "imperativo o vincolante" piuttosto che non di un mandato di tipo "incondizionato" che caratterizza maggiormente la rappresentanza politica. Il mandato "imperativo" rappresenta certamente un rischio per la vita associativa del sindacato nel senso di provocarne un suo impoverimento (minore potere della dirigenza e minore efficacia del processo contrattuale) ma, nello stesso tempo, può rappresentare un efficace anticorpo a crolli della sindacalizzazione.

Infine, una terza dimensione della rappresentanza contrattuale, riguarda i meccanismi di voto necessari per la verifica dell'operato dei negoziatori. Essendo qui in presenza di un "voto di mercato" più che di un "voto politico", esiste una forte tendenza all'uso di referendum approvativi. Anche in questo caso si possono avere pregi - si permette ai

meccanismi della democrazia rappresentativa di evitare percorsi di involuzione - e rischi quali una certa instabilità della sindacalizzazione.

Un terzo ordine di considerazioni riguarda quelle che possono essere definite le determinanti delle azioni di rappresentanza che servono, anche, per meglio qualificare le ragioni delle difficoltà che questo fenomeno sociopolitico oggi incontra.

Possono essere individuate quelle che possono essere denominate "esterne" all'azione di rappresentanza e quelle che possono essere chiamate "interne" al sindacato come organizzazione.

Fra le determinanti esterne ricordiamo:

a. i mutamenti intervenuti nella domanda di lavoro - la crisi del cosiddetto modo di produzione fordista - e nella struttura del mercato del lavoro con la presenza sia di una pluralità di tipologie di rapporti di lavoro, sia di diversi tipi di disoccupazione. Tutto ciò ha portato, o sta portando, ad un maggiore pluralismo e complessità delle basi della rappresentanza con la necessità di affrontare le questioni relative alla diversità di interessi dei differenti gruppi sociali rappresentati e alla difficoltà di rappresentare, in modo collettivo, ambiti sociali con forti spinte individualistiche;

b. il maggior peso, nella struttura del sistema economico, della cosiddetta globalizzazione con conseguente ridefinizione della concorrenza internazionale e della divisione internazionale del lavoro;

c. una maggiore presenza dell'intervento legislativo nella definizione sia dei rapporti che delle relazioni di lavoro; in altri termini viene maggiormente utilizzata la leva legislativa per determinare i le regole e i contenuti delle relazioni industriali. Collegato, in qualche modo, a questo fenomeno è la scelta di operare verso politiche economico-sociali di tipo più "liberiste" o, viceversa, caratterizzate da un maggiore intervento pubblico;

d. i mutamenti intervenuti nell'offerta di lavoro con particolare riguardo ai mutamenti sociali e culturali nei valori e nelle aspettative dei lavoratori. Si tratta, in sostanza, di trovare forme efficaci di modalità di relazionarsi con una maggiore esigenza di soggettività che viene espressa dai singoli lavoratori.

Fra le determinanti interne ricordiamo:

a. la scelta, più o meno consapevole, fra diversi tipi di cultura della rappresentanza e il peso che si vuole assegnare agli interessi organizzativi del sindacato e a quelli dei rappresentati;

b. il grado di attenzione che viene riservato ai risultati dell'azione sindacale nella rielaborazione delle strategie sindacali sulle politiche rivendicative.

2. Come già affermato nelle considerazioni introduttive, concentreremo ora i nostri sforzi analitici intorno alle caratteristiche principali di questa forma di rappresentanza, distinguendo, nell'esposizione dei dati, fra settore privato e settore pubblico, in quanto fra i due settori esistono significative differenze.

Utilizzeremo, invece, gli stessi parametri quali:

a. il livello di diffusione;

b. il grado di partecipazione al voto;

c. i rapporti di forza fra i diversi sindacati, voto e seggi;

d. alcune dimensioni organizzative della rappresentanza.

Le Rsu nel settore privato

Un primo indicatore significativo dello "stato di salute" di queste nuove forme di rappresentanza è sicuramente dato dal loro livello di diffusione nei differenti contesti territoriali. Si vuole cioè verificare il grado di penetrazione organizzativa di questo modello di rappresentanza.

Dalle tavole 1 e 2 emerge che questa forma di rappresentanza è soprattutto presente nel Nord Italia con una accentuazione particolare nella regione Emilia Romagna. Confrontando questi dati, aggiornati al maggio 1999, con quelli relativi al marzo 1997, si nota una sostanziale stabilità che conferma il radicamento organizzativo delle Rsu soprattutto in una parte del paese rispetto ad altre.

Un approfondimento, anche se su dati parziali, può essere fatto rispetto alle diverse categorie contrattuali. Dalle tavole 3 e 4 è, innanzitutto, agevole sottolineare come nel settore industriale vi sia una presenza significativa dei tessili, dei chimici e dei meccanici e una presen-

za più marginale di altre categorie. Inoltre nel terziario privato si assiste ad un peso notevole delle categorie dei trasporti.

Un altro parametro di un certo interesse per cogliere il profilo di questa forma di rappresentanza del lavoro è costituito dal cosiddetto "grado di partecipazione al voto", misurato come rapporto fra gli aventi diritti al voto e gli effettivi votanti.

Dalla tavola 5 emerge che l'area geografica del Sud - che abbiamo visto poco toccata da questa modalità di rappresentanza sindacale - ha una forte percentuale di partecipazione al voto superiore di circa sette punti rispetto alla media nazionale. Inoltre, sempre sul piano delle differenziazioni territoriali, si può osservare l'esistenza di un certo campo di variazione fra la Liguria che mostra un tasso di partecipazione al voto del 69% e la Puglia nella quale lo stesso indicatore ha il valore dell'83%.

Una certa differenziazione - si veda la tavola 6 - è presente anche fra le categorie. Infatti, in questo caso, si possono individuare categorie (commercio, grafici ed edili) con alto tasso di partecipazione, e altre categorie (trasporti e chimici) con media partecipazione e meccanici e alimentaristi con basso tasso di partecipazione.

Un terzo ambito interessante è senza dubbio l'analisi dei rapporti di forza fra i diversi soggetti sindacali che hanno partecipato alla competizione elettorale per la conquista dei diversi seggi in palio. I due tradizionali indicatori che si possono usare per misurare l'esito della competizione elettorale sono i voti e i seggi ottenuti.

In particolare, per quanto riguarda i voti, le tavole 7, 8 e 9 ci forniscono alcune indicazioni interessanti:

a. il peso del sindacalismo confederale nel suo complesso è superiore al 95% con una particolare accentuazione al Nord e al Centro;

b. all'interno del sindacalismo confederale il peso della Cgil è intorno al 50% con una oscillazione piuttosto significativa (circa 20 punti percentuali) fra Nord e Sud. La Cisl rappresenta poco meno di un terzo dei votanti e non ha oscillazioni rilevanti sul piano territoriale, anche se mostra una maggiore forza al Sud. La Uil, anche sul piano delle votazioni per le Rsu, si conferma come il terzo sindacato italiano e ha, rispetto alla sua media nazionale, una presenza più significativa al Sud e al Centro. Il cosiddetto sindacalismo autonomo sembra avere una presenza piuttosto marginale soprattutto al Nord;

Tavola 1 - Diffusione delle Rsu per grandi aree territoriali

Area geografica	Numero Rsu (valore assoluto)	Numero Rsu (variazione percentuale)
Nord	8.578	73
Centro	1.799	15
Sud	1.359	12
Italia	11.736	100

Tavola 2 - Diffusione delle Rsu per regioni

Area geografica	Numero Rsu (valore assoluto)	Numero Rsu (variazione percentuale)
Valle D'Aosta	4	0
Piemonte	1.348	11
Lombardia	2.619	22
Trentino Alto Adige	125	1
Veneto	1.152	10
Friuli Venezia Giulia	213	2
Liguria	349	3
Emilia Romagna	2.768	24
Toscana	589	5
Umbria	162	1
Marche	382	3
Lazio	666	6
Abruzzo	178	2
Molise	23	0
Campania	367	3
Puglia	198	2
Basilicata	89	1
Calabria	125	1
Sicilia	252	2
Sardegna	127	1
Totale	11.736	100

Tavola 3 - Diffusione delle Rsu per categorie contrattuali del settore industriale

Categoria contrattuale	Numero Rsu (valore assoluto)	Numero Rsu (variazione percentuale)
Chimici	627	23
Meccanici	742	26
Tessile	1.002	35
Alimentaristi	206	7
Edili	239	8
Grafici	17	1
Totale	2.833	100

Tavola 4 - Diffusione delle Rsu per categorie contrattuali nel terziario privato

Categoria contrattuale	Numero Rsu (valore assoluto)	Numero Rsu (variazione percentuale)
Trasporti	1.569	74
Commercio	504	24
Acquedotti	39	2
Totale	2.112	100

Tavola 5 - Grado di partecipazione al voto per aree territoriali

Area territoriale	Aventi diritto (valore assoluto)	Votanti (valore assoluto)	Percentuale di partecipazione
Nord	1.251.725	884.993	70,7
Centro	432.185	312.641	72,3
Sud	321.078	254.057	79,1
Italia	2.004.988	1.451.691	72,4

Tavola 6 - Grado di partecipazione al voto per categorie

Categorie	Percentuale di partecipazione al voto
Chimici	74
Meccanici	70
Tessili	72
Alimentaristi	69
Edili	77
Grafici	78
Trasporti	74
Commercio	77

Tavola 7 - Voti per aree geografiche (variazioni percentuali)

Aree geografiche	Cgil	Cisl	Uil	Altri
Nord	54,9	28,6	13,4	3,1
Centro	46,3	29,8	18,7	,2
Sud	35,5	33,0	22,8	8,7
Totale	49,6	29,6	16,6	4,5

Tavola 8 - Voti per regione (variazioni percentuali)

Regione	Cgil	Cisl	Uil	Altri
Valle d'Aosta	40,5	21,5	24,1	13,9
Piemonte	52,0	27,7	19,1	1,2
Lombardia	51,9	32,1	11,9	4,1
Trentino Alto Adige	50,1	37,7	10,0	2,2
Veneto	39,9	44,6	12,3	3,2
Friuli Venezia Giulia	40,2	39,8	14,4	5,6
Liguria	50,6	26,3	17,5	5,6
Emilia Romagna	71,2	16,6	9,4	2,8
Toscana	57,6	24,1	13,5	4,8
Umbria	46,4	30,4	19,3	3,9
Marche	50,9	30,5	14,7	4,0
Lazio	41,3	31,7	21,3	5,6
Abruzzo	38,4	36,7	20,9	4,1
Molise	50,0	35,0	13,3	1,6
Campania	37,9	30,5	21,7	9,9
Puglia	34,4	34,8	26,7	4,0
Basilicata	31,7	31,7	21,4	15,2
Calabria	33,7	32,2	23,3	10,8
Sicilia	29,0	35,4	23,6	12,0
Sardegna	42,8	31,8	20,4	5,1

Tavola 9 - Voti per categorie

Categorie	Cgil	Cisl	Uil	Altri
Chimici	54	34	10	2
Meccanici	59	31	9	1
Tessili	50	40	8	2
Alimentaristi	42	41	14	3
Edili	60	24	13	3
Grafici	46	27	18	8
Trasporti	49	31	19	1
Commercio	67	19	13	1

Tavola 10 - Distribuzione dei seggi per sindacato

Sindacati	Valore assoluto	Variazione percentuale
Cgil	29.784	51,2
Cisl	17.901	30,7
Uil	8.828	15,2
Altri	1.702	2,9
Totale	58.215	100,0

Tavola 11 - Percentuale di presenza femminile per categorie (variazioni percentuali)

Categorie	Cgil	Cisl	Uil	Altri
Chimici	18,4	13,3	9,8	13,5
Meccanici	11,1	14,2	5,4	8,8
Tessili	53,6	57,2	44,7	59,8
Alimentaristi	13,5	16,4	10,4	13,0
Edili	17,6	12,3	10,9	14,3
Grafici	23,6	9,4	9,1	10,0
Trasporti	8,4	8,0	5,5	25,0
Commercio	44,9	47,4	46,4	33,0

Tavola 12 - Grado di partecipazione al voto per categorie e sesso (variazioni percentuali)

Categorie	Maschi	Femmine	Totale
Stato/ministeri	86,1	82,5	84,4
Parastato	87,3	85,9	86,6
Enti locali	81,7	76,7	79,3
Sanità	80,0	70,0	73,8
Aziende Autonome	85,4	82,5	85,0
Ricerca	78,7	79,0	78,8
Università	75,6	71,5	73,5
Totale	82,2	75,1	78,5

c. sono presenti significative differenze Regionali. Infatti si riscontrano forti oscillazioni soprattutto nella Cgil - presente in Sicilia con una percentuale del 29% e in Emilia Romagna con il 72 - ma anche nella Cisl (16,6% in Emilia; 44,6% nel Veneto). Inoltre si può constatare che la Cgil è l'organizzazione maggioritaria in tutte le regioni ad eccezione del Veneto e della Sicilia dove prevale la Cisl.

d. Anche sul piano delle categorie si può constatare una certa diversità. Comunque pare utile sottolineare che la Cgil è il primo sindacato fra le categorie considerate, ma la distanza fra Cgil e Cisl mentre è significativa in alcuni casi (commercio ed edili) non lo è affatto in altri (alimentaristi e tessili).

Un ultimo ambito utile per delineare il profilo di questa forma di rappresentanza è, senza dubbio, l'analisi di alcune dimensioni di tipo organizzativo soprattutto che fanno riferimento ai seggi ottenuti da ciascuna organizzazione.

Dalle tavole 10 e 11 emergono alcuni elementi interessanti quali:

a. un numero di rappresentanti sindacali (quasi 60 mila persone) piuttosto significativo e che, sul piano dei rapporti di forza tra i diversi sindacati, conferma, in sostanza, i dati relativi ai votanti;

b. una presenza femminile piuttosto diversa fra categoria e categoria e senza significative differenze fra Cgil e Cisl. Infatti in alcune categorie c'è una relativamente maggiore presenza della Cisl e in altre la situazione è rovesciata a favore della Cgil. Nella Uil si nota una minore presenza delle donne. Complessivamente abbiamo una presenza femminile del 28,5% nella Cgil, del 28,4% nella Cisl, del 21,6% nella Uil e del 32,3% negli altri sindacati.

Le Rsu nel settore pubblico

Anche in questo caso è opportuno guardare agli stessi ambiti considerati per il settore privato ricordando, e l'osservazione è molto importante, che nel settore pubblico, per ragioni di tipo istituzionale, il livello di diffusione delle Rsu è stato generalizzato in tutti i luoghi di lavoro. Infatti le elezioni hanno interessato più di un milione e mezzo di lavoratori pubblici che, se si esclude il settore scuola (che voterà in un altro momento), rappresentano la quasi totalità delle persone impegnate in questo comparto della vita economica e sociale del paese.

Tavola 13 - Grado di dispersione del voto per categorie (variazioni percentuali)

Categorie	Schede bianche	Schede nulle
Stato/ministeri	1,2	2,1
Parastato	1,1	2,1
Enti locali	1,0	2,9
Sanità	0,8	4,6
Aziende	0,8	3,3
Ricerca	0,8	1,7
Università	1,3	4,8
Totale	1,0	3,3

Tavola 14 - Voti per tipo di sindacato

Sindacati	Valore assoluto	Variazione percentuale
Cgil	356.393	31,6
Cisl	312.828	27,7
Uil	194.044	17,2
Altri (non confederali)	265.471	23,5
Totale	1.128.736	100,0

Tavola 15 - Voti per tipo di sindacato non confederale

Sindacati non confederali	Valore assoluto	Percentuale rispetto sindacalismo voti autonomo	Percentuale rispetto voti totali
Confsal	60.053	22,6	5,3
Cisall	47.629	17,9	4,2
Rdb	41.865	15,8	3,7
Ugl	37.130	14,0	3,3
Altri	78.794	29,7	7,0
Totale	265.471	100	23,5

Tavola 16 - Voto per tipo di sindacato e categorie (variazioni percentuali)

	Cgil	Cisl	Uil	Confsal	Cisal	Rdb	Ugl	Altri	Totale
Stato	24,3	26,6	17,5	9,5	8,1	5,6	3,8	4,6	100
Partito	21,9	31,4	15,7	0,0	15,8	11,2	3,0	1,0	100
Enti locali	35,9	28,2	16,8	4,1	4,2	2,3	4,1	4,4	100
Sanità	31,7	27,4	18,4	4,9	0,0	2,6	2,4	12,6	100
Aziende	34,0	30,8	14,6	0,0	5,8	9,3	2,2	3,3	100
Ricerca	32,0	24,8	15,1	0,0	3,8	10,1	1,6	12,6	100
Università	32,9	26,9	14,2	11,9	5,9	3,4	0,9	3,9	100

Tavola 17 - Numero seggi per categorie e sindacato

	Cgil	Cisl	Uil	Confsal	Cisal	Rdb	Ugl	Altri	Totale
Stato	3.552	4.020	2.491	1.446	1.057	680	452	718	14.416
Partito	707	1.081	528	0	518	296	77	37	3.244
Enti locali	9.043	7.771	3.726	865	612	268	653	766	23.704
Sanità	2.512	2.126	1.404	339	0	199	171	993	7.744
Aziende	478	437	210	0	70	138	25	47	1.405
Ricerca	164	174	68	0	21	30	6	46	509
Università	264	185	102	0	39	27	6	31	654
Totale	16.720	15.794	8.529	2.650	2.317	1.638	1.390	2.638	51.676

Per quanto riguarda il grado di partecipazione al voto, la tavola 12 evidenzia una buona partecipazione complessiva (quasi l'80%) con una maggiore propensione degli uomini rispetto alle donne nell'esercizio di questo diritto di rappresentanza sindacale. Inoltre, per quanto riguarda il comportamento delle categorie, abbiamo categorie come i ministeriali, il parastato e le aziende autonome che sono sopra la media generale, e categorie come la sanità e l'università che mostrano una minore propensione alla partecipazione al voto rispetto al dato medio della partecipazione.

In modo speculare al grado di partecipazione al voto si può osservare - vedi tavola 13 - quello che potremmo chiamare il grado di disper-

sione del voto valido visto come un "segnale debole" dei fenomeni della rappresentanza collettiva di tipo sindacale.

In questo caso si può segnalare, da un lato, che c'è una maggiore presenza di schede nulle rispetto a quelle bianche, dall'altro come questo fenomeno di "disaffezione" attiva sia soprattutto presente nelle categorie della sanità e dell'università.

Un secondo indicatore che caratterizza la rappresentanza sindacale è relativo ai rapporti di forza tra i diversi sindacati così come emergono dalla competizione elettorale.

La tavola 14 mostra come il classico sindacalismo confederale (Cgil Cisl Uil) sia votato dal 76,5% dei lavoratori del pubblico impiego, mentre circa un quarto dei lavoratori dello stesso settore indirizza la propria preferenza verso il cosiddetto sindacalismo autonomo o extraconfederale. Si nota subito come la presenza di questo tipo di sindacalismo sia decisamente superiore nel settore pubblico rispetto a quello privato.

Tra i lavoratori che optano per il sindacalismo confederale classico, circa il 41% sceglie la Cgil, circa il 36% sceglie la Cisl e circa il 23% sceglie la Uil.

Nella tavola 15 si mette in evidenza la composizione interna del sindacalismo non confederale. Il peso maggiore (29,7%) è rappresentato dall'insieme di piccoli sindacati, e questo conferma la notevole frammentazione della rappresentanza in questo settore economico. Abbiamo poi la presenza (intorno al 40%) del sindacalismo autonomo di tipo classico (Cisal e Confsal) e un sindacalismo extraconfederale di più recente costituzione come quello delle Rappresentanze sindacali di base (Rdb) che ha una consistenza organizzativa di quasi il 16%. Infine va notato che la presenza dell'Ugl (Unione generale del lavoro) - sindacato che trae origine dalla fusione con la Cisnal - si attesta intorno al 14%.

Sempre sul piano dell'analisi dei rapporti di forza fra i diversi tipi di sindacato, è importante un approfondimento in rapporto alle diverse categorie contrattuali.

La tavola 16 indica che esiste una certa differenziazione nella rappresentanza delle diverse categorie. In particolare si può osservare:

a. che la Cgil è l'organizzazione maggioritaria in tutte le categorie, salvo in quelle dello Stato e del Parastato dove prevale la Cisl;

b. che fra i sindacati confederali la Uil si dimostra l'organizzazione che conosce una maggiore costanza di rappresentatività fra le diverse categorie (delta=3,8), mentre la Cgil è quella che evidenzia i maggiori scostamenti fra una categoria e l'altra (delta=14,0);

c. che il sindacalismo extraconfederale è assente o marginale in certe categorie mentre presenta, pur con organizzazioni diverse, una certa forza in altre.

Infine un terzo indicatore utilizzabile per meglio comprendere il fenomeno della rappresentanza è quello relativo alla dimensione della rappresentanza misurata attraverso il numero dei seggi, cioè attraverso il numero dei rappresentanti o delegati.

La tavola 17 mostra che la consistenza complessiva non è affatto trascurabile; siamo infatti in presenza di più di 50 mila rappresentanti dei quali quasi il 46% sono emanazione della categoria degli enti locali.

I rapporti di forza fra le diverse organizzazioni, data la natura proporzionale del sistema elettorale, si confermano anche se con qualche mutamento (vedi la categoria ricerca).

Complessivamente i quadri sindacali che fanno riferimento al sindacalismo confederale sono poco più di 41 mila; la militanza attribuibile al sindacalismo extraconfederale è superiore alle 10 mila persone.

I PROCESSI NEGOZIALI

La contrattazione interconfederale

1. Il biennio 1997-98 rappresenta un periodo estremamente intenso e ricco di avvenimenti per la politica italiana. Intorno al fatto certamente più importante (non fosse altro che per le strutturali e durevoli trasformazioni che comporterà sulla vita economica nazionale), l'ingresso dell'Italia nell'Uem, gravitano eventi destinati a incidere profondamente anche sul terreno della concertazione triangolare e della contrattazione interconfederale. In un quadro europeo che, dopo le vittorie elettorali dei socialisti in Francia, dei laburisti in Gran Bretagna e dei socialdemocratici in Germania, si caratterizza politicamente per un'inedita egemonia delle forze di centrosinistra, il governo dell'Ulivo in Italia vive i suoi primi anni di tumultuosa maturazione. La dialettica che, all'interno della maggioranza, anima il rapporto con Rifondazione comunista condiziona fortemente le politiche dell'esecutivo guidato da Romano Prodi, sino a determinarne, nell'autunno del 1998, la caduta. Da qui il cambio delle forze che andranno a formare il governo presieduto da Massimo D'Alema.

Durante questo periodo la vicenda politica italiana, culminata nell'accordo fra il governo Prodi e Rifondazione sulle 35 ore di lavoro per legge, offre certamente numerosi spunti per una riflessione teorica sulla natura e sui destini del rapporto fra sistema politico e concertazione sociale nel nostro paese. In vero, i rapporti fra sindacati e governi che esprimono maggioranze pro labour, negli ultimi trent'anni, non è stata facile da nessuna parte. Basti pensare a casi come quello spagnolo o francese quando, durante gli anni Ottanta, in presenza di governi socia-

listi, i sindacati hanno conosciuto un autentico tracollo in termini di forza associativa. Oppure a quando, durante gli anni Settanta, le combattive Trade Unions britanniche avevano avuto forti responsabilità nel determinare la sconfitta dei governi laburisti di Wilson e Callaghan e l'inizio del lungo ciclo thatcheriano. Anche in Svezia e nei paesi scandinavi, dalla seconda metà degli anni Settanta, entra in crisi quel modello che - unico caso nell'occidente - aveva per quasi mezzo secolo saputo coniugare virtuosamente il potere politico della socialdemocrazia con il potere sociale dei sindacati. Così nella primavera del 1998, la Danimarca - guidata dai socialdemocratici - conosce uno degli scioperi più lunghi e duri della sua storia; ed è sintomatico che all'origine del movimento, che per tre settimane fra aprile e maggio paralizzerà il paese, ci stia la bocciatura dei lavoratori di uno di quei tipici accordi centrali del modello nordico, già siglato dalla potente confederazione sindacale (Lo) e dall'associazione industriale danese (Da) e sottoposto a referendum prima della firma definitiva. Era dal 1925 che nel piccolo Stato scandinavo non si ricordava un conflitto sociale di questa portata.

La storia sindacale e politica italiana presenta tratti certamente originali rispetto a quelli del resto d'Europa. Da noi, ad esempio, la pratica concertativa di ispirazione neocorporativa - alla stregua di alcuni paesi originariamente estranei a questo modello - decolla in anni piuttosto recenti, quando è ormai dovunque al tramonto lo Stato del benessere e il lungo periodo di sviluppo fordista e keynesiano dell'economia (i cosiddetti "trenta gloriosi"), con l'aggravante - questa volta tutta italiana - di una crisi concomitante e senza precedenti del sistema politico e della sua legittimazione sociale. La lunga transizione istituzionale del dopotangentopoli vede i vecchi partiti dominanti in piena trasformazione e governi cosiddetti "tecnici" alla guida del paese. A tale deficit lo strumento concertativo consente di supplire parzialmente affiancando - se non addirittura surrogando - i luoghi e le procedure canoniche della decisione politica. Esso presenta quindi, nel nostro paese, questo tratto genetico: la sua autonomia relativa dall'azione politica dei partiti e del Parlamento; la sua vocazione di segno moderato, imposta dalla fase economica mondiale e dalla necessità nazionale di favorire un rapido rientro dell'alta inflazione e dell'enorme debito pubblico; una rappresentanza degli interessi che sfuma sempre più nella sfera della tradizio-

nale rappresentanza politica generale (si pensi a tematiche come quelle fiscali o del welfare).

Nel corso del biennio 1997-98, questo modello viene attraversato da insidiosi fattori di perturbazione. Il principale dei quali è la presenza di un partito come quello della Rifondazione comunista nell'ambito della maggioranza di governo, senza che ci sia nella coalizione una vera condivisione né degli obiettivi politico-programmatici (la desistenza elettorale, del resto, non prevedeva questo), né - di conseguenza - delle responsabilità di governo. Riconoscendo l'attuale debolezza dell'autonomia del sociale, Rifondazione tende ora ad assumere in presa diretta la rappresentazione di classe degli interessi del lavoro dipendente, esplicitando programmaticamente il carattere parziale e antagonista del proprio ruolo politico. Lo scambio di stampo neocorporativo è il principale ostacolo di questa strategia. Poiché al tavolo concertativo il mondo del lavoro non avrebbe da guadagnare che beni meramente simbolici, soprattutto in termini di riconoscimento e di legittimazione delle leadership sindacali,[1] i neocomunisti sussumono nell'arena politica il conflitto sociale, provando ad usare tutto il potere di interdizione di cui sono in questa fase dotati.

In questo scenario le condizioni di agibilità per la concertazione sono seriamente compromesse. Il fatto che ci sia una sorta di quarta confederazione che, in virtù del suo potere politico-parlamentare, firma "accordi separati" col governo, fungendo da seconda istanza di giustizia in cui validare o revocare gli esiti del processo concertativo, è per le parti sociali, e per i sindacati in particolare, inaccettabile. Questi ultimi rischiano di vedere appannato il proprio ruolo da una dinamica in cui l'azione di Rifondazione finisce col delegittimare gli elementi di maggiore moderazione contenuti negli accordi di concertazione.

1 Questa tesi è piuttosto comune fra i maggiori studiosi di relazioni industriali, anche quelli che più sostengono l'ineluttabilità del modello neocorporativo. Crouch, ad esempio, ha scritto che "stipulando questo tipo di patti [sociali, neocorporativi, ndr], il governo e i partners sociali possono scambiarsi ciò che all'altro manca; ma in realtà ciò che viene scambiato in entrambe le direzioni è una medesima merce: la legittimazione reciproca" (C. Crouch, Non amato ma inevitabile il ritorno al neo-corporativismo, in "Dlri", n. 77, 1998, p. 68).

Per Carrieri, lo scambio politico classico del neocorporativismo "è improponibile e irrealizzabile perché, al di là delle condizioni sociali degli attori, mancano le condizioni economiche. [...] È saltato anche quando è oggetto apparente delle intese. Il salario reale resta al palo [...] e in nessun paese vi sono guadagni occupazionali consistenti" (M. Carrieri, Seconda Repubblica senza sindacati?, Crs/Ediesse, 1997, pp. 85-86). Così anche M. Regini, Le implicazioni teoriche della concertazione italiana, in "Dlri", n. 72, 1996.

Nella difesa strenua della concertazione come metodo, i sindacati italiani devono necessariamente avere dalla loro parte gli imprenditori. Per fare ciò devono accreditarsi come interlocutori leali e corretti; così corretti da contestare aspramente anche un disegno di legge come quello sulle 35 ore, a prima vista del tutto organico alle storiche richieste sindacali su questo tema. Bisogna mostrare alla controparte di non praticare alcun doppio gioco: al tavolo interconfederale prima, e poi - se mette male - chiedendo l'intervento del governo amico. In una prospettiva di lungo periodo, si preferisce non massimizzare i benefici immediati, preservando piuttosto il rapporto cooperativo con la controparte.

Come si intuisce, l'ordine delle questioni che si dipanano intorno a questo asse tematico - democrazia politica e concertazione di stampo neocorporativo - sono molteplici e chiamano in causa l'intero spettro delle categorie costitutive del dibattito politologico: il rapporto fra rappresentanza e legittimazione; quello fra democrazia parlamentare e scambio neocorporativo, quello fra autonomia collettiva e legislazione eteronoma; quello fra sindacati e partiti.

Nelle pagine che seguono ci limiteremo a dare conto dei maggiori avvenimenti che, sul terreno specifico della contrattazione interconfederale, hanno interessato i dibattiti, i conflitti e gli accordi intervenuti nel corso del biennio 1997-98. Piuttosto che affastellare gli eventi in una sequenza meramente cronologica e sincronica - dal gennaio 1997 al dicembre 1998 - abbiamo ritenuto più utile e sistematico procedere diacronicamente, selezionando "in ordine di apparizione", come si dice nel linguaggio del cinema, i principali temi del confronto concertativo. Tratteremo dunque della riforma dello Stato sociale, della rappresentatività sindacale nel pubblico impiego, della riduzione dell'orario di lavoro, del lavoro interinale, della verifica dell'accordo del 1993, del Patto sociale per l'occupazione e lo sviluppo.

2. In tema di grandi scelte politiche, il confronto triangolare fra governo e parti sociali, già dai primi mesi del 1997, registra un livello alto di attenzione sui temi della riforma del welfare. A fine febbraio la commissione di esperti istituita presso la presidenza del Consiglio e presieduta dall'economista Onofri licenzia le conclusioni dei suoi lavori sul welfare e sulle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale. Della situazione italiana viene rilevata la peculiarità non tanto della quantità complessiva della spesa, bensì della sua struttura interna. Per proteggere "vecchiaia e superstiti - si dice nel documento - sono state destinate risorse considerevolmente più basse che nel resto d'Europa in materia di "disoccupazione/formazione", "famiglia/maternità", "abitazione", e "altra assistenza"". Si lamenta il divario fra le categorie protette del mercato del lavoro regolare e le prestazioni previste per gli altri lavoratori o per i non occupati. Colpisce poi, nel raffronto con l'Europa, "l'assenza di uno schema di reddito minimo per chi è totalmente sprovvisto di mezzi, nonché di una rete adeguata di servizi per le famiglie". Il documento della commissione Onofri propone dunque l'obiettivo di riequilibrare lo Stato sociale italiano, stabilendo priorità, criteri, e altri obiettivi di risparmio di spesa. I settori-chiave sono quattro: previdenza, sanità, assistenza, politiche del lavoro. Per la previdenza si raccomanda: l'accelerazione della crescita dell'età pensionabile da 60 a 65 anni di età; una progressiva abolizione delle pensioni di anzianità, senza distinzione fra lavoro privato e pubblico; l'aumento dal 1998 dell'età minima a 57 anni, con una contribuzione minima di 40 anni; l'estensione a tutti i lavoratori a partire dal 1998 del metodo contributivo per il calcolo della pensione; inoltre, dovranno innalzarsi le aliquote contributive a carico dei lavoratori autonomi. In tema di sanità, dovrebbe essere rivisto il sistema delle esenzioni ospedaliere per i titolari di redditi superiori ai 70 milioni, con ticket obbligatorio per tutti per il pronto soccorso e per il ricovero ospedaliero (50-100 mila lire); liberalizzazione della vendita dei farmaci da banco; rilancio delle mutue integrative, da incentivare a livello fiscale; modifica delle retribuzioni dei medici di famiglia in rapporto alla tipologia degli assistiti. Per l'assistenza l'obiettivo è innanzitutto quello di una immediata separazione fra assistenza e previdenza, per poi abolire tutti gli assegni e i trattamenti di integrazione al minimo, con l'istituzione di un "assegno minimo vitale" di 600-700 mila lire mensili per i disoccupati di "lungo corso", che fanno parte

di nuclei familiari con reddito annuo al di sotto della soglia di povertà (meno del 60% del reddito medio pro capite, cioè 1 e 250 mila lire). Gli ammortizzatori sociali, la cui riforma costituisce - come già nei lavori della precedente commissione Liso del 1995 - uno degli architravi della proposta della commissione, vengono sostituiti da tre nuovi istituti. Il primo è un "assegno di integrazione temporanea al reddito" per i lavoratori in mobilità (al posto della vecchia Cig ordinaria), della durata massima di 12-18 mesi e di importo inizialmente non superiore al 70% della retribuzione. Un secondo strumento, da affiancare al primo, è il "trattamento generalizzato di disoccupazione" (al posto della Cig straordinaria, dei prepensionamenti e delle indennità di disoccupazione e mobilità), di importo pari al 60-65% della retribuzione. Qui si tratterebbe di effettuare il riordino in un unico schema unitario dei tanti istituti esistenti in questa materia. Terzo strumento, infine, un minimo vitale riconosciuto universalisticamente - sull'esempio di molti paesi europei - a giovani inoccupati e a disoccupati adulti che possano provarne il bisogno.

Le reazioni delle parti sociali alle proposte della commissione Onofri sono differenziate. Confindustria le ritiene insufficienti, non aggredendo in modo strutturale, i problemi del nostro modello sociale. Gli industriali ritengono che quello italiano rappresenti, con alcune peculiarità particolarmente distorte, i limiti e le inadeguatezze del tradizionale modello europeo-continentale di welfare, oramai troppo costoso, statalista e rigido in materia di mercato del lavoro. Si indica così l'alternativa del modello americano, dove vive, per usare le parole di Cipolletta: "gente libera che sa risolvere da sé i suoi problemi [...], un paese ove sono meno importanti partiti politici e sindacati". Le proposte confindustriali - presentate in un documento tematico il 10 luglio - sono, nel merito, le seguenti: il raggiungimento dei 60 anni (anziché 57) come requisito minimo per l'accesso al pensionamento di vecchiaia, l'abolizione in tempi molto brevi delle pensioni d'anzianità e immediata di quelle cosiddette baby, l'abolizione del cumulo delle pensioni dirette con redditi da lavoro, l'applicazione integrale del sistema contributivo, l'equiparazione delle regole per tutte le gestioni, la liberalizzazione del mercato del lavoro, l'introduzione di meccanismi concorrenziali e di liberalizzazione nell'assistenza sanitaria. Non è apprezzata l'ipotesi di un

reddito minimo vitale, così come la proposta di abrogare la cassa integrazione guadagni; si potrebbe tuttalpiù riformare quella straordinaria, ma a patto di riconoscere "una maggiore flessibilità in entrata e in uscita dal mercato del lavoro, o meglio una maggiore possibilità di licenziare". Su quest'ultimo importante punto, il direttivo della Confindustria esprime posizioni differenziate. Esponenti di primissimo piano - come Callieri, Tronchetti Provera e Riello - temono che una linea dura di Confindustria sui licenziamenti possa pregiudicare il confronto coi sindacati e col governo.

Cgil, Cisl e Uil rifiutano la proposta di liberalizzare la flessibilità in uscita - in una polemica che riprenderà grande vigore nei primi mesi del 1999 - e dichiarano di non avere alcuna intenzione di anticipare i tempi della verifica delle pensioni, prevista dalla riforma Dini per il 1998. La Cgil fa conoscere il suo punto di vista sul tema, approvando nel suo comitato direttivo del 18 aprile un documento contenente proposte di indirizzo, per aprire con Cisl e Uil un confronto volto alla costituzione di una comune piattaforma sulla riforma dello Stato sociale. In esso si afferma, fra l'altro, la centralità dello sviluppo come condizione per affermare i principi della giustizia sociale, della solidarietà e della cittadinanza. Sulla previdenza si conferma la fiducia nella riforma del 1995, puntando sul completamento dell'armonizzazione dei regimi e dei suoi strumenti attuativi, "respingendo ogni spinta corporativa tesa a mantenere gli intollerabili privilegi pensionistici ancora esistenti", nonché "ogni tentativo di manomissione della riforma". A proposito della controversa questione delle pensioni di anzianità, il documento della Cgil afferma che: "Va salvaguardata la specifica posizione dei soggetti entrati precocemente nell'attività lavorativa". Sul welfare un ruolo di protagonista andrà riconosciuto al terzo settore, purché assunto in una chiave non rivolta al "mero subappalto di manodopera a basso costo".

Sempre in tema di welfare, nell'attesa che il governo si presenti al negoziato con le parti sociali con una propria proposta, un significativo accordo interconfederale viene stipulato bilateralmente da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil. Riguarda la previdenza complementare. Sulla scia dell'esperienza contrattuale avviata da una categoria come quella dei chimici, con la costituzione di Fonchim, si studiano le possibilità per

realizzare l'obiettivo di estendere in tutta la contrattazione il modello della previdenza complementare. Viene quindi costituito un osservatorio congiunto fra Confindustria e sindacati confederali che, fra i suoi primi compiti, definisce un progetto formativo rivolto ai propri quadri in materia di schemi, appunto, complementari.

La lunga fase di dibattito che sui temi dello Stato sociale accompagnerà tutto il 1997, culmina con l'accordo del 4 novembre che il governo sigla con le tre grandi confederazioni sindacali. Rilancio del welfare, occupazione, sviluppo e trasparenza sono i principali titoli dell'accordo. Al primo posto stanno gli interventi per l'occupazione. Qui si tratta innanzitutto di dare tempestiva attuazione alle misure previste dalla legge 196/97, cominciando dalle iniziative destinate alla riduzione dell'orario di lavoro (sgravi contributivi e apposito stanziamento di 800 miliardi nell'ambito del Fondo per l'occupazione). Sugli ammortizzatori sociali si sancisce l'obiettivo di mantenere invariata la percentuale delle risorse impiegate rispetto al Pil, favorendo quindi: la trasparenza dei conti delle diverse gestioni; il potenziamento dei contratti di solidarietà; il ripristino dello spirito originale della legge 223/91; un maggiore coinvolgimento dei servizi per l'impiego a livello locale; l'allargamento degli istituti di integrazione salariale alle categorie escluse; la graduale armonizzazione dei sostegni previdenziali in caso di disoccupazione, rafforzando ed estendendo a tutte le categorie il trattamento di base. Per le aree depresse sono previsti, oltre ai finanziamenti della legge 488/92, sgravi contributivi per i nuovi assunti, incentivi per le Pmi, azioni per la semplificazione amministrativa e il riallineamento dei tassi meridionali ai livelli medi nazionali, nuovi incentivi per l'emersione del lavoro sommerso attraverso i contratti di riallineamento retributivo, incentivi territoriali, specialmente attraverso gli istituti della programmazione negoziata.

Un intero capitolo dell'accordo riguarda gli interventi di settore, con la previsione di razionalizzare gli strumenti di incentivazione nell'industria, il rilancio delle opere infrastrutturali e la riapertura dei cantieri, l'aggiornamento del Piano dei trasporti. Per quest'ultimo settore vengono previste importanti novità a livello di relazioni industriali, con l'istituzione di un Osservatorio per il monitoraggio della realizzazione degli investimenti infrastrutturali; di un Consiglio nazionale del traspor-

to e della logistica; di un'Autorità di regolazione dei trasporti; infine la promozione di un tavolo delle regole in cui le parti datoriali e sindacali favoriscano percorsi di conciliazione delle controversie sindacali, nel rispetto dei diritti degli utenti. "Le aziende - si dice - non apriranno trattative e non sottoscriveranno accordi con soggetti sindacali che non abbiano preventivamente accettato tali principi o che non vi si attengano". Trasporto metropolitano, cabotaggio e telecomunicazioni completano le aree di intervento settoriale previste nell'ambito dei nuovi investimenti per la modernizzazione delle infrastrutture.

Terzo capitolo è quello dello Stato sociale. Il primo paragrafo è dedicato alle politiche per il lavoro, la formazione e l'istruzione. "L'aumento degli investimenti nelle risorse umane - è l'esordio - costituisce uno degli obiettivi qualificanti del governo condiviso dalle parti sociali". Già la finanziaria 1998 dovrà prevedere nuovi investimenti in favore delle politiche formative: apprendistato, formazione post-secondaria diversa da quella universitaria, educazione degli adulti, attuazione dell'autonomia, saranno le priorità in questo campo.

Sul welfare andranno innanzitutto attuate tutte le misure volte a razionalizzare l'erogazione delle prestazioni, evitando sprechi e abusi, riservando "esenzioni e agevolazioni ai soggetti e ai nuclei familiari che ne abbiano effettivamente titolo". A tal fine si intende predisporre uno strumento in grado di misurare il reddito convenzionale solo per coloro che richiederanno il riconoscimento di un beneficio. Per la sanità l'accordo definisce, fra l'altro, che "la finanziaria 1998 assegna 8 mila miliardi in più al Ssn; i finanziamenti passano infatti da 98 mila miliari a 106 mila miliardi, e stanzia altri 3 mila miliardi per il ripiano dei debiti pregressi nel biennio 1995-96". Nuove risorse - 600 miliardi per il 1998 - sono infine stanziate per la creazione di un Fondo progetti di innovazione, finalizzato a rafforzare l'offerta di servizi sanitari alternativi al ricovero ospedaliero, l'assistenza domiciliare agli anziani, ai malati cronici e terminali e ad avviare l'introduzione della Carta sanitaria magnetica, nella quale saranno raccolti i dati e le notizie sulla "vita sanitaria" di ciascun cittadino e nella quale sarà certificato anche il diritto di esenzione.

In tema di "solidarietà sociale", viene istituito il Fondo per le politiche sociali, finalizzato a "contrastare le diverse forme di povertà". Viene inoltre avviato sperimentalmente il cosiddetto reddito minimo di

inserimento, gestito nell'ambito del suddetto Fondo, per far fronte a "forme di povertà non riconducibili solo alla perdita del posto di lavoro". In favore delle famiglie si prevedono detrazioni fiscali e aumento dell'assegno specifico; in sintonia con l'Ue, il governo assume poi l'impegno ad approvare con corsia preferenziale il disegno di legge per i congedi parentali e familiari. Per gli anziani non autosufficienti viene istituito un apposito fondo nazionale, a cui destinare un importo di 50 miliardi annui.

L'ultimo capitolo dell'accordo attiene al sistema pensionistico obbligatorio. Il primo compito assunto dal governo è quello di completare la separazione fra assistenza e previdenza. Vengono poi differite di tre mesi le finestre di uscita per l'anno 1998 per i lavoratori dipendenti. Per quelli pubblici, a partire dal 1° gennaio 1998, "le condizioni di accesso al pensionamento di anzianità [...] sono allineate a quelle previste dalla legge 335/95 per i dipendenti privati". Sempre in tema di pensioni di anzianità, l'accordo stabilisce delle deroghe in favore di quei dipendenti, sia privati che pubblici, che i contratti collettivi qualificano come operai o che siano comunque a questi "equivalenti"; di tutti i lavoratori che abbiano iniziato a lavorare in età compresa fra i 14 e i 18 anni; dei lavoratori in Cig, in attesa della prossima pensione; degli addetti a lavoro usurante, la cui identificazione - in base a quanto previsto dalla riforma del 1995 - sarà stabilita da una commissione tecnico-scientifica mista trilaterale, e poi dalla contrattazione collettiva che determinerà le specifiche figure di lavoro usurante.

Vengono unificate le regole dei fondi speciali a quello del lavoro dipendente (Fpld), mentre per i lavoratori parasubordinati viene incrementata di 1,5% la contribuzione pensionistica, più lo 0,5% per prestazioni aggiuntive relative ai congedi per maternità e assegni al nucleo familiare.

Infine, l'ultimo paragrafo è dedicato alla previdenza complementare, col sostegno in favore di un maggior ruolo dei fondi pensioni, di cui però andrà elevato il grado di garanzia dei partecipanti. Il governo assume quindi l'impegno di potenziare il ruolo della Commissione di vigilanza sui fondi pensione, al fine di potere meglio "monitorare, analizzare e confrontare correttamente, su scala nazionale e internazionale, le performance finanziarie dei gestori di fondi pensione".

L'accordo si conclude con una precisa assunzione di responsabilità da parte del governo che, insieme alla maggioranza, si impegna a pre-

sentare in Parlamento il contenuto del presente accordo e a sostenerlo al fine della sua approvazione.

Quali sono i commenti che le parti sociali rivolgono all'accordo del 4 novembre 1997? Positivo il giudizio dei sindacati confederali. Per Cofferati si tratta di un "sistema di regole che permettono la riorganizzazione dello Stato sociale, con l'introduzione di elementi di novità importanti e con il tratto di equità e giustizia che noi avevamo più volte indicato come necessario". Anche Cisl e Uil rivendicano l'equità complessiva dell'accordo, rigettando le accuse di quanti lo ritengono troppo punitivo nei confronti del settore pubblico e dei colletti bianchi in generale.

Cgil, Cisl e Uil, *prima di ratificare definitivamente* l'accordo, scelgono di perseguire le vie della verifica e del consenso di massa, sottoponendo al giudizio di lavoratori e pensionati l'intero pacchetto di riforme previste dall'ipotesi di accordo. Chiedono dunque al governo di poter avviare una fase di tre settimane, durante la quale convocare assemblee e consultazioni. In questo modo i sindacati confederali intendono smentire con gli strumenti più tipici della democrazia diretta quanti aspramente criticano i contenuti del nuovo accordo. Sul versante sindacale l'opposizione più dura proviene dagli impiegati della Banca d'Italia e, soprattutto, dal mondo della scuola, dove gli insegnanti aderenti alle sigle autonome minacciano il blocco degli scrutini.

Molto dure anche le reazioni del mondo datoriale. Per Confindustria i termini dell'accordo non sono accettabili sia nel metodo che nel merito. Nel metodo, l'accordo viene ritenuto un nuovo pesante pedaggio pagato dalla maggioranza allo "sciagurato accordo con Rifondazione" (Callieri), con la riaffermazione di un primato della politica sui temi socioeconomici che mortifica ruolo e funzione della concertazione. Definito come "non riforma", nel merito, l'accordo sullo Stato sociale non può contare sul sostegno degli industriali. In particolare si critica:

a. l'assenza di interventi strutturali sulla crescita della spesa previdenziale, con disparità di trattamento destinate a perpetuare, con il mantenimento delle pensioni di anzianità, i privilegi delle categorie operaie (paragonate, sempre da Callieri, a una "casta di bramini"),[2] a danno soprattutto dei giovani;

2 Intervista pubblicata sul "Corriere della Sera" del 4 novembre 1997.

b. la riduzione dell'orario di lavoro, così come prevista dall'accordo fra governo e Rifondazione comunista (vedi infra);

c. il modesto risparmio di spesa realizzato renderà necessaria un'altra manovra a breve scadenza.

Da registrare la posizione isolata, ma certo molto autorevole, di Gianni Agnelli che, a sorpresa, dichiara l'accordo sul welfare "una vittoria per tutti".

Un "no forte e chiaro" all'accordo anche da Confcommercio, secondo la quale risulterebbero inaccettabili gli aumenti contributivi a carico dei lavoratori autonomi. Simile anche il giudizio della Confesercenti, in particolare per quello che riguarda le piccole imprese. Meno drastiche le associazioni artigiane, per le quali "è fondamentale che ci sia la possibilità di abbassare a 57 anni l'età pensionabile", ma (le parole sono del presidente di Confartigianato Spalanzani) "non esistono condizioni per discutere con il governo su provvedimenti che vengono imposti con la logica del fatto compiuto, senza vera concertazione e al di fuori di una visione generale dei problemi del settore". La consultazione voluta e attivata dei sindacati confederali registra a fine novembre un successo lusinghiero. Dopo aver convocato più di 30 mila assemblee e allestito 31.740 seggi (come nel 1995 per la riforma Dini), il testo sottoscritto e sostenuto da Cgil, Cisl e Uil ottiene l'82% dei consensi espressi. Un dato superiore a quello del 1995, quando a favore della riforma del sistema previdenziale aveva votato il 64% dei partecipanti alla consultazione. In quell'occasione, tuttavia, era stato raggiunto un più elevato livello di partecipazione (circa 4 milioni e mezzo di votanti). Anche i dipendenti della funzione pubblica e quelli della scuola - sicuramente i meno favoriti dall'ipotesi di accordo - danno in maggioranza il loro assenso, sia pure con percentuali meno eclatanti di quelle dei comparti industriali e dei pensionati.

Resta il dato dell'affluenza al voto (circa 3 milioni e mezzo di lavoratori e pensionati): un 35% circa degli aventi diritto, che offre inevitabilmente il fianco alle critiche di quanti - da sinistra e da destra - vogliono leggere la forte astensione come un chiaro sintomo di disinteresse o, peggio, di rifiuto, nei confronti delle scelte politiche del sindacalismo confederale.

Il tema della riforma dello Stato sociale riceverà nel 1998 un'attenzione minore rispetto al 1997. Sostanzialmente congelate le proposte della commissione Onofri, neanche sulle misure programmatiche previste dall'accordo del 4 novembre si fanno molti passi avanti. Per la prima volta dopo parecchi anni consecutivi la politica del governo ha risparmiato, nella finanziaria, il settore pensionistico e questo è stato un risultato positivo per i sindacati. Come lo sono stati gli interventi di natura espansiva dovuti all'aumento delle pensioni sociali, all'avvio del reddito minimo di inserimento, ai nuovi assegni di maternità e a quelli per le famiglie numerose.3 Si è trattato di interventi dal costo contenuto, tant'è che la spesa sociale si è mantenuta costante in rapporto al Pil. Un forte spostamento di competenze ha poi favorito - grazie alle riforme Bassanini - i poteri decentrati nell'amministrazione di pezzi significativi di welfare, specie in tema di politiche del lavoro.

Incompiuti invece alcuni fra i capitoli più importanti, la cui riforma slitterà, nella migliore delle ipotesi, al 1999: pensiamo agli ammortizzatori sociali, ai lavori socialmente utili, all'assegno di disoccupazione.

3. Il 4 novembre 1997 non è solo la data in cui governo e sindacati confederali siglano l'accordo sulla riforma dello Stato sociale; è anche la data del dlgs 396/97 sulla rappresentatività sindacale e la contrattazione collettiva nel pubblico impiego. Con questo atto, nell'esercizio della delega conferitale dall'articolo 11 della legge n. 59 del marzo 1997, il governo recepisce in larga parte i contenuti del protocollo di intesa sul lavoro pubblico che i sindacati confederali e il governo avevano siglato il 12 marzo.

Il dlgs 396/97, che integra l'accordo per il lavoro del 1996, introduce numerose e importanti novità nel sistema delle relazioni sindacali del pubblico impiego, ponendo le basi per un più complessivo riordino dell'intera materia anche al di fuori del suo ambito settoriale specifico. Il decreto contiene infatti i lineamenti di una riforma sostanzialmente esportabile anche al settore privato. Infatti, il testo unificato delle proposte di legge 136 e abbinate (più noto come testo Gasperoni), in tema di Rsu ed efficacia dei contratti collettivi sia nel settore privato che in quello pubblico, presenta molte analogie col dlgs 396/97.

---

3 Cfr. E. Gualmini, La politica del lavoro, Il Mulino, 1998.

Un primo elemento di novità è la fonte legale - e non più soltanto contrattuale e/o intersindacale - con cui d'ora in poi sarà possibile costituire organismi di rappresentanza unitaria ed elettiva del personale (Rup) nei luoghi di lavoro, con voto universale e metodo proporzionale, senza più l'impiego della discussa clausola - contrattualmente legittima ma legislativamente di dubbia costituzionalità - che riservava un terzo della Rsu alle organizzazioni sindacali firmatarie del ccnl. Si tratta di una soluzione inedita per un sistema di relazioni industriali come il nostro, in cui il tradizionalmente basso tasso di giuridificazione, ha troppo spesso comportato scarsa universalità, certezza ed esigibilità dei diritti di fonte contrattuale. L'insoddisfacente diffusione delle Rsu nel settore privato attesta infatti l'insostenibilità di una soluzione frutto della sola autonomia collettiva.

Appositi accordi o contratti collettivi nazionali definiscono "la composizione dell'organismo di rappresentanza unitaria del personale e le specifiche modalità delle elezioni. [...] I medesimi accordi possono disciplinare le modalità con le quali la rappresentanza unitaria del personale esercita in via esclusiva i diritti di informazione e di partecipazione"; nonché, "prevedere che, ai fini dell'esercizio della contrattazione collettiva integrativa, la rappresentanza unitaria del personale sia integrata da rappresentanti delle organizzazioni sindacali firmatarie del ccnl del comparto".

La costituzione di rappresentanze unitarie del personale dovrebbe inoltre segnare il superamento delle Rsa, ossia le rappresentanze pluralistiche delle istanze associative, alle quali erano finora attribuiti pariteticamente i diritti e le prerogative sindacali (permessi, aspettative, distacchi sindacali) riconosciute dalla legge 300/70. D'ora in poi, con una transizione che sarà gestita contrattualmente, tali diritti e tali prerogative verranno attribuiti alle organizzazioni sindacali in proporzione alla loro effettiva rappresentatività.

Un secondo e decisivo elemento di innovazione è quello che consente di fondare su criteri di misurazione certi e obiettivi la rappresentatività sindacale ai fini della partecipazione al procedimento di contrattazione collettiva. Ferma restando la libertà di organizzare sindacati, secondo le tutele previste dallo Statuto e dalle sue successive modificazioni, la maggiore rappresentatività di un'organizzazione verrà misurata

in base al dato medio fra la consistenza associativa, espressa "dalla percentuale di deleghe per il versamento dei contributi sindacali sul totale delle deleghe nell'ambito considerato", e il consenso conseguito coi voti riportati percentualmente nelle elezioni delle Rup dell'ambito considerato. La soglia quantitativa minima, come dato medio fra due percentuali, è il 5%. Questo comporta che alla contrattazione collettiva nazionale l'Aran ammetterà sole quelle organizzazioni sindacali che possono vantare nel comparto una rappresentatività non inferiore al 5%. Per essere ammessi alle trattative di livello interconfederale, le confederazioni sindacali dovranno essere rappresentative in almeno due comparti o in due aree contrattuali. L'obiettivo è quello di sfoltire e razionalizzare l'incredibile pletora di sigle sindacali che, frammentando artificiosamente la rappresentanza sindacale del pubblico impiego, ne pregiudicano le capacità e l'efficacia negoziale.

Terzo elemento: si introduce una modalità, anch'essa chiara e certa, di validazione dei contratti collettivi: il principio di maggioranza. L'Aran firmerà un contratto con la controparte sindacale, "verificando previamente [...] che le organizzazioni sindacali che aderiscono all'ipotesi di accordo rappresentano nel loro complesso almeno il 51% come media fra dato associativo e dato elettivo nel comparto o nell'area contrattuale, oppure almeno il 60% del solo dato elettivo". In tal modo il carattere erga omnes dei contratti collettivi - già garantito dall'unitarietà dell'agente negoziale pubblico e dal suo obbligo costituzionale di imparzialità e uniformità dei trattamenti - viene politicamente rafforzato sul versante sindacale. Dopo l'autoreferenzialità del vecchio principio della maggiore rappresentatività presunta e derivata, e il vuoto seguito alla sua abrogazione referendaria (articolo 19 dello statuto e articolo 47 del dlgs 29/93), con l'allargamento degli spazi discrezionali del negoziatore datoriale, si stabilisce finalmente un criterio per certificare la piena legittimazione democratica alle scelte negoziali compiute dai sindacati. Un modo che possiamo definire ascendente,[4] poiché fondato in-

4 P.G. Alleva, Le nuove regole della rappresentanza sindacale tra pubblico e privato, in "Rgl", n. 3/4, 1997. Per una ricostruzione dei principali temi in questione e delle proposte di legislazione, cfr. I lavori della commissione ministeriale sulla rappresentanza e rappresentatività sindacale, in "Rgl", n. 3/4, 1997.

nanzitutto sul dato dell'insediamento effettivo (associativo ed elettorale) nei luoghi di lavoro. Se prima l'aver apposto una firma su un contratto nazionale era condizione sufficiente per poter essere ritenuti maggiormente rappresentativi, con tutti i vantaggi che ciò normalmente comporta in termini di diritti e prerogative sindacali, adesso bisognerà dimostrare di possedere determinati requisiti di rappresentatività, per potere prima essere ammessi alle trattative, e poi poter concludere e sottoscrivere validamente un contratto collettivo. Una vera rivoluzione copernicana.

Su questo inedito trittico[5] - legge, certificazione della rappresentatività sindacale, validazione maggioritaria dei contratti collettivi - il dlgs 396/97 ridisegna per il pubblico impiego i fondamenti del sistema contrattuale previsti dall'accordo del 23 luglio 1993. Viene quindi riaffermato il valore della piena contrattualizzazione del lavoro pubblico, completando il processo di privatizzazione avviato col dlgs 29/93,[6] nonché quello dell'autonomia e del decentramento amministrativo, che si traduce nella riforma dell'Aran e nel potenziamento del ruolo della contrattazione di secondo livello.

Ai fini della contrattazione collettiva nazionale, non sarà più il governo, bensì le amministrazioni pubbliche, attraverso la costituzione di proprie istanze associative (i cosiddetti comitati di settore), ad esercitare il potere di indirizzo sull'Aran. Un modo anche questo per valorizzare le specificità di comparto e rafforzare, questa volta sul versante pubblico, il fondamento ascendente della rappresentanza negoziale.

Per quello che concerne la contrattazione integrativa, il decreto 396 dovrebbe poter contribuire alla realizzazione di quell'ampio progetto di decentramento amministrativo, di federalismo a costituzione invariata, perseguito dagli ultimi governi tramite le riforme promosse dal

5 Ibidem.

6 Studiosi come M. D'Antona definiranno le riforme contenute nella legge delega n. 59 del 1997 e nei decreti legislativi n. 396 e n. 80 la "seconda privatizzazione", con riferimento al decreto n. 29/93, che costituirebbe invece la "prima privatizzazione", escludendo ovviamente l'incerto e contraddittorio avvio delle grandi riforme del pubblico impiego, con la legge quadro del 1983. M. D'Antona, Lavoro pubblico e diritto del lavoro. La seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle leggi Bassanini, in "Lavoro delle Pubbliche Amministrazioni", n. 2, 1998.

ministro Bassanini. In realtà, su questo punto, il confronto fra governo e sindacati è stato relativamente più difficile. Si trattava infatti di definire in quale misura dovessero predeterminarsi tutti i costi contrattuali (per tutti e due i livelli), secondo una logica di mero decentramento dall'alto o piuttosto di vera e propria integrazione dal basso.[7] Il testo del decreto non scioglie del tutto questa decisiva questione, riconoscendo sì "autonomi livelli di contrattazione integrativa alle pubbliche amministrazioni", ma nell'ambito di un sistema di vincoli ancora molto stringente; sicuramente non omologo a quello del settore privato. Non solo infatti "le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali", ma "le clausole difformi - e qui il settore pubblico si distingue in modo sostanziale da quello privato - sono nulle e non possono essere applicate". Vengono tuttavia semplificate le procedure contrattuali: scompare infatti l'atto di autorizzazione governativa, sostituito da un parere favorevole e, di conseguenza, scompare anche il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, sostituito da una certificazione tecnica. Tutta la procedura dovrà in ogni caso esaurirsi entro il termine tassativo di 40 giorni dall'ipotesi di accordo, il cui sforamento sarà giustificato nel solo caso di una certificazione negativa da parte della Corte.

Ma c'è un secondo punto su cui, anche all'interno delle organizzazioni sindacali, le posizioni non sono univoche. Esso concerne il rapporto tra rappresentanza associativa e rappresentanza elettiva. Il riconoscimento per legge - originale nel panorama europeo ma coerente con la tradizione sindacale italiana - di un canale formalmente doppio ma sostanzialmente unico della rappresentanza di tutti i lavoratori, con titolarità originaria ed esclusiva tanto dei diritti di partecipazione che di quelli contrattuali, sia pure con l'eventuale "integrazione"[8] delle organizzazioni sindacali firmatarie del ccnl, rischierebbe di marginalizzare il ruolo di queste ultime. Esse svolgeranno infatti, attraverso la costituzione di propri comitati degli iscritti, una funzione di indirizzo generale, di proselitismo e di selezione dei candidati alla rappresentanza unitaria.

7 L. De Vittorio, Le nuove regole della contrattazione e della democrazia sindacale, in "Quale Stato", n. 3/4, 1997.

8 Il testo Gasperoni preferisce parlare di "assistenza" (articolo 5), configurando un ruolo ancora più defilato del sindacato esterno nel processo negoziale di secondo livello.

Un po' come accade nel rapporto fra partiti politici e assemblee elettive. Questo modello, che trova nella Cgil un tradizionale sostegno, suscita invece nella Cisl - oltre che in Confindustria - un aperto dissenso. I dissidi sul testo Gasperoni concernono essenzialmente questo punto: il rischio di incoerenza per l'intero sistema contrattuale che attribuisce ad un organismo formalmente a-sindacale poteri negoziali decisivi nel livello decentrato della contrattazione collettiva.[9]

C'è poi una seconda questione. Per evitare che il principio di maggioranza possa degenerare in una dittatura della maggioranza del 51%, magari attraverso la firma di accordi separati o - in qualche caso - l'autosufficienza di una sola sigla, Cgil, Cisl e Uil hanno scelto di prendere in proprio delle precauzioni. Il 29 luglio 1997 è stato infatti stipulato un accordo intersindacale fra le tre organizzazioni che, in caso di problemi gravi alla conclusione unitaria e condivisa del negoziato, le impegna:

a. a non firmare separatamente alcun accordo contrattuale e/o confederale;

b. a svolgere eventualmente una consultazione dei lavoratori per la ratifica delle conclusioni dei negoziati.

In tal modo però, l'obiettivo di evitare possibili distorsioni del principio di maggioranza si traduce nel conferimento di un potere di veto molto forte al dissenso di una minoranza, nonché una sostanziale blindatura delle scelte confederali, rispetto alle quali il ruolo e il potere dei componenti extra-confederali delle Rup rischiano di divenire del tutto inessenziale. La soluzione alternativa poteva forse essere quella di prevedere il ricorso alla consultazione referendaria come elemento procedurale dell'iter negoziale (confermativa, consultiva, abrogativa), ma questa ipotesi - avallata dalla sinistra sindacale e politica e presente, come "verifica risolutiva", nel testo Gasperoni - ha incontrato la forte opposizione della Cisl, secondo la quale il ricorso al referendum provocherebbe un ulteriore indebolimento della legittimazione negoziale delle organizzazioni sindacali, già ridotta dalla centralità attribuita nei luoghi di lavoro ad un organismo elettivo come le Rup.

9 Cfr. G. Arrigo, Legge sulla rappresentatività: verso un sindacato dimezzato, in "Li", n. 19, 1998.

Il decreto 396/97 aveva previsto un periodo di transizione, stabilendo il termine di un anno per procedere contemporaneamente e in ogni comparto all'elezione delle Rsu. Il 3 luglio 1998 Aran, sindacati confederali, Cisal e Confsal hanno siglato un accordo collettivo quadro per la costituzione delle Rsu, definendo il relativo regolamento elettorale. A novembre si è votato in tutti i comparti, con l'importante eccezione della scuola, che del pubblico impiego costituisce un terzo circa del totale degli occupati. Nel momento in cui scriviamo questo rapporto, i dati raccolti e forniti dall'Aran, ancora non del tutto definitivi, attribuiscono alla Cgil - come dato medio fra i comparti - il maggior numero di consensi (31,7%), seguita dalla Cisl (27,4%), la Uil (17,2%), la Confsal (5,1%), le Rdb (4%). Facendo il raffronto tra voti e deleghe per il 1997, risulta che la Cgil guadagna il 3%, la Uil l'1,9%, mentre la Cisl perde il 3,9% e lo storico primato sindacale fra i lavoratori del pubblico impiego.

4. Un altro leit motif del confronto sindacale e politico del biennio 1997-98 è stato sicuramente quello dell'orario di lavoro. Come già per la riforma dello Stato sociale e per quella della rappresentatività sindacale nel pubblico impiego, anche per il tema della riduzione dell'orario il mese di novembre del 1997 concentra alcuni accadimenti fondamentali. Ma andiamo con ordine.

Parti sociali e governo devono innanzitutto provvedere al recepimento della direttiva europea 104/93, la cui trasposizione legale nel nostro ordinamento modificherebbe in tema di orario di lavoro la vetusta disposizione del decreto regio 692/23. Il Patto per il lavoro siglato nel settembre del 1996 impegna governo e parti sociali a porre mano alla riforma, nel rispetto della nuova cornice stabilita dal legislatore comunitario.

In quel testo, il cui obiettivo è la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, si stabilisce a 48 ore, straordinario compreso, la durata dell'orario settimanale in un periodo di riferimento di quattro mesi. Alla contrattazione collettiva spetta poi il compito di definire, all'interno di questo valore, quanta parte è lavoro ordinario e quanta parte è lavoro straordinario. Nessun riferimento diretto riguarda invece l'orario giornaliero, ma poiché si parla del diritto ad almeno 11 ore consecutive di riposo, si desume - leggendo alla rovescia la prescrizione - la possibilità che il lavoratore possa essere impegnato fino a 13 ore in un solo giorno.

Il governo fa la sua parte, ottenendo il voto favorevole dal Parlamento sulle proposte contenute nel pacchetto Treu. L'articolo 13 della legge 196/97 prevede la riduzione a 40 ore legali dell'orario normale settimanale, attraverso incentivi contributivi volti a favorire, con la rimodulazione delle aliquote, la diminuzione d'orario nelle aziende e a scoraggiare l'utilizzo strutturale dello straordinario. La contrattazione collettiva nazionale potrà "stabilire una durata minore e riferire l'orario normale alla durata media delle prestazioni lavorative in un periodo non superiore all'anno". In base alla legge, spetterà al ministro il compito di emanare i provvedimenti attuativi necessari.

Dal canto loro, le parti sociali sono chiamate dalla legge a raggiungere - entro un periodo di sei mesi - un accordo su alcune questioni di decisiva importanza. In ballo c'è la delicatissima questione del calcolo degli straordinari; a partire da quale soglia essi devono essere calcolati? Finora questa scattava - con l'obbligo di comunicarne l'avvio e le motivazioni all'Ispettorato del lavoro - dopo le 48 ore. Con la fissazione del nuovo tetto a 40 ore, gli industriali temono di vedersi caricata dei maggiori oneri già la quarantunesima ora. Gli industriali interpretano le 48 ore come durata media settimanale, laddove questa è per i sindacati di 40 ore, con le 48 ore come durata massima.

Dopo 17 mesi di confronto, il 12 novembre 1997, Confindustria e sindacati confederali siglano un testo di intesa per la riduzione dell'orario di lavoro a 40 ore settimanali. Nel riaffermare i principi della direttiva comunitaria e della legge Treu, si prevede fra l'altro che "fatte salve le vigenti disposizioni contrattuali, sono abrogate le disposizioni di legge che quantificano la durata massima della giornata di lavoro". I contratti collettivi potranno "stabilire che il limite normale della durata settimanale dell'orario di lavoro, sia espresso come media effettuata su periodi plurisettimanali fino a un limite di 12 mesi". Come nella direttiva comunitaria, al lavoratore è riconosciuto il diritto a 11 ore di riposo consecutivo ogni 24 ore. "È lavoro straordinario la prestazione resa in eccedenza dell'orario normale", cioè delle 40 ore oppure in base a quanto la contrattazione definisce orario normale in un certo periodo dell'anno. Lo straordinario sarà compensato con maggiorazioni retributive e/o eventuali riposi compensativi previsti dalla contrattazione collettiva. Dopo aver affermato il principio che di esso andrà fatto un ri-

corso contenuto, l'intesa prevede un massimo di 250 ore annuali e 80 ore trimestrali. Ogni lavoratore ha poi diritto a non meno di quattro settimane di ferie all'anno, che non possono essere monetizzate con indennità sostitutive.

Ma nel periodo compreso fra il varo della legge Treu e l'intesa interconfederale di novembre, accade un fatto nuovo, di portata dirompente su tutta la materia di cui si sta discutendo. Ad ottobre 1997 infatti, ad un passo dalla crisi, Rifondazione comunista si rende disponibile a votare la finanziaria 1998 e a rimanere così nella maggioranza di governo, alla condizione che venga posta nell'agenda politica del governo una legge di riduzione a 35 ore della durata settimanale dell'orario di lavoro. Il modello di riferimento, per i comunisti italiani, è il governo di sinistra francese che col primo ministro Jospin annuncia il 10 ottobre l'intenzione di ridurre per legge - fra altre misure di lotta alla disoccupazione - l'orario di lavoro a 35 settimanali, a partire dal gennaio 2000, nelle imprese con più di 10 dipendenti.

Qualche giorno prima, il 2 e 3 ottobre, al vertice italo-francese di Chambery, le due delegazioni nazionali avevano redatto un comunicato congiunto, in cui si ribadiva "l'importanza della collaborazione che le parti sociali debbono stabilire fra di loro per individuare formule praticabili anche per quanto riguarda la riduzione dell'orario di lavoro. Tale riduzione dovrà essere concordata [...] e realizzata col concorso sia delle imprese, dei lavoratori e col sostegno finanziario dello Stato".

Prodi e il suo governo accettano la condizione posta da Rifondazione; in un comunicato stampa sulla risoluzione della crisi, il 14 ottobre 1997, la presidenza del Consiglio si impegna a presentare nel gennaio 1998 un disegno di legge "che preveda la riduzione dell'orario legale di lavoro a 35 ore settimanali a far data dal 1° gennaio 2001". Una commissione trilaterale contribuirà alla definizione del disegno di legge. "La riduzione si applicherà ai dipendenti delle aziende con più di 15 dipendenti".

È l'inizio di una fase di grande conflitto, nella quale sembra precipitare l'intero impianto concertativo che negli ultimi anni aveva retto i rapporti fra le parti sociali e fra queste e il mondo politico. Contro l'accordo insorgono duramente le parti sociali; innanzitutto la Confindustria e le altre associazioni datoriali, ma anche - e la cosa può apparire

più sorprendente - i sindacati. Gli industriali esprimono una condanna senza appello, usando toni che qualche commentatore politico definirà "da crociata". "Imporre questa innovazione - sostiene Cipolletta - è da regime totalitario". Essa comporterebbe, secondo i calcoli confindustriali, un aumento del costo del lavoro tra il 12 e il 15%. In termini assoluti un costo stimato intorno ai 35 mila miliardi. Fossa, parlando a Bari agli industriali del Mezzogiorno, preconizza la fuga in massa verso il Montenegro (i bombardamenti della Nato sulla Jugoslavia, evidentemente, non erano ancora cominciati). Il numero uno di Electrolux-Zanussi, Luigi De Puppi, in un intervista al Giornale, minaccia di chiudere tutti gli stabilimenti italiani se dovesse passare il disegno di legge Prodi-Bertinotti. I presidenti dei comitati regionali della piccola industria, aderenti a Confindustria, stilano un manifesto nel quale chiedono a Fossa di non trattare sui tagli all'orario.

I sindacati giudicano "terroristiche" le minacce degli industriali, ma sulla legge avanzano critiche molto severe, sia nel metodo (in particolare la Cisl) che nel merito. La Cisl è durissima innanzitutto sul metodo, cioè sulla scelta del governo di legificare su una materia giudicata prerogativa della concertazione e della contrattazione. "Le 35 ore per legge sono un errore in sé - dirà D'Antoni - Prima la contrattazione e poi una legge di sostegno alla riduzione". Tale legge dovrebbe basarsi su un meccanismo di incentivi e disincentivi, unito alla scelta di calcolare l'orario su base annua. A livello aziendale dovrà poi consentirsi un'ampia sperimentazione dei diversi regimi di orario. La Cgil, che "considera la scelta di riformare e ridurre l'orario di lavoro parte essenziale di una strategia per l'occupazione", non è pregiudizialmente contraria ad un intervento per legge che sia "coerente ed efficace", per innestare su di essa una linea contrattuale che entro il prossimo ciclo realizzi per tutti i lavoratori italiani un orario settimanale medio di 35 ore. Il modello potrebbe essere quello di una conversione degli aumenti di produttività in corrispondenti diminuzioni dell'orario di lavoro, alternative ad aumenti salariali. Per questo, del testo governativo non si critica tanto il metodo quanto il merito, in particolare la soglia dei 15 dipendenti, che spaccherebbe il mondo del lavoro dal punto di vista dei diritti e dei costi. Critica anche la Uil, sia nei confronti del disegno di legge che delle posizioni della Cgil; la riduzione in termini generalizzati - si sostiene - verrebbe pagata con una riduzione generalizzata di salario, senza incidere sulla disoccupazione che è molto differenziata nelle aree del paese. "Se gli industriali sono indignati per

come è stato affrontato il tema dell'orario e per le decisioni avallate dal Parlamento - dice Larizza in un'intervista - sono d'accordo con loro. È stato un errore da tutti i punti di vista".

Giudizi critici alla legge vengono generalmente espressi da importanti istituzioni economiche e finanziarie internazionali, nonché da molti esperti e studiosi di economia e di relazioni industriali,[10] dalle migliori firme del giornalismo italiano e persino dai vescovi della Cei. Le obiezioni più ricorrenti sono:

a. la riduzione non porterà alcun aumento dell'occupazione;

b. i lavoratori non la vogliono perché preferiscono il salario;[11]

c. il Sud non ne trarrebbe alcun giovamento;

d. l'aumento indotto del costo del lavoro provocherà una fuga dei capitali e/o un aumento degli investimenti labor saving;[12]

e. la legge è uno strumento sbagliato;[13]

f. Rc l'ha voluta "per dare una lezione ai sindacati";[14]

g. il passaggio da 40 ore per legge a 35, in appena quattro anni (1998-2001), è troppo e troppo brusco.

---

10 Ad esempio, la Commissione Giugni, incaricata di discutere sulla verifica dell'accordo del luglio 1993, ritiene che quell'assetto contrattuale "offre le migliori opportunità per la gestione della riduzione d'orario in termini economicamente sostenibili e possibilmente vantaggiosi per l'occupazione". Relazione finale della commissione per la verifica del protocollo del 23 luglio 1993, in "Rgl", n. 3, 1998.

11 M. Pirani sfida il partito di Bertinotti ad accettare un referendum fra i lavoratori per verificare questo orientamento, ma proprio in un sondaggio di "Affari e Finanze" il 64% dei lavoratori intervistati sarebbe disponibile a lavorare di meno, anche a condizione di riduzioni salariali. Altri sondaggi, effettuati nelle settimane più calde del confronto per quotidiani e settimanali, rivelano invece tendenze diverse.

12 E. Scalfari parla della legge sulle 35 ore come di "una truffa bella e buona", e afferma: "La diminuzione dell'orario a parità di retribuzione, che farà divenire la manodopera più costosa, spingerà le imprese verso investimenti capital intensivi, cioè di sempre più alta tecnologia volta a risparmiare manodopera" (E. Scalfari, Fare presto o affonda il paese, in "la Repubblica" , 5 ottobre 1997).

13 B. Trentin, in una intervista rilasciata il 18 ottobre a "la Repubblica", afferma: "Non so immaginare nulla di più assurdo e burocratico di una legge che fissi per tutti, alla stessa data, una riduzione a 35 ore settimanali dell'orario legale di lavoro".

14 Così A. Accornero, Tutti gli errori delle 35 ore per legge, in "Il Sole 24 Ore", 9 gennaio 1998.

Rifondazione, dal canto suo, può comunque fare appello ad alcuni argomenti di una certa solidità, quanto meno giuridica. Innanzitutto il diritto e il dovere costituzionale del Parlamento di intervenire su un tema come quello degli orari, che inerisce ad almeno tre ordini di questioni:

a. la tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori;

b. la salvaguardia dei loro spazi e tempi di vita fuori dall'azienda per rendere possibile lo sviluppo individuale della personalità;

c. l'equa distribuzione delle occasioni di lavoro in un mercato perennemente soggetto a pesanti squilibri fra domanda e offerta.

In tutti e tre i casi, ma in particolare nel secondo e nel terzo, non può essere solo la "rappresentanza degli interessi" di una parte del mondo del lavoro - quella sindacalmente più organizzata di chi il lavoro ce lo ha già - a monopolizzare sfere di tutela che, per estensione e natura (la cosiddetta cittadinanza sociale), investono direttamente gli organi tipici della "rappresentanza politica".[15] Sui temi dell'orario di lavoro il nostro ordinamento non prevede alcuna particolare riserva in favore della contrattazione. Anzi, è la legge, secondo la chiara formulazione dell'articolo 36 della Costituzione, che "determina la durata massima dell'orario giornaliero". Nella storia del diritto del lavoro la linea di demarcazione che separa gli spazi del confronto negoziale da quelli dell'intervento eteronomo (legislativo) non si è mai data una volta per tutte. L'invocazione dell'uno e dell'altro dipende quasi sempre da ragioni strumentali, legate alla forza relativa di cui ciascuna parte dispone in una determinata fase storica. Del resto, sul ruolo che legge e contrattazione collettiva devono avere su questioni come la rappresentanza sindacale, l'esercizio del diritto di sciopero, il Tfr o le condizioni per i rapporti atipici, le parti hanno idee tradizionalmente diversificate.

---

15 Così il giurista G. Bronzini, negli atti del convegno organizzato da Rifondazione comunista, "35 ore per l'occupazione, per migliorare la vita, per cambiare la società", Milano, 13-14 febbraio 1998. Similmente G. Mazzetti, economista marxista vicino a Rifondazione, secondo il quale: "La forma contrattuale contiene delle condizioni sulle quali le parti convengono nei loro particolari rapporti reciproci. La legge invece determina quelle condizioni che la società considera come manifestazioni fondamentali della vita comune nella sua generalità" (G. Mazzetti, Tempo di lavoro e forme di vita: verso le 35 ore e oltre, Edizioni il manifesto, 1999, pp. 47-48).

Il 24 marzo 1998 il Consiglio dei ministri vara il disegno di legge sulle 35 ore. È un testo composto di soli cinque articoli; il primo stabilisce che "a decorrere dal 1° gennaio 2001, per le imprese con più di 15 dipendenti l'orario normale di lavoro, secondo le modalità di calcolo previste dai contratti collettivi di lavoro, è fissato in 35 ore settimanali". Per le altre imprese, quelle con meno di 15 dipendenti, sono confermate le disposizioni della legge Treu; in sostanza le 40 ore settimanali. La contrattazione collettiva continua a giocare un ruolo molto importante poiché è ad essa che spetta "la competenza esclusiva in ordine alla regolazione del regime ordinario e di retribuzione dell'orario di lavoro". A proposito della rimodulazione delle aliquote, già prevista dalla legge 196/97, si dice che "Le misure sono prioritariamente finalizzate ad incentivare la tempestiva conclusione di accordi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale per la riduzione dell'orario di lavoro". E ancora "Entro il 1° novembre 2000 il governo verifica con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale gli effetti delle misure di incentivazione alla riduzione dell'orario di lavoro [...], e le conseguenze della fissazione della durata dell'orario normale in 35 ore settimanali ai sensi dell'articolo 1, in relazione alla situazione economica e sociale nei diversi settori produttivi e aree territoriali". Il governo, che dovrà emanare entro quattro mesi un decreto legislativo, è tenuto alla "valorizzazione della contrattazione collettiva quale strumento per disciplinare la materia dell'orario di lavoro".

Il disegno di legge induce il governo a rinunciare all'esercizio della delega per il recepimento della direttiva comunitaria n. 93/104, così come previsto dalla legge Treu e dall'Avviso comune di novembre. Ciò apre una fase transitoria di vuoto legislativo, con la vecchia normativa decaduta ma con quella nuova non ancora nata. Rifondazione comunista si oppone duramente al recepimento dell'intesa interconfederale. Nel trasporre l'impianto della direttiva comunitaria - si contesta - viene di fatto resa possibile la giornata di 13 ore lavorative; inoltre, l'assunzione del limite normale della durata settimanale come media su periodi pluri-settimanali fino ad un limite di 12 mesi consentirebbe - per assurdo - un orario fino a 78 ore (13 ore per 6 giorni lavorativi settimanali)

in un certo periodo dell'anno. In questo caso, le 38 ore in più alla settimana sarebbero considerate orario normale e non straordinario. Un comodo modo, insomma, per ottenere dai lavoratori un impegno straordinario senza pagare più gli straordinari. Per i neocomunisti ci sarebbe quasi da rimpiangere il vecchio decreto regio del 1923.

Nell'autunno 1998 il partito di Bertinotti, insoddisfatto dalla politica del governo, ritira la sua fiducia e fa cadere il governo Prodi. Il fatto comporta delle conseguenze importanti su tutta la tematica in discussione.

Per cominciare, alla fine del novembre 1998, in extremis rispetto al suo termine di decadenza, il nuovo governo presieduto da Massimo D'Alema chiede e ottiene la fiducia sul decreto n. 335 del 29 settembre in tema di lavoro straordinario. In esso si fissa a 250 ore annuali e 80 trimestrali lo straordinario massimo effettuabile; "la contrattazione integrativa si esercita nell'ambito dei tetti stabiliti dai contratti nazionali"; l'obbligo di informare l'Ispettorato scatta dopo il superamento delle 45 ore settimanali e non, come ci si sarebbe potuto attendere, dopo la 41a ora (una regola transitoria in attesa della nuova legge sull'orario di lavoro); lo straordinario è ammesso in casi di eccezionali esigenze tecnico-produttive, di forza maggiore per eventi particolari, come mostre, fiere ecc. In caso di violazione delle disposizioni della legge, le sanzioni amministrative andranno da 100 mila a 300 mila lire per ogni singolo lavoratore adibito a lavoro straordinario oltre i limiti temporali e al di fuori dei casi previsti dalla legge.

Il testo varato dal Parlamento modifica in alcune parti l'accordo raggiunto dalle parti sociali; in particolare sull'obbligo di comunicazione, che (suscitando le critiche dei datori di lavoro) scatta dalla 45a e non dalla 48a ora.

Per gli orari di lavoro è ora il momento della contrattazione collettiva, come invocato - nei mesi del "primato della politica" e delle "ingerenze" comuniste - sia dagli imprenditori che dai sindacati. Quando però nel giugno 1998 la Federchimica di Giorgio Squinzi siglerà con le sigle confederali di categoria il nuovo contratto nazionale - con le sue 37,45 ore settimanali, annualizzate da un'organizzazione "pluriperiodale" che consente grandi risparmi sugli straordinari - Confindustria (e

Federmeccanica in particolare) sconfesserà aspramente le scelte operate dagli industriali chimici.

Il principale banco di prova diventa allora il rinnovo dei metalmeccanici, su cui però le capacità performative dell'autonomia collettiva si scontrano con la dura intransigenza di Federmeccanica a qualsiasi concessione in tema di riduzione di orario di lavoro. L'idillio concertativo dei tanti accordi interconfederali di questi anni - compreso l'ultimo: il patto sociale di Natale (vedi infra) - lascia il campo al conflitto industriale più tradizionale, coi metalmeccanici che - mentre scriviamo queste note - hanno appena sfilato in 170 mila per le vie di Roma, per chiedere la chiusura di una vertenza contrattuale che si è già protratta da 7 mesi.

5. Il biennio 1997-98 segna importanti cambiamenti in materia di politiche del mercato del lavoro. Gli indirizzi programmatici contenuti nei due grandi accordi interconfederali di questi anni, quello del luglio 1993 e quello del settembre 1996, diventano legge dello Stato grazie all'approvazione del pacchetto Treu il 24 giugno 1997 (legge 196/97), recante "Norme in materia di promozione dell'occupazione". Come è stato scritto: "Il processo di legalizzazione segue dunque una fase di legittimazione sociale indispensabile, come dimostra l'esperienza comparata".[16] La legge è certamente il frutto di un compromesso lungamente e pazientemente costruito nel confronto interconfederale e in quello politico-parlamentare. Rifondazione comunista, ad esempio, pur bocciando ad uno ad uno i singoli articoli sull'interinale o su certi aspetti del contratto a termine, ha accettato alla fine una legge per lei assai indigesta, ottenendo in cambio dal governo l'impegno formale (articolo 26) di definire un piano straordinario di lavori di pubblica utilità e di borse di lavoro, da attuare entro la fine del 1997 nelle regioni meridionali e nelle province a più alto tasso di disoccupazione, in favore di 100 mila giovani inoccupati e della durata non superiore ai 12 mesi.

16 M. Tiraboschi, La legalizzazione del lavoro intermittente tramite "agenzia" nell'ordinamento giuridico italiano. Prime riflessioni sulla legge n. 196/97, in "Dri", n. 3, 1997, p. 42.

L'ultimo rapporto Cesos (1996-97) conteneva, sempre alla voce contrattazione interconfederale, un riassunto delle principali misure concordate nell'Accordo per il lavoro del settembre 1996, fatte proprie dal governo nel dl 1918, noto appunto come pacchetto Treu. Per ragioni di spazio non torneremo dunque nel merito degli interventi che, in quel testo, concernono l'importante capitolo della formazione professionale (articoli 14-17), i contratti di riallineamento (articolo 23), i lavori socialmente utili o l'apprendistato. Si è invece detto, nel paragrafo precedente, dell'articolo 13 della legge 196/97 e delle misure previste in favore della riduzione dell'orario di lavoro.

In questo paragrafo ci soffermeremo piuttosto sul lavoro interinale, che della legge costituisce certamente la parte più innovativa e simbolicamente carica di significati riformatori. Ci preme in particolare richiamare i continui rinvii che la legge demanda, sia pure entro una cornice ampia e strutturata di norme inderogabili, agli atti dell'autonomia collettiva: accordi interconfederali e contrattazione collettiva.

Dei 26 articoli che compongono la legge 196/97, ben 11 riguardano le cosiddette "prestazioni di lavoro temporaneo". Come è noto, si tratta di una fattispecie che chiude definitivamente la lunga stagione del monopolio pubblico del collocamento (legge 264/49), che deroga profondamente al divieto di interposizione di manodopera, così come disciplinato dalla legge 1369/60, e che modifica anche la legge 230/62 sul contratto di lavoro a tempo determinato. Fondato su uno schema trilaterale di rapporti contrattuali, il lavoro temporaneo inerisce sia ad un contratto di fornitura fra imprese (schema commerciale), quella "fornitrice" e quella "utilizzatrice", sia al contratto di lavoro con cui l'impresa fornitrice assume, a tempo determinato o indeterminato, il lavoratore. Il lavoratore interinale è formalmente dipendente dall'agenzia fornitrice che lo ha "ingaggiato" e lo paga; nello svolgimento della prestazione temporanea per la quale egli è stato prima ingaggiato e poi fornito, egli è sottoposto al potere direttivo, gerarchico e disciplinare dell'impresa utilizzatrice.

Al fine di scongiurarne un uso distorto e fraudolento ad opera di datori di lavoro senza scrupoli, il legislatore ha posto numerose e intense limitazioni all'impiego di questa nuova fattispecie. Tali limitazioni concernono i profili oggettivi, soggettivi e formali del contratto di lavo-

ro temporaneo. Elenchi tassativi e inderogabili stabiliscono nella legge i casi in cui può essere concluso un contratto di fornitura (quelli previsti dai ccnl; per l'utilizzazione temporanea di qualifiche non previste dai normali assetti produttivi aziendali; per la sostituzione di lavoratori assenti), nonché quelli in cui è fatto invece divieto esplicito (per le qualifiche a basso contenuto professionale, per la sostituzione di lavoratori in sciopero; presso unità produttive dove ci siano stati recentemente licenziamenti collettivi o ricorso alla Cig in mansioni cui si riferisce la fornitura; per lavori particolarmente pericolosi). Per settori tradizionalmente più esposti a fenomeni di lavoro nero e interposizione illegale di manodopera (il cosiddetto "caporalato"), come l'agricoltura e l'edilizia, "contratti di fornitura di lavoro temporaneo potranno essere introdotti in via sperimentale previa intesa tra le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale circa le aree e le modalità della sperimentazione". Rigidi e selettivi requisiti soggettivi, sul versante delle imprese fornitrici, devono poter essere certificati al fine di offrire il massimo delle garanzie ai lavoratori (iscrizione ad albo; forma societaria; diffusione territoriale minima; oggetto e capitale sociale; deposito cauzionale). Al lavoratore interinale è corrisposto un trattamento non inferiore a quello cui hanno diritto i dipendenti di pari livello dell'impresa utilizzatrice. "L'impresa utilizzatrice risponde in solido [...] dell'obbligo della retribuzione e dei corrispettivi obblighi contributivi non adempiuti dall'impresa fornitrice".

La forma scritta è indispensabile sia nel contratto di fornitura che in quello di lavoro temporaneo. Indicazione dell'impresa fornitrice, motivi del ricorso alla fornitura, mansioni e qualifica, durata, luogo, orario, data di inizio e di termine, sono tutti elementi che devono essere contenuti nel testo del contratto.

"È nulla ogni clausola diretta a limitare, anche indirettamente, la facoltà dell'impresa utilizzatrice di assumere il lavoratore al termine del contratto per prestazioni di lavoro temporaneo", così come "è nulla qualsiasi pattuizione che limiti, anche in forma indiretta, la facoltà del lavoratore di accettare l'assunzione da parte dell'impresa utilizzatrice dopo la scadenza del contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo".

Il lavoratore interinale gode presso l'impresa fornitrice di tutti i diritti sindacali previsti dalla legge 300/70 se di questa è dipendente.

Presso l'impresa utilizzatrice, per tutta la durata del contratto, ha il "diritto di esercitare [...] i diritti di libertà e attività sindacale nonché a partecipare alle assemblee del personale dipendente delle imprese utilizzatrici". Dal tenore del testo non è possibile desumere se gli è riconosciuto dalla legge l'elettorato attivo e passivo rispetto alle Rsu. Rsu che hanno diritto ad essere informati sul numero e i motivi del ricorso a lavoratori interinali, prima che venga stipulato il contratto di fornitura, e poi - ogni 12 mesi - sul numero, i motivi e la durata dei contratti conclusi.

Si diceva del ruolo attribuito dalla legge al confronto fra le parti sociali. Il primo dato da sottolineare, a riguardo, è l'impianto fortemente sperimentale con cui si è inteso avviare una implementazione progressiva del lavoro interinale nel nostro sistema. Infatti, a distanza di due anni dall'entrata in vigore della legge (cioè il 24 giugno 1999), il governo procederà alla verifica degli effetti delle disposizioni contenute negli 11 articoli concernenti il lavoro temporaneo. Tale verifica sarà compiuta con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Le licenze rilasciate alle agenzie di fornitura avranno anch'esse la durata di due anni, per poter poi ripresentare la domanda e avere una licenza in maniera continuativa.

Quanto poi ai singoli aspetti di merito, vi sono almeno cinque importanti aspetti su cui la legge rimanda alla contrattazione di categoria:

a. le qualifiche ammesse;

b. le qualifiche escluse;

c. le percentuali sul totale degli addetti;

d. deroghe e tempi;

e. i diritti sindacali.

Prima ancora che fossero siglati accordi di categoria, Confindustria e sindacati confederali hanno siglato il 16 aprile 1998 il primo accordo interconfederale per la disciplina del contratto di fornitura di lavoro temporaneo.

Ad esso le parti attribuiscono "efficacia transitoria e comunque sussidiaria della contrattazione collettiva nazionale di categoria". Per quello che concerne i casi in cui è ammesso il ricorso al lavoro interina-

le, l'accordo precisa che - oltre che per le qualifiche non previste dai normali assetti aziendali e per la sostituzione dei lavoratori assenti - dovrà trattarsi dell'aumento di attività dovuto alle seguenti causali:

a. punte di intensa attività cui non possa farsi fronte con il ricorso ai normali assetti produttivi aziendali;

b. l'esecuzione di un'opera, servizio o appalto che non possano essere attuati ricorrendo unicamente ai normali assetti produttivi aziendali;

c. l'esecuzione di particolari commesse che per la specificità del prodotto o delle lavorazioni, richiedono l'impiego di professionalità e specializzazioni diverse da quelle impiegate o che presentino carattere eccezionale o che siano carenti nel mercato del lavoro locale.

Il numero di lavoratori interinali non potrà superare per ciascun trimestre la media dell'8% dei lavoratori occupati dall'impresa con rapporti di lavoro a tempo indeterminato. In altre parole: se un'azienda non fa alcun ricorso ad interinali per due mesi consecutivi, nel terzo potrà richiederne fino al 24% dell'organico. Per le piccole imprese è consentito un massimo di 5 lavoratori interinali, purché il loro numero non superi quello totale dei lavoratori a tempo indeterminato.

Quanto al concetto di "esiguo contenuto professionale", l'accordo rinvia a quelle qualifiche non rientranti fra le "professionalità intermedie", così come previsto nell'accordo interconfederale del 1995 sui contratti di formazione e lavoro e nelle specificazioni eventualmente intervenute a livello di ccnl. Questo significa, ad esempio, che saranno esclusi i primi due livelli di inquadramento del settore metalmeccanico, il primo di quello del tessile-abbigliamento, il settimo, il sesto e parte del quinto (gli ausiliari) nel commercio.

Agli enti bilaterali per la formazione viene assegnato il compito di organizzare le iniziative formative rivolte ai lavoratori interinali, mentre per le Rsu, o in loro assenza alle organizzazioni sindacali territoriali di categoria, si ribadisce il diritto all'informazione preventiva su numero e motivi del ricorso a contratti di lavoro temporaneo.

Al secondo livello di contrattazione spetterà infine il compito di definire le modalità e i criteri per la corresponsione anche ai lavoratori interinali delle erogazioni economiche legate ai risultati conseguiti e ai programmi concordati.

I commenti all'accordo sono stati di moderata soddisfazione. Gli industriali avrebbero certamente voluto meno vincoli, sia per le forti restrizioni "soggettive" alla nascita di agenzie, sia per quello che riguarda la soglia percentuale massima sul totale di occupati, sia per l'esclusione nei confronti delle qualifiche a basso contenuto professionale. "Voler rincorrere con contratti e leggi tutte le forme di lavoro che si manifestano è - secondo le parole di Cipolletta - vano e perverso [...]. Elevando la protezione degli occupati, si diminuiscono le possibilità per i disoccupati di trovare lavoro".[17] L'obiettivo di Confindustria è quello di riuscire a strappare modifiche legislative al termine del biennio di sperimentazione, al momento della verifica col governo. Per i sindacati l'accordo rappresenta una soluzione equilibrata, che consentirà l'avvio pieno di questo nuovo istituto. Più critico il segretario della Uil, Larizza, per il quale "i limiti vanno posti quando la preoccupazione è di contenere un fenomeno debordante, non quando va aiutato a decollare".

Il 28 maggio 1998, un mese dopo l'accordo interconfederale, viene siglato il primo ccnl per la categoria delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo. Lo siglano Assointerim, a nome delle imprese fornitrici, e tre nuove sigle del sindacalismo confederale: Alai Cisl, Nidil Cgil e Cpo Uil. Tutte di recentissima costituzione (Nidil Cgil nasce a Milano l'8 maggio 1998), esse hanno una connotazione trasversale alle tradizionali categorie merceologiche e ambiscono a rappresentare negozialmente e tutelare individualmente - nel mercato oltre che nel rapporto di lavoro - le tante nuove figure del lavoro cosiddetto "atipico", in particolare i collaboratori continuativi e occasionali, i detentori di partita Iva, i lavoratori interinali. Il contratto prevede fra l'altro, per i dipendenti a tempo indeterminato, un'indennità di disponibilità tra una missione e l'altra, pari a 700 mila lire mensili; un massimo di 4 proroghe della prestazione nella stessa impresa e comunque non superiore ai 24 mesi; un affiancamento, per un massimo di 20 giorni, del lavoratore temporaneo al lavoratore che andrà a sostituire; la creazione di un ente bilaterale.

Contemporaneamente al ccnl per gli addetti alle imprese fornitrici, è stato firmato l'accordo del settore commercio, che fissa al 15% mensile la percentuale di utilizzo nella stessa unità produttiva.

17 I. Cipolletta, Leggi protettive soffocano l'occupazione, in "Il Sole 24 Ore", 26 maggio 1998.

Il decollo dell'interinale nel nostro paese è stato finora modesto, certamente al di sotto delle attese di quanti speravano forse in risultati più immediati e appariscenti. Secondo dati forniti da Confinterim fino al mese di ottobre del 1998 erano state fatte 39.186 missioni di lavoro interinale (cifra che non dev'essere confusa col numero di lavoratori avviati, potendo ognuno aver svolto più missioni). Una cifra che registra un consistente aumento negli ultimi mesi (erano ancora 21 mila solo due mesi prima, ad agosto), ma decisamente inferiore ai 100 mila inizialmente pronosticati entro la fine dell'anno. Per due terzi concentrato nelle regioni settentrionali, il lavoro temporaneo riguarderebbe in misura leggermente maggiore gli uomini rispetto alle donne, per una età media di 30 anni e una qualifica professionale di operaio/a specializzato/a nel 60% dei casi, di impiegati/contabili/personale per uffici nel 27%, informatici nel 4%, operatori di call center nel 4%, addetti al settore turismo nell'1% dei casi. La durata media delle missioni è stata di 4,6 settimane, sempre secondo i dati Confinterim sui mesi del 1998, con una retribuzione media oraria pari a 15 mila lire. La principale causa di ricorso alla fornitura di lavoro temporaneo sarebbe di gran lunga quella delle punte di lavoro (50%). Col 63,3% di forniture, il settore industriale sarebbe più interessato di tutti gli altri settori messi insieme. Alto però il numero complessivo di domande inevase, generalmente a causa della scarsa qualificazione della manodopera.

Da citare infine l'esperienza di Alter, l'agenzia pubblica di lavoro temporaneo per i lavoratori socialmente utili, costituita per l'86% da Italia Lavora, società ex Gepi, e per il 14% dall'Anci. Pensato inizialmente col compito di allocare direttamente gli Lsu, secondo schemi di intervento pubblico fortemente invocati da Rc e criticati dai partiti e dalle forze sociali come una riedizione di vecchie pratiche assistenzialistiche del "welfare all'italiana" ("una cosa che non solo stravolge il mercato ma lo uccide", dirà Cofferati), il progetto Alter tramonta presto.

L'idea di trasformare gli Lsu in lavoratori interinali trova comunque interesse fra le agenzie private. Con un apposito accordo, Italia Lavoro dovrebbe fornire un'anagrafe degli Lsu con l'indicazione di chi sono, cosa fanno, quali disponibilità e attitudini hanno; Assointerim, dal canto suo, provvederebbe a pagare per il servizio, collocare i lavoratori per missioni temporanee, assumerli con contratti a tempo determinato.

6. Un terreno decisivo di verifica politica di questo assetto, nel biennio che stiamo considerando, è certamente il protocollo triangolare di intesa del 23 luglio 1993. Nel 1998, come previsto dal testo di quel fondamentale accordo, le parti dovranno infatti avviare il confronto sui successi e sui limiti eventualmente incontrati da quel modello di politica dei redditi e di relazioni industriali.

L'intesa del 1993 costituisce l'architrave del nuovo sistema della concertazione nazionale e delle relazioni industriali.[18] Essa ha sicuramente determinato le condizioni generali grazie alle quali è stato possibile conseguire l'ingresso dell'Italia nell'Uem. Un successo davvero straordinario che nessuno può disconoscere e che anche all'estero suscita riconoscimenti e unanime apprezzamento. Addirittura spettacolare il rientro del tasso di inflazione su livelli pressoché insignificanti, in linea con il resto dei paesi europei. Gli effetti benefici che ciò determina sulle condizioni generali del paese e, in particolare, sul potere d'acquisto dei salari e delle pensioni, sono del tutto intuitivi.

Tuttavia, non altrettanto entusiasmanti sono i giudizi che si possono esprimere su altri due fondamentali capitoli di quell'accordo: le politiche per il lavoro e il sistema delle relazioni industriali. Nel primo caso le insufficienze dell'azione di governo, ripetutamente denunciate dai sindacati nel corso di questi anni (anche in rapporto ai nuovi e più circostanziati impegni assunti col patto del settembre 1996), sono testimoniate inequivocabilmente dall'andamento del tasso di disoccupazione, non scalfito sostanzialmente nella gravità del dato assoluto e negli squilibri relativi (territoriali, generazionali, di genere) della sua entità. La volontà manifestata dal governo si è tradotta in significativi interventi

18 Per un approfondimento di questo tema, fra i tantissimi contributi, vedi i più recenti L. Bellardi, L. Bordogna (a cura di), Relazioni industriali e contrattazione aziendale, Franco Angeli, 1997; L. Bellardi, I nuovi assetti contrattuali: Protocollo del 1993 e contrattazione nazionale, working paper presentato dal Cesos all'incontro-dibattito del 5 maggio, presso il Cnel ; L. Bordogna, La contrattazione decentrata nell'industria, nel biennio 1995-96, ibidem; Commissione per la verifica del Protocollo del luglio 1993, op. cit.; Prosperetti, La retribuzione flessibile, Franco Angeli, 1995; Paolucci, op. cit.; Cnel, Rapporto sulle retribuzioni e sul costo del lavoro, Roma 1997; Ufficio studi Relazioni industriali e Amministrazione (a cura di), Il Protocollo del luglio 1993. Spunti per un dibattito, Aisri / Franco Angeli, 1997; S. Negrelli, Un patto sociale da rafforzare: luci e ombre della concertazione italiana, in Cesos, Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1995-96, Edizioni Lavoro, 1998.

pubblici sul mercato del lavoro, volti a riformare sia le politiche attive che quelle passive. Le misure di flessibilizzazione adottate in materia di collocamento, rapporti di lavoro, formazione, incentivi alle imprese, orario di lavoro, ammortizzatori sociali, non sono finora servite a imprimere una chiara e netta inversione di segno all'andamento della disoccupazione nel nostro paese. Per motivi generalmente opposti, le parti sociali si dichiarano su questi temi del tutto insoddisfatte dalle performance delle politiche pubbliche di implementazione degli accordi concertativi.

Più controverso, forse, il giudizio per ciò che attiene al funzionamento del nuovo sistema di relazioni industriali. Grazie all'abbattimento dell'inflazione il potere d'acquisto dei salari è stato sostanzialmente mantenuto; così come si può rilevare un discreto successo della contrattazione di secondo livello, la cui diffusione si attesta sui migliori livelli degli ultimi venti anni. Non mancano tuttavia le ombre e noi ne vogliamo segnalare alcune, ponendoci esplicitamente dal punto di vista parziale del lavoro e delle organizzazioni sindacali.

Le retribuzioni. Il potere d'acquisto delle retribuzioni è stato complessivamente mantenuto, ma di pochissimo e con una certa fatica.[19] Non si è invece riusciti a riequilibrare la ripartizione complessiva del reddito e della ricchezza nazionale prodotta in questi anni. Nella distribuzione del reddito nazionale creato fra il 1991 e il 1995, la quota del lavoro dipendente ha subito una contrazione complessiva di oltre 5 punti percentuali.[20] Una inversione di tendenza, ma estremamente contenuta, si è avuta fra il 1996 e il 1997. Più consistente nell'industria. L'incremento sia dei profitti delle imprese che della produttività del lavoro non ha determinato benefici significativi sulle condizioni dei lavoratori né in termini di salario né in termini di riduzione degli orari di fatto.

---

19 Si pensi al rinnovo del secondo biennio salariale di categorie come quelle dei metalmeccanici o delle aziende di pulizia. Per un'analisi complessiva di questi aspetti vedi lo studio effettuato da MonitorLavoro, per conto del Ministero del Lavoro, Concertazione, relazioni industriali e politica economica: il modello italiano. Secondo questa ricerca, presentata al Cnel il 27 gennaio 1999, le retribuzioni contrattuali deflazionate ("reali") per i principali contratti, nel periodo 1993-97, sarebbero diminuite dell'1,3% nell'industria, dell'1,2% nel terziario, dello 0,8% nelle pubbliche amministrazioni. Escludendo il 1993 dal computo dei calcoli, il bilancio sarebbe appena sopra lo zero per il terziario (0,8%), del +2,8% nella pubblica amministrazione e ancora sotto lo zero nell'industria (-0,5%).

20 G. D'Aloia, B. Broglia, La contrattazione aziendale negli anni Novanta, working paper, 1999.

La diffusione della contrattazione decentrata. C'è sicuramente stata una diffusione della contrattazione decentrata, con l'importante novità dei primi significativi esperimenti nelle amministrazioni pubbliche, ma in termini che la commissione Giugni e altre ricerche accademiche e sindacali hanno generalmente ritenuto "quantitativamente e qualitativamente insufficiente e insoddisfacente" (vedi infra). Ha fatto contrattazione integrativa chi sostanzialmente la faceva anche prima dell'accordo del 1993: il Centro-Nord e le imprese medio-grandi del settore privato. Qui la copertura di secondo livello è stata piuttosto elevata. Pressoché assente, invece, al Sud e nelle Pmi, mentre la contrattazione territoriale non ha realizzato - al di là di circoscritte realtà regionali dell'artigianato - alcun vero radicamento in alternativa al livello aziendale. In questo scenario, il superamento del contratto collettivo nazionale non può costituire una ipotesi verosimile e praticabile.

La qualità della contrattazione decentrata. La qualità della contrattazione decentrata è stata fortemente polarizzata sulla flessibilità funzionale dei rapporti contrattuali di lavoro (atipici e sub-standard), della retribuzione (salario variabile e premi di risultato, partecipazione finanziaria) e degli orari (ampia destandardizzazione), in un ambito negoziale che gli studiosi di relazioni industriali definirebbero di "microconcertazione adattiva".[21] Ancora inadeguata, nei testi degli accordi siglati, la presenza dei temi dell'organizzazione del lavoro,[22] mentre permane al di sotto del fabbisogno nazionale l'impegno nella formazione professionale. Ciò significa che, malgrado il proliferare di diritti partecipativi e di commissioni paritetiche, le organizzazioni sindacali non sono riuscite nella loro ambizione di saldare le disponibilità in materia di salario con il riconoscimento di un maggiore controllo collettivo sui contenuti della prestazione di lavoro.[23] Molto andrà fatto, su questo terreno, già a partire dal prossimo ciclo contrattuale.

---

21 I. Regalia-M. Regini, L'analisi sociologica dei sindacati: aspetti teorici e applicazioni all'esperienza italiana, in Biagioli (a cura di), L'analisi economica delle relazioni industriali: modelli teorici e studi empirici sull'esperienza italiana, Esi, 1997.

22 Sempre secondo i dati di Monitor Lavoro, con riferimento al periodo 1994-96, il tema dell'organizzazione del lavoro sarebbe stato trattato nel 27% circa dei contratti aziendali dell'industria, Le prospettive del 22 dicembre alla luce dei risultati dell'accordo del luglio 1993, Monitor Lavoro, ministero del Lavoro, gennaio 1999.

23 S. Leonardi, Fra teoria e prassi: alcune riflessioni critiche in tema di partecipazione, in "Sociologia del lavoro", n. 68, p. 247.

La rappresentanza sindacale. Il numero di Rsu elette in base agli accordi interconfederali, nel corso di questi cinque anni, è stato così parziale (per settore, area geografica, dimensione dell'azienda/ente), da convincere il legislatore e i settori sindacali tradizionalmente più diffidenti rispetto all'intervento eteronomo su tematiche di relazioni industriali, della necessità di stabilire una volta per tutte regole chiare, certe ed esigibili per la costituzione di rappresentanze sindacali elettive nei luoghi di lavoro. Il dlgs 396/97 nel pubblico impiego (vedi supra) dovrebbe in questo senso fare da battistrada ad una complessiva sistemazione per tutti i settori, anche quello privato. Ciò appare sempre più ineludibile rispetto all'esigenza di conferire efficacia erga omnes ai contratti (contro la preoccupante diffusione di contratti "pirata"), nonché di rendere il nostro ordinamento giuslavoristico adatto al recepimento delle direttive comunitarie in campo sociale, come previsto dalle procedure dell'accordo sulla politica sociale, divenuto dopo Amsterdam parte integrante del Trattato dell'Ue.

Quando esplode il conflitto sulle 35 ore per legge, il governo e le parti sociali sono impegnati nel confronto sulla verifica del protocollo del luglio 1993. A un certo punto sembra che tutto stia per saltare. L'effetto congiunto della riforma dello Stato sociale e dell'accordo Prodi-Bertinotti sulle 35 ore, entrambi indigesti alle associazioni datoriali (più il secondo, invero, che la prima), induce queste ultime a revocare in dubbio la stessa possibilità che venga confermato il sistema contrattuale definito in quel fondamentale accordo triangolare. Gli industriali minacciano persino gravi conseguenze sulla stagione dei contratti nazionali che si avvia ad entrare nel vivo, col rinnovo dei metalmeccanici. Ma, anche qui, procediamo con ordine.

Il protocollo del 23 luglio prevedeva, a proposito degli "assetti contrattuali", che "il governo si impegna a promuovere, entro la fine del 1997, un incontro di verifica tra le parti finalizzato alla valutazione del sistema contrattuale previsto dal presente protocollo al fine di apportare, ove necessario, gli eventuali correttivi". A tal fine, nel settembre del 1997, Prodi incarica una commissione, presieduta dal professor Gino Giugni, di effettuare una valutazione del funzionamento del modello previsto dal protocollo del 1993 rispetto alla politica dei redditi, agli assetti contrattuali e ai risultati nel complesso conseguiti durante i

primi quattro anni di applicazione. Proviamo qui a riprendere alcuni passaggi salienti della relazione finale della commissione. In essa si dice che il modello ha rappresentato "un capitolo fondamentale nell'evoluzione della politica economica e delle relazioni industriali del nostro paese". L'emergenza politica in cui era maturata la necessità di quell'accordo è oggi superata, ma si sottolinea "l'inopportunità di procedere a radicali e/o ampie revisioni del protocollo e, in particolare, del sistema. La certezza delle regole è infatti ritenuta un elemento fondamentale per evitare la rottura del contratto sociale". Ribadito l'apprezzamento, comunemente riconosciuto, sull'apporto dato dalla concertazione alla riduzione del tasso di inflazione, si rileva "l'insufficienza dei risultati ottenuti a livello microeconomico". La contrattazione decentrata - si dice - è stata "quantitativamente e qualitativamente insufficiente e insoddisfacente". Il contratto decentrato è stato in larga misura caratterizzato da erogazioni di tipo tradizionale, non collegato a parametri oggettivi di produttività, redditività qualità. Ritardi culturali dei soggetti (specie in tema di organizzazione del lavoro) e carenze strutturali e organizzative (soprattutto per la contrattazione territoriale) hanno impedito risultati migliori.

Riaffermato il valore dei due livelli contrattuali, si coglie la criticità rispetto a certe sovrapposizioni temporali che, ad esempio, nel recupero del differenziale fra inflazione programmata ed effettiva, provocherebbe un "effetto di trascinamento" sulle dinamiche salariali degli anni successivi. Il recupero non comporterà automatismi ma, si dice, un "adeguamento retributivo la cui determinazione è affidata alla contrattazione sulla base dei criteri indicati dal protocollo stesso".

In tema di rappresentanze sindacali si notano due cose: una certa tendenza delle Rsu ad operare in assoluta autonomia e, in generale, una scarsa diffusione delle Rsu. "La Commissione sottolinea la necessità che la sede concertativa promuova una revisione della legislazione di sostegno della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro [...], mantenendo e rafforzando il collegamento con i sindacati esterni anche ai fini di garantire il rapporto di coerenza tra i livelli contrattuali". Si apprezza dunque la scelta compiuta dal legislatore con il dlgs 396/97, coi suoi elementi di esigibilità e i suoi criteri certi per misurare la rappresentatività sindacale, nonché per la validazione dei contratti collettivi

sottoscritti. Quello della valenza erga omnes dei contratti è un problema che il protocollo si era impegnato a risolvere e che invece si è persino aggravato in talune aree del paese, con le pratiche distorsive dei "contratti pirata". Occorre quindi individuare soluzioni soddisfacenti rispetto alla generalizzazione dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi aziendali e nazionali, in modo che essi "siano espressione della maggioranza dei lavoratori".

In conclusione, il doppio livello contrattuale dovrebbe essere confermato, "ma rafforzandone la differenziazione funzionale". Il ccnl dovrebbe rimanere una sede determinante del sistema contrattuale e, tuttavia, potrebbe essere ridimensionato quantitativamente e qualitativamente, fissando le condizioni minime, nonché l'uniformità delle tutele di base su tutto il territorio nazionale. Maggiore spazio dovrebbe essere riconosciuto ai contratti di secondo livello, mentre per la contrattazione di livello territoriale si dice che essa potrebbe essere praticata "in alternativa alla contrattazione nazionale, sia pure entro il quadro normativo definito dal contratto nazionale stesso". Sul problema dei recuperi del differenziale inflattivo, esploso in occasione del rinnovo del secondo biennio salariale dei metalmeccanici, va sancito "il principio della non ripetibilità della contrattazione collettiva in materia retributiva" e che il recupero "non operi automaticamente" ma mediante la negoziazione collettiva.

Quando a luglio entra nel vivo il confronto sulla verifica del protocollo del 1993, fa discutere molto la proposta di Giugni di prevedere nei contratti nazionali delle "clausole di uscita". Si tratta di un modello già vigente in Germania, da quando, con l'unificazione, si è posto il problema del rapporto fra contrattazione collettiva e differenze economiche e sociali fra i Lander occidentali e orientali. Per Giugni non si può non vedere come anche in Italia le condizioni siano profondamente diversificate a livello territoriale. Si tratterebbe quindi di prevedere delle deroghe temporalmente e spazialmente circoscritte a quanto stabilito dal contratto nazionale. Una proposta che in Confindustria viene definita "un po' barocca" e che i sindacati, specie la Cgil e la Uil, stigmatizzano come una sostanziale riedizione delle vecchie gabbie salariali.

Sempre nei mesi estivi del 1998 suscita grande interesse nelle parti sociali la proposta del ministro del Tesoro Ciampi di un "nuovo patto

sociale", basato su una sorta di scambio fra maggiore flessibilità del lavoro, più controlli sui profitti e aumento degli investimenti. La proposta, che presenta analogie con l'esperienza della programmazione negoziata, trova apprezzamento da parte sindacale mentre, per gli imprenditori, ciò che della proposta non appare convincente né praticabile è l'ipotesi di assoggettare a maggiori controlli le dinamiche del profitto.

L'idea di Ciampi serve in ogni caso a disporre in un clima migliore le parti sociali, in vista dell'impegnativa stagione politico-sindacale che si apre subito dopo l'interruzione estiva. Un'inversione di tendenza, rispetto alle settimane più dure dello scontro fra gli attori della concertazione e il compromesso politico Prodi-Bertinotti, si era avuta all'inizio della primavera. Due erano state le occasioni per avviare il disgelo fra sindacati confederali e associazione degli industriali:

a. il 27 marzo a Parma, durante la riunione straordinaria della giunta di Confindustria, invece che chiedere formalmente la disdetta dell'accordo del 1993, come inizialmente paventato, si chiede all'unanimità al governo di compiere "atti concreti per rilanciare la concertazione su basi nuove, più trasparenti e più solide";

b. il 7 aprile Confindustria e Cgil, Cisl e Uil siglano un comunicato congiunto al termine di un incontro nel quale entrambe le parti manifestano l'intenzione di riprendere il dialogo sui temi della concertazione e della contrattazione; nel frattempo dovranno avere normale corso le trattative per i rinnovi contrattuali, a cominciare da quello dei chimici.

Sulla base di questi "antefatti", il 3 settembre, nella sede del ministero del Lavoro, si apre finalmente il confronto triangolare sulla verifica del cosiddetto "accordo di San Tommaso". I principali protagonisti si presentano al tavolo negoziale con le seguenti posizioni. Per i sindacati confederali l'impianto di quell'accordo va sostanzialmente mantenuto, limitando i ritocchi ad una "manutenzione minima". In particolare, si rivendica il valore irrinunciabile dei due livelli contrattuali, ma con sfumature diverse: per la Cgil il contratto nazionale rimane il centro del sistema, attribuendo poteri e funzioni più specializzate al secondo livello. La Cisl ritiene invece necessario spostare il baricentro sul secondo livello di contrattazione. In autunno, a confronto già iniziato, D'Antoni avanzerà la proposta di superare la centralità del contratto nazionale a vantaggio di un nuovo contratto europeo e della contrattazione di secondo livello, con un

ruolo crescente di quella territoriale. Si tratta di una suggestione avanzata in Germania dal ministro socialdemocratico Lafontaine, apprezzata anche dal presidente del Consiglio D'Alema. L'Ugl accoglie molto favorevolmente questa inedita proposta. La Uil propone un contratto nazionale di tre anni anziché quattro; una legge che riconosca e rafforzi la concertazione; l'estensione della contrattazione decentrata, facendo leva anche sulla decontribuzione del salario aziendale.

Sul versante datoriale il punto maggiormente controverso riguarda i due livelli contrattuali. Per gli industriali non si tratta tanto di eliminarne uno, ad esempio quello nazionale, bensì di evitare l'effetto cumulativo che può verificarsi sugli aspetti retributivi. Con un tasso di inflazione ormai insignificante, non avrebbe più senso l'adeguamento previsto dal secondo biennio salariale. Si tratta quindi di lasciare al ccnl la sola parte normativa e di mantenere i costi delle aziende compatibili con la competizione europea. Una posizione simile era stata espressa anche dalla Banca d'Italia, attraverso uno studio pubblicato a luglio. Le confederazioni della Pmi, dell'artigianato e del commercio chiedono principalmente una contrattazione nazionale che sia obbligatoria, con un contratto aziendale solo per i grandi gruppi. Lamentano poi una pratica della concertazione come "un fatto ormai esclusivo tra Confindustria e sindacati e non un discorso paritetico fra tutti gli attori delle trattative".[24]

Una delle questioni fondamentali è sicuramente il ruolo che la concertazione deve ricoprire nel sistema - formale e sostanziale - che sul piano delle fonti e dei poteri governa i temi sociali e del lavoro. Accantonata la proposta di una costituzionalizzazione del confronto concertativo - emersa ma non recepita durante i lavori della bicamerale - si tratta ora di trovare i modi per non rendere meramente consultiva la sua funzione. Dopo le ripetute "incursioni" di Rifondazione comunista, sembra quasi che le parti sociali sentano il bisogno di blindare gli esiti del confronto interconfederale e triangolare dal potere esercitato in ultima istanza dagli organi della rappresentanza politica. L'idea, che è stata proposta dal ministro Treu e piace molto a Cisl e Confindustria, è quella del principio di sussidiarietà, sul modello previsto dall'Accordo sulla politica sociale (dopo Amsterdam parte integrante del Trattato dell'Ue),

24 La dichiarazione è di S. Naccarelli, direttore generale di Confapi, rilasciata a "Italia Oggi", 23 luglio 1998.

nelle materie sociali. Tutte le volte che il governo deve trattare provvedimenti di natura sociale, deve consultare preventivamente le parti sociali, con la differenza che se i provvedimenti prevedono un onere per il bilancio dello Stato, l'ultima parola resterebbe sempre all'autonomia dell'esecutivo; se invece non esiste questo onere, allora l'eventuale posizione comune espressa dalla parti sociali vincolerebbe il governo nel suo passaggio parlamentare.

Il 10 settembre, alla presenza del ministro Treu, tutte le parti sociali (confederazioni sindacali e imprenditori dei diversi settori) esprimono il loro parere favorevole all'ipotesi di un nuovo sistema di concertazione. In esso, fra l'altro, è scritto che "per le materie che hanno attinenza con i rapporti di lavoro la procedura [...] può essere, su richiesta delle parti sociali, sostituita da accordi bilaterali tra le stesse, in tempi definiti, che se condivise dal governo o redatte in accordi trilaterali impegnano l'esecutivo nei confronti del Parlamento".

La Cgil vede con una certa diffidenza l'utilizzo del principio di sussidiarietà, ritenendo che esso - conferendo alla concertazione un ruolo di stampo corporativo, incompatibile con gli istituti parlamentari della democrazia rappresentativa - alteri la costituzionale divisione dei poteri. I rapporti fra Cigl e Cisl si complicano e già ad ottobre i termini della proposta sindacale sui temi della verifica sono parzialmente modificati. L'azione politica di D'Antoni - in tutta questa fase - non piace alla Cgil, che non condivide né la richiesta avanzata durante l'estate per uno sciopero generale contro il governo, né l'idea di accantonare il ruolo del ccnl in favore di un ancora troppo vago contratto europeo, né infine il rifiuto di prorogare l'accordo del 1993 ("sarebbe un suicidio politico", afferma D'Antoni) in vista del rinnovo dei metalmeccanici. A questo deve aggiungersi la polemica sul progetto di allargamento all'associazionismo sociale di ispirazione cristiana avviato dalla Cisl (il Forum sociale e il progetto della "grande Cisl"), e le forti diversità di vedute sul progetto Gasperoni in tema di poteri contrattuali delle Rsu e di consultazione referendaria. La "polemica fra i due Sergi" diventerà sempre più uno dei tormentoni preferiti della stampa nazionale.

L'ultimo atto che nel dicembre 1998 chiude con un compromesso il serrato confronto sui temi concertativi è il "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione", meglio noto come Patto di Natale.

7. Il 22 dicembre 1998, dopo la solita maratona non-stop negoziale dell'ultima fase, il governo e 32 organizzazioni in rappresentanza delle parti sociali siglano a Roma il testo di intesa che costituisce il nuovo "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione". È un documento ampio e ambizioso, composto da una trentina di pagine articolate in tre capitoli, sei allegati e una sintesi finanziaria. Sullo sfondo dei nuovi scenari determinati dall'Uem, trovano composizione alcune fra le ipotesi e le proposte che avevano alimentato la dialettica sociale e politica nel corso dell'anno. Concertazione, politiche per lo sviluppo e l'occupazione, formazione, delegificazione e semplificazione amministrativa, sono i punti maggiormente qualificanti del Patto. In particolare sui temi della concertazione e del sistema contrattuale viene raggiunto un compromesso che riecheggia i contenuti della bozza di intesa sottoscritta da tutte le parti sociali il 10 settembre, alla presenza del ministro Treu. La premessa e il primo capitolo del patto sociale pongono in grande risalto il valore del metodo della concertazione. "Un'efficace politica dei redditi - è l'esordio - non può essere disgiunta da un quadro stabile di concertazione". Il governo e le parti sociali, nel ribadire il valore degli accordi del 1993 e del 1996, si impegnano a perseguire un "rafforzamento della concertazione e un assetto delle regole che assicuri l'autonomia e la responsabilità alle parti sociali nonché garantisca meccanismi procedurali certi e trasparenti". L'impianto ricalca quello poc'anzi descritto, con l'impegno del governo ad avviare un "confronto preventivo" con le parti sociali sulle materie di politica sociale. Queste esprimeranno le loro posizioni sul merito, che sarà diversamente vincolante a seconda se i provvedimenti in discussione comportino o meno un impegno di spesa a carico del bilancio dello Stato. Qualora non comportino impegni di spesa, e l'accordo fra le parti "sia concluso nei tempi prestabiliti e sia coerente con gli orientamenti espressi dal governo ovvero si traduca in un patto concertativo trilaterale, il governo si impegnerà a promuoverlo e sostenerlo nelle sedi parlamentari, anche utilizzando forme di consultazione permanente con le stesse parti. [...] In ogni caso, nei rapporti con il Parlamento, il governo assicurerà una costante informazione e adeguate forme di coinvolgimento delle rappresentanze parlamentari della maggioranza e dell'opposizione in ogni fase della concertazione, in modo tale da promuovere, nel rispetto delle prerogative del Parlamento, la convergenza tra i risultati della concertazione e la produzione legislativa".

Il Patto di Natale, sulla cui intera gamma di obiettivi non ci è possibile prolungarci, suscita un dibattito intenso e di alto profilo teorico sul rapporto fra gli istituti della democrazia rappresentativa e quelli della concertazione di stampo neocorporativo. Come già nel 1993, il Patto avrebbe la caratteristica di essere un atto di "concertazione sulla concertazione". Esso, comunque, presenterebbe alcune peculiarità rispetto al passato recente dei grandi accordi triangolari. Innanzitutto l'alto livello di consenso sociale, attestato dalle 32 sigle che, in rappresentanza delle parti sociali, partecipano e sottoscrivono il testo dell'intesa. Un così alto livello di inclusione della rappresentanza organizzata degli interessi economico-sociali viene rafforzato dalla partecipazione e dal coinvolgimento degli enti locali. Un'inedita configurazione quadrangolare della concertazione, che innova sul tradizionale schema triangolare e industrialista del modello neocorporativo classico. Un ulteriore fattore di novità è poi dato dal passaggio parlamentare del Patto, che dovrebbe in questo modo ricondurre alle prerogative istituzionali della rappresentanza generale il potere di deliberazione legislativa sul programma politico del governo. Governo che, a differenza di quelli del 1992 e del 1993, gode in questa fase di un'autorevolezza e una legittimazione interamente politica e non, come negli anni difficili di tangentopoli, meramente tecnica.

Non mancano certo le critiche, la maggior parte delle quali - sia da destra che da sinistra - riconducibili al timore di una espropriazione dei poteri parlamentari, con un'alterazione "eversiva" dell'equilibrio costituzionale fra governo e Parlamento. Quest'ultimo verrebbe ridotto infatti al modesto rango di luogo di mera ratifica di scelte compiute con soggetti e procedure extra-parlamentari. Il Parlamento, massima espressione della sovranità popolare, dovrà d'ora in poi rispondere del suo operato non ai cittadini elettori, ma alle maggiori organizzazioni sindacali e padronali. Quale legittimazione democratica, si contesta, conferisce ad alcune associazioni rappresentative degli interessi socioeconomici il potere di esautorare, di fatto, le forze politiche dal ruolo della rappresentanza generale che riconosce loro la democrazia parlamentare?

Per la sinistra di opposizione il modello del patto sociale prefigura una forte centralizzazione tecnocratica dei poteri, una "democrazia autoritaria" tesa a neutralizzare il conflitto sociale in ogni sua forma, ag-

glutinandolo entro un sistema asfissiante di vincoli, rigidamente compatibilista e funzionalista agli interessi dell'impresa e della competitività globale. Per la destra liberale è un modo per eludere il confronto con l'opposizione parlamentare, blindando - oltretutto - un'eterogenea maggioranza nei confronti di se stessa. L'enorme numero di deleghe conferite al governo per l'attuazione degli obiettivi contenuti nel patto sociale è un'ennesima prova dello svuotamento in atto del ruolo e dei poteri del Parlamento. Il principio di sussidiarietà, dubbiamente legittimo sotto il profilo della Costituzione formale, servirebbe a prevenire e impedire l'ingerenza politica su tematiche che le parti sociali ritengono essere una loro specifica prerogativa. Che la concertazione non sia poi così indispensabile al conseguimento di buone performances economiche lo dimostra - secondo la tesi liberista - la positiva esperienza dei grandi paesi anglosassoni, che sconoscono questa pratica di confronto sociale e politica.

Le repliche a queste argomentazioni sono generalmente di questo tipo:

a. che i normali canali della rappresentanza politica generale non sono oggi in grado di governare efficacemente la complessità economico-sociale;

b. che occorre una maggiore articolazione dei luoghi e delle procedure della governance, favorendo differenziazione funzionale, de-legificazione e autogoverno negoziale da parte dei rappresentanti degli interessi economico-sociali;

c. che il Parlamento rimane pienamente legittimato, potendosi di volta in volta pronunciare con libertà di valutazione, emendamento e voto;

d. che la concertazione rientra nel programma politico del governo, nell'ambito legittimo del suo potere di indirizzo;

e. che quindi lo Stato non abdica ma, attraverso il metodo concertativo, integra la normale prassi democratica.

La contrattazione nazionale di categoria in agricoltura

1. Gli anni 1997 e 1998 potranno essere ricordati nelle relazioni sindacali agricole come quelli della raggiunta maturità durante i quali sono stati stipulati importanti rinnovi contrattuali sia a livello provinciale sia a livello nazionale con un'inconsueta tempestività, senza conflitti esasperati e senza dover ricorrere a mediazioni esterne.

In particolare nel 1997 è stata portata a termine la stagione, avviata nel 1996, dei rinnovi dei contratti provinciali di lavoro con risultati positivi in quasi tutte le province interessate; nel 1998, invece, è stato rinnovato il ccnl degli operai agricoli e florovivaisti (10 luglio) e insieme a questo che rappresenta il contratto più importante del settore sono stati rinnovati tre altri contratti collettivi nazionali di lavoro di comparti pur rilevanti del settore agricolo: quello per i dipendenti dei consorzi di bonifica sottoscritto il 9 giugno 1998; quello per i dipendenti da cooperative e consorzi agricoli sottoscritto il 2 luglio 1998 e quello, infine, dei forestali sottoscritto il 16 dello stesso mese di luglio.

Dei rinnovi provinciali si è già dato conto nella rassegna dell'anno scorso e ad essa si rinvia per una lettura dei contenuti più particolari e problematici degli stessi, essendosi sviluppata la contrattazione del 1997 sulle linee già tracciate dalla contrattazione del 1996 senza spostamenti degni di rilievo. In questa rassegna, invece, ci occuperemo esclusivamente dell'illustrazione dei contenuti più significativi dei quattro rinnovi sopra richiamati.

2. Molte sono le novità presenti nel rinnovo del ccnl per gli operai agricoli e florovivaisti siglato il 10 luglio 1998.

L'assestamento della struttura contrattuale

Vi è innanzi tutto la riconferma della scelta fatta con il precedente contratto del 1995 di potenziare il ruolo della contrattazione provinciale a scapito di quella nazionale. Questo ritorno alle origini subisce tuttavia nell'ultimo rinnovo degli aggiustamenti dettati dall'esperienza compiuta nei tre anni di gestione del nuovo corso. Va ricordato a questo proposito che la svolta compiuta con il ccnl del 1995 consisteva nell'attribuire alla contrattazione provinciale pieni poteri su due aspetti fondamentali del rapporto di lavoro: la retribuzione e l'inquadramento del personale. Il ccnl infatti si limitava semplicemente a prevedere che l'inquadramento del personale dovesse avvenire entro due "aree professionali" ed entro parametri retributivi minimi e massimi di ciascun'area previsti dal contratto stesso. Al livello provinciale competeva poi, all'interno di ciascun'area professionale, la definizione:

a. del numero dei livelli di classificazione;

b. delle qualifiche con le relative mansioni da ricomprendere in ciascun livello e, ciò che più importa;

c. del salario contrattuale da attribuire a ciascun livello professionale nel rispetto, ovviamente, dei parametri minimi e massimi nazionalmente definiti.

Andando poi anche oltre quanto previsto nel protocollo del 23 luglio 1993 sulle nuove regole contrattuali, il ccnl del 1995 per gli operai agricoli aveva inoltre affidato al livello provinciale anche la contrattazione economica del secondo biennio di validità del ccnl e non soltanto l'individuazione del salario di produttività come previsto per tutti gli altri settori produttivi. In questo modo veniva ad essere notevolmente potenziata la funzione del contratto provinciale a tutto danno del contratto nazionale che non avrebbe potuto più prevedere minimi salariali uguali su tutto il territorio nazionale. Gli aggiustamenti apportati a quest'impostazione iniziale riguardano: l'eliminazione dei valori parametrali mi-

nimi e massimi entro i quali per ciascun'area professionale era costretta la contrattazione provinciale; il passaggio da due a tre aree professionali e la fissazione per ciascun'area professionale di minimi salariali di sotto ai quali non può scendere la contrattazione provinciale. Come abbiamo già anticipato, si tratta per lo più di modifiche di assestamento che non mettono in discussione le scelte compiute con il contratto del 1995. La presenza di parametri minimi e massimi entro i quali contenere le differenze salariali dei singoli livelli di inquadramento si era dimostrata un'inutile camicia di forza per la contrattazione provinciale che ha dovuto in più casi escogitare soluzioni tecniche per rispettare, ma solo formalmente, i vincoli dei parametri imposti dal contratto nazionale. Il loro superamento pertanto risulta coerente con la scelta di valorizzare al massimo l'autonomia del livello provinciale di contrattazione senza imporre limitazioni difficili da rispettare e dalle dubbie finalità. Anche la scelta di passare da due a tre aree professionali non si configura come una grande innovazione, ma rappresenta piuttosto un semplice aggiustamento conseguente alla presa d'atto della difficoltà di tenere insieme in un'unica area professionale - come era stato concepito nel contratto del 1995 - sia i lavoratori qualificati sia quelli meno professionalizzati addetti semplicemente alle operazioni di raccolta dei prodotti agricoli. Ora invece per questi lavoratori posti alla base della piramide professionale e per quanti altri svolgono "mansioni generiche e semplici non richiedenti specifici requisiti professionali" è prevista un'apposita nuova terza area professionale.

Un discorso un po' diverso va fatto per l'introduzione dei minimi salariali di area al di sotto dei quali non può scendere la contrattazione provinciale. Essi sono stati concordati in 1.087.281, 1.640.818 e 1.783.078 rispettivamente per la terza, la seconda e la prima area professionale. Con quest'innovazione sembra che si sia voluto operare un ripensamento sul ruolo da far svolgere al contratto nazionale in materia di retribuzione, ritornando ad attribuirgli una funzione di garanzia universale di minimi salariali inderogabili. Se così fosse, sarebbe sicuramente una novità degna di rilievo, ma molte sono ancora le zone d'ombra che inducono a ritenere di trovarsi di fronte ad una scelta di compromesso piuttosto che in presenza di un ripensamento compiuto e consapevole. Va ricordato infatti che anche in questo rinnovo è stato attri-

buito al livello provinciale e non già a quello nazionale la competenza a definire gli incrementi salariali connessi al secondo biennio di validità del ccnl, né risulta chiaro come i minimi di area saranno rivalutati alla scadenza quadriennale del ccnl. Sarà recuperata l'inflazione dei due anni precedenti in aggiunta a quella programmata per il biennio successivo o si terrà conto soltanto di quest'ultima? Dalla lettura del testo contrattuale non si ricava una risposta univoca. Questi minimi nazionali potrebbero quindi in futuro essere rivalutati soltanto in ragione della contrattazione economica del primo biennio di validità del ccnl senza poter beneficiare della contrattazione economica del secondo biennio affidata al livello provinciale. Sarebbero pertanto destinati a diventare con il passare del tempo sempre "più minimi". Non è questa un'ipotesi solo teorica se si considera che questo è quanto è già avvenuto in passato e nell'ultimo rinnovo di cui ci stiamo occupando, che rispetto al minimo fissato nel contratto del 1995 (1.055.613) ha previsto un incremento soltanto del 2,7%, pari appunto all'aumento salariale previsto per il primo biennio di validità del nuovo ccnl.

L'apprendistato, il part-time e il lavoro interinale

Capitoli del tutto nuovi introdotti nel rinnovo del ccnl degli operai agricoli del 1998 sono rappresentati dalla regolamentazione di tre istituti contrattuali prima assenti nel settore primario: si tratta dell'apprendistato, del part-time e del lavoro interinale. Da tempo le associazioni datoriali chiedevano che potessero valere per il settore agricolo le stesse opportunità vigenti negli altri settori produttivi a proposito di utilizzo flessibile della manodopera. Bisognava a tal fine rimuovere dapprima resistenze di ordine culturale e sindacale e di poi superare i divieti legislativi che quelle resistenze avevano prodotto. Così è stato attraverso un percorso le cui tappe fondamentali possono essere individuate nell'accordo sul mercato del lavoro del 25 luglio 1994 (che ha posto le condizioni per l'adesione anche da parte delle associazioni agricole al protocollo del 23 luglio 1993, avvenuta il 18 ottobre 1994) e nell'approvazione della legge 196/97 (il cosiddetto Pacchetto Treu). Questa legge in particolare:

a. afferma chiaramente che possono essere stipulati contratti di apprendistato "in tutti i settori di attività" (articolo 16, comma 1), facendo così venire meno tutte le resistenze burocratico-amministrative che in passato avevano impedito l'assunzione di apprendisti in agricoltura;

b. delega alla contrattazione collettiva nazionale di lavoro delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative l'estensione al settore agricolo delle disposizioni in materia di lavoro a tempo parziale (articolo 13, comma 7);

c. rimette alle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale la possibilità di introdurre in agricoltura in via sperimentale il lavoro interinale con un accordo da sottoscrivere circa le aree da interessare e le modalità della sperimentazione (articolo 1, comma 3).

Con questi precedenti si è infine arrivati alla disciplina contrattuale dei tre nuovi istituti. Partiamo dall'apprendistato. Questa tipologia contrattuale è rivolta ai giovani dai 16 ai 24 anni (o 26 anni nelle aree individuate negli obiettivi 1 e 2 del Regolamento Cee 2081/93) e può trovare il favore delle imprese in quanto consente, in cambio della formazione che il datore di lavoro dovrà far acquisire al giovane lavoratore, di abbattere notevolmente il costo del lavoro sia attraverso il pagamento di una retribuzione sensibilmente inferiore a quella prevista per la qualifica da conseguire, sia con la riduzione a livelli quasi simbolici dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti.

La durata del rapporto di apprendistato è demandata dalla legge ai contratti nazionali di lavoro entro il limite minimo di 18 mesi e massimo di 4 anni. Nel contratto per gli operai agricoli è stata prevista una durata massima di 24 mesi per le assunzioni dirette a conseguire una qualifica inquadrata nella seconda area professionale e di 4 anni per le assunzioni dirette a conseguire una qualifica compresa nella prima area professionale. Non sono ovviamente possibili assunzioni di apprendisti da inquadrare nella terza area professionale perché qui sono ricompresi soltanto lavoratori generici addetti ad operazioni per le quali non si richiede alcuna qualifica professionale.

La retribuzione da corrispondere al giovane apprendista è stata fis-

sata contrattualmente in un rapporto percentuale rispetto al salario previsto per la qualifica da conseguire e precisamente nella misura crescente del 70%, 80% e 90% in ragione di ciascun terzo della durata complessiva del contratto di apprendistato.

Fin qui la disciplina contrattuale, ma vi sono poi anche dei vincoli posti direttamente dalla legge e che conviene ricordare brevemente. Vi sono innanzi tutto dei limiti numerici da rispettare nell'assunzione degli apprendisti: questi non possono superare il numero dei lavoratori qualificati e specializzati in forza presso l'azienda e, in loro assenza, il numero massimo di tre unità. Va detto inoltre che l'assunzione del giovane apprendista deve essere preceduta da una specifica autorizzazione della direzione provinciale del lavoro nonché da una visita sanitaria che accerti l'idoneità fisica del giovane allo svolgimento del lavoro per il quale è assunto. Per garantire, infine, il rispetto delle finalità formative del contratto di apprendistato, la legge subordina le agevolazioni contributive "alla condizione che gli apprendisti partecipino alle iniziative di formazione esterna all'azienda previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro" e i cui contenuti, per un impegno formativo annuo di almeno 120 ore, sono stati definiti di recente in appositi decreti ministeriali (cfr., in prop., D.m. 8 aprile 1998 e D.m. 19 maggio 1999).

Così disciplinati e dopo una lunga attesa, ora anche in agricoltura possono finalmente essere stipulati contratti di apprendistato. È ancora presto però per avere dati sulle assunzioni di apprendisti effettuate in questo settore e poter così giudicare del successo o meno di questo nuovo istituto contrattuale. Un aspetto tuttavia ci preme mettere subito in evidenza ed è la caratteristica prevalentemente stagionale del lavoro agricolo (il 90% circa dei lavoratori agricoli dipendenti è assunto con contratti di lavoro a termine, mentre soltanto il 10% ha un contratto a tempo indeterminato) che potrà influire negativamente nel ricorso all'apprendistato se, come sembra, questo rapporto sarà consentito soltanto in presenza di attività lavorative continuative e che non abbiano pause stagionali. Nel contratto degli operai agricoli, infatti, gli apprendisti sono equiparati, per quanto attiene agli istituti contrattuali delle ferie, tredicesima e quattordicesima mensilità, festività, Tfr e periodo di prova, agli operai a tempo indeterminato proprio in considerazione della "natura continuativa del loro rapporto di lavoro", facendo così intende-

re che non possano essere effettuate assunzioni di apprendisti con contratti di lavoro part-time di tipo ciclico (alcune stagioni all'anno) o verticale (solo alcuni giorni alla settimana o alcune settimane al mese o alcuni mesi all'anno). Su questo problema, però, è da prevedere che nel prossimo futuro vi sarà un più esplicito confronto tra le parti sociali che dovrà portare ad una più chiara definizione della materia.

Circa il secondo "nuovo" istituto contrattuale, il part-time, il ccnl per gli operai agricoli ha previsto la sua attivazione a condizione che:

a. vi sia la volontarietà delle parti;

b. sia data priorità di scelta, nel passaggio da orario ordinario a orario ridotto e viceversa, ai lavoratori già in forza presso l'azienda, pur considerando la compatibilità delle mansioni svolte con quelle da svolgere;

c. siano applicati tutti gli istituti contrattuali previsti per le prestazioni ad orario ordinario, ovviamente in proporzione all'orario ridotto.

Sul piano formale si richiede poi, così come prescrive la legge, che il contratto avvenga per atto scritto nel quale devono essere indicati: la durata del periodo di prova che dovrà corrispondere a quella prevista dal ccnl; la durata della prestazione lavorativa e le relative modalità; l'inquadramento professionale, il trattamento normativo ed economico proporzionato all'entità della prestazione; ogni altra modalità di impiego.

Il ccnl pone infine delle limitazioni nel ricorso al lavoro a tempo parziale. Queste riguardano sia il numero dei lavoratori a tempo parziale che possono essere assunti da ciascuna azienda, sia il numero di ore che come minimo devono essere assicurate a ciascun lavoratore part-time in relazione al tipo di prestazione richiesta. In particolare ogni azienda agricola potrà assumere almeno due lavoratori a tempo parziale e, in aggiunta a questi, altre unità pari al 50% del valore che si ricava dividendo per 270 il numero delle giornate ad orario ordinario rilevate in azienda nell'anno precedente e con l'intesa che "le frazioni di unità vanno arrotondate all'unità superiore". Così congegnata la disposizione contrattuale, ogni azienda agricola pur con un numero minimo di giornate ad orario ordinario realizzate nell'anno precedente, potrà comunque assumere almeno tre lavoratori part-time. A questi però dovrà esse-

re assicurato, ed è questa la seconda limitazione, un numero minimo di ore lavorative pari a 24 per prestazioni settimanali, 72 per prestazioni mensili e 500 per prestazioni annuali. È anche previsto però che i contratti collettivi di lavoro stipulati a livello provinciale possano individuare particolari tipologie di lavori per le quali sia possibile assumere lavoratori a tempo parziale con prestazioni orarie settimanali, mensili, e annuali di durata inferiore a quella prevista dal ccnl.

Da questa tipologia contrattuale l'azienda agricola non potrà trarre gli stessi benefici economici, in termini di riduzione del salario e degli oneri previdenziali, visti in precedenza a proposito dell'apprendistato. Con il ricorso al part-time, infatti, gli oneri retributivi e previdenziali sono semplicemente ridotti in misura proporzionale alle ore di lavoro effettivamente svolto. Al momento risulta quindi difficile immaginare, almeno per le aziende agricole tradizionali e sempre che le stesse facciano un uso corretto del nuovo istituto, quali possano essere i vantaggi concreti connessi al ricorso al lavoro part-time. È da prevedere piuttosto che dal nuovo istituto possano trarre maggiori vantaggi i lavoratori che, rispetto ai contratti a tempo determinato degli anni passati pur reiterati per diverse fasi lavorative o secondo cicli stagionali, potrebbero ora rivendicare per una maggiore garanzia della stabilità e continuità del loro rapporto di lavoro contratti a tempo parziale di tipo verticale o ciclico. Non va sottaciuto però anche la possibilità di un uso distorto del nuovo istituto che, specie nella versione di part-time orizzontale (solo alcune ore di lavoro al giorno e per tutti i giorni), potrebbe fungere da nuova copertura a rapporti di connivenza molto diffusi in agricoltura tra lavoratori e datori di lavoro, diretti a nascondere una parte del lavoro svolto con reciproco vantaggio sia per il lavoratore che così evade un po' il fisco e si assicura maggiori prestazioni di disoccupazione, sia per il datore di lavoro che per le giornate o le ore di lavoro non dichiarate evita quantomeno di pagare gli oneri contributivi.

L'ultimo istituto innovativo recepito nel ccnl per gli operai agricoli riguarda il lavoro temporaneo o interinale che dir si voglia. Per questo istituto le parti sociali hanno deciso di dar vita alla sperimentazione prevista dalla legge 196/97 fissandone la durata (dal 1° luglio 1998 al 31 dicembre 2001), individuando le aree interessate (Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige, Umbria, Puglia, Basilicata, nonché le province di

Reggio Emilia, Modena, Parma, Piacenza, Torino, Imperia, Pordenone, Arezzo, Latina, Ascoli Piceno, Salerno, Ragusa) e precisando le modalità e le condizioni da rispettare nel ricorso al lavoro temporaneo. A tal proposito, come del resto richiesto anche dalla legge 196/97 all'articolo 1, comma 8, è stato posto un limite numerico all'assunzione di lavoratori temporanei che è pari in ogni caso ad un'unità, ma con la possibilità di altre assunzioni nella misura del 15% del valore che si ricava dividendo per 270 le giornate di lavoro rilevate nell'azienda nell'anno precedente e con l'intesa che le frazioni di unità vanno arrotondate all'unità superiore. È stato anche precisato quali sono le qualifiche di esiguo contenuto professionale per le quali la legge 196/97, articolo 1, comma 4, lettera a, vieta il ricorso al lavoro temporaneo individuandole in quelle ricomprese nella terza area professionale del ccnl per gli operai agricoli e florovivaisti. Sono stati infine elencati in modo dettagliato i casi per i quali è possibile concludere un contratto di fornitura di lavoro temporaneo e che possono essere così riassunti:

a. attuazione di adempimenti tecnici, contabili, amministrativi e commerciali non ordinari e non prevedibili;

b. partecipazione a fiere, mostre e mercati per la pubblicizzazione e vendita dei prodotti aziendali;

c. sostituzione di lavoratori assenti;

d. esigenze non programmabili relative alla manutenzione straordinaria per la sicurezza delle attrezzature e degli impianti aziendali;

e. attività urgenti non prevedibili connesse ad andamenti climatici atipici, all'aumento temporaneo dell'attività e a commesse straordinarie;

f. impossibilità di assunzioni presso la sezione circoscrizionale competente;

g. temporaneo utilizzo in mansioni non previste nei normali assetti produttivi aziendali.

Sia nella legge che nel contratto collettivo è prevalso un atteggiamento di estrema cautela nel consentire il lavoro temporaneo anche per le attività del settore agricolo. La ragione è ben comprensibile: si temeva di legittimare per questa via la famigerata attività dei caporali agricoli. Si è finito così con il porre tanti paletti, che alla fine sarà davvero dif-

ficile poter sperimentare in agricoltura il lavoro interinale. Eppure proprio in questo settore e a favore in particolare di tante piccole e medie aziende agricole diretto coltivatrici che solo saltuariamente fanno ricorso alla manodopera dipendente, potrebbe trovare uno sviluppo significativo il lavoro temporaneo. Si tratterebbe in sostanza di organizzare una risposta moderna e legale alla domanda di servizi oggi soddisfatta in modo illegale dai caporali. Non è da credere che a questi ci si rivolga soltanto per abbassare il costo del lavoro: i caporali rispondono anche a bisogni dell'azienda agricola che in nessun altro modo potrebbero essere soddisfatti, come quello, ad esempio, di avere a disposizione in azienda un elevato numero di lavoratori ma solo per pochi e determinati giorni secondo le esigenze imposte dal tipo di prodotto da raccogliere e dai tempi fissati dall'azienda alla quale il prodotto va conferito. Agenzie di lavoro interinale che diano le dovute garanzie di credibilità e affidabilità potrebbero rappresentare lo strumento più efficace per una lotta, questa volta vincente, contro il caporalato che ancora tanto spazio occupa, specie nell'agricoltura meridionale. Ma perché a tanto si possa arrivare è necessario un profondo ripensamento dell'istituto del lavoro interinale per il settore agricolo. Un ripensamento che potrà conseguirsi soltanto attraverso il raggiungimento di almeno tre condizioni essenziali:

a. il superamento delle resistenze che ancora provengono in particolare da una parte dello schieramento sindacale;

b. la modifica dell'inquadramento previdenziale dei lavoratori interinali oggi prevista, a carico dell'impresa fornitrice, nel settore dei servizi con costi decisamente e insopportabilmente superiori rispetto a quelli propri del settore agricolo;

c. l'eliminazione del divieto di ricorso al lavoro temporaneo per le qualifiche di basso contenuto professionale.

La gestione bilaterale del mercato del lavoro

Uno spazio importante è stato sempre occupato nella contrattazione agricola dalla individuazione e costituzione di organismi bilaterali con finalità di studio, esame, confronto - e talvolta anche gestione - su temi di particolare importanza e interesse per le parti sociali. Espressio-

ne di questa attività, che spesso però si è limitata più alla individuazione dell'organismo bilaterale che non alla sua effettiva costituzione e operatività, sono: gli osservatori a livello nazionale, regionale e provinciale intesi come strumenti di analisi e confronto tra le parti sociali sui temi di carattere più generale riguardanti lo sviluppo del settore agricolo; l'Agriform, organismo associativo bilaterale nazionale per lo sviluppo e la promozione della formazione professionale; la Commissione nazionale per le pari opportunità e il Comitato paritetico nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro. In aggiunta a questi strumenti della bilateralità agricola l'ultimo rinnovo contrattuale ha previsto - ed è ciò che a noi più preme mettere in rilievo in questa sede - la possibilità per le parti sociali a livello territoriale, provinciale o regionale che si preferisca "di costituire organismi bilaterali con il compito di svolgere iniziative per organizzare l'incontro domanda-offerta di lavoro, promuovere lo sviluppo delle convenzioni, favorire la soluzione dei problemi derivanti dalla mobilità territoriale della manodopera". Probabilmente non se ne farà nulla perché, nonostante le relazioni sindacali del settore si siano andate caratterizzando negli ultimi tempi per uno spirito di sempre maggiore cooperazione, esistono tuttavia ancora forti condizionamenti del passato che impediscono di poter arrivare nel breve termine ad una gestione bilaterale e condivisa del mercato del lavoro agricolo. È importante però cogliere queste indicazioni presenti nel rinnovo degli operai agricoli perché segnano un'importante inversione di rotta rispetto al passato e fanno prefigurare possibili scenari del tutto nuovi per il prossimo futuro. Non è da escludere infatti che il sindacato possa impegnarsi direttamente con propri organismi o con strutture bilaterali nella gestione del collocamento agricolo, occupando così gli spazi aperti dal recente dlgs 469/97 che nel trasferire alle regioni e agli enti locali competenze in materia di collocamento e politiche attive per il lavoro ha anche riconosciuto ai privati la possibilità di gestire il collocamento stesso.

Gli accordi di riallineamento

Qualche breve considerazione va fatta anche a proposito delle modifiche apportate in sede di rinnovo all'articolo del contratto riguardan-

te gli accordi di gradualità. Va ricordato innanzitutto che questo istituto è stato introdotto nel ccnl per gli operai agricoli con il rinnovo del 1995 e ha operato in una prima fase in assenza di disposizioni legislative in materia e in momenti successivi con normative che dapprima hanno escluso l'agricoltura dalla possibilità di utilizzare gli accordi di riallineamento (articolo 5 della legge 608/96) per poi consentirlo ma con procedure diverse da quelle previste nel contratto degli operai agricoli (articolo 23 della legge 196/97). Le modifiche previste nell'accordo di rinnovo in esame sono sostanzialmente due. La prima riguarda la precisazione di dover depositare presso gli uffici provinciali del lavoro e presso le sedi territoriali dell'Inps sia gli accordi sindacali di riallineamento che i verbali aziendali di recepimento, con l'ulteriore precisazione che questi ultimi per essere validi devono essere sottoscritti da ogni singola azienda con le stesse parti che hanno stipulato l'accordo provinciale. La seconda modifica riguarda la previsione di poter variare i programmi di riallineamento, compresi quelli già stipulati, nei tempi e nelle percentuali fissati dagli accordi provinciali, attraverso un'intesa di revisione sottoscritta con le stesse parti che hanno stipulato il primitivo accordo. Fin qui entrambe le modifiche non sono altro che un adeguamento della disciplina contrattuale alle disposizioni legislative così da evitare possibili contrasti tra le due fonti e problemi di validità ed efficacia, che pure in un primo momento sono stati sollevati in più sedi, sia degli accordi provinciali sia dei verbali di adesione sottoscritti dalle aziende. Ma le modifiche non si fermano a questo punto. Le parti, infatti, per gli accordi già stipulati alla data di entrata in vigore del nuovo contratto, "si danno reciprocamente atto che la presenza di difficoltà oggettive intervenute nell'agricoltura della provincia nel corso dell'ultimo anno e che incidono sulle valutazioni effettuate al momento della stipula, costituisce fondato motivo ai fini della variazione, per una sola volta, dei programmi di riallineamento retributivo ai sensi dell'articolo 5, comma 5, della legge 608/96 come modificato dall'articolo 23 della legge 196/97". Si tratta in sostanza di un accordo politico-sindacale diretto a consentire in tutte le province la dilazione degli impegni precedentemente assunti sui tempi da rispettare per allineare i salari di fatto a quelli contrattuali. Non pare però che questa intesa sia rispettosa di quanto sancito dalla legge che ha sì previsto la possibilità di variare per una sola volta i programmi del riallineamento retributivo, ma a condizione che "tale modi-

fica sia oggettivamente giustificata da rilevanti eventi non prevedibili e che incidano sostanzialmente sulle valutazioni effettuate al momento della stipulazione dell'accordo territoriale". Per potersi quindi dare luogo legittimamente alla rimodulazione dei programmi di riallineamento ci si deve trovare in presenza di eventi "rilevanti e non prevedibili" che verosimilmente soltanto a livello periferico possono essere accertati e riconosciuti e non già a livello nazionale, come è stato previsto nel recente rinnovo per gli operai agricoli dove invocando generiche "difficoltà oggettive intervenute nell'agricoltura della provincia (sic!) nel corso dell'ultimo anno" si dà di fatto via libera alla rinegoziazione in tutte le province dei programmi di riallineamento retributivo.

Il Tfr e la previdenza complementare

L'argomento più importante del rinnovo contrattuale del 1998 per gli operai agricoli e florovivaisti è certamente, per gli interessi coinvolti e le prospettive che apre, quello della previdenza integrativa e dell'utilizzo del Tfr. Con il rinnovo in esame le parti convengono di istituire un Fondo di previdenza complementare volontaria così alimentato:

a. 1% della retribuzione presa a base per il calcolo del Tfr a carico del datore di lavoro;

b. 1% sempre della retribuzione presa a base per il calcolo del Tfr a carico del lavoratore;

c. una quota del Tfr pari al 2% della retribuzione presa a base del suo calcolo per i lavoratori a tempo indeterminato già occupati alla data del 28 aprile 1993 (data di entrata in vigore del dlgs 124/93 di disciplina della previdenza complementare);

d. 100% del Tfr maturato dopo l'iscrizione al Fondo dai lavoratori a tempo indeterminato occupati per la prima volta dopo il 28 aprile 1993;

e. 100% del Tfr maturato dopo l'iscrizione al Fondo da tutti i lavoratori a tempo determinato.

È previsto inoltre che i lavoratori possano incrementare la quota di

contribuzione a proprio carico (che abbiamo detto essere stata fissata nell'importo dell'1%) sino a raggiungere il 2% della retribuzione. La contribuzione al Fondo per chi sceglierà di aderirvi partirà dal 1° giugno 1999 "a cura del datore di lavoro con le modalità che saranno successivamente stabilite dalle parti e comunque per il periodo di riferimento che decorre dalla definitiva approvazione del Fondo". A tal fine è stata costituita una commissione paritetica per l'elaborazione di uno specifico progetto di fattibilità da sottoporre alle parti entro il 31 dicembre 1998. Queste scadenze tuttavia non sono state rispettate e per il concreto avvio del Fondo di previdenza complementare per gli operai agricoli e florovivaisti bisognerà ancora attendere. Non vi è dubbio però che esso sarà costituito e se ben organizzato e pubblicizzato potrà divenire sicuramente uno dei Fondi pensionistici più grandi per il numero di soggetti coinvolti e per la massa di risorse raccolte e gestite. Questa previsione poggia sulla considerazione che, come abbiamo già più volte ricordato, in agricoltura vi è una netta prevalenza di rapporti di lavoro a tempo determinato nei quali molto spesso il Tfr non è corrisposto (specie dopo che, con il rinnovo del 1991, è stato previsto il suo scorporamento dal terzo elemento e la sua corresponsione non più nella paga giornaliera bensì a fine rapporto), né rivendicato dal lavoratore per timore di non essere più riassunto nella stagione successiva. Così, però, non sarà più per il futuro perché è stata emanata una disposizione legislativa che darà certezza di godimento di questo diritto in passato poco "esigibile", come si dice in linguaggio sindacale. Si tratta dell'articolo 58, comma 12, della legge 144/99 in base al quale i datori di lavoro agricolo per beneficiare delle agevolazioni contributive sono tenuti a versare il Tfr maturato dai lavoratori a tempo determinato da essi dipendenti "ad un fondo nazionale ovvero fondo di previdenza complementare, nei termini e con le modalità previste dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale e congiuntamente stipulanti".

In questo modo affluiranno obbligatoriamente, pena la perdita delle consistenti riduzioni contributive per i datori di lavoro, ingenti risorse destinate, sulla base della libera scelta del lavoratore agricolo, o a favore del Fondo di previdenza complementare o a favore del Fondo di ge-

stione del Tfr. In quest'ultimo caso il Tfr sarà corrisposto ai lavoratori direttamente dal Fondo di gestione con modalità e termini che presumibilmente verranno definiti all'interno di un accordo sindacale.

Secondo calcoli sicuramente molto approssimati ma abbastanza vicini alla realtà, le risorse mobilitate a tal fine e rinvenienti dai lavoratori agricoli a tempo determinato ammontano a circa 400 miliardi l'anno, che rappresentano il prodotto del numero di giornate di lavoro denunziate all'Inps (circa 75 milioni nel 1997) per l'importo giornaliero del Tfr (valutato prudenzialmente intorno alle 5 mila lire). Con molta probabilità, per non perdere il diritto al contributo a carico del datore di lavoro, la maggior parte dei lavoratori opterà per il versamento del Tfr a favore della previdenza complementare. La gran parte dei 400 miliardi sopra stimati sarà pertanto destinata, con le maggiorazioni dei contributi a carico del datore di lavoro (1% della retribuzione) e del lavoratore (dall'1 al 2% sempre della retribuzione), a favore della previdenza complementare che potrà avere così una sicura espansione nel settore agricolo proprio per il modo in cui è stata congegnata che è tale da rendere certi ed "esigibili" diritti prima affermati solo sulla carta. E non è questo - ne va dato atto alle parti sociali - un risultato di poco conto per il futuro pensionistico di centinaia di migliaia di lavoratori agricoli colpiti, al pari e forse più degli altri lavoratori, dal rigore delle recenti riforme pensionistiche imposte dalla crisi finanziaria della previdenza pubblica.

3. Degli altri tre rinnovi firmati nel 1998 quello dei dipendenti dai consorzi di bonifica è stato sicuramente il meno rilevante e significativo. Si è trattato in verità di un accordo limitato esclusivamente alla variazione dei minimi di stipendio base da valere per il biennio 1998-99 concordata nella misura pari ai tetti di inflazione programmata dal governo per lo stesso biennio (1,8% per il 1998 e 1,5% per il 1999). Per il resto è stato confermato integralmente il ccnl del 6 marzo 1996 che è stato così "prorogato" per altri due anni. Le ragioni di un rinnovo così anomalo sono tutte da ricercare nelle difficoltà, ampiamente riconosciute anche dalla parte sindacale di rappresentanza dei lavoratori, nelle quali da diversi anni ormai si trovano ad operare i consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario. Difficoltà dovute a diversi fattori tutti concorrenti nel creare un quadro di estrema incertezza operativa e istituzio-

nale per il futuro dei consorzi di bonifica e che vanno dall'assenza di una legge nazionale alla definizione, invece, di leggi regionali con orientamenti che variano dalla soppressione dei consorzi alla loro regionalizzazione o provincializzazione, sino alla crisi finanziaria dovuta al fatto che i consorzi vivono sempre meno della contribuzione connessa alle attività proprie di bonifica e sempre più delle risorse provenienti dai lavori pubblici.

Di segno opposto è stato il rinnovo del contratto per i dipendenti da cooperative e consorzi agricoli che ha fatto registrare novità importanti e significative almeno pari a quelle già esaminate per il contratto del settore primario e rispetto al quale è stato addirittura firmato con alcuni giorni di anticipo. Innanzitutto va detto che nonostante il diverso avviso della parte datoriale, interessata ad ottenere un assetto contrattuale analogo a quello previsto nel ccnl degli operai agricoli, è stato tuttavia confermato appieno per il settore della cooperazione il modello contrattuale sancito dal protocollo del 23 luglio 1993. La struttura della contrattazione è quindi articolata su due livelli: nazionale e integrativo decentrato. Il livello nazionale, come previsto dal protocollo del 23 luglio e diversamente da quanto sancito dal ccnl degli operai agricoli, ha competenza in materia di retribuzione anche per l'adeguamento economico del secondo biennio di validità del ccnl. Il livello integrativo decentrato può essere di tipo territoriale (regionale, interprovinciale o provinciale) o in alternativa per settore merceologico o per singola impresa cooperativa o consorzio. Entro il 30 giugno 1999 le parti a livello territoriale concorderanno le aree di competenza della contrattazione di secondo livello sia di tipo territoriale che per settore merceologico ed entro la stessa data potrà essere trovato un accordo a livello aziendale o di consorzio per svolgere in tali sedi la contrattazione di secondo livello alternativa a quella territoriale o di settore merceologico. Gli aumenti retributivi concordati a questi livelli dovranno essere correlati esclusivamente ai risultati conseguiti in base a programmi concordati tra le parti e aventi come obiettivo l'incremento della produttività, della qualità e della competitività aziendale. Essi pertanto dovranno avere il carattere della totale variabilità e non predeterminabilità così da poter godere della decontribuzione prevista dalla normativa vigente (articolo 2 della legge 135/97) per la retribuzione di risultato e non saranno, inol-

tre, computabili nei vari istituti contrattuali compreso il Tfr e le mensilità aggiuntive.

I temi nuovi e più importati affrontati dal rinnovo per i dipendenti dalle cooperative agricole hanno riguardato:

a. la disciplina delle nuove tipologie contrattuali relative al part-time, all'apprendistato e al lavoro temporaneo previste dalla legge 196/97 anche per l'agricoltura;

b. il collocamento;

c. la previdenza integrativa;

d. la cosiddetta Banca delle ore.

Nell'articolo sul lavoro a tempo parziale è stato previsto il diritto di precedenza del lavoratore già assunto ma soltanto in caso di passaggio da lavoro part-time a lavoro a tempo pieno e, ovviamente, a parità di mansioni. È consentita inoltre la prestazione di lavoro supplementare "ove sia giustificata da eccezionali esigenze organizzative aziendali, dandone comunicazione alle Rsu o Rsa" e nel limite annuo del 25% dell'orario o dei periodi di lavoro concordati. I lavoratori a part-time non possono tuttavia superare il 12% dei lavoratori assunti a tempo indeterminato o del numero che si ricava dividendo per 270 le giornate di lavoro effettuate complessivamente presso l'azienda nell'anno precedente. È comunque garantita l'assunzione di almeno due unità a part-time ed è previsto che a livello di contrattazione decentrata possano essere concordati limiti diversi.

Per gli apprendisti sono stati previsti contratti della durata massima di due anni per i giovani da inquadrare nel quinto e quarto livello degli impiegati o nel terzo e secondo livello degli operai; la durata del contratto può essere invece di tre anni se l'inquadramento è previsto per i livelli superiori: terzo per gli impiegati e primo per gli operai. Nessun rapporto di apprendistato è possibile per inquadramenti a livelli più bassi nei quali non si richiede alcuna professionalità. La retribuzione prevista è calcolata in rapporto alla retribuzione normale del livello di inquadramento della professionalità perseguita ed è pari al 70% per la prima metà del periodo di apprendistato per poi passare al 90% nella seconda metà.

A proposito del lavoro temporaneo - la cui sperimentazione in agricoltura è stata prevista, come già si è detto, dall'articolo 1, comma 3, della legge 196/97 e rimessa alla contrattazione collettiva - le parti hanno concordato le aree geografiche dove le cooperative agricole possono ricorrere alla fornitura di lavoro temporaneo (regioni del Centro-Nord e regione Basilicata) e hanno altresì definito le ipotesi ulteriori rispetto a quelle già previste dalla legge che legittimano il ricorso al lavoro temporaneo (esigenze connesse alla gestione e lavorazione di prodotti aventi carattere stagionale, ma non compresi nelle attività stagionali di cui alle disposizioni di legge; sostituzione di lavoratori in ferie o assenti per aspettativa e permessi di vario genere; attività straordinarie per il lancio di nuovi prodotti o campagne promozionali ecc.). Il limite numerico da non superare nel ricorso a prestazioni di lavoro temporaneo è stato concordato nella misura del 15% da calcolarsi sui lavoratori a tempo indeterminato in forza presso l'azienda o sul numero che si ricava dividendo per 270 le giornate effettuate presso l'azienda stessa nell'anno precedente. È comunque consentita l'assunzione contemporanea di due lavoratori temporanei.

In tema di collocamento nel rinnovo del contratto della cooperazione agricola è stato previsto un nuovo articolo nel quale le parti si impegnano a costituire, entro tre mesi dalla firma del nuovo ccnl, "una commissione di studio e di indirizzo al fine di valutare la possibilità di creare organismi e/o strumenti per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro ai sensi dell'articolo 10 del dlgs 469/97, nonché per la gestione bilaterale di attività contrattualmente previste". La commissione avrebbe dovuto presentare i risultati del lavoro svolto entro il 31 dicembre 1998, ma non risulta che a questa data vi siano stati risultati concreti degni di nota. È tuttavia importante segnalare come anche in questo comparto dell'agricoltura le parti hanno subito colto le opportunità offerte dalla legge sulla liberalizzazione del mercato del lavoro e hanno manifestato quantomeno interesse nella ricerca e costruzione di strumenti per la sua gestione bilaterale.

n capitolo di grande interesse è rappresentato dall'istituzione della previdenza complementare attraverso la costituzione di un Fondo pensione nazionale che è concepito non soltanto per i dipendenti della cooperazione agricola ma anche per quelli dei settori affini della coopera-

zione di trasformazione dei prodotti agricoli e zootecnici, della forestazione e della cooperazione nella pesca marittima, nell'acquacoltura e nella maricoltura. Al Fondo suddetto, su base volontaria, partecipano tutti i lavoratori dipendenti dai settori interessati, con esclusione soltanto dei lavoratori con contratto a tempo determinato di durata inferiore a 4 mesi in un anno solare e presso lo stesso datore di lavoro. Ma su questa esclusione che, anche per come è articolata, non sembra essere molto convincente è prevista una "verifica" in occasione del rinnovo biennale del ccnl. I contributi diretti ad alimentare la previdenza integrativa sono riferiti tutti alla retribuzione utile per il calcolo del Tfr e sono così previsti: 1% a carico del datore di lavoro; 1% a carico del lavoratore che può anche decidere di elevare la sua quota sino al 2%; 2% in diminuzione del Tfr per i lavoratori già occupati alla data del 28 aprile 1993; 13,5%, e cioè tutto il Tfr, per i lavoratori assunti per la prima volta solo dopo il 28 aprile 1993 e per tutti i lavoratori a tempo determinato aventi i requisiti occupazionali per l'iscrizione al fondo. È precisato inoltre che la contribuzione al fondo sarà effettuata, sia per la quota a carico del lavoratore che per quella a carico del datore di lavoro, anche in caso di mancata prestazione lavorativa per malattia, infortunio e assenza obbligatoria per maternità.

L'ultima novità del contratto della cooperazione agricola riguarda l'istituzione di quella che potremmo chiamare una Banca-ore. Si tratta in sostanza della possibilità che è riconosciuta al lavoratore, pur "compatibilmente con le esigenze aziendali", di poter usufruire di riposi compensativi da attingere da un apposito monte-ore cumulativo individuale, in cambio ovviamente della rinunzia al pagamento delle prestazioni di lavoro straordinario, festivo e notturno che hanno alimentato il monte-ore. La disciplina più specifica di questo nuovo istituto è tuttavia demandata alla contrattazione decentrata ed è a questo livello che bisognerà guardare per capire se e come sarà attivato.

In conclusione non ci resta che dar conto del rinnovo del ccnl del comparto forestale dove trovano occupazione circa 80 mila lavoratori di cui un quarto circa con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. È questo un settore importante in cui operano sia datori di lavoro pubblici (comunità montane e regioni in particolare), sia datori di lavoro privati (cooperative e consorzi forestali), con una significativa prevalenza dei

primi sui secondi. In conseguenza di questa presenza mista, le logiche che informano l'attività nel settore forestale oscillano da quella assistenziale, da lavori socialmente utili per soggetti deboli sul mercato del lavoro a favore dei quali garantire comunque un reddito (prevalente nelle regioni meridionali), a quella più economico-produttiva. Certamente il settore ha grandi possibilità di sviluppo se soltanto si pensa a quanto sia necessario e urgente nel nostro paese potenziare una politica di difesa dell'ambiente, del patrimonio boschivo e dell'assetto idrogeologico contro gli incendi boschivi e le frane che ogni anno arrecano danni ingenti al nostro territorio e in tale politica vi è sicuramente spazio perché anche le necessità "assistenziali" possano essere soddisfatte ma in modo più efficiente e produttivo oltre che economicamente interessante. In tale prospettiva è stato rinnovato il contratto dei lavoratori forestali dove, pur riconfermando la struttura contrattuale precedente, articolata sul livello nazionale e su quello integrativo regionale, è stata prevista la possibilità di concordare a livello di azienda, in alternativa al salario integrativo di competenza del livello regionale, l'erogazione di un salario di risultato correlato a programmi finalizzati all'incremento di produttività, qualità e competitività dell'azienda.

Nel rinnovo è prevista la costituzione di un Comitato paritetico nazionale, composto complessivamente da 12 membri, con funzione di monitoraggio e indirizzo sui problemi e le attività del settore. Analoghi comitati sono istituiti pure a livello regionale con l'impegno delle parti sociali ad intervenire presso le regioni che più spendono nel settore perché i comitati regionali siano utilizzati come osservatori regionali relativi al settore forestale e dell'assetto idrogeologico, così da poter risolvere più adeguatamente i problemi organizzativi e di funzionamento dei comitati stessi.

Anche per i forestali vi è la disciplina contrattuale dei rapporti di apprendistato, part-time e lavoro temporaneo. La loro regolamentazione non si discosta di molto da quella già vista nei rinnovi degli altri settori. Vanno segnalati come punti di differenza la durata massima del rapporto di apprendistato fissata in 18 mesi per gli impiegati di quarto livello e gli operai specializzati di terzo livello e in 36 mesi per gli impiegati di quinto livello e gli operai specializzati super di quarto livello. Per gli operai qualificati e comuni e per gli impiegati di primo, secondo e terzo

livello non è prevista la possibilità di stipulare contratti di apprendistato. La retribuzione è fissata in percentuale rispetto a quella prevista per il livello di inquadramento e precisamente nella misura del 70% per la prima metà del periodo di apprendistato e del 90% per la seconda metà. Per il lavoro temporaneo va invece segnalata la particolarità che esso è stato consentito soltanto per le controparti private: le cooperative forestali che operano esclusivamente nelle regioni dell'Emilia Romagna e della Toscana e i consorzi forestali che operano soltanto sull'arco alpino.

In tema di previdenza integrativa è stata raggiunta la stessa intesa esaminata in precedenza a proposito dei dipendenti della cooperazione agricola. Unica differenza da evidenziare riguarda i lavoratori a tempo determinato che in questo settore sono riconosciuti tra i destinatari della previdenza complementare in presenza di requisiti occupazionali più bassi di quelli richiesti per i lavoratori della cooperazione. Bastano infatti 51 giornate di lavoro in un anno solare presso lo stesso datore di lavoro per poter aderire al fondo di previdenza complementare, mentre nella cooperazione si richiedevano ben 4 mesi.

Sulle questioni più specificatamente legate al lavoro forestale e dell'assetto idrogeologico è stata concordata una nuova disciplina relativa ai centri di raccolta (la cui ubicazione è stabilita dall'azienda d'intesa con le organizzazioni sindacali territorialmente competenti), ai mezzi di trasporto (cui deve provvedere l'azienda qualora i luoghi di lavoro siano distanti più di 2 chilometri dai centri di raccolta), e ai rimborsi chilometrici (previsti nell'importo di un quinto del costo della benzina super qualora l'azienda non provveda ai mezzi di trasporto e con l'intesa che tali rimborsi costituiscono "mera restituzione di somme anticipate dal lavoratore per conto del datore di lavoro"). Su un altro tema importante posto nella piattaforma rivendicativa, quello dell'aumento dei livelli di classificazione del personale per tenere conto dell'evoluzione dell'organizzazione del lavoro nel settore e della presenza di nuove professionalità, non è stata raggiunta nessuna intesa specifica, ma soltanto l'impegno a costituire una commissione paritetica per lo studio del problema e l'elaborazione di proposte per un nuovo inquadramento del personale da presentare alle parti firmatarie del contratto sei mesi prima della scadenza del contratto stesso.

La contrattazione nazionale di categoria nell'industria

1. La produzione contrattuale oggetto della presente rassegna è costituita, prevalentemente, da accordi economici biennali stipulati nel 1997 e 1998[1] - anche se il loro contenuto, come si vedrà meglio tra poco, non è esclusivamente economico - nonché da alcuni accordi che disciplinano la materia dell'apprendistato e del lavoro temporaneo, per adeguare o innovare la disciplina precedente a seguito delle innovazioni legislative.[2]

Nel periodo considerato si sono avuti, anche, alcuni rinnovi del contratto collettivo nazionale quadriennale e quindi a contenuto non solo economico, ma anche normativo. A tal fine si segnalano tre ccnl del comparto chimico (chimici Federchimica e Unionchimica del 4 giugno 1998 e 22 luglio 1998 e petrolio privato del 23 luglio 1998) e quello delle industrie cartarie e cartotecniche: questi quattro primi rinnovi della seconda tornata contrattuale normativa ed economica dopo il Protocollo del luglio 1993, non costituiscono, tuttavia, oggetto della presente rassegna. L'omessa considerazione dei ccnl quadriennali trova la sua giustificazione nella limitatezza quantitativa di questi e nell'opportunità di confrontare qualitativamente i risultati della contrattazione quadriennale ponendo a raffronto un significativo numero di ccnl di categorie diverse benché dello stesso comparto industriale. Peraltro mentre si scrive questa rassegna sono in corso le trattative per il rinnovo di diversi contratti scaduti nel 1998 e che riguardano categorie industriali qualitativamente e quantitativamente significative.

---

1 I rinnovi biennali, in numero di 31, sono indicati nella tavola 1.

2 Vedi tavola 2 per l'elencazione e l'oggetto dei contratti nazionali a contenuto normativo.

Le interessanti innovazioni contenute nelle piattaforme dei rinnovi in corso e le modifiche alla normativa precedente contenute nei rinnovi già stipulati costituiscono una complessa disciplina contrattuale tuttora in divenire e questo rappresenta l'elemento determinante che consiglia, quindi, di rinviare alla prossima rassegna la ricognizione completa e la trattazione organica e comparativa di tutti i contratti quadriennali stipulati nel 1998 e nel 1999.

Prima di passare all'analisi dei contenuti della contrattazione biennale considerata, è opportuno segnalare alcuni aspetti che attengono più ai tempi delle dinamiche negoziali e non ai contenuti propri degli accordi (anche se vi è un indubbio rapporto di influenza tra dinamiche negoziali e contenuti contrattuali).

Il primo aspetto da segnalare riguarda il tempo intercorso tra la scadenza della parte economica, come fissata nel ccnl quadriennale, e l'effettiva stipula dell'accordo biennale a contenuto economico.[3] In merito il divario temporale è minimo per gli alimentaristi Confapi (solo 8 giorni) e massimo per i metalmeccanici (oltre 7 mesi), tra questi estremi si collocano tutti gli altri rinnovi che variano dai 70-80 giorni dei diversi rinnovi del comparto tessile abbigliamento calzature[4] (tessili-abbigliamento, calzature, pelli e cuoio, giocattoli, spazzole, penne e matite, occhiali) (ma in questo lasso di tempo sono compresi anche i mesi di luglio e agosto destinati normalmente al periodo feriale e che possono aver rappresentato un rallentamento ai negoziati), dei grafici (Confapi) e del legno (Federlegno), agli oltre 100 giorni degli edili (Confapi), dei grafici (Confindustria Intersind) e del legno (Unionlegno), ai 125 giorni per i rinnovi piastrelle e ceramiche fino ai 160 giorni degli edili (Ance), dei laterizi e del vetro e ai 185-200 del cemento e dei lapidei.

3 Quando accanto al ccnl non è indicato il soggetto negoziale di parte imprenditoriale si intende far riferimento sia all'associazione aderente alla Confindustria sia a quella aderente alla Confapi.

4 In realtà le aziende industriali del tessile e abbigliamento avevano già concluso la trattativa per il rinnovo il 31 luglio 1997, quindi dopo solo un mese dalla scadenza del ccnl precedente, ma per effetto della pausa feriale le procedure di ratifica si sono concluse entro il 19 settembre 1997, come da preventivo impegno assunto dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori.

Tavola 1 - Rinnovi biennali, data di scadenza della parte economica secondo le previsioni del ccnl quadriennale, data di stipula, decorrenza e scadenza del rinnovo biennale

Categoria	Scadenza parte economica	Stipula	Decorrenza	Scadenza
Tessili-abbigliamento (Federtessile)	30.6.1997	19.9.1997	1.10.1997	31.12.1999
Tessili-abbigliamento (Uniontessile)	30.6.1997	12.9.1997	1.10.1997	31.12.1999
Calzature (Anci)	30.6.1997	10.9.1997	1.10.1997	30.6.1999
Calzature (Uniontessile)	30.6.1997	22.9.1997	1.10.1997	31.12.1999
Pelli e cuoio (Aimpes)	30.6.1997	16.9.1997	1.10.1997	30.6.1999
Pelli e cuoio (Uniontessile)	30.6.1997	22.9.1997	1.10.1997	31.12.1999
Giocattoli (Assogiocattoli)	30.6.1997	12.9.1997	1.10.1997	30.6.1999
Giocattoli (Uniontessile)	30.6.1997	22.9.1997	1.10.1997	31.12.1999
Spazzole e penne (Assospazzole, Assoscrittura)	30.6.1997	17.9.1997	1.10.1997	31.12.1999
Penne e matite (Uniontessile)	30.6.1997	22.9.1997	1.10.1997	31.12.1999
Occhiali (Anfao)	30.6.1997	17.9.1997	1.10.1997	31.12.1999
Occhiali (Uniontessile)	30.6.1997	22.9.1997	1.10.1997	31.12.1999
Lavanderie (industrie)	30.6.1997	11.9.1997	1.9.1997	30.6.1999
Metalmeccanici (Federmeccanica)	30.6.1996	4.2.1997	1.1.1997	31.12.1998
Metalmeccanici (Intersind)	30.6.1996	4.2.1997	1.1.1997	31.12.1998
Metalmeccanici (Unionmeccanica)	30.6.1996	4.2.1997	1.1.1997	31.12.1998
Edili (Ance, Intersind)	31.12.1996	11.6.1997	1.7.1997	30.6.1999
Edili (Aniem - Confapi)	31.12.1996	15.4.1997	1.7.1997	30.6.1999
Laterizi (Andil, Assolaterizi, Assobeton)	30.9.1996	12.3.1997	1.4.1997	31.3.1999
Cemento, calce, gesso e malta (Federmaco)	31.8.1996	6.3.1997	1.4.1997	28.2.1999
Cemento, calce e gesso (Aniem)	31.8.1996	20.3.1997	1.4.1997	28.2.1999
Lapidei (Assomarmi)	31.8.1996	20.3.1997	1.4.1997	31.3.1999
Legno e arredamento (Federlegno-Arredo)	31.12.1996	19.3.1997	1.4.1997	30.6.1999
Legno e arredamento (Unionlegno)	31.12.1996	17.4.1997	1.4.1997	30.6.1999
Vetro (Assovetro)	31.8.1996	13.2.1997	1.1.1997	31.7.1998
Piastrelle (Assopiastrelle)	30.9.1996	4.2.1997	1.1.1997	30.6.1998
Ceramica (Federchimica)	30.9.1996	5.2.1997	1.1.1997	31.12.1997
Alimentaristi (Federalimentare, Intersind)	31.5.1997	12.6.1997	1.6.1997	31.5.1999
Alimentaristi (Unionalimentari)	31.12.1997	8.1.1998	1.1.1998	31.12.1999
Grafica ed editoria	31.12.1997	15.4.1998	1.1.1998	31.12.1999
Grafica ed editoria (Unigec-Confapi)	31.12.1997	16.3.1998	1.1.1998	31.12.1999

Tavola 2 - Contratti collettivi non economici, data di stipula e oggetto

Categoria	Data stipula	Oggetto
Metalmeccanici (Unionmeccanica)	6.2.1997	apprendistato
Metalmeccanici (Intersind)	10.3.1997	apprendistato
Metalmeccanici (Federmeccanica, Intersind)	10.3.1997	previdenza complementare
Tessile-abbigliamento (Uniontessile)	12.9.1997	previdenza complementare
Tessile-abbigliamento (Uniontessile)	26.5.1998	lavoro temporaneo e apprendistato
Tessile-abbigliamento (Federtessile)	28.7.1998	apprendistato
Alimentari (Federalimentari)	15.9.1998	lavoro temporaneo e apprendistato

Il secondo aspetto relativo ai tempi di rinnovo riguarda il lasso intercorrente tra data di stipula e decorrenza del rinnovo biennale. I contratti monitorati possono essere ricondotti a due tipologie:

a. rinnovi con efficacia retroattiva e conseguente decorrenza in data antecedente alla stipula (lavanderie, metalmeccanici, legno - Unionlegno, vetro, piastrelle e ceramiche, alimentaristi, grafici ed editoria);

b. rinnovi con decorrenza successiva alla stipula (tessili-abbigliamento, calzature, pelli e cuoio, giocattoli, spazzole, penne e matite, occhiali, edili, laterizi, cemento, lapidei, legno - Federlegno).

Nel primo caso l'anticipo varia da un minimo di 8 giorni (alimentaristi Confapi) fino al massimo di 105 giorni (grafici ed editoria Confindustria Intersind), nel secondo caso la decorrenza posticipata varia tra un minimo di 8 giorni e un massimo di 75 giorni (edili Confapi).

Il terzo profilo riguarda il tempo intercorrente tra decorrenza del rinnovo e scadenza della parte economica fissata dal ccnl quadriennale. Questa rappresenta una vera vacatio contrattuale alla quale sono riconducibili due ulteriori effetti: da un lato la corresponsione a favore dei lavoratori di una somma forfettaria denominata dai rinnovi una tantum, e dall'altro lo scivolamento, in genere di un semestre, della data di scadenza del ccnl, con conseguente proroga della scadenza contrattuale sia per la parte economica che per quella normativa.

Il periodo di vacatio nel quale il ccnl scaduto ha continuato ad esercitare una sorta di ultrattività è di due mesi (rinnovo lavanderie), di tre mesi (rinnovi tessile-abbigliamento, calzature, pelli e cuoio, giocattoli, spazzole, penne e matite, occhiali, legno, piastrelle e ceramiche), di quattro mesi (vetro), di sei mesi (metalmeccanici, edili, laterizi) e infine di sette mesi (cemento, calce e gesso, lapidei).

La più o meno lunga vacanza, temporale incide, come si vedrà tra breve sulla stessa determinazione di "indennità" qualificate come una tantum e destinate a compensare la soluzione di continuità verificatasi in quasi tutti i rinnovi. Gli unici rinnovi in cui non si è avuta soluzione di continuità sono quelli degli alimentaristi che, essendo stati stipulati pochi giorni dopo la data della scadenza naturale della parte economica, non hanno avuto un vuoto contrattuale.

Per quanto riguarda la durata del rinnovo, come è noto essa dovrebbe essere biennale. In realtà se si considera come tempo di vigenza contrattuale quello compreso tra data della stipula e data di scadenza, non si segnalano enormi scostamenti poiché se il rinnovo ha indicato la decorrenza in una data di poco successiva alla stipula la durata del rinnovo stesso è di 24 mesi (edili Ance e Intersind, laterizi, cemento, calce e gesso, lapidei) o di 26 mesi (edili Confapi), fino ad un massimo di 27 mesi (tessile abbigliamento ecc.). In tutti questi rinnovi, tuttavia, vi è esplicitata la clausola relativa alla proroga della scadenza del ccnl quadriennale che acquista, quindi, una forma di espansione temporale.

Nei casi in cui, invece, il rinnovo biennale ha fissato una data di decorrenza anticipata rispetto a quella di stipula la durata del rinnovo è esattamente di 24 mesi (metalmeccanici, alimentaristi, grafici ed editoria), ma per il rinnovo dei metalmeccanici si è avuta la clausola di proroga poiché l'accordo è stato stipulato sette mesi dopo la scadenza naturale del ccnl precedente.

Come si vede, dai rinnovi citati non sembra emergere una dilatazione dei tempi di vigenza contrattuale, in realtà l'effettiva durata del rinnovo, con conseguenti effetti riflessi in termini di proroga della durata del ccnl quadriennale, può e deve essere desunta considerando quale data iniziale quella che il ccnl quadriennale indicava come scadenza della parte economica: in questi casi, infatti, il tempo compreso tra data di scadenza fissata dal ccnl quadriennale e data di scadenza fissata dal

rinnovo biennale passa dagli ortodossi 24 mesi a 30 mesi (tessile-abbigliamento-calzature, metalmeccanici, edili, laterizi, cemento, calce e gesso, legno), 29 mesi per vetro, 31 mesi per lapidei.[5]

Questo significa che il principio della durata biennale del rinnovo economico, in queste categorie, più che essere negato, ha trovato un adattamento rispetto alle concrete modalità di svolgimento della negoziazione. Ciò che, invece, è opportuno segnalare è come le clausole di proroga dell'efficacia temporale del ccnl quadriennale in realtà determinano una ultrattività della parte normativa e non di quella economica, che viene invece rinnovata proprio dall'accordo biennale che contiene la clausola di proroga. In tal modo si dilatano i tempi di effettiva applicazione della parte normativa, ma si allungano anche i tempi del rinnovo stesso con una "sforatura" dei tempi di durata del ccnl quadriennale e di quello biennale in difformità rispetto ai principi fissati nel Protocollo del luglio 1993 e integralmente accolti nella contrattazione di categoria.

Hanno, invece, una durata inferiore ai 24 mesi i rinnovi di piastrelle e ceramiche. Nel caso delle ceramiche ha inciso il nuovo assetto associativo delle imprese di questo settore, con la confluenza, dal 1° gennaio 1997, della Federceramica, firmataria del ccnl 12 ottobre 1994 per gli addetti all'industria delle ceramiche e degli abrasivi, in Federchimica. Questo ha comportato la confluenza del settore nell'area del ccnl dell'industria chimica, anche se il processo si è realizzato compiutamente in occasione della scadenza del ccnl chimica (31 dicembre 1997).

La categoria delle piastrelle, invece, conserva un proprio contratto e ha determinato una durata complessiva dell'accordo biennale in 21 mesi, se si considera quale termine iniziale quello della scadenza della parte economica, o in 18 mesi, se si considera quale termine iniziale la data di decorrenza: in entrambe le ipotesi di computo, tuttavia, il rinnovo ha una durata inferiore rispetto ai 24 mesi tipici dell'accordo biennale.

---

5 Non si rileva, invece, un allungamento della vigenza contrattuale nei rinnovi lavanderie, alimentaristi e grafici ed editoria per i quali o le procedure di rinnovo hanno avuto tempi brevi e tali da non dilatare la vigenza del ccnl precedente o la decorrenza del rinnovo è stata anticipata in modo da non determinare una interruzione temporale con il ccnl precedente.

2. Molti rinnovi del settore tessile-abbigliamento-calzature sia delle grandi che delle piccole e medie imprese, rimarcano la positività degli osservatori, ove già costituiti, quali strumenti di acquisizione delle informazioni idonee che devono essere messe a disposizione delle parti contraenti nell'ambito della ricerca "di una razionalizzazione delle relazioni contrattuali". A tal fine i contraenti ritengono essenziale che siano predisposte indagini sulle retribuzioni e sull'occupazione del settore tramite idonea rilevazione su un campione di riferimento ampio, calibrato e rappresentativo dell'intero universo delle imprese e degli occupati.

Ancora nel settore del tessile-abbigliamento-calzature i rinnovi contengono, sebbene sotto forma di scambi di lettere, un impegno delle organizzazioni datoriali e di quelle dei lavoratori a promuovere lo sviluppo delle esperienze partecipative, costituendo un gruppo di lavoro paritetico "al più elevato livello rappresentativo" delle due parti con il compito, sostanzialmente, di accelerare i processi partecipativi, promuovendo le opportune iniziative per dare attuazione a quanto il ccnl quadriennale ha previsto in materia di relazioni industriali - e in special modo garantendo la funzionalità dell'osservatorio congiunturale e strutturale del tessile-abbigliamento - e promuovendo iniziative di formazione destinate ai soggetti interessati ad esperienze partecipative e di contrattazione aziendale basate sulle nuove regole.

Infine, per prevenire eventuali applicazioni non conformi della normativa contrattuale in materia di contrattazione aziendale, nei rinnovi del tessile-abbigliamento-calzature le organizzazioni sindacali e quelle datoriali si impegnano ad esaminare "ai massimi livelli di rappresentanza" i casi di palese violazione delle norme sulla contrattazione di secondo livello che potranno essere loro sottoposti dalla contrapposta parte firmataria del ccnl.

In sede di rinnovo biennale, si è colta l'occasione per integrare anche le competenze degli organismi paritetici già costituiti, in questo senso vedi il rinnovo grafici ed editoria Confindustria Intersind che affida all'osservatorio nazionale un ulteriore tema di esame relativo alla rilevazione degli ambiti di mercato delle aziende artigianali e delle aziende industriali di pari dimensione per valutare l'incidenza delle diverse discipline contrattuali sulle condizioni della concorrenza.

In materia di assetti contrattuali e di competenze della contrattazione di secondo livello, in tutti i rinnovi biennali dei metalmeccanici (Federmeccanica, Assistal, Intersind e Unionmeccanica) le parti stipulanti hanno ribadito "specificamente" il principio di non sovrapponibilità nell'anno dei cicli negoziali, ivi comprese le relative erogazioni iniziali. Si riconferma anche che la contrattazione aziendale avente contenuto economico, secondo quanto previsto dal Protocollo del luglio 1993, dovrà riguardare esclusivamente erogazioni legate a risultati conseguiti attraverso la realizzazione di programmi concordati tra le parti. Per garantire il rispetto di tali criteri gli stipulanti si impegnano ad attivare, su richiesta di una delle parti firmatarie del ccnl, una sessione di esame congiunto, finalizzata al superamento della controversia, a livello territoriale ed eventualmente nazionale: tale sessione dovrà, nel suo complesso, esaurirsi entro un termine abbastanza breve (20 giorni).

Anche i rinnovi dell'edilizia Aniem e Ance Intersind riconfermano la clausola del ccnl secondo la quale la contrattazione integrativa territoriale dovrà avere ad oggetto le materie "specificatamente" indicate dal ccnl; inoltre, solo per il rinnovo Ance Intersind, nel caso in cui gli accordi locali pongano in essere clausole difformi rispetto alla regolamentazione nazionale esse non avranno efficacia realizzandosi, quindi, una sorta di disconoscimento dell'operato delle articolazioni locali.

Il rinnovo biennale è stato l'occasione per avviare, su richiesta delle organizzazioni sindacali stipulanti, l'istituzione di un contributo per assistenza contrattuale denominato "quota di sottoscrizione per il rinnovo contrattuale".[6] Tale quota, di entità differenziata tra lavoratori iscritti alle organizzazioni stipulanti e lavoratori non iscritti ad alcuna associazione, ha l'evidente funzione di garantire un flusso di finanziamento aggiuntivo rispetto a quello derivante dalle quote associative e, comunque, di ripartire tra tutti coloro i quali beneficiano delle utilità rinvenienti dall'attività contrattuale i costi sostenuti dall'associazione sindacale firmataria del ccnl.

6 La clausola è presente nei rinnovi: tessile abbigliamento Federtessile e Uniontessile, calzature Anci, pelli e cuoio Aimpes, giocattoli Assogiocattoli, spazzole penne e matite Assospazzole e Assoscrittura, lavanderie, occhiali Anfao. Sostanzialmente la clausola è presente in tutti i rinnovi biennali del settore tessile-abbigliamento-calzature stipulati dalle associazioni datoriali aderenti alla Confindustria, essa è invece assente nei rinnovi dello stesso settore, stipulati dall'Uniontessile-Confapi, con la sola eccezione di quello per le piccole e medie imprese del tessile-abbigliamento.

Caratteristica della quota di sottoscrizione contrattuale è la volontarietà della stessa, in quanto i lavoratori che intendono versarla devono manifestare esplicita volontà in tal senso tramite comunicazione scritta all'azienda. Questa previsione taglia alla radice e consente di superare i dubbi circa la legittimità di tale istituto, specie in riferimento a clausole contrattuali che assoggettavano direttamente i lavoratori iscritti e non iscritti alla trattenuta per contributo di assistenza contrattuale e consentivano agli stessi solo di manifestare il proprio dissenso rifiutando esplicitamente, e mediante comunicazione scritta entro un termine temporale definito, di versare tale contributo.

L'omessa comunicazione, secondo il tenore della clausola introdotta dai rinnovi biennali, non potrà, invece, far sorgere a carico dei lavoratori, siano essi iscritti che non iscritti all'organizzazione sindacale stipulante il ccnl, alcun obbligo di versamento della quota stessa.

2. Nel biennio considerato si sono avuti accordi che disciplinano contrattualmente istituti legali già preesistenti, ma rinnovati e istituti legali nuovi. Questo è avvenuto sia in sede di rinnovo biennale sia con accordo avente quale oggetto esclusivo la disciplina di questi istituti. Rinnovi biennali[7] e accordi ad hoc[8] si sono, infatti, occupati in primo luogo dell'apprendistato: la materia, in realtà, è sempre stata oggetto di contrattazione collettiva, ma la rinegoziazione dell'istituto è da imputare da un lato alla rivitalizzazione che le parti sociali hanno inteso attribuire a questo contratto già con il Patto per il lavoro del 24 settembre 1996 e dall'altro alla necessità di adattare la disciplina contrattuale alle modifiche introdotte dalla legge 24 giugno 1997, n. 196.

Il Patto per il lavoro ha manifestato una rinnovata attenzione nei confronti del contratto di apprendistato che viene valorizzato per la componente formativa in vista di una più diffusa utilizzazione dello stesso da parte delle imprese in funzione occupazionale. La legge 196/97 ha, per molti versi, ridefinito la fattispecie facendo leva proprio sugli elementi formativi che diventano parte essenziale e strutturale del rapporto stesso.

---

7 La materia è stata innovata in sede di rinnovo biennale dal contratto dei grafici ed editoriali Confindustria e Confapi e degli alimentaristi Confapi.

8 La materia è stata, invece, oggetto di accordo autonomo e integrativo della disciplina del ccnl da parte delle seguenti categorie: metalmeccanici Intersind e Confapi, alimentaristi Confindustria, tessili-abbigliamento Federtessile e Uniontessile.

Infatti secondo l'articolo 16 della legge 196/97 per i contratti di apprendistato stipulati dopo un anno dall'entrata in vigore della legge stessa, la partecipazione degli apprendisti alle iniziative di formazione esterna all'azienda e previste dai contratti collettivi nazionali diviene per molti versi obbligatoria poiché solo in presenza di tale partecipazione potranno essere concesse le agevolazioni contributive. Inoltre con decreto ministeriale sono definiti i contenuti formativi delle iniziative di formazione destinate agli apprendisti, che dovranno riguardare anche la disciplina del rapporto di lavoro, l'organizzazione del lavoro e le misure di prevenzione per la tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro, mentre l'impegno formativo per l'apprendista deve essere di norma pari a 120 ore annue (con un impegno ridotto per i soggetti in possesso del titolo di studio post-obbligo o di attestato di qualifica professionale idonei rispetto all'attività da svolgere). In via sperimentale, inoltre, potranno essere concesse agevolazioni contributive per i lavoratori impegnati in qualità di tutor nelle iniziative formative e per i titolari di imprese artigiane che svolgano la stessa funzione di tutor.

Ulteriore intervento della legge incide sui limiti di età per gli apprendisti. In primo luogo si prescrive che in tutti i settori di attività potranno essere assunti giovani di età non inferiore a 16 anni, elevando così di un anno il precedente limite, anche se, fino alla modificazione dei limiti di età per l'adempimento degli obblighi scolastici, continueranno a potersi assumere quali apprendisti coloro i quali abbiano compiuto i 14 anni e abbiano adempiuto agli obblighi scolastici. In secondo luogo la legge ha elevato il limite massimo di età che passa da 20 a 24 anni (fino a 26 anni nelle aree di cui agli obiettivi 1 e 2 del regolamento Cee n. 2081/93).

Qualora l'apprendista sia portatore di handicap, i limiti di età sono elevati di due anni. Da ultimo la legge rinvia alla contrattazione collettiva nazionale per la determinazione dei limiti di durata dell'apprendistato, anche se stabilisce che in ogni caso il contratto di apprendistato non potrà avere una durata inferiore ai 18 mesi e superiore ai 4 anni.

La disciplina legislativa, nel rinviare alla contrattazione collettiva, ha fornito a questa l'opportunità di adattare la previgente normazione contrattuale, specie in materia di articolazione della durata del rapporto in riferimento al livello di professionalità da acquisire. Più nello specifico i rinnovi del 1997-1998 che hanno disciplinato il contratto di appren-

distato,[9] pur prendendo atto che la nuova disciplina contrattuale è la concreta attuazione di quanto definito nel Patto per il lavoro del settembre 1996, spesso già in premessa sottolineano come il presupposto per l'avvio della nuova disciplina sia costituito dalla definizione di un quadro normativo che garantisca il finanziamento di tutti gli oneri relativi all'attività di formazione (ccnl metalmeccanici Intersind e Confapi).

Poiché l'apprendistato è finalizzato all'acquisizione di una qualifica professionale specifica, i due ccnl dei metalmeccanici hanno previsto che le qualifiche conseguibili con questo particolare rapporto di lavoro siano articolate in due specifici livelli in funzione del loro contenuto professionale. Il primo livello comprende le professionalità definite dalla declaratoria relativa alla terza categoria e il secondo livello quelle definite dalla declaratoria relativa alla quarta categoria. In merito alla durata del tirocinio, i ccnl dei metalmeccanici prescrivono che per l'acquisizione del primo livello di professionalità la durata è di 30 mesi, mentre per il secondo livello è di 4 anni.

Ulteriore innovazione rispetto alla disciplina contrattuale previgente riguarda le modalità e la quantità della formazione da impartire all'apprendista. Per i rinnovi dei metalmeccanici, per completare l'addestramento dell'apprendista sono previste 160 ore annue retribuite e destinate alla formazione teorico-pratica, mentre ulteriori 40 ore annue dovranno essere destinate all'insegnamento pratico e computate nell'orario di lavoro.

Le ore complessive di formazione e insegnamento pratico potranno anche essere distribuite diversamente nell'arco della durata del contratto di apprendistato. Inoltre la formazione teorico-pratica, se effettuata nella sede aziendale, dovrà essere realizzata al di fuori dei locali destinati all'attività produttiva, mentre le ore destinate all'insegnamento pratico dovranno necessariamente essere svolte in azienda con l'obiettivo di creare un collegamento tra la formazione teorico-pratica e l'addestramento al lavoro per affiancamento. A tal fine, il datore di lavoro dovrà individuare un tutor, scelto tra i dipendenti dell'impresa tenendo

9 I rinnovi considerati sono: metalmeccanici Confapi 6 febbraio 1997; metalmeccanici Intersind 10 marzo 1997; alimentari Confapi 8 gennaio 1998; alimentari Confindustria 15 settembre 1998; grafica ed editoria Confindustria 15 aprile 1998; grafica ed editoria Confapi 16 marzo 1998; tessile abbigliamento Federtessile 28 luglio 1998; tessile abbigliamento e settori vari Uniontessile 26 maggio 1998.

conto della loro qualificazione e del loro livello di inquadramento che di norma dovrà essere di un livello superiore o almeno pari rispetto a quello in cui il giovane potrà essere inquadrato al termine del contratto di apprendistato. Inoltre il tutor potrà essere lo stesso imprenditore.

Infine, e di norma ogni anno, l'azienda farà pervenire alla commissione paritetica territoriale per la formazione professionale un rapporto completo in merito agli apprendisti assunti e alla relativa formazione effettuata. Identico rapporto dovrà essere consegnato alle rappresentanze sindacali unitarie.

I due rinnovi degli alimentaristi (8 gennaio 1998 quello Confapi e 15 settembre 1998 quello Confindustria) hanno introdotto piccoli adattamenti alla disciplina contrattuale dell'apprendistato che viene integrata o modificata in materia di durata (in riferimento alle mansioni di destinazione dell'apprendista) e di percentuali di retribuzione da corrispondersi all'apprendista (in relazione alla progressione temporale del rapporto). Le parti contraenti il ccnl alimentaristi Confindustria, al fine di rendere contrattualmente applicabili le norme sull'apprendistato contenute nella legge 196/97, hanno costituito una specifica commissione con il compito di individuare i contenuti di formazione da realizzarsi all'esterno e all'interno delle imprese.

La stessa commissione, formata da rappresentanti ed esperti delle parti, dovrà provvedere alla predisposizione dei necessari contenuti formativi per gruppi di profili professionali omogenei, tenendo conto della correlazione tra i titoli di studio in possesso dei giovani da formare e il profilo professionale da conseguire. Il ccnl, comunque, sfrutta l'opportunità fornita dalla legge 196 di ridurre il periodo di formazione nel caso in cui il titolo di studio o l'attestato di qualifica professionale posseduti dai giovani siano idonei rispetto all'attività da svolgere e le parti, in questo caso, ritengono che il periodo debba essere ridotto di un terzo. Il ccnl alimentaristi Confapi, infine, ha previsto che il tutor nelle iniziative formative possa essere:

a. un lavoratore dell'azienda di livello non inferiore a quello finale dell'apprendista;

b. il titolare dell'azienda;

c. un consulente esterno con comprovate esperienze professionali.

I ccnl del tessile abbigliamento del 26 maggio 1998 per le aziende aderenti all'Uniontessile e del 28 luglio 1998 per quelle aderenti alla Federtessile hanno riformato la disciplina contrattuale in materia di apprendistato rinviando a, e per molti versi recependo, quanto disposto dall'articolo 16 della legge 196/97 e dalle successive disposizioni ministeriali (specie il dm 8 aprile 1998 in materia di contenuti formativi dell'attività di formazione per gli apprendisti). Premesso che le parti attribuiscono grande importanza all'istituto dell'apprendistato come strumento che può contribuire ad elevare i livelli occupazionali attraverso una più estesa qualificazione professionale da realizzarsi in tutte le aree del territorio nazionale (ccnl Federtessile), la disciplina legale è stata adattata alle specificità categoriali. Così in merito alle qualifiche conseguibili tramite l'apprendistato per il ccnl Federtessile il contratto di apprendistato può riguardare le categorie operaie, intermedie e impiegatizie ed è ammesso per tutte le mansioni dei livelli dal secondo al settimo, con esclusione quindi del più basso (il primo) e del più elevato (l'ottavo). Per il ccnl Uniontessile, invece, la disposizione è meno chiara poiché si prevede in primo luogo che le qualifiche professionali acquisibili possono essere solo operaie e impiegatizie, senza inclusione degli intermedi, in secondo luogo le qualifiche conseguibili sono articolate in due tipologie collegate al loro contenuto professionale.

La prima tipologia comprende solo le professionalità definite dalla declaratoria relativa al secondo livello contrattuale, mentre tutti gli altri livelli superiori al secondo sono ricompresi nella seconda tipologia. La distinzione, in realtà, è funzionale alla diversa durata massima del tirocinio che, in entrambi i ccnl del tessile abbigliamento, è fissato in 30 mesi per la prima tipologia di professionalità (secondo livello) e in 48 mesi per la seconda tipologia (professionalità superiori al secondo livello). La prevista durata di 30 mesi per il conseguimento di professionalità semplici ed elementari quali quelle definite dalla declaratoria del secondo livello, in realtà non sembra giustificata dalle difficoltà di conseguimento delle professionalità di un basso livello di inquadramento, quanto dalla volontà delle parti contraenti di godere di un diverso e più favorevole regime contributivo per un periodo più lungo di quello effettivamente necessario per il conseguimento delle professionalità del secondo livello.

Per quanto riguarda il trattamento retributivo degli apprendisti è da segnalare come, mentre il ccnl Uniontessile prevede che per la prima metà del periodo di apprendistato sia corrisposto l'89% dell'elemento retributivo nazionale del livello corrispondente e per la seconda metà il 91% dello stesso elemento retributivo nazionale, il ccnl Federtessile non solo segmenta il periodo di apprendistato in tre parti ai fini della retribuzione, che viene fissata nell'80% per il primo terzo, 90% per il secondo terzo e 100% per l'ultimo terzo del periodo, ma introduce una sorta di "gabbia salariale" per gli apprendisti delle aree meridionali.

Infatti secondo il ccnl Federtessile nelle aree di cui all'obiettivo 1 del regolamento Cee n. 2081/93 del 20 luglio 1993 (regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia), la retribuzione degli apprendisti è stabilita in misura diversa e inferiore rispetto a quella del restante territorio nazionale: per il primo terzo del periodo di apprendistato la retribuzione è pari al 70% dell'elemento retributivo nazionale del livello corrispondente, per il secondo terzo l'80% e per l'ultimo terzo del periodo il 90%. Come è evidente per gli apprendisti assunti nelle aree meridionali, come stabilito dalle parti stipulanti, vi è uno sconto contrattuale che comporta l'erogazione di una retribuzione non solo inferiore rispetto a quella degli apprendisti assunti dalle aziende aderenti alla Federtessile nelle restanti regioni del paese (70% invece dell'80% nel primo terzo del periodo, 80% invece del 90% nel secondo terzo e 90% invece del 100% nell'ultimo terzo), ma inferiore anche rispetto a quella che viene corrisposta dalle aziende aderenti all'associazione delle piccole e medie imprese del tessile e dell'abbigliamento (Uniontessile).

Se si considera quale parametro retributivo di riferimento l'Ern (elemento retributivo nazionale) in vigore dal 1° agosto 1998 (data di entrata in vigore del ccnl in commento) e relativo ai livelli conseguibili dagli apprendisti, si può evidenziare (vedi tavola in questa pagina) in termini quantitativi la differenza retributiva mensile intercorrente tra apprendisti assunti nelle regioni meridionali e ai quali si applicano i trattamenti indicati nelle colonne 6-8 e apprendisti assunti nel restante territorio nazionale (colonne 3-5). Le colonne 9-11 indicano la riduzione retributiva mensile (pari al 10% dell'Ern) che per tutto il periodo di durata dell'apprendistato non viene riconosciuta agli apprendisti delle aree meridionali. Inoltre, come stabilito dal ccnl Federtessile, la regola-

mentazione dell'apprendistato concordata non è suscettibile di modifica con accordi di carattere territoriale per le aree ad obiettivo 1 e, limitatamente alle percentuali di commisurazione delle quote di retribuzione di cui trattiamo, nei territori oggetto di contratti di area di cui all'articolo 2, comma 203, lettera f della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Tavola relativa alle retribuzioni per gli apprendisti dipendenti da aziende tessili e abbigliamento Federtessile

1 Livelli	2 Em 1.8.1998	3 primo terzo 80%	4 secondo terzo 90%	5 ultimo terzo 100%	6 primo terzo 70%	7 secondo terzo 80%	8 ultimo terzo 90%	9 differenza (3-6)	10 differenza (4-7)	11 differenza (5-8)
7°	2.464.000	1.971.200	2.217.600	2.464.000	1.724.800	1.971.200	2.217.600	246.400	246.400	246.400
6°	2.283.000	1.826.400	2.054.700	2.283.000	1.598.100	1.826.400	2.054.700	228.300	228.300	228.300
5°	2.134.000	1.707.200	1.920.600	2.134.000	1.493.800	1.707.200	1.920.600	213.400	213.400	213.400
4°	2.005.000	1.604.000	1.804.500	2.005.000	1.403.500	1.604.000	1.804.500	200.500	200.500	200.500
3°	1.924.000	1.539.200	1.731.600	1.924.000	1.346.800	1.539.200	1.731.600	192.400	192.400	192.400
2°	1.843.000	1.474.400	1.658.700	1.843.000	1.290.100	1.474.400	1.658.700	184.300	184.300	184.300

Infine i due ccnl grafica ed editoria Confindustria e Confapi del 15 aprile 1998 e del 16 marzo 1998 da un lato confermano la normativa contrattuale già vigente e dall'altro in materia di formazione esterna e di tutor si limitano ad una scarna disciplina in attesa dell'emanando dm (pubblicato sulla "Gazzetta ufficiale" del 14 maggio 1998).

La seconda area tematica oggetto di accordo biennale e di accordi ad hoc riguarda il lavoro temporaneo o interinale.[10] Come è noto, il contratto di fornitura di lavoro temporaneo è stato introdotto nell'ordinamento italiano con la legge 24 giugno 1997, n. 196. Tale legge negli articoli 1-11 ha dettato una disciplina legale che affida comunque ampi spazi alla contrattazione collettiva. Infatti, già in riferimento ai casi in cui si può concludere un contratto di fornitura di lavoro temporaneo, la legge attribuisce al contratto collettivo nazionale della categoria di appartenenza dell'impresa utilizzatrice la possibilità di individuare casi

10 La materia è oggetto dei seguenti accordi: alimentari Confapi 8 gennaio 1998; alimentari Confindustria 15 settembre 1998; grafica ed editoria Confindustria 15 aprile 1998; grafica ed editoria Confapi 16 marzo 1998; tessile abbigliamento e settori vari Uniontessile 26 maggio 1998.

specifici di ricorso al lavoro temporaneo oltre a quelli già fissati dalla legge: questi ultimi, come è noto, riguardano la temporanea utilizzazione in qualifiche non previste dai normali assetti produttivi aziendali e la sostituzione di lavoratori assenti (articolo 1, comma 2, lettere b e c).

I ccnl, riconfermando che il ricorso a lavoro temporaneo deve avvenire nei casi previsti dalla legge 196/97, stabiliscono un'ulteriore elencazione di casi nei quali è consentito il ricorso a questo contratto e che, in genere, sono riconducibili ad un aumento temporaneo e non programmabile delle attività. Secondo i ccnl, pertanto, il contratto di fornitura di lavoro temporaneo potrà aversi per:

a. necessità non programmabili connesse alla manutenzione straordinaria nonché al mantenimento e/o al ripristino della funzionalità e sicurezza degli impianti (ccnl alimentari Confapi);

b. assistenza specifica nel campo della prevenzione e sicurezza sul lavoro, in relazione a nuovi assetti organizzativi e/o produttivi e/o tecnologici (ccnl alimentari Confapi);

c. sostituzione di lavoratori temporaneamente assenti inidonei a svolgere le mansioni assegnate ai sensi del dlgs 626/94 (ccnl alimentari Confapi);

d. ritardi nella consegna di materie prime o di materiale di lavorazione, tali da incidere sulla normale organizzazione e/o programmazione del lavoro (ccnl alimentari Confapi);

e. adempimento di pratiche di natura tecnico-contabile-amministrativo-commerci, aventi carattere non ordinario o non prevedibile, che non sia possibile attuare con l'organico in servizio (ccnl alimentari Confapi; ccnl grafici Confapi);

f. esigenze di lavoro temporaneo per partecipare a fiere, mostre e mercati, per pubblicizzazione dei prodotti (ccnl alimentari Confapi);

g. punte di più intensa attività, cui non possa farsi fronte con il ricorso ai normali assetti produttivi aziendali, connesse a richieste di mercato derivanti dall'acquisizione di commesse o dal lancio di nuovi prodotti o anche indotte dall'attività di altri settori (ccnl tessile abbigliamento Uniontessile; ccnl alimentari Confindustria);

h. l'esecuzione di un'opera, di un servizio o di un appalto, definiti o predeterminati nel tempo e che non possono essere attuati ricorrendo unicamente ai normali assetti produttivi aziendali (ccnl tessile abbigliamento Uniontessile; ccnl alimentari Confindustria; grafici Confindustria);

i. l'esecuzione di particolari commesse che per la specificità del prodotto ovvero delle lavorazioni, richiedono l'impiego di professionalità e di specializzazioni diverse da quelle impiegate o che siano carenti sul mercato del lavoro locale (ccnl tessile abbigliamento Uniontessile; ccnl alimentari Confindustria);

l. esigenze produttive temporanee per le quali è consentito il ricorso al contratto a termine (ccnl alimentari Confindustria);

m. temporanea utilizzazione in qualifiche previste dai normali assetti produttivi aziendali, ma temporaneamente scoperte, per il periodo necessario al reperimento sul mercato del lavoro del personale occorrente (ccnl alimentari Confindustria; ccnl grafici Confindustria);

n. sperimentazione di nuovi modelli di orari di lavoro e di eventuali gestioni di riduzione dell'orario di lavoro concordati tra le parti aziendali (ccnl grafici Confapi);

o. aumento temporaneo delle attività (ccnl grafici Confindustria).

Ulteriore ipotesi presente solo nel ccnl degli alimentaristi Confapi riguarda la possibilità di ricorrere al lavoro temporaneo in tutti quei casi in cui, ai sensi della disciplina collettiva, sia possibile ricorrere al contratto a termine, ma non siano reperibili lavoratori, iscritti nelle liste di collocamento della sezione circoscrizionale territorialmente competente, disponibili all'assunzione a tempo determinato, con le caratteristiche professionali richieste dall'azienda.

Tutti i ccnl, inoltre, individuano esplicitamente le qualifiche di esiguo contenuto professionale per le quali non è consentito il ricorso a lavoro temporaneo e la quantità di lavoratori che potranno essere assunti con contratto di fornitura.

I prestatori di lavoro temporaneo "contemporaneamente" in forza presso un'impresa non potranno superare determinate soglie percentuali rispetto ai lavoratori occupati a tempo indeterminato nell'impresa uti-

lizzatrice,[11] con la precisazione (ccnl alimentari Confindustria, tessile abbigliamento Uniontessile) che la percentuale massima si riferisce solo ai lavoratori con contratto di lavoro temporaneo impiegati per le fattispecie contrattuali, ma non per quelle legali e che nel caso in cui il rapporto percentuale dia un numero inferiore a 10, resta ferma la possibilità di stipulare fino a 10 contratti di fornitura (ccnl alimentari Confindustria per il quale, quindi, anche le aziende con meno di 100 dipendenti potranno pur sempre utilizzare 10 lavoratori temporanei).

La disciplina contrattuale ha previsto anche le ipotesi di proroga del contratto di lavoro temporaneo e questo potrà avvenire una sola volta e per un periodo non superiore a quello inizialmente convenuto in tutte le ipotesi previste dal ccnl (ccnl alimentari Confapi, grafica ed editoria Confindustria e Confapi). Inoltre i ccnl si sono preoccupati di garantire anche ai lavoratori temporanei l'applicazione della disciplina aziendale in materia di premio di risultato demandando alla contrattazione aziendale il compito di individuare modalità e criteri per la determinazione e la corresponsione del premio (ccnl grafica ed editoria Confindustria, ccnl tessile abbigliamento Uniontessile, ccnl alimentari Confindustria).

Infine, in materia di procedure informative, i ccnl prevedono che preventivamente le aziende utilizzatrici comunichino alle Rsu o, in mancanza, alle organizzazioni sindacali territoriali aderenti alle associazioni sindacali firmatarie del ccnl, il numero, le qualifiche dei lavoratori utilizzati con contratto di lavoro temporaneo nonché la durata e i motivi (ccnl grafica ed editoria Confindustria; ccnl tessile abbigliamento Uniontessile; ccnl alimentari Confindustria). Annualmente, inoltre, l'azienda utilizzatrice fornirà alle Rsu o alle organizzazioni territoriali informazioni circa il numero e i motivi dei contratti di fornitura di lavoro temporaneo conclusi, la durata degli stessi, il numero e la qualifica dei lavoratori interessati (ccnl grafica ed editoria Confindustria e Confapi; ccnl tessile abbigliamento Uniontessile; ccnl alimentari Confindustria).

---

11 Le percentuali sono del 17% per il ccnl grafica ed editoria Confapi e del 13% per quello Confindustria, del 10% nel trimestre per il ccnl alimentari Confindustria; dell'8% nel trimestre per il ccnl tessile abbigliamento Uniontessile; le percentuali fissate dal ccnl alimentari Confapi sono più articolate poiché si riferiscono complessivamente al numero di lavoratori contemporaneamente in servizio con contratto di lavoro temporaneo e con contratto a termine: le percentuali sono del 25% per le aziende fino a 100 dipendenti, del 15% per quelle fino a 300 e del 10% per quelle con oltre 300 dipendenti.

3. Caratteristica comune dei rinnovi biennali considerati[12] è la previsione dell'erogazione di una somma corrisposta a titolo di una tantum (vedi tavola 3). Tali somme, di norma, sono rapportate al periodo più o meno lungo intercorso tra la data di scadenza della parte economica, come fissata dal ccnl quadriennale, e la data di decorrenza dei nuovi aumenti. Per quanto riguarda l'individuazione dei soggetti beneficiari, tutti i rinnovi prevedono che l'erogazione in questione venga corrisposta ai lavoratori in forza alla data di sottoscrizione dell'accordo biennale; l'entità della stessa è commisurata all'anzianità di servizio maturata nel periodo di vacatio contrattuale proprio di ogni categoria ed è generalmente, per usare una definizione contrattuale, "uguale per tutti i livelli" (come specifica il rinnovo metalmeccanici Unionmeccanica).

I rinnovi grafici ed editoria Confindustria e Confapi (tavola 4) sono, invece, gli unici che differenziano gli importi dell'una tantum in riferimento al livello di inquadramento. Ulteriore peculiarità di questi rinnovi è che gli importi dell'una tantum corrispondono esattamente al prodotto della prima rata di aumenti salariali mensili per il numero di mesi di vacanza contrattuale, garantendo così l'integrale copertura anche per il periodo intercorrente tra scadenza del precedente ccnl ed effettiva erogazione dei nuovi aumenti.

Il rinnovo metalmeccanici Unionmeccanica, infine, è l'unico a prevedere che, per i lavoratori con rapporto a tempo parziale, l'erogazione forfettaria venga riproporzionata in base al ridotto regime di orario di lavoro.

12 Dei 31 rinnovi biennali considerati solo 7 non prevedono l'erogazione di una tantum: i due rinnovi degli alimentaristi (Federalimentare e Unionalimentare) in realtà non l'hanno determinata poiché non vi è stata vacanza contrattuale tra scadenza del precedente ccnl e rinnovo. Lo stesso, tuttavia, non si è verificato per i rinnovi biennali edili (Ance e Aniem), legno e arredamento (Federlegno e Unionlegno) e lavanderie che, pur avendo fatto decorrere i nuovi aumenti con un lasso di tempo variabile tra i 6 e i 2 mesi dopo la scadenza del precedente ccnl, non hanno ritenuto opportuno determinare una qualche "copertura" per il periodo pregresso. Il rinnovo edili Ance Intersind, pur essendo stato siglato ben sei mesi dopo la scadenza del ccnl precedente, esplicitamente afferma che le parti contraenti concordano che con la stipula dell'accordo biennale "nulla è dovuto a titolo di vacanza contrattuale" e che per il periodo pregresso restano in vigore i minimi di paga base e di stipendio stabiliti dal ccnl scaduto.

Tavola 3 - Una tantum

Categorie	Importo	Rate	Periodo pregresso considerato	Periodo intercorrente tra le rate
Tessile-abbigliamento (Federtessile Uniontessile)	140.000[1]	1	3 mesi	–
Calzature (Anci Uniontessile)	140.000	1	3 mesi	–
Pelli e cuoio (Aimpes Uniontessile)	140.000	1	3 mesi	–
Giocattoli (Assogiocattoli Uniontessile)	140.000	1	3 mesi	–
Spazzole, penne e matite (Assospazzole Assoscrittura Uniontessile)	140.000	1	3 mesi	–
Occhiali (Anfao Uniontessile)	140.000	1	3 mesi	–
Metalmeccanici (Federmeccanica Intersind Unionmeccanica)	512.000	2	6 mesi	5 mesi
Laterizi (Andil, Assolaterizi, Assobeton)	250.000	2	6 mesi	3 mesi
Cemento, calce, gesso e malta (Federmaco)	280.000	1	7 mesi	–
Cemento, calce, gesso (Aniem)	400.000	3	7 mesi	3 mesi
Lapidei (Assomarmi)	250.000	2	7 mesi	3 mesi
Vetro (Assovetro)	300.000	2	4 mesi	2 mesi[2]
Ceramica (Federchimica)	200.000	1	3 mesi	–
Piastrelle (Assopiastrelle)	200.000	1	3 mesi	–
Grafici ed editoria (Confindustria)	[3]	1	3 mesi	–
Grafici ed editoria (Confapi)	[3]	1	3 mesi	–

[1] L'importo è di 70 mila lire per alcuni settori dei tessili vari (trecce e stringhe, juta, feltro e cappello di pelo e di lana, pelo per cappello, berretti e copricapo, fodere e marocchini, trecce e cappelli di paglia, spaghieri, tubetti per filatura, poliolefine tessile) e per le aziende terziste del Mezzogiorno.

[2] Tre mesi per il settore delle seconde lavorazioni del vetro e del vetro a soffio.

[3] Per gli importi di questa categoria vedi la tavola che segue.

Ulteriore previsione contenuta in alcuni rinnovi (tessile abbigliamento Federtessile e Uniontessile, calzature Anci e Uniontessile, pelle e cuoio Aimpes e Uniontessile, giocattoli Assogiocattoli e Uniontessile, spazzole, penne e matite Assospazzole, Assoscrittura e Uniontessile, occhiali Anfao e Uniontessile) è che l'importo dell'una tantum debba essere proporzionalmente ridotto in caso di assenze dal lavoro intervenute nel periodo considerato utile ai fini dell'erogazione e determinate da servizio militare, aspettativa, assenza facoltativa post partum, cassa

integrazione guadagni a zero ore. L'importo è altresì proporzionalmente ridotto in riferimento alla data di assunzione per i lavoratori che prendono servizio nel periodo di riferimento considerato utile per la maturazione dell'una tantum. Sono invece considerate utili ai fini della determinazione dell'importo le assenze dal lavoro intervenute nel periodo di riferimento per malattia, infortunio, gravidanza e puerperio e congedo matrimoniale che hanno dato luogo al pagamento di indennità a carico dell'istituto competente e di integrazione a carico delle aziende (metalmeccanici Federmeccanica, Intersind, Assital, Unionmeccanica, laterizi, cemento Federmaco e Aniem, lapidei).

Infine sono disciplinati anche gli effetti indiretti dell'una tantum poiché tutti gli accordi hanno precisato che questa è comprensiva dei riflessi sugli istituti contrattuali e legali diretti e indiretti e inoltre, in attuazione di quanto previsto dal secondo comma dell'articolo 2120 del codice civile, essa è esclusa dal computo del trattamento di fine rapporto.

Passando all'analisi degli aumenti retributivi determinati dai rinnovi biennali, elemento comune a tutti i rinnovi è la previsione di una frazionatura degli aumenti in più rate (in genere tre), secondo cadenze temporali spesso dilatate (vedi tavola 5). Nel complesso gli aumenti a regime si avranno dopo un periodo che varia tra i 12 mesi previsti dal rinnovo delle piastrelle e i 22 mesi del legno e arredamento Unionlegno.[13]

Il dato relativo alla scansione temporale delle rate, tuttavia, deve essere integrato con le specifiche previsioni di ogni rinnovo in merito all'entità percentuale delle stesse rate: il che può spiegare l'eventuale lungo lasso di tempo intercorrente tra prima e seconda rata (o come in altri casi tra seconda e terza). In altri termini, un lungo intervallo tra prima e seconda rata, come nel caso dei metalmeccanici, potrebbe essere giustificato dal fatto che le parti contraenti hanno deciso di erogare come prima rata il 50% del totale degli aumenti, mentre l'ultima rata - erogata dopo 21 mesi - costituisce solo il 10% del totale degli aumenti.

13 Non si considera il rinnovo della ceramica per i motivi esposti in precedenza circa la breve durata del rinnovo e la confluenza del settore nel comparto chimico.

Tavola 4 - Determinazione una tantum contratto grafici ed editoria Confindustria e Confapi

Gruppi professionali Confindustria	Una tantum	Livelli Confapi	Una tantum
Q	120.000	Quadri	118.800
AS	119.000	1	117.900
A	100.000	2	99.900
B1	93.000	3	93.000
B2	87.000	4	87.000
B3	81.000	5	81.000
C1	75.000	6	75.000
C2	66.000	7	64.200
D1	60.000	8	57.900
D2	54.000	9	54.000
E	48.000	10	48.000

Tavola 5 - Rinnovi biennali e aumenti retributivi, numero di rate e cadenze temporali delle stesse

Settori	Numero di rate	Mesi intercorrenti tra I e II rata	Mesi intercorrenti tra II e III rata	Numero mesi per aumenti a regime
Tessile-abbigliamento-calzature[1]	3	10	11	21
Lavanderie (industrie)	3	10	6	16
Metalmeccanico[2]	3	14	7	21
Edilizia (Ance e Aniem)	3	12	9	21
Laterizi (Andil, Assolaterizi, Assobeton)	3	9	12	21
Cemento, calce, gesso e malta (Federmaco e Aniem)	3	9	11	20
Lapidei (Assomarmi)	3	12	9	21
Legno e arredamento (Federlegno-Arredo)	3	12	9	21
Legno e arredamento (Unionlegno)	3	12	10	22
Vetro (Assovetro)	3	9	4	13
Piastrelle (Assopiastrelle)	3	9	3	12
Ceramica (Federchimica)	2	9	–	9
Alimentaristi (Federalimentare, Intersind e Unionalimentari)	2	14	–	14
Grafica ed editoria (Confindustria e Confapi)	3	12	3	15

[1] In questo settore sono ricompresi i rinnovi Confindustria e Confapi delle seguenti categorie: tessile, abbigliamento, calzature, pelli e cuoio, giocattoli, spazzole, penne e matite, occhiali; per le aziende terziste del Mezzogiorno del settore tessile e abbigliamento, tuttavia, gli aumenti andranno a regime dopo 24 mesi.

[2] In questo settore sono ricompresi i rinnovi metalmeccanici Federmeccanica, Intersind, Assistal, Unionmeccanica.

I rinnovi del settore tessile-abbigliamento-calzature[14] hanno determinato gli aumenti in misura totale compresa tra un minimo di lire 70 mila per il più basso livello di inquadramento e un massimo di lire 192 mila per il livello più elevato (per pelli e cuoio Aimpes l'aumento massimo è, invece, di lire 180 mila) (vedi tavole 6-11). Gli aumenti sono corrisposti in tre rate pari al 36,5% la prima, 32,3% la seconda e infine 31,2% la terza e ultima che sarà corrisposta sei mesi prima della scadenza del contratto. I rinnovi si sono avuti tutti nel mese di settembre 1997 e la prima rata di aumenti, per tutte le categorie del settore, è stata erogata il 1° ottobre dello stesso anno; la seconda rata, invece, è intervenuta 10 mesi dopo (1° agosto 1998), mentre l'ultima è stata corrisposta il 1° luglio 1999; nel complesso gli aumenti totali sono andati a regime dopo 20 mesi dal rinnovo.

Le aziende terziste nel Mezzogiorno del settore tessile e abbigliamento dovranno corrispondere gli aumenti sempre in tre rate, ma con una cadenza di 12 mesi tra ogni rata e l'ultima coinciderà con la scadenza del contratto.

In tutti i rinnovi del settore, sia in quelli stipulati da associazioni datoriali aderenti alla Confindustria che in quelli stipulati da associazioni aderenti alla Confapi, con uno scambio di lettere le parti contraenti hanno precisato che l'importo concordato quale aumento non implica il riconoscimento di una cifra convenzionale della retribuzione di riferimento, in quanto esso è il frutto di una valutazione di dati empirici disponibili, effettuata da ciascuna delle parti contraenti nell'ambito della propria autonomia negoziale.

Anche il rinnovo delle lavanderie industriali ha fissato degli aumenti di importo compresi, nei limiti massimi e minimi, tra le 192 mila e le 70 mila lire. La corresponsione degli aumenti è stata articolata in tre rate pari al 50, 30 e 20% dell'importo totale, con un intervallo tra le stesse di 10 e 6 mesi (tavola 12).

14 I rinnovi in questione sono: tessile e abbigliamento Federtessile e Uniontessile, calzature Anci e Uniontessile, pelli e cuoio Aimpes e Uniontessile, giocattoli Assogiocattoli e Uniontessile, spazzole, penne e matite Assospazzole, Assoscrittura e Uniontessile, occhiali Anfao e Uniontessile.

I tre rinnovi biennali dei metalmeccanici (Federmeccanica, Intersind e Unionmeccanica) hanno previsto aumenti secondo le scadenze e gli importi riportati nella tavola 13. L'erogazione è fissata in tre rate pari al 50, al 40 e al 10%. La prima consistente rata di aumenti ha efficacia retroattiva (i rinnovi sono stati stipulati il 4 febbraio 1997 e gli aumenti decorrono dal 1° gennaio 1997), anche se il rinnovo è intervenuto ben sette mesi dopo la scadenza del contratto precedente. Le parti contraenti hanno, inoltre, concordato di escludere, a partire dal 1° gennaio 1998, la gratifica natalizia/tredicesima mensilità dalla base di calcolo del trattamento di fine rapporto. L'intesa è tuttavia temporanea e in qualche modo sperimentale poiché le parti hanno già precisato che la stessa sarà sostituita da quanto sarà pattuito nel prossimo rinnovo del ccnl.

Per questa categoria i rinnovi hanno anche modificato la disciplina della trasferta. In realtà sull'istituto le parti già con il ccnl del 1994 avevano assunto l'impegno a definire in sede di rinnovo biennale gli incrementi dell'indennità giornaliera di trasferta per il biennio 1997-98 per l'oggettiva difficoltà a prevedere l'incremento del costo della vita per l'intero periodo di vigenza del ccnl quadriennale. Pur appartenendo questo istituto alla parte normativa del ccnl, come affermano le parti contraenti, lo stesso è stato disciplinato dal rinnovo biennale con una ripartizione del valore complessivo dell'indennità di trasferta in una quota per i pasti (lire 18.880 a partire dal 1° gennaio 1997 e lire 19.050 a partire dal 1° gennaio 1998) e una quota come partecipazione al costo del pernottamento (lire 19.650 a partire dal 1° gennaio 1997 e lire 20.450 a partire dal 1° gennaio 1998). Nel complesso l'indennità di trasferta intera è pari a lire 57.410 a partire dal 1° gennaio 1997 e in lire 58.550 a partire dal 1° gennaio 1998.

Mentre gli aumenti salariali fissati dai rinnovi del tessile-abbigliamento e del settore metalmeccanico, pur con alcuni leggeri scostamenti in riferimento alle cadenze di corresponsione per particolari sottosettori, sono nel complesso omogenei, i rinnovi del settore edile (edili, laterizi, cemento calce gesso e malta, lapidei, legno e arredamento) sono difficilmente riconducibili ad unità, in quanto permangono notevoli differenziazioni tra gli stessi. Le differenze rilevano non solo in termini quantitativi e in riferimento alla misura degli aumenti, ma anche in relazione alle cadenze delle corresponsioni e alla percentuale di aumento riconosciuta per ogni rata.

Tavola 6 - Rinnovo biennale Tessili e abbigliamento:[1] decorrenze, importi degli aumenti e nuovi minimi contrattuali

Livelli	1.10.1997	Nuovi minimi	1.8.1998	Nuovi minimi	1.7.1999 aumenti	Nuovi	Totale
8°	70.000	2.508.000	62.000	2.570.000	60.000	2.630.000	192.000
7°	62.000	2.409.000	55.000	2.464.000	52.000	2.516.000	169.000
6°	58.000	2.232.000	51.000	2.283.000	48.000	2.331.000	157.000
5°	52.000	2.088.000	46.000	2.134.000	45.000	2.179.000	143.000
4°	47.000	1.963.000	42.000	2.005.000	40.000	2.045.000	129.000
3°	44.000	1.885.000	39.000	1.924.000	37.000	1.961.000	120.000
2°	40.000	1.807.000	36.000	1.843.000	34.000	1.877.000	110.000
1°	26.000	1.641.000	23.000	1.664.000	21.000	1.685.000	70.000
			Viaggiatori e piazzisti Federtessile				
1ª cat.	53.000	2.097.000	47.000	2.144.000	44.000	2.188.000	144.000
2ª cat.	48.000	1.992.000	43.000	2.035.000	40.000	2.075.000	131.000

[1] La presente tavola è valida per le aziende del settore tessile abbigliamento aderenti sia alla Federtessile-Confindustria che all'Uniontessile-Confapi; inoltre per i settori trecce e stringhe, juta, feltro e cappello di pelo e di lana, pelo per cappello, berretti e copricapo, fodere e marocchini, trecce e cappelli di paglia, spaghieri, gli aumenti entrano in vigore il 1° dicembre 1997, il 1° dicembre 1998 e il 1° novembre 1999, mentre per i settori tubetti per filatura e poliolefine tessile gli aumenti entrano in vigore il 1° dicembre 1997, il 1° ottobre 1998 e il 1° luglio 1999, infine per le aziende terziste del Mezzogiorno gli aumenti entrano in vigore il 1° dicembre 1997, il 1° dicembre 1998 e il 1° dicembre 1999.

Tavola 7 - Rinnovo biennale Calzature:[1] decorrenza, importi degli aumenti e nuovi minimi contrattuali

Livelli	1.10.1997	Nuovi minimi	1.8.1998	Nuovi minimi	1.7.1999	Nuovi minimi	Totale aumenti
8°	70.000	2.528.000	62.000	2.590.000	60.000	2.650.000	192.000
7°	62.000	2.363.000	55.000	2.418.000	52.000	2.470.000	169.000
6°	58.000	2.137.000	51.000	2.188.000	48.000	2.236.000	157.000
5°	52.000	2.045.000	46.000	2.091.000	45.000	2.136.000	143.000
4°	47.000	1.963.000	42.000	2.005.000	40.000	2.045.000	129.000
3°	44.000	1.885.000	39.000	1.924.500	37.000	1.961.000	120.000
2°	40.000	1.807.000	36.000	1.843.000	34.000	1.877.000	110.000
1°	26.000	1.641.000	23.000	1.664.000	21.000	1.685.000	70.000

[1] La presente tavola è valida per le aziende del settore calzaturiero aderenti sia all'Anci-Confindustria che all'Uniontessile-Confapi.

Tavola 8 - Rinnovo biennale Pelli e cuoio:[1] decorrenza, importi degli aumenti, parametri e nuovi minimi contrattuali

Livelli	Par. 30.9.1997	1.10.1997	Nuovo Emc[2]	Par.	1.8.1998	Nuovo Emc[2]	Par.	1.7.1999	Nuovo Emc[2]	Par	Totale aumenti
6°	142	62.000	2.355.000	143	60.000	2.415.000	145	58.000	2.473.000	147	180.000
5°	128	58.000	2.124.000	129	51.000	2.175.000	131	51.000	2.226.000	122	160.000
4°S	120	52.000	1.993.000	121	46.000	2.039.000	122	45.000	2.084.000	124	143.000
4°	119	47.000	1.964.000	120	42.000	2.006.000	120	40.000	2.046.000	121	129.000
3°	114	44.000	1.890.000	115	39.000	1.929.000	116	37.000	1.966.000	117	120.000
2°	109	40.000	1.809.000	110	36.000	1.845.000	111	34.000	1.879.000	110	110.000
1°	100	26.000	1.642.000	100	23.000	1.665.000	100	21.000	1.686.000	100	70.000

[1] La presente tavola è valida per le aziende del settore pelli e cuoio aderenti sia all'Aimpes-Confindustria che all'Uniontessile-Confapi.

[2] Elemento retributivo nazionale conglobato.

Tavola 9 - Rinnovo biennale Giocattoli:[1] decorrenza, importi degli aumenti e nuovi minimi contrattuali

Livelli	1.10.1997	Nuovi minimi	1.8.1998	Nuovi minimi	1.7.1999	Nuovi minimi	Totale aumenti
7°	70.000	1.421.000	62.000	1.483.000	60.000	1.543.000	192.000
6°	62.000	1.223.000	55.000	1.278.000	52.000	1.330.000	169.000
5°	58.000	1.112.000	51.000	1.163.000	48.000	1.211.000	157.000
4°S	52.000	1.006.000	46.000	1.052.000	45.000	1.097.000	143.000
4°	47.000	975.000	42.000	1.017.000	40.000	1.057.000	129.000
3°	44.000	892.000	39.000	931.000	37.000	968.000	120.000
2°	40.000	824.000	36.000	860.000	34.000	894.000	110.000
1°	26.000	670.000	23.000	693.000	21.000	714.000	70.000

[1] La presente tavola è valida per le aziende del settore giocattoli, giochi, hobby e modellismo, ornamenti natalizi e articoli per la prima infanzia aderenti sia all'Assogiocattoli-Confindustria che all'Uniontessile-Confapi.

Tavola 10 - Rinnovo biennale Spazzole, penne e matite[1] - Assospazzole, Assoscrittura: decorrenza, importi degli aumenti e nuovi minimi contrattuali

Livelli	1.10.1997	Nuovi minimi	1.8.1998	Nuovi minimi	1.7.1999	Nuovi minimi	Totale aumenti
7°	70.000	1.361.000	62.000	1.423.000	60.000	1.483.000	192.000
6°	62.000	1.150.000	55.000	1.205.000	52.000	1.257.000	169.000
5°	58.000	1.048.000	51.000	1.099.000	48.000	1.147.000	157.000
4°S	52.000	961.500	46.000	1.007.000	45.000	1.052 500	143.000
4°	47.000	930.500	42.000	972.500	40.000	1.012.500	129.000
3°	44.000	851.000	39.000	890.000	37.000	927.000	120.000
2°	40.000	784.000	36.000	820.500	34.000	854.500	110.000
1°	26.000	635.000	23.000	658.000	21.000	679.000	70.000

[1] La presente tavola è valida per le aziende del settore spazzole, penne e matite aderenti sia all'Assospazzole, Assoscrittura-Confindustria che all'Uniontessile-Confapi.

Tavola 11 - Rinnovo biennale Occhiali:[1] decorrenza, importi degli aumenti e nuovi minimi contrattuali

Livelli	1.10.1997	Nuovi minimi	1.8.1998	Nuovi minimi	1.7.1999	Nuovi minimi	Totale aumenti
6°	70.000	1.355.000	62.000	1.417.000	60.000	1.477.000	192.000
5°	62.000	1.135.000	55.000	1.190.000	52.000	1.242.000	169.000
4°S	52.000	1.016.000	46.000	1.062.000	45.000	1.107.000	143.000
4°	47.000	949.000	42.000	991.000	40.000	1.031.000	129.000
3°	44.000	869.500	39.000	908.500	37.000	945.500	120.000
2°	40.000	795.000	36.000	831.000	34.000	865.000	110.000
1°	26.000	635.000	23.000	658.000	21.000	679.000	70.000

[1] La presente tavola è valida per le aziende del settore occhiali aderenti sia all'Anfao-Confindustria che all'Uniontessile-Confapi: l'unica avvertenza è che per i dipendenti delle imprese aderenti all'Uniontessile inquadrati nel 5° livello i minimi alle scadenze indicate sono inferiori di lire mille rispetto alle cifre riportate nella tavola.

Tavola 12 - Rinnovo biennale Lavanderie – Assolavanderie, Federlav: decorrenza e importi degli aumenti

Livelli	1.9.1997	1.7.1998	1.1.1999	Totale aumenti
7°	96.000	57.600	38.400	192.000
6°	84.500	50.700	33.800	169.000
5°S	75.000	45.000	30.000	150.000
5°	67.500	40.500	27.000	135.000
4°	61.500	36.900	24.600	123.000
3°	56.500	33.900	22.600	113.000
2°	51.500	30.900	20.600	103.000
1°	35.000	21.000	14.000	70.000

Tavola 13 - Rinnovo biennale Metalmeccanici:[1] decorrenze, importi degli aumenti, livelli retributivi mensili e parametri

A	B	C	1.1.1997	Nuovo minimo	Par.	1.3.1998	Nuovo minimo	Par.	1.10.1998	Nuovo minimo	Par.	Totale aumenti
1ª	1ª	1ª	49.500	645.000	100	39.500	684.500	100	10.000	694.500	100	99.000
2ª	2ª	2ª	60.000	753.000	117	48.000	801.000	117	11.500	812.500	117	119.500
3ª	3ª	3ª	74.000	866.500	134	59.500	926.000	135	15.000	941.000	135	148.500
4ª	4ª	4ª	79.000	926.500	144	63.500	990.000	145	16.000	1.006.000	145	158.500
5ª	5ª	5ª	86.000	1.028.000	159	69.000	1.097.000	160	17.000	1.114.000	160	172.000
5ªS	6ª	6ª	95.500	1.123.500	174	76.500	1.200.000	175	19.000	1.219.000	176	191.000
6ª	7ª	7ª	108.500	1.260.500	195	86.500	1.347.000	197	21.500	1.368.500	197	216.500
7ª	8ª	8ª	123.500	1.416.500	220	99.000	1.515.500	221	25.000	1.540.500	222	247.500
		9ª	139.000	1.588.000	246	110.000	1.699.000	248	28.000	1.727.000	249	277.000

[1] La presente tavola è valida per le aziende del settore metalmeccanico aderenti a Federmeccanica, Intersind e Assistal-Confindustria e Unionmeccanica-Confapi: da tener presente, come emerge anche dalla tavola, che mentre i ccnl Federmeccanica e Intersind hanno inquadrato i lavoratori su otto livelli, differenziati solo per la diversa denominazione dei tre ultimi livelli, il ccnl delle piccole imprese ha un livello in più, il nono, le cui competenze economiche sono riportate nella tavola.

A Categorie Federmeccanica.

B Categorie Intersind.

C Categorie Unionmeccanica.

Il rinnovo degli edili Ance Intersind (tavola 14) prevede un aumento retributivo compreso tra un minimo di lire 82.300 e un massimo di lire 164.615 da erogarsi in tre rate e con una ripartizione percentuale del 55% alla prima rata, 28% alla seconda e 17% alla terza e ultima. Tra le rate vi è un lasso di tempo pari a 12 mesi e 9 mesi.

Anche il rinnovo degli edili Aniem Confapi (tavola 15) ha fissato l'erogazione degli aumenti, compresi tra lire 96.922 e lire 193.844, in tre rate; tuttavia il rinnovo ha prefissato la decorrenza della prima e seconda rata, mentre la decorrenza della terza rata è stata rinviata ad un momento successivo al rinnovo della parte economica di tutti i contratti biennali del settore edile, in quanto le parti contraenti hanno ritenuto opportuno assicurare omogeneità dei costi contrattuali per tutte le imprese operanti nel settore. A tal fine, per garantire che il costo del periodo di vigenza contrattuale derivante dal rinnovo biennale per le imprese aderenti alla Confapi non sia diverso da quello per le altre imprese di costruzione, le parti hanno previsto la corresponsione della terza rata a titolo di elemento distinto della retribuzione che sarà inserito nel minimo tabellare con modalità e tempi che le parti si sono riservate di stabilire in un momento successivo.

Il rinnovo biennale per i lavoratori dipendenti da aziende industriali produttrici di elementi e componenti in laterizio e prefabbricato in laterocemento nonché di manufatti in calcestruzzo armato e non, in cemento, in gesso e piastrelle aderenti alle associazioni imprenditoriali Andil Assolaterizi e Assobeton ha determinato aumenti retributivi compresi tra un minimo di lire 112.319 e un massimo di lire 247.101 (tavola 16). Gli aumenti sono da corrispondersi in tre rate alle date riportate nella tavola e con una ripartizione percentuale del 29% alla prima rata, 32.25% alla seconda rata e 38.75% alla terza rata. L'incidenza degli aumenti retributivi sul costo complessivo del lavoro è in un qualche modo sterilizzata almeno per la prima rata, poiché questa viene erogata a decorrere dal 1° aprile 1997, ma a titolo di elemento distinto della retribuzione e solo a decorrere dal 1° gennaio 1998, quindi dopo nove mesi, è stata inserita nel minimo tabellare.

Analogo meccanismo è stato adottato dal rinnovo biennale per le aziende produttrici di cemento calce gesso e malta aderenti alla Federmaco-Confindustria. Per quanto riguarda gli aumenti retributivi di questa categoria (identici a quelli delle piccole imprese aderenti all'Aniem), la tavola 17 evidenzia gli importi, le date di decorrenza delle rate di erogazione e il totale degli aumenti in relazione ad ogni categoria/gruppo di inquadramento.

Tavola 14 - Rinnovo biennale Edili – Ance Intersind: decorrenza, importi degli aumenti e nuovi minimi contrattuali

Livelli	Par	1.7.1997	Nuovi minimi	1.7.1998	Nuovi minimi	1.4.1999	Nuovi minimi	Totale aumenti
7	200	90.769	1.552.552	46.154	1.598.706	27.692	1.626.398	164.615
6	180	81.692	1.397.297	41.538	1.438.835	24.923	1.463.758	148.153
5	150	67.077	1.164.414	34.615	1.199.029	20.769	1.219.798	123.461
4	140	63.538	1.086.786	32.308	1.119.094	19.385	1.138.479	115.231
3	130	59.000	1.009.159	30.000	1.039.159	18.000	1.057.159	107.000
2	117	53.100	908.243	27.000	935.243	16.200	951.443	96.300
1	100	45.385	776.276	23.077	799.353	13.846	813.199	82.300

Tavola 15 - Rinnovo biennale Edili – Aniem Confapi: decorrenze e importi degli aumenti

Livelli	1.7.1997	1.7.1998	Da definire	Totale
7°	90.768	77.692	25.384	193.844
6°	81.691	69.923	22.846	174.460
5°	68.076	58.269	19.038	145.383
4°	63.538	54.384	17.769	135.691
3°	59.000	50.500	16.500	126.000
2°	53.100	45.450	14.850	113.400
1°	45.384	38.846	12.692	96.922

Tavola 16 - Rinnovo biennale Laterizi – Andil Assolaterizi e Assobeton: decorrenze e importi degli aumenti

Gruppi	1.4.1997	1.1.1998	1.1.1999	Totale
AS	71.739	79.710	95.652	247.101
A	60.326	67.029	80.435	207.790
B	49.239	54.710	65.652	169.601
CS	45.000	50.000	60.000	155.000
C	43.043	47.826	57.391	148.261
D	40.109	44.565	55.326	140.000
E	37.174	41.304	49.565	128.043
F	32.609	36.232	43.478	112.319

Tavola 17 - Rinnovo biennale Cemento, calce, gesso e malta – Federmaco e Aniem: decorrenze e importi degli aumenti

Gruppi	1.4.1997	1.1.1998	1.12.1998	Totale
AS	71.678	71.678	86.014	229.370
A	65.385	65.385	78.461	209.231
B	54.545	54.545	65.455	174.545
CS	50.000	50.000	60.000	160.000
C	47.552	47.552	57.063	152.167
D	44.406	44.406	53.286	142.098
E	39.860	39.860	47.832	127.552
F	34.965	34.965	41.958	111.888

Per i dipendenti da aziende esercenti l'attività di escavazione e lavorazione dei materiali lapidei il rinnovo biennale ha fissato gli importi e le rate di erogazione come da tavola 18. Anche in questa categoria la prima rata di aumenti, decorrente dal 1° aprile 1997, è stata corrisposta a titolo di elemento distinto della retribuzione ed è stata inserita nel minimo tabellare solo dopo 12 mesi (1° aprile 1998).

Gli aumenti per le aziende del legno, sughero, mobile, arredamento e boschive forestali aderenti alla Federlegno Arredo e Unionlegno Confapi sono identici nei valori minimi e massimi (113 mila e 232 mila lire), ma vi è una diversa articolazione tra le categorie comprese tra la prima e l'ultima (vedi tavole 19 e 20). Per i dipendenti dalle aziende aderenti alla Federlegno gli aumenti erogati in data 1° aprile 1997 sono stati corrisposti a titolo di elemento distinto della retribuzione e sono stati inseriti nel minimo tabellare a decorrere dal 1° aprile 1998.

Per i dipendenti da aziende industriali che producono e trasformano articoli di vetro il rinnovo biennale ha previsto aumenti retributivi variabili tra le lire 145.500 del parametro 100 e lire 301.000 del parametro 200. Le differenziazioni all'interno dei parametri 100/200 sono riportate nelle tavole 21 e 22 che riguardano i settori meccanizzati e della trasformazione (seconde lavorazioni del vetro) e i settori a soffio, a mano e con macchine semiautomatiche. Con la prima rata viene corrisposto il 41% degli aumenti, con la seconda il 33,3% e infine il 25,7% con l'ultima. Gli aumenti vanno a regime in appena 13 mesi, ma il 74,3% degli aumenti, di fatto, viene erogato già dopo 9 mesi dalla prima erogazione.

Tavola 18 - Rinnovo biennale Lapidei – Assomarmi: decorrenze e importi degli aumenti

Categorie	1.4.1997	1.4.1998	1.1.1999	Totale
AS	79.364	63.492	95.238	238.094
A	73.014	58.492	87.618	219.044
B	59.523	47.619	71.428	178.570
C	53.173	42.539	63.809	159.521
D	50.000	40.000	60.000	150.000
E	46.031	36.825	55.238	138.094
F	39.682	31.746	47.619	119.047

Tavola 19 - Rinnovo biennale Legno, sughero, mobili, arredamento e industrie boschive e forestali – Federlegno: decorrenze e importi degli aumenti

Categorie	1.4.1997	1.4.1998	1.1.1999	Totale
VII	77.000	62.000	93.000	232.000
VI	69.000	55.000	83.000	207.000
V	58.000	46.000	70.000	174.000
IV	53.000	42.000	63.000	158.000
III	50.000	40.000	60.000	150.000
II	44.000	35.000	53.000	132.000
I	38.000	30.000	45.000	113.000

Tavola 20 - Rinnovo biennale Legno, sughero, mobili, arredamento e industrie boschive e forestali – Unionlegno-Confapi: decorrenze e importi degli aumenti

Categorie	1.4.1997	1.4.1998	1.1.1999	Totale
AS	77.000	62.000	93.000	232.000
A	69.000	55.000	83.000	207.000
B	58.000	46.000	70.000	174.000
C	50.000	40.000	55.000	145.000
D	44.000	35.000	53.000	132.000
E	38.000	30.000	45.000	113.000

Tavola 21 - Rinnovo biennale Vetro – Assovetro: settori meccanizzati e della trasformazione (seconde lavorazioni del vetro): decorrenze e importi degli aumenti

Livelli	1.1.1997	1.10.1997	1.2.1998	Totale
1	60.000	49.000	36.5000	145.500
2	67.000	55.000	41.000	163.000
3	74.000	62.000	46.000	182.000
4	80.000	65.000	50.000	195.000
5	88.000	72.000	54.000	214.000
5a	91.000	75.000	55.000	221.000
6	94.000	78.000	56.500	228.500
6a	96.000	80.000	58.300	234.300
7	107.000	88.000	65.500	260.500
8	120.000	99.000	73.500	292.500
8a	123.000	102.000	76.000	301.000

Il rinnovo delle piastrelle (tavola 23) ha previsto che nell'arco di 12 mesi siano corrisposte tutte e tre le rate di aumento. Gli aumenti totali variano tra un minimo di lire 140 mila e un massimo di lire 250 mila. Benché gli aumenti siano articolati su 13 categorie, in realtà gli aumenti dei minimi sono riconducibili a sei fasce/categorie (A, B, C, D, E, F) e la differenziazione all'interno di queste è determinata dall'incidenza dell'indennità di posizione organizzativa introdotta dal ccnl del 1994.

Il rinnovo della ceramica, che come già ricordato ha una vigenza brevissima (appena 12 mesi) per la confluenza della Federceramica nella Federchimica e conseguente confluenza del settore nell'area del ccnl dell'industria chimica, prevede due sole rate di aumento a distanza di 9 mesi l'una dall'altra e l'incremento retributivo totale, composto da minimo tabellare e da indennità di posizione organizzativa, è compreso tra lire 98 mila per la categoria più bassa e lire 176 mila per la categoria più elevata (vedi tavola 24).

I due rinnovi degli alimentaristi (tavole 25 e 26) hanno determinato i nuovi minimi tabellari mensili attraverso due rate di importo quasi identico e che, nel complesso, incrementano le retribuzioni di un importo variabile tra un minimo di lire 67.530 e un massimo di lire 164.971 (lire 155.300 per il rinnovo Federalimentare). I due contratti biennali sono stati rinnovati in brevissimo tempo (8 e 12 giorni dopo la scadenza del ccnl precedente) e i primi aumenti sono intervenuti contestualmente alla stipula del rinnovo biennale. I nuovi minimi, peraltro, sono andati a regime dopo 14 mesi dalla stipula del rinnovo e ben 10 mesi (9 per il rinnovo Federalimentari) prima della scadenza del ccnl.

Da ultimo i rinnovi biennali delle aziende grafiche ed editoriali Confindustria e Confapi, intervenuti nel 1998 (tavole 27 e 28), hanno previsto aumenti retributivi compresi tra un minimo di lire 48 mila e un massimo di lire 120 mila (lire 118.800 per il rinnovo Confapi). Gli aumenti sono erogati in tre rate di pari importo e con una cadenza di 12 mesi tra la prima e la seconda e di 3 mesi tra la seconda e la terza. L'ultima rata sarà corrisposta a partire dal 1° luglio 1999 e quindi 6 mesi prima della scadenza del ccnl.

5. La tornata contrattuale del 1997-1998 si segnala, infine, per la diffusa volontà delle parti sociali di far decollare il sistema della previdenza complementare così come delineato dal dlgs 21 aprile 1993, n. 124 e successive modificazioni.

È noto, infatti, che il predetto sistema si fonda sull'affidamento alla contrattazione collettiva non solo dell'iniziativa di istituire i fondi pensione, ma anche di rilevanti aspetti del rapporto associativo-previdenziale che viene a costituirsi a seguito della libera adesione del singolo lavoratore al fondo pensione stesso.

Passando all'analisi dei contenuti contrattuali, il primo elemento da considerare è l'ambito di riferimento oggettivo del costituendo fondo: sebbene il dlgs 124/93 non contenga alcuna preclusione in proposito e, anzi, lasci libere le parti sociali di individuare i destinatari del programma previdenziale proposto, la tendenza riscontrabile nei contratti collettivi esaminati è quella a unificare le varie iniziative all'interno di un unico fondo pensione di categoria.

Tavola 22 - Rinnovo biennale Vetro – Assovetro: settori a soffio, a mano e con macchine semiautomatiche: decorrenze e importi degli aumenti

Livelli	1.1.1997	1.10.1997	1.2.1998	Totale
1	60.000	49.000	36.500	145.500
2	64.000	53.000	40.200	157.200
3	69.000	57.000	42.800	168.800
4	74.000	61.000	45.500	180.500
5	81.000	67.000	48.500	196.500
6	88.000	73.000	54.400	215.400
7	94.000	78.000	56.500	228.500
8	107.000	89.000	64.500	260.500
8a	108.000	90.000	65.400	263.400
9	120.000	99.000	73.500	292.500
9a	123.000	102.000	76.000	301.000

Tavola 23 - Rinnovo biennale Piastrelle-Assopiastrelle: decorrenza e importi degli aumenti

Categoria	1.1.1997		1.10.1997		1.1.1998		Totale
	minimo	Ipo	minimo	Ipo	minimo	Ipo	
A	102.575	–	76.925	–	70.500	–	250.000
B1	90.000	8.472	70.000	3.848	60.000	7.680	240.000
B2	90.000	4.369	70.000	771	60.000	4.860	230.000
C1	80.000	9.856	60.000	7.386	55.000	6.758	219.000
C2	80.000	5.753	60.000	4.309	55.000	3.938	209.000
C3	80.000	2.060	60.000	1.540	55.000	1.400	200.000
D1	70.000	10.009	50.000	10.001	45.000	9.990	195.000
D2	70.000	4.264	50.000	5.694	45.000	6.042	181.000
D3	70.000	161	50.000	2.617	45.000	3.222	171.000
E1	60.000	7.289	40.000	10.463	40.000	6.248	164.000
E2	60.000	4.007	40.000	8.001	40.000	3.992	156.000
E3	60.000	1.545	40.000	6.155	40.000	2.300	150.000
F	57.442	–	43.078	–	39.480	–	140.000

Tavola 24 - Rinnovo biennale Ceramica e abrasivi – Federchimica: decorrenza e importi degli aumenti

Categoria	1.1.1997		1.10.1997		Totale
	minimo	Ipo	minimo	Ipo	
A1	95.000	5.000	70.000	6.000	176.000
B1	85.000	10.000	65.000	8.000	168.000
B2	85.000	7.000	65.000	3.000	160.000
C1	78.000	7.000	60.000	5.000	150.000
C2	78.000	5.000	60.000	2.000	145.000
C3	78.000	4.000	60.000	1.000	143.000
D1	62.000	18.000	50.000	10.000	140.000
D2	62.000	8.000	50.000	5.000	125.000
D3	62.000	3.000	50.000	2.000	117.000
E1	57.000	6.000	45.000	5.000	113.000
E2	57.000	3.000	45.000	3.000	108.000
E3	57.000	1.000	45.000	2.000	105.000
F	55.000	–	43.000	–	98.000

Tavola 25 - Rinnovo biennale Alimentari Federalimentare – Intersind: decorrenza, importi degli aumenti e nuovi minimi contrattuali

Livelli	Par	Minimi al 31.5.1997	1.6.1997	Nuovo minimo	1.8.1998	Nuovo minimo	Totale aumenti
IS	230	1.836.060	76.950	1.913.010	78.350	1.991.360	155.300
1	200	1.596.570	66.920	1.663.490	68.130	1.731.620	135.050
2	165	1.317.180	55.210	1.372.390	56.210	1.428.600	111.420
3A	145	1.157.520	48.510	1.206.030	49.400	1.255.430	97.910
3	130	1.037.780	43.500	1.081.280	44.290	1.125.570	87.790
4	120	957.950	40.150	998.100	40.880	1.038.980	81.030
5	110	878.120	36.800	914.920	37.470	952.390	74.270
6	100	798.290	33.460	831.750	34.070	865.820	67.530

Tavola 26 - Rinnovo biennale Alimentari Unionalimentare: decorrenza, importi degli aumenti e nuovi minimi contrattuali

Livelli	Minimi al 31.12.1997	1.1.1998	Nuovo minimo	1.3.1999	Nuovo minimo	Totale aumenti	Par.
Quadri	1.950.400	81.736	2.032.132	83.240	2.115.371	164.971	244,32
1	1.836.060	76.950	1.913.010	78.350	1.991.360	155.300	230
2	1.596.570	66.920	1.663.490	68.130	1.731.620	135.050	200
3	1.317.180	55.210	1.372.390	56.210	1.428.600	111.420	165
4	1.157.520	48.510	1.206.030	49.400	1.255.430	97.910	145
5	1.037.780	43.500	1.081.280	44.290	1.125.570	87.790	130
6	957.950	40.150	998.100	40.880	1.038.980	81.030	120
7	878.120	36.800	914.920	37.470	952.390	74.270	110
8	798.290	33.460	831.750	34.070	865.820	67.530	100

Tavola 27 - Rinnovo biennale Grafici ed editoria Confindustria: decorrenza, importi degli aumenti e nuovi minimi contrattuali

Gruppi professionali e livelli retributivi	1.4.1998	Nuovo minimo	1.4.1999	Nuovo minimo	1.7.1999	Nuovo minimo	Totale aumenti
Q	40.000	1.909.000	40.000	1.949.000	40.000	1.989.000	120.000
AS	39.600	1.901.600	39.800	1.941.400	39.600	1.981.000	119.000
A	33.300	1.604.300	33.400	1.637.700	33.300	1.671.000	100.000
B1	31.000	1.498.000	31.000	1.529.000	31.000	1.560.000	93.000
B2	29.000	1.404.000	29.000	1.433.000	29.000	1.462.000	87.000
B3	27.000	1.303.000	27.000	1.330.000	27.000	1.357.000	81.000
C1	25.000	1.203.000	25.000	1.228.000	25.000	1.253.000	75.000
C2	22.000	1.062.000	22.000	1.084.000	22.000	1.106.000	66.000
D1	20.000	961.000	20.000	981.000	20.000	1.001.000	60.000
D2	18.000	875.000	18.000	893.000	18.000	911.000	54.000
E	16.000	768.000	16.000	784.000	16.000	800.000	48.000

Tavola 28 - Rinnovo biennale Grafici ed editoria Confapi: decorrenza, importi degli aumenti e nuovi minimi contrattuali

Livelli	1.4.1998	Nuovo minimo	1.4.1999	Nuovo minimo	1.7.1999	Nuovo minimo	Totale aumenti
Quadri	39.600	1.908.600	39.600	1.948.200	39.600	1.987.800	118.800
1	39.300	1.901.300	39.300	1.940.600	39.300	1.979.900	117.900
2	33.300	1.604.300	33.300	1.637.600	33.300	1.670.900	99.000
3	31.000	1.498.000	31.000	1.529.000	31.000	1.560.000	93.000
4	29.000	1.404.000	29.000	1.433.000	29.000	1.462.000	87.000
5	27.000	1.303.000	27.000	1.330.000	27.000	1.357.000	81.000
6	25.000	1.203.000	25.000	1.228.000	25.000	1.253.000	75.000
7	21.400	1.061.400	21.400	1.082.800	21.400	1.104.200	64.200
8	19.300	960.300	19.300	979.600	19.300	998.900	57.900
9	18.000	875.000	18.000	893.000	18.000	911.000	54.000
10	16.000	768.000	16.000	784.000	16.000	800.000	48.000

Così, i rinnovi contrattuali sottoscritti dalla Confapi unitamente alla federazione Uniontessile[15] fanno riferimento ad un unico fondo intercategoriale istituito con accordo del 12 settembre 1997 al fine di "ridurre i costi di gestione e massimizzare i rendimenti del Fondo" destinato ai lavoratori "il cui rapporto di lavoro è regolato dai ccnl della piccola e media industria Uniontessile Confapi e settori accorpati".

Analogamente dispongono i contratti del settore tessile abbigliamento calzature stipulati dalla Federtessile[16] nei quali le parti esprimono la loro intenzione di aderire all'unico fondo pensione del settore tessile abbigliamento/sistema moda.

15 I contratti sono: tessile abbigliamento 12 settembre 1997; calzature 22 settembre 1997; pelli e cuoio 22 settembre 1997; giocattoli 22 settembre 1997; penne e matite 22 settembre 1997; occhiali 22 settembre 1997.

16 I contratti sono: calzature 10 settembre 1997; occhiali 17 settembre 1997; spazzole penne e matite 17 settembre 1997 (questo contratto, però, pone tale possibilità come alternativa alla costituzione di un fondo settoriale); giocattoli 12 settembre 1997 e pelli e cuoio 16 settembre 1997.

Nella medesima prospettiva sembra peraltro collocarsi il settore dell'edilizia: il contratto del 15 aprile 1997 (Aniem Confapi), infatti, pur prendendo implicitamente atto delle singole e diverse disposizioni contrattuali in materia, registra la "volontà di ricercare fra tutte le organizzazioni firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro del settore edile le condizioni, le modalità e i tempi per pervenire alla costituzione di un unico Fondo nazionale per la previdenza complementare dei lavoratori edili nel quale siano rappresentate pariteticamente tutte le suddette organizzazioni".

Pur in mancanza di indicazioni da parte del dlgs 124/93 che individua quali destinatari della normativa i lavoratori subordinati senza alcuna distinzione all'interno di tale generico rinvio, alcuni contratti collettivi contengono una elencazione delle tipologie contrattuali dei potenziali soci. Così talvolta ci si riferisce esclusivamente a quei lavoratori che abbiano superato il periodo di prova assunti con contratto a tempo indeterminato (anche part-time), con contratto a termine pari o superiore a 6 mesi, con contratto di formazione e lavoro, ovvero con contratto di apprendistato (accordo alimentari Unionalimentare), altre volte ci si riferisce ai lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, con contratto di formazione e lavoro ovvero con contratto di apprendistato e con contratto a termine di durata superiore a 1 anno (accordo giocattoli Assogiocattoli, pelli e cuoio Aimpes, spazzole e penne Assospazzole Assoscrittura, lavanderie, occhiali Anfao, calzature Anci, tessile e abbigliamento Federtessile).

Il dlgs 124/93 non contiene alcuna prescrizione in merito alle procedure di istituzione della forma pensionistica complementare e di costituzione del relativo fondo pensione, sicché nei vari contratti collettivi le scelte divergono e risentono spesso delle prassi esistenti nei vari settori.

In particolare in questa sede vanno segnalati quei contratti che istituiscono un'apposita Commissione tecnica paritetica tesa ad approfondire il quadro normativo vigente in materia e a verificare le soluzioni tecniche già adottate in altri settori: tale scelta, infatti, che formalizza la suddivisione per fasi della procedura di istituzione e di costituzione dei fondi pensione, è stata effettuata da quei contratti che derivano da una consolidata esperienza di bilateralità (edili Aniem, laterizi, cemento cal-

ce e gesso Federmaco e Aniem, lapidei Assomarmi, legno e arredamento Federlegno-Arredo, lavanderie).

I contratti collettivi esaminati utilizzano l'espressione "contributo" per indicare tre diversi elementi del rapporto previdenziale complementare:

a. alcuni contratti collettivi disciplinano già nella prima fase di avvio della procedura di istituzione e di costituzione il contributo di "avviamento" che le imprese devono versare per ogni dipendente, avente diritto all'adesione, in forza al momento della costituzione del fondo pensione: si tratta, evidentemente, di una somma destinata a coprire le spese sostenute per la costituzione stessa del fondo pensione, come dimostra la circostanza per cui il predetto versamento non è collegato all'effettiva iscrizione del singolo lavoratore. Il predetto contributo varia fra lire mille (legno e arredamento Federlegno e Unionlegno), lire 2 mila (alimentari Unionalimentari, accordo intercategoriale Confapi del 12.09.1997 e accordi adesivi), lire 5 mila (giocattoli Assogiocattoli, pelli e cuoio Aimpes, spazzole e penne, lavanderie, occhiali Anfao, calzature Anci, tessile e abbigliamento Federtessile) e lire 7 mila (grafici ed editoria Confindustria);

b. in alcuni casi - peraltro spesso coincidenti con quelli di cui al precedente punto a - i contratti collettivi disciplinano anche una "quota di iscrizione" da versarsi al momento della effettiva adesione del singolo. Si tratta, evidentemente, di un vero e proprio contributo associativo destinato ad incidere sul funzionamento del fondo pensione e a coprire le spese che quest'ultimo sostenga nello svolgimento della propria attività. La quota varia fra lire 5 mila (giocattoli Assogiocattoli, pelli e cuoio Aimpes, spazzole e penne, lavanderie, occhiali Anfao, calzature Anci, tessile e abbigliamento Federtessile), lire 10 mila (grafici ed editoria Confindustria) e lire 22 mila (alimentari Unionalimentari, accordo intercategoriale Confapi del 12 settembre 1997 e accordi adesivi). È opportuno rimarcare come alcuni contratti (per esempio quelli da ultimo citati) ripartiscono tale onere fra impresa e singolo lavoratore con una previsione che suscita qualche perplessità, giacché impone all'impresa un esborso che, in quanto connesso all'adesione al fondo pensione, dovrebbe discendere esclusivamente da essa. Viceversa, le previsioni contrattuali non sembrano prevedere

l'ipotesi, del tutto legittima e anzi preferibile, che l'impresa non intenda associarsi al fondo pensione e che, dunque, non sia tenuta a tale versamento;

c. tutti i contratti collettivi, infine, stabiliscono l'ammontare del contributo previdenziale (cioè della somma che l'impresa e il lavoratore versano al fondo pensione perché sia da questi investito previa convenzione con i soggetti gestori selezionati dal dlgs 124/93) dovuto al fondo pensione nella misura, secondo alcuni, dell'1% dell'elemento retributivo nazionale (minimo contrattuale, contingenza ed Edr) a carico dell'impresa e dell'1% a carico del lavoratore (giocattoli Assogiocattoli, pelli e cuoio Aimpes, spazzole e penne Assospazzole e Assoscrittura, lavanderie, occhiali Anfao, calzature Anci, tessile e abbigliamento Federtessile, legno e arredamento Federlegno e Unionlegno, lapidei, cemento calce e gesso Aniem e Federmaco, laterizi, edili Aniem, accordo intercategoriale Confapi del 12 settembre 1997 e accordi adesivi). Altri contratti calcolano invece tale contributo, sempre dell'1% per ciascuna parte, sulla retribuzione utile per il calcolo del Tfr (vetro, piastrelle, alimentari Unionalimentari).

In entrambi i casi, accanto a tale contributo percentuale sulla retribuzione, i contratti collettivi sanciscono la destinazione dell'accantonamento annuale per il Tfr, distinguendo, conformemente alle indicazioni legislative, fra i lavoratori di prima occupazione - ovvero privi di qualsiasi anzianità contributiva obbligatoria al 28 aprile 1993 (data di entrata in vigore del dlgs 124/93) - per i quali tale utilizzo copre il 100% dell'accantonamento annuale e i lavoratori già assunti per i quali l'utilizzo è parziale.

In particolare, la percentuale di destinazione ammonta normalmente al 27% (giocattoli Assogiocattoli, pelli e cuoio Aimpes, spazzole e penne Assospazzole e Assoscrittura, lavanderie, occhiali Anfao, calzature Anci, tessile e abbigliamento Federtessile, accordo intercategoriale Confapi del 12 settembre 1997 e accordi adesivi); si segnalano tuttavia le previsioni di quei contratti che differenziano la percentuale di destinazione a seconda che il lavoratore abbia più (25%) o meno (33%) di 18 anni di anzianità contributiva obbligatoria (vetro, piastrelle).

1. La trattazione è suddivisa nei due anni 1997 e 1998, con riferimento ai due livelli nazionali della contrattazione dell'artigianato, confederale e categoriale.

Sono presi in considerazione quasi esclusivamente gli atti conclusi con firma delle parti.

2. In questo periodo il livello confederale si cimenta con due questioni peculiari per l'artigianato: il sistema di previdenza complementare, affrontato in maniera intercategoriale; l'apprendistato, in seguito alle disposizioni del Patto del lavoro del 1996 e della legge 196/97.

Questi confronti arrivano a conclusione negli anni successivi, ma condizionano i tempi della contrattazione categoriale.

3. Sono portati a conclusione tre rinnovi contrattuali: metalmeccanici, autotrasporto, legno, con alcune scelte differenti tra loro. I tempi delle conclusioni contrattuali categoriali risentono naturalmente del fatto che non si chiude il confronto a livello confederale. Il metalmeccanico continua a configurarsi come contratto di riferimento per molti istituti. Molte delle soluzioni adottate vengono poi ripetute per altri settori (ad esempio il contratto a tempo parziale e determinato). Con questa stagione di rinnovi contrattuali, inoltre, si apre alle confederazioni artigiane interessate la possibilità di stipulare contratti di categoria anche per le piccole imprese industriali associate.

Metalmeccanici artigiani

L'ipotesi di accordo per il rinnovo del contratto nazionale dei di-

pendenti del settore artigiano metalmeccanico e installazione di impianti è stato raggiunto il 27 novembre 1997.

Copre il periodo dal 1° luglio 1996 al 30 giugno 2000 segnando un ritardo nei tempi.

I principali contenuti sono i contratti di flessibilità della prestazione, la previdenza complementare, i trattamenti retributivi. Vi è una dichiarazione tesa alla copertura delle piccole imprese industriali meccaniche.

Vengono riscritti gli articoli riguardanti il tempo determinato e il tempo parziale.

Per il primo: le casistiche per l'attivazione; le possibili quantità di assunzione in rapporto al tempo indeterminato (1 tempo determinato fino a quattro dipendenti a tempo indeterminato e 3 a partire da quattro dipendenti a tempo indeterminato); la durata portata fino a 12 mesi e rinnovabile; la previsione a livello regionale di ulteriori casistiche.

Per il secondo: cambia la definizione, vengono integrati i criteri, è introdotta la possibilità del lavoro supplementare.

Viene raggiunta una stesura relativamente alla previdenza complementare con la previsione della costituzione di un fondo nazionale, la contribuzione dell'1% a carico sia del lavoratore che dell'impresa, il 16% del Tfr (per i lavoratori di prima occupazione la destinazione del Tfr è integrale), la quota di avviamento è fissata in mille lire per lavoratore, la quota di iscrizione è di 10 mila lire sia per il lavoratore che per l'impresa.

Per la previdenza complementare il settore metalmeccanico si discosta dalla scrittura di altri contratti soprattutto perché lascia intravedere la possibilità di un fondo nazionale di categoria.

È variata la normativa degli scatti di anzianità. Dal sistema di percentualizzazione si passa al valore fisso del punto: vengono previsti gli incrementi retributivi e l'una tantum.

Il computo degli scatti di anzianità può arrivare fino a 5 bienni con un importo massimo indicato nella tavola 1.

L'importo per gli scatti di anzianità in cifra fissa, per coloro che non abbiano maturato il primo scatto, è quello alla tavola 2.

L'una tantum, a copertura del lungo periodo di vacanza contrattuale è di 700 mila lire, erogate in due tranche.

Tavola 1 - Metalmeccanici: Importo massimo degli scatti di anzianità

Livelli	Importo massimo
1	352.000
2	311.000
2 B	279.000
3	259.000
4	232.000
5	216.000
6	196.000

Tavola 2 - Metalmeccanici: Valore degli scatti

Livelli	Valore scatto
1	63.789
2	56.305
2 B	50.604
3	47.040
4	42.051
5	39.200
6	35.636

Tavola 3 - Metalmeccanici. Incrementi retributivi

Livelli	1.1.1998	1.1.1999	1.1.2000	Totale
1	117.000	100.000	42.000	259.000
2	103.000	88.000	37.000	228.000
2 B	91.000	78.000	33.000	202.000
3	85.000	72.000	30.000	187.000
4	76.000	65.000	27.000	168.000
5	70.000	60.000	25.000	155.000
6	63.000	54.000	23.000	140.000

Tavola 4 - Metalmeccanici. Minimi contrattuali

Livelli	all'1.9.1996	dall'1.1.1998	dall'1.1.1999	dall'1.1.2000
1	1.145.967	1.262.967	1.362.967	1.404.967
2	1.013.954	1.116.954	1.204.954	1.241.954
2B	911.775	1.002.775	1.080.775	1.113.775
3	845.100	930.100	1.002.100	1.032.100
4	758.239	834.239	899.239	926.239
5	705.700	775.700	835.700	860.700
6	640.443	703.443	757.443	780.443

Per gli apprendisti le due tranche ammontano ciascuna a 255 mila lire.

Gli incrementi retributivi, secondo il peculiare accordo interconfederale dell'artigianato, prendono a riferimento i seguenti tassi di inflazione programmata:

1996 -1997	5,90%
1998	1,80%
1999	1,50%
2000 (primo semestre)	0,75%

Pertanto verranno erogati gli importi della tavola 3.

I minimi contrattuali sono determinati secondo la tavola 4.

È stato rivalutato l'ammontare delle trasferte e della reperibilità.

Autotrasporto

Il rinnovo del contratto firmato il 23 settembre 1997 decorre dal 1° luglio 1994 fino al 31 dicembre 1998. Si tratta di un contratto che si discosta dalla precedente scelta di contratto autonomo artigiano, essendo sottoscritto congiuntamente da altre associazioni imprenditoriali (le federazioni di categoria associate alle centrali cooperative). Risente per quanto riguarda i contenuti, oltre che di questa varietà di soggetti sottoscrittori e quindi di sistemi di relazioni sindacali, del lungo periodo di assenza di copertura contrattuale.

Relazioni sindacali. A livello nazionale vengono previsti momenti di valutazione congiunta su ruolo produttivo e occupazionale delle imprese del settore, sedi di confronto per un ruolo propositivo nei confronti delle istituzioni, modifiche al sistema fiscale e parafiscale, sviluppo del Mezzogiorno.

In ambito aziendale, per le imprese con più di 50 dipendenti, saranno effettuati incontri per un esame congiunto con le strutture sindacali congiuntamente alle Rsa o Rsu.

Il sistema contrattuale, per le imprese sotto i 15 dipendenti, ricalca, con il livello regionale di categoria e le procedure e i tempi di svolgimento dei negoziati, il sistema artigiano.

Conferma, per le imprese del settore artigiano, il sistema di diritti sindacali specifico.

Vengono introdotte normative relative alla tutela sociale dei tossicodipendenti, dei malati di Aids, dei disabili, del volontariato.

Aumentano le casistiche relative al contratto a termine.

Riscritte le normative relative all'orario di lavoro in maniera differenziata tra personale viaggiante, non viaggiante, discontinuo.

Incrementi retributivi. I tassi d'inflazione presi a riferimento per gli incrementi retributivi sono:

1994 (secondo semestre)	1,95%
1995	5,40%
1996	3,90%
1997	2,50%
1998	1,80%

Gli incrementi retributivi sono quelli riportati nelle tavole 5a e 5b.

Legno arredo boschivi

Il 15 dicembre 1997 è stata sottoscritta l'ipotesi di accordo per il rinnovo del contratto collettivo nazionale dei lavoratori dipendenti da imprese artigiane del settore, con decorrenza dal 1° gennaio 1997 al 31 dicembre 2000.

I principali contenuti sono: le relazioni sindacali, la previdenza complementare, le flessibilità del tempo di lavoro, il trattamento economico.

Relazioni sindacali. Oltre al sistema di osservatori nazionale e regionale, viene ripuntualizzato il livello regionale di trattativa collegandolo alle prospettive del settore, anche alla luce degli interventi tesi ad accrescere la produttività. A riguardo va orientata l'attività degli osservatori regionali in collegamento agli enti bilaterali.

Sono concordati come indicatori il pil regionale e il valore aggiunto per addetto, l'andamento occupazionale, l'andamento del settore.

Viene prevista la possibilità alla contrattazione regionale di costituire fondi regionali di categoria per la previdenza complementare.

L'abilitazione di un tale livello è certamente un precedente rispetto alla discussione a livello confederale del fondo nazionale intercategoriale.

Tavola 5a - Autotrasporto. Minimi contrattuali

Livelli	31.7.1997	1.8.1997	1.1.1998
Q	1.208.675	1.544.175	1.658.175
1	1.098.675	1.403.075	1.506.075
2	962.655	1.227.855	1.316.855
3 S	808.475	1.031.475	1.106.475
3	768.945	981.945	1.053.945
4	693.745	890.645	960.645
5	638.075	813.875	872.875
6	549.295	701.975	753.975

Tavola 5b - Autotrasporto. Una tantum e decorrenza

Livelli	1.9.1997	1.11.1997	1.1.1998	1.2.1998	Totale
Q	769.250	769.250	769.250	769.250	3.077.000
1	699.325	699.325	699.325	699.325	2.797.300
2	611.900	611.900	611.900	611.900	2.447.600
3 S	514.000	514.000	514.000	514.000	2.056.000
3	489.525	489.525	489.525	489.525	1.958.100
4	444.075	444.075	444.075	444.075	1.776.300
5	405.600	405.600	405.600	405.600	1.622.400
6	349.650	349.650	349.650	349.650	1.398.600

Tavola 6 - Legno e arredo. Incrementi retributivi

Categorie	1.1.1998	1.6.1999	1.4.2000	Totale a regime
AS	97.000	65.000	73.000	235.000
A	89.000	59.000	67.000	215.000
B	77.000	51.000	57.000	185.000
C	66.000	44.000	50.000	160.000
D	60.000	40.000	45.000	145.000
E	54.000	36.000	40.000	130.000

Tavola 7 - Legno e arredo. Minimi retributivi e relative decorrenze

Categorie	31.12.1997	1.1.1998	1.6.1999	1.4.2000
AS	1.193.000	1.290.000	1.355.000	1.428.000
A	1.078.000	1.167.000	1.226.000	1.293.000
B	931.500	1.008.500	1.059.500	1.116.500
C	815.500	881.500	925.500	975.500
D	731. 000	791.900	831.000	876.000
E	655.000	709.900	745.000	785.000

Le norme sul tempo parziale e sul tempo determinato sono analoghe a quelle definite per il contratto metalmeccanico (tranne che per le quantità del tempo determinato: un lavoratore a termine fino a tre dipendenti per le imprese superiori a tre dipendenti; una assunzione a tempo determinato ogni due dipendenti).

Viene introdotto un nuovo istituto per la gestione dei regimi d'orario in caso di congiuntura negativa oppure in caso di necessità di riorganizzazione dell'azienda. Gli strumenti sono distribuzione di orari o calendari o banche ore con cui coprire assenze da lavoro.

Le modalità applicative sono rinviate a livello regionale dove potranno essere prese in considerazione anche interventi degli enti bilaterali.

Viene inoltre regolamentata la possibilità di recuperare le ore di lavoro straordinario e supplementare entro 12 mesi.

Sono individuate alcune qualifiche escluse dal computo della riserva.

Viene innalzata l'età massima prevista per poter essere iscrittti come apprendisti: da 25 a 29 anni.

Incrementi retributivi. I tassi d'inflazione programmata presi a riferimento per gli incrementi retributivi sono:

1997-1998	3,8%
1999	1,5%
2000	1,5%

Pertanto gli incrementi retributivi sono quelli riportati nella tavola 6. Per il periodo di mancata copertura contrattuale l'una tantum è di 300 mila lire suddivisa in due tranche di 150 mila ciascuna. Per gli apprendisti l'ammontare è di 210 mila lire in due tranche uguali.

4. Vengono concluse, in sede bilaterale, intese relative al lavoro temporaneo tramite agenzia, all'apprendistato, alla previdenza complementare. Soprattutto le prime due spinte da adempimenti legislativi.

Le confederazioni artigiane partecipano alla definizione del Patto per il lavoro di dicembre. È la prima volta che esprimono un giudizio complessivamente positivo riguardo le modalità di svolgimento della concertazione.

5. Le normative sul lavoro temporaneo tramite agenzia indicavano la necessità di contrattare alcune condizioni per l'utilizzo.

In data 18 giugno 1998 è stato raggiunto tra sindacati e confederazioni artigiane l'accordo interconfederale per la disciplina del contratto di fornitura di lavoro temporaneo ai sensi della legge 24 giugno 1997, n. 196.

I contenuti ricalcano, quasi in fotocopia, quelli delle conclusioni con Confindustria.

L'accordo è suddiviso in tre parti principali: la premessa, la validità transitoria, i contenuti demandati dalla legge 196/97 alla contrattazione collettiva (casistiche, percentuali di utilizzo, qualifiche escluse, igiene e sicurezza, salario per obiettivi, informazione preventiva alle rappresentanze sindacali).

Viene premesso lo scopo di assicurare la possibilità di un primo tempestivo ricorso alla tipologia dei contratti di lavoro temporaneo non pregiudicando né predeterminando l'esercizio dell'autonomia negoziale delle rispettive organizzazioni nazionali di settore e quindi con efficacia transitoria e sussidiaria della contrattazione collettiva nazionale di categoria.

Pertanto l'accordo avrà efficacia fino a quando non sarà sostituito da disciplina definita dal contratto collettivo nazionale di lavoro.

Le casistiche del contratto di fornitura di lavoro temporaneo, sono, oltre che quelle della legge, anche per:

a. punte di più intensa attività - cui non possa farsi fronte con il ricorso ai normali assetti produttivi aziendali - connesse a richieste di mercato derivanti dall'acquisizione di commesse o dal lancio di nuovi prodotti o anche indotte dall'attività di altri settori;

b. quando l'assunzione abbia luogo per l'esecuzione di un'opera, di un servizio o di un appalto definiti o predeterminati nel tempo e che non possano essere attuati ricorrendo unicamente ai normali assetti produttivi aziendali;

c. l'esecuzione di particolari commesse che per la specificità del prodotto ovvero delle lavorazioni, richiedono l'impiego di professionalità e specializzazioni diverse da quelle impiegate o che presentino carattere eccezionale o che siano carenti sul mercato del lavoro locale.

La percentuale dei prestatori di lavoro temporaneo, impiegati per le casistiche individuate dall'accordo, non potrà superare per ciascun trimestre la media dell'8% dei lavoratori occupati dall'impresa utilizzatrice con contratto di lavoro a tempo indeterminato. In alternativa, è consentita la stipulazione di contratti di fornitura di lavoro temporaneo sino a 5 prestatori di lavoro temporaneo, purché non risulti superato il totale dei contratti di lavoro a tempo indeterminato in atto nell'impresa.

Le qualifiche di esiguo contenuto professionale per le quali è vietato il ricorso al lavoro temporaneo, sono quelle per le quali non è consentita la stipula di cfl.

Le attività di promozione di iniziative formative degli organismi paritetici sono estese anche ai prestatori di lavoro temporaneo.

Il secondo livello di contrattazione definisce modalità e criteri per la determinazione e la corresponsione ai lavoratori temporanei delle erogazioni economiche - previste dai ccnl - correlate ai risultati conseguiti nella realizzazione di programmi concordati tra le parti o collegati all'andamento economico.

L'azienda utilizzatrice comunica preventivamente, o comunque entro tre giorni, alle Rsu o, in mancanza, alle organizzazioni sociali territoriali aderenti alle associazioni sindacali firmatarie dei ccnl, il numero e i motivi dei contratti di fornitura di lavoro temporaneo.

Inoltre, una volta l'anno, anche per il tramite dell'associazione imprenditoriale, l'azienda utilizzatrice fornisce il numero e i motivi dei contratti di fornitura di lavoro temporaneo, la durata degli stessi, il numero e la qualifica dei lavoratori interessati.

6. L'8 settembre viene raggiunta un'intesa a livello confederale che tende a sbloccare la firma dell'accordo relativo alla costituzione del fondo nazionale artigiano di previdenza complementare (i cui contenuti verranno sottoscritti nel febbraio 1999).

Le questioni che ne ostacolavano la conclusione erano due: una difficoltà, soprattutto in campo sindacale ad aderire ad un fondo interconfederale; la contrarietà, presente in settori artigiani, soprattutto in campo Confartigianato, ad una esclusività del livello nazionale del fondo e una opzionalità del livello regionale.

Con questa intesa, una volta valutata l'opportunità di consentire l'eventuale istituzione di uno o più fondi pensione intercategoriali su base regionale, vengono concordati alcuni criteri.

La richiesta di poter istituire un fondo regionale deve essere presentata alle parti istitutive nazionali da tutte le rappresentanze delle parti istitutive che sono presenti nella regione.

Le parti istitutive nazionali valuteranno la sussistenza delle condizioni di equilibrio organizzativo ed economico-finanziario del fondo nazionale, nonché la sussistenza delle stesse condizioni per il fondo regionale dei quale si richiede la costituzione.

La richiesta di istituzione del fondo regionale può essere presentata qualora gli iscritti al fondo nazionale, occupati nella regione richiedente, siano in numero di 45 mila e che il fondo nazionale abbia già, detratti gli iscritti occupati nella regione richiedente, almeno 105 mila iscritti.

Per poter prendere in considerazione successive richieste di costituzione di fondi regionali, dovranno essere nuovamente presenti i precedenti parametri e i criteri.

7. Il giorno 8 ottobre 1998 è stato sottoscritto tra Cgil Cisl Uil, e le associazioni artigiane (Confartigianato, Cna, Casa, Claai), unitamente alle federazioni di categoria interessate, l'accordo per l'avvio di una fase di sperimentazione della formazione per gli apprendisti nell'artigianato.

L'accordo prevede, a seguito del Patto per il lavoro del 24 settembre 1996 e secondo quanto disposto dalla legge 19 luglio 1997 n. 196 in materia di apprendistato nell'artigianato:

a. l'impegno, così come previsto dal Patto per il lavoro, a continuare il confronto sulla semplificazione e riqualificazione degli istituti di accesso al lavoro nelle imprese artigiane;

b. l'individuazione di un percorso per armonizzare in un unico strumento gli istituti a causa mista maggiormente utilizzati, quali l'apprendistato e il contratto di formazione e lavoro, a favore del primo;

c. la definizione in via prioritaria di una disciplina della formazione degli apprendisti, attraverso la sperimentazione di modelli formativi mirati, coerenti con i fabbisogni delle imprese e le caratteristiche soggettive dei giovani interessati, con l'obiettivo di un modello di formazione certificabile, traducibile in credito formativo e assumibile anche ai fini del percorso della qualifica professionale e dell'attestato di competenza;

Tavola 8 - Apprendistato. Regioni; apprendisti; settori

Regioni	Numero apprendisti coinvolti	Settori
(Valle D'Aosta)	(30)	D, G
Piemonte	900	Q, A, L, D, E, I, G, O, S
Lombardia	1.900	Q, I, C, E, G, H, D, N, R, S
(Trento e Bolzano)	(250)	C, G, H, D
(Friuli Venezia Giulia)	(150)	A, D, G, H
Veneto	1.700	Q, N, O, L, C, E, I, M, D, S, B
Liguria	200	L, C, D, R
Emilia Romagna	1.200	Q, L, C, I, D, H, E, P
Toscana	1.400	Q, O, L, C, D, H, I, F
Umbria	150	Q, D, H, B
Marche	400	Q, L, D, G
Lazio	200	C, E, D, L
Abruzzo	150	Q, A, D, H
Molise	20	D
Campania	300	Q, A, D, L, I, B
Puglia	650	Q, D, F, H, L, H, B
Basilicata	35	D, H
Calabria	65	H, D, L
Sicilia	200	P, L, C, D, B
Sardegna	100	A, D, H, L
Totale	10.000	

Legenda settori: A=alimentazione; B=ceramica; C=costruzioni; D= acconciatura estetica; E=grafici; F=lapidei; G=legno e arredamento; H=metalmeccanico; I=installazione di impianti; L= autoriparazione; M=occhialeria; N=odontotecnici; O= orafi; P=panificazione; Q= TAC; R= trasporti merci e persone; S=chimica gomma/plastica

d. l'estensione del modello formativo, al termine della sperimentazione stessa, agli apprendisti assunti nelle imprese artigiane;

e. la presentazione di un progetto-quadro nazionale da finanziarsi sul conto del Fondo sociale europeo;

f. il coinvolgimento nel progetto biennale di almeno 10 mila giovani assunti a partire dal 20 luglio 1998 in imprese artigiane collocate su tutto il territorio nazionale e rientranti in particolari settori di attività;

g. il coinvolgimento del sistema degli enti bilaterali;

Tavola 9 - Apprendistato. Ripartizione delle risorse alle regioni. Risorse totali

Regioni	Numero corsi	Risorse I anno	Risorse II anno	Totale
Piemonte	45	3.229.875.000	3.229.875.000	6.459.750.000
Lombardia	95	6.818.625.000	6.818.625.000	13.637.250.000
Veneto	85	6.100.875.000	6.100.875.000	12.201.750.000
Emilia Romagna	60	4.306.500.000	4.306.500.000	8.613.000.000
Liguria	10	717.750.000	717.750.000	1.435.500.000
Toscana	70	5.024.250.000	5.024.250.000	10.048.500.000
Umbria	8	574.200.000	574.200.000	1.148.400.000
Lazio	10	717.750.000	717.750.000	1.435.500.000
Marche	20	1.435.500.000	1.435.500.000	2.871.000.000
Abruzzo	8	574.200.000	574.200.000	1.148.400.000
Totale	*411*	*29.499.525.000*	*29.499.525.000*	*58.999.050.000*

Tavola 9a - Apprendistato. Ripartizione delle risorse alle regioni. Risorse FSE

Regioni	Risorse I anno	Risorse II anno	Totale
Piemonte	1.453.443.750	1.453.443.750	2.906.887.500
Lombardia	3.068.381.250	3.068.381.250	6.136.762.500
Veneto	2.745.393.750	2.745.393.750	5.490.787.500
Emilia Romagna	1.937.925.000	1.937.925.000	3.875.850.000
Liguria	322.987.500	322.987.500	645.975.000
Toscana	2.260.912.500	2.260.912.500	4.521.825.000
Umbria	258.390.000	258.390.000	516.780.000
Lazio	322.987.500	322.987.500	645.975.000
Marche	645.975.000	645.975.000	1.291.950.000
Abruzzo	258.390.000	258.390.000	516.780.000
Totale	*13.274.786.250*	*13.274.786.250*	*26.549.572.500*

Tavola 9b - Apprendistato. Ripartizione delle risorse alle regioni. Risorse Fondo di rotazione

Regioni	Risorse I anno	Risorse II anno	Totale
Piemonte	1.776.431.250	1.776.431.250	3.552.862.500
Lombardia	3.750.243.750	3.750.243.750	7.500.487.500
Veneto	3.355.481.250	3.355.481.250	6.710.962.500
Emilia Romagna	2.368.575.000	2.368.575.000	4.737.150.000
Liguria	394.762.500	394.762.500	789.525.000
Toscana	2.763.337.500	2.763.337.500	5.526.675.000
Umbria	315.810.000	315.810.000	631.620.000
Lazio	394.762.500	394.762.500	789.525.000
Marche	789.525.000	789.525.000	1.579.050.000
Abruzzo	315.810.000	315.810.000	631.620.000
Totale	16.224.738.750	16.224.738.750	32.449.477.500

h. la costituzione di un Comitato di coordinamento, con la partecipazione del ministero del Lavoro, le regioni, le parti firmatarie del presente accordo, con l'assistenza tecnica dell'Isfol;

i. l'esclusione di oneri relativi alla formazione degli apprendisti rientranti nel progetto nazionale di sperimentazione.

In seguito alla stipula dell'accordo il ministero del Lavoro ha decretato gli stanziamenti di risorse per la formazione.

8. Continua anche nel 1998 il processo di rinnovo dei contratti di categoria del settore artigianato, persistendo le incertezze legate al livello confederale.

I rinnovi sottoscritti sono quelli dell'alimentazione e panificazione (unificati nel l'artigianato), della ceramica, del tessile abbigliamento calzaturiero, dell'orafo argentiero, del grafico, delle tintolavanderie, dell'odontotecnica. In corso la trattativa sulle imprese artigiane di pulizia e per il settore edile. In quest'ultimo settore è stata raggiunta un'intesa per un sistema di previdenza complementare unificato, non necessariamente confluente nel fondo intercategoriale dell'artigianato.

Alimentazione e panificazione

La stipula del rinnovo del contratto è avvenuta il 15 gennaio 1998, con decorrenza 1° luglio 1997. La scadenza è fissata al 30 giugno 2001.

Sul modello del contratto metalmeccanici artigiani si è demandata alle parti a livello regionale la possibilità di gestione dei regimi di orario e le questioni degli indicatori e fonti per il secondo livello di trattativa.

In analogia ai metalmeccanici artigiani è stata affrontata la riscrittura del lavoro a tempo parziale e a tempo determinato.

Istituita la banca ore per la gestione del recupero degli straordinari.

È stato profondamente rivisitato l'istituto dell'apprendistato ai sensi del quinto comma dell'articolo 21 della legge 56/87 e dell'articolo 16 della legge 196/97, nei settori dell'alimentazione e panificazione.

Per questi due settori sono state concordate alcune nuove condizioni:

a. elevazione dell'età di assunzione degli apprendisti fino a 29 anni per le figure professionali del primo gruppo (alte professionalità con durata 5 anni);

b. elevazione dell'età di assunzione degli apprendisti fino a 26 anni per le figure professionali del secondo gruppo (professionalità medie);

c. calcolo della retribuzione sulla retribuzione globale del quinto livello secondo le seguenti progressioni percentuali:

primo semestre	70%
secondo semestre	80%
terzo semestre e seguenti	90%

Per gli apprendisti del primo gruppo assunti tra i 22 e i 24 anni, il calcolo della retribuzione varia leggermente tra i due settori.

Nell'alimentazione le progressioni percentuali (riferite al quinto livello) sono le seguenti:

primo semestre	55%
secondo semestre	60%
terzo semestre	65%

quarto semestre	70%
terzo anno	75%
quarto anno	85%
quinto anno	90%

Nella panificazione, riferite al livello A3 o B3, le progressioni percentuali sono:

primo semestre	58%
secondo semestre	64%
terzo semestre	70%
quarto semestre	75%
terzo anno	80%
quarto anno	85%
ulteriori 6 mesi	90%

Incrementi retributivi. I tassi d'inflazione programmata di riferimento per gli incrementi sono:

1997 (secondo semestre)-1998	2,65%
1999	1,50%
2000	1,50%
2001 (primo semestre)	0,75%

Da questi scaturiscono gli incrementi, differenziati tra alimentazione e panificazione, indicati nelle tavole 10-13.

Nella panificazione viene modificata, incrementandola, l'indennità speciale (tavola 14).

Tessile abbigliamento calzaturiero

Il 27 gennaio 1998 è stato raggiunto l'accordo per il rinnovo del contratto con durata dal 1° gennaio 1997 al 31 dicembre 2000.

I principali contenuti riguardano le relazioni sindacali, l'apprendistato e i trattamenti economici. Viene prevista la possibilità di copertura delle piccole imprese industriali.

Tavola 10 - Alimentazione. Incrementi retributivi

Livelli	1.1.1998	1.3.1999	1.6.2000	1.1.2001	Totale
1S	104.000	76.000	76.000	37.500	293.500
1	87.000	63.000	63.000	31.500	244.500
2	75.000	55.000	55.000	27.000	212.000
3a	66.000	48.000	48.000	24000	186.000
3	59.500	43.000	43.000	21.500	167.000
4	55.000	40.000	40.000	20.000	155.000
5	50.000	36.000	36.000	18.000	140.000
6	43.500	31.500	31.500	15.500	122.000

Tavola 11 - Panificazione. Incrementi retributivi

Livelli	1.1.1998	1.3.1999	1.6.2000	1.1.2001	Totale
A1S	64.000	38.500	38.500	25.500	166.500
A1	56.000	34.000	34.000	22.500	146.500
A2	50.000	30.000	30.000	20.000	130.000
A3	42.000	25.500	25.500	17.000	110.000
A4	37.500	22.500	22.500	15.000	97.500
B1	62.000	37.000	37.000	24.500	160.500
B2	43.000	26.000	26.000	17.000	112.000
B3	38.000	22.500	22.500	15.000	98.000
B4	34.000	20.000	20.000	13.500	87.500

Tavola 12 - Alimentaristi. Nuovi minimi

Livelli	1.1.1998	1.3.1999	1.6.2000	1.1.2001
1S	1.657.000	1.733.000	1.809.000	1.846.500
1	1.394.000	1.457.000	1.551.500	1.551.500
2	1.202.000	1.257.000	1.339.000	1.339.000
3	1.064.000	1.112.000	1.160.000	1.184.000
3A	960.500	1.003.500	1.046.500	1.068.000
4	888.500	928.500	968.500	988.500
5	808.500	844.500	880.500	898.500
6	700.500	732.000	763.500	779.000

Tavola 13 - Panificatori. Nuovi minimi

Livelli	1.1.1998	1.3.1999	1.6.2000	1.1.2001
A1S	1.298.500	1.337.000	1.375.000	1.401.000
A1	1.139.500	1.173.500	1.207.500	1.230.000
A2	1.013.000	1.043.000	1.073.000	1.093.000
A3	854.000	879.500	905.000	929.000
A4	764.000	786.500	809.000	824.000
B1	1.246.000	1.283.000	1.320.000	1.344.500
B2	870.000	896.000	929.000	939.000
B3	769.500	792.000	814.500	820.500
B4	685.000	705.000	725.000	738.500

Tavola 14 - Panificazione. Incremento dell'indennità speciale

A1S	11.500
A1	10.500
A2	10.000
A3	9.000
A4	8.500
B1	10.500
B2	9.000
B3	8.500
B4	8.000

Tavola 15 - Tessile, abbigliamento, calzaturiero. I gruppo: lavorazioni ad alto contenuto professionale e mestieri artistici; durata 5 anni

3 mesi	56%
6 mesi	64%
9 mesi	68%
6 mesi	72%
6 mesi	80%
6 mesi	85%
12 mesi	87%
12 mesi	90%

Tavola 16 - Tessile, abbigliamento, calzaturiero. II gruppo unificato: lavorazioni a medio contenuto professionale; durata 3 anni e 6 mesi

3 mesi	56%
9 mesi	70%
9 mesi	80%
9 mesi	88%
12 mesi	90%

Tavola 17 - Tessile, abbigliamento, calzaturiero. III gruppo:lavorazioni a basso contenuto professionale; durata 18 mesi

3 mesi	56%
3 mesi	73%
3 mesi	77%
9 mesi	90%

Tavola 18 - Tessile, abbigliamento, calzaturiero. Apprendistato ultraventenne. Progressioni percentuali.

I semestre	80%
II semestre	85%
III semestre	90%

Una particolare attenzione il contratto dedica alle lavorazioni date all'esterno delle aziende. Viene infatti concordato, tra l'altro: di inserire clausole di rispetto del contratto nelle lavorazioni date a terzi; di costituire commissioni paritetiche per analisi del fenomeno della committenza, studiare azioni tese alla regolarizzazione delle situazioni di non rispetto del contratto e delle leggi, compresa la clausola sociale.

Sul modello di quanto raggiunto dai metalmeccanici artigiani viene trascritta la normativa relativa al secondo livello di contrattazione e dei fondi di categoria.

Riscritte le norme per i contratto a tempo parziale e a tempo determinato. Per il primo, i criteri sono analoghi al contratto metalmeccanici

artigiani. Il limite fissato per il lavoro supplementare è del 50% dell'orario ridotto contrattato con maggiorazione salariale del 10%. Per il secondo, le casistiche ricalcano quelle dei metalmeccanici: le quantità di assunzioni sono una a tempo determinato fino a quattro dipendenti e una a tempo determinato ogni due per livelli dimensionali superiori.

Anche in questo settore contrattuale la gestione dei regimi di orario viene demandata a livello regionale. Viene introdotta la banca ore per il recupero delle ore di straordinario.

Riscritta profondamente la normativa sull'apprendistato.

Cambia la progressione della retribuzione del primo gruppo di lavorazioni (vedi tabella 15). Vengono unificati due precedenti gruppi di lavorazioni con ridefinizione delle percentuali (vedi tabella 16). Viene innalzata l'età dell'apprendistato a 29 anni per particolari qualifiche.

Incrementi retributivi. I tassi d'inflazione a cui riferirsi per gli incrementi retributivi sono i seguenti:

1997-1998	3,5%
1999	1,5%
2000	1,5%

Gli incrementi retributivi sono quelli indicati nella tavola 19.

I nuovi minimi retributivi, differenziati per settori sono quelli indicati nelle tavole 20, 21 e 22.

Una tantum. Per il periodo di non copertura contrattuale, a titolo di una tantum sono corrisposte 300 mila lire in due rate (180 mila e 120 mila lire). Per gli apprendisti l'ammontare delle rate sono 126 mila e 84 mila lire.

Grafici

Il rinnovo del contratto è stato firmato il 17 febbraio 1998, con durata dal 17 febbraio 1998 fino al 30 giugno 2001.

Vi è una precisazione della sfera di applicazione così configurata: arti grafiche, cartotecnica, grafica pubblicitaria, grafinformatica, studi di progettazione tecnico grafica, fotografia, videofotografia, eliografia, copisteria. Viene prevista la possibilità di copertura delle piccole imprese industriali.

La formulazione per la costituzione della previdenza complementare è analoga a quella del contratto legno artigiano.

Per la gestione dei regimi di orario lo schema normativo è quello dei metalmeccanici artigiani.

Nella nuova regolamentazione del tempo determinato le casistiche sono quelle del contratto metalmeccanici artigiani. Per le imprese fino a tre dipendenti è assumibile un contratto a tempo determinato. Per imprese con quantità superiori è possibile un'assunzione ogni due dipendenti. La materia può essere affrontata a livello regionale.

La riscrittura del tempo parziale fa riferimento al contratto metalmeccanici artigiani per quanto riguarda i criteri. Il tetto settimanale del lavoro supplementare è del 50%.

Viene istituita la banca ore per il recupero delle ore di lavoro straordinario e supplementare da effettuarsi entro 12 mesi.

Viene modificato il periodo per il preavviso di licenziamento e di dimissioni.

Viene portata a 29 anni l'età per l'apprendistato per le qualifiche indicate dalla precedente contrattazione, modificando le progressioni retributive nel modo seguente:

primo semestre	75%
secondo semestre	85%
terzo semestre e successivi	90%

Attuata la norma per gli apprendisti impiegati con la seguente progressione percentuale:

primo semestre	55%
secondo semestre	60%
terzo semestre	70%
quarto semestre	80%
quinto semestre	87%
sesto semestre	90%

Ampiamente modificato, per adeguarlo alle modifiche tecnologiche, l'inquadramento professionale con modifica e integrazioni di molte declaratorie.

Tavola 19 - Tessile, abbigliamento, calzaturiero. Incrementi retributivi

Livelli	1.2.1998	1.6.1999	1.6.2000	Totale
6s	90.000	70.000	70.000	230.000
6	80.000	60.000	60.000	200.000
5	64.000	56.500	56.500	177.000
4	60.000	47.000	47.000	154.000
3	55.000	44.000	44.000	143.000
2	50.000	40.000	40.000	130.000
1	44.000	35.500	35.500	115.000

Tavola 20 - Calzaturieri tessili, studi tessili. Minimi retributivi e decorrenze

Livelli	minimi	1.2.1998	1.6.1999	1.6.2000
6s	1.160.000	1.240.000	1.315.000	1.390.000
6	1.057.000	1.127.000	1.192.000	1.257.000
5	899.000	963.000	1.019.500	1.076.000
4	778.000	838.000	885.000	932.000
3	713.500	768.500	812.500	856.500
2	652.000	702.000	742.000	782.000
1	571.000	615.000	650.500	686.000

Tavola 21 - Confezioni, pellicceria confezioni, pelli e cuoio, maglie e calze, cappelli. Minimi retributivi e decorrenze.

Livelli	minimi	1.2.1998	1.6.1999	1.6.2000
6s	1.160.000	1.240.000	1.315.000	1.390.000
6	1.042.000	1.112.000	1.177.000	1.242.000
5	890.000	954.000	1.010.500	1.067.000
4	768.000	828.000	875.000	922.000
3	703.500	758.500	802.500	846.500
2	641.000	691.000	731.000	771.000
1	565.000	609.000	644.500	680.000

Tavola 22 - Lavorazioni a mano e su misura. Minimi retributivi e decorrenze

Livelli	minimi	1.2.1998	1.6.1999	1.6.2000
6s	1.160.000	1.240.000	1.315.000	1.390.000
6	1.032.000	1.102.000	1.167.000	1.232.000
5	880.000	944.000	1.000.500	1.057.000
4	758.000	818.000	865.000	912.000
3	693.500	748.500	792.500	836.500
2	631.000	681.000	721.000	761.000
1	555.000	599.000	634.500	670.000

Tavola 23 - Grafici. Incrementi retributivi

Livelli	1.2.1998	1.4.1999	1.4.2000	1.2.2001	Totale
1A	100.000	60.000	60.000	47.000	267.000
1B	85.000	50.000	50.000	41.000	226.000
2	75.000	45.000	45.000	38.000	203.000
3	70.000	40.000	40.000	33.000	183.000
4	60.000	35.000	35.000	30.000	160.000
5B	50.000	30.000	30.000	25.000	135.000
5	45.000	28.000	28.000	22.000	123.000
6	40.000	25.000	25.000	18.000	108.000

Tavola 24 - Grafici. Nuovi minimi e decorrenze.

Livelli	31.1.1998	1.2.1998	1.4.1999	1.4.2000	1.2.2001
1A	1.602.000	1.702.000	1.762.000	1.822.000	1.869.000
1B	1.358.000	1.443.000	1.493.000	1.543.000	1.584.000
2	1.224.000	1.299.000	1.344.000	1.389.000	1.427.000
3	1.099.000	1.169.000	1.209.000	1.249.000	1.282.000
4	960.000	1.020.000	1.055.000	1.090.000	1.120.000
5B	812.000	862.000	892.000	922.000	947.000
5	741.000	786.000	814.000	842.000	864.000
6	651.000	691.000	716.000	741.000	759.000

Tavola 25 - Ceramica. Incrementi retributivi

Livelli	1.2.1998	1.4.1999	1.4.2000	Totale
A	106.000	67.000	40.000	213.000
B	90.000	57.000	36.000	183.000
C	81.000	52.000	33.000	166.000
D	75.000	48.000	30.000	153.000
E	70.000	45.000	28.000	143.000
F	66.000	43.000	26.000	135.000
G	59.000	41.000	25.000	125.000

Tavola 26 - Ceramica. Minimi retributivi e relative decorrenze

Livelli	1.1.1998	1.2.1999	1.4.1999	1.4.2000
A	1.081.500	1.187.500	1.254.500	1.294.500
B	919.500	1.009.500	1.066.500	1.102.500
C	830.500	911.500	963.500	996.500
D	764.000	839.000	887.000	917.000
E	708.300	778.300	823.300	851.300
F	660.000	726.000	769.000	795.000
G	572.000	631.000	671.000	697.000

Tavola 27 - Pulintolavanderie. Apprendistato. Progressioni retributive. II Gruppo unificato: lavorazioni a medio alto contenuto professionale; durata 3 anni e 6 mesi.

3 mesi	56%
9 mesi	79%
9 mesi	80%
12 mesi	90%

Tavola 28 - Pulintolavanderie. Apprendistato a 29 anni. Progressioni retributive

I semestre	80%
II semestre	85%
III semestre e seguenti	90%

Incrementi retributivi. I tassi presi a riferimento per gli incrementi sono:

1997 (secondo semestre) -1998	2,65%
1999	1,50%
2000	1,50%
2000 (primo semestre)	0,75%

Gli incrementi derivanti sono quelli alle tavole 23 e 24.

Ceramica

Il rinnovo è stato sottoscritto il 29 marzo 1998, per una durata del contratto dal 1° ottobre 1996 fino al 30 settembre 2000.

Le principali novità riguardano le relazioni sindacali, apprendistato e trattamento economico.

Per il livello regionale di trattativa viene perfezionata una formula, per quanto riguarda gli indicatori e l'osservatorio, analoga a quella del contratto dei metalmeccanici artigiani.

È introdotta una normativa che consente agli immigrati, al fine di raggiungere i paesi di provenienza, la fruizione di permessi contrattualmente retribuiti in un unico periodo e, a integrazione di ulteriori permessi non retribuiti.

In attuazione della legislazione dei disabili è introdotta la possibilità per i genitori di minori portatori di handicap di fruire di permessi.

Modificati i criteri per il tempo parziale come il contratto metalmeccanici artigiani. Le ore di lavoro supplementare non devono superare il 40%.

Nel contratto a tempo determinato le casistiche sono analoghe a quelle metalmeccaniche artigiane, mentre le quantità di assunzioni a tempo determinato sono una ogni tre dipendenti in forza.

Il livello regionale può effettuare la gestione dei regimi di orario di lavoro.

È prevista la costituzione della banca ore per recupero del lavoro straordinario e supplementare. Il recupero è da effettuarsi entro 18 mesi.

Vengono modificate alcune norme relative all'apprendistato ultraventenne: l'età è innalzata fino a 29 anni, parzialmente ritoccate sono le qualifiche interessate, modificate le progressioni percentuali nel modo seguente:

primo semestre	77%
secondo semestre	84%
terzo semestre	88%
quarto semestre e seguenti	90%

Incrementi retributivi. A copertura della lunga vacanza contrattuale viene corrisposto un importo forfetario di 500 mila lire in due rate: la prima di 260 mila, la seconda di 240 mila.

Per gli apprendisti l'ammontare delle due rate è di 182 mila lire e 168 mila lire.

Per le Marche e l'Umbria, a fronte della situazione determinatasi col terremoto, l'erogazione delle rate è differita di qualche mese.

I tassi d'inflazione presi a riferimento per gli incrementi sono i seguenti:

1996 (ultimi 3 mesi) -1997	2,675%
1998	1,800%
1999	1,500%
2000 (primi 9 mesi)	1,125%

Pertanto gli incrementi retributivi sono quelli alla tavola 25.

Pulintolavanderie

L'intesa è stata raggiunta il 29 luglio 1998 e ha decorrenza dal 1° gennaio 1997 al 31 dicembre 2000.

Questo rinnovo ricalca il contratto del tessile abbigliamento calzaturieri per le parti relative al lavoro esterno (intesa per il rispetto delle norme contrattuali e di legge), livello regionale di trattativa, tempo parziale e tempo determinato, gestione dei regimi di orario a livello regionale, costituzione della banca ore per gli straordinari. Viene prevista la possibilità di copertura delle piccole imprese industriali.

Tavola 29 - Pulintolavanderie. Incrementi retributivi

Livelli	1.8.1998	1.6.1999	1.6.2000	Totale
6s	90.000	70.000	70.000	230.000
6	80.000	60.000	60.000	200.000
5	64.000	56.500	56.500	177.000
4	60.000	47.000	47.000	154.000
3	55.000	44.000	44.000	143.000
2	50.000	40.000	40.000	130.000
1	44.000	35.500	35.500	115.000

Tavola 30 - Pulintolavanderie. Nuovi minimi retributivi e decorrenze

Livelli	31.7.1998	1.8.1998	1.6.1999	1.6.2000
6s	1.160.000	1.250.000	1.320.000	1.390.000
6	1.058.000	1.138.000	1.198.000	1.258.000
5	891.000	955.000	1.011.500	1.068.000
4	766.000	826.000	873.000	920.000
3	701.500	756.500	800.500	844.500
2	642.000	692.000	732.000	772.000
1	566.000	610.000	645.500	681.000

Viene riscritta parzialmente la normativa dell'apprendistato riunificando alcune classi e rideterminandone la progressione percentuale (vedi tavola 27), innalzando l'età a 29 anni con modifica delle progressioni percentuali (vedi tavola 28).

Incrementi retributivi. I tassi d'inflazione programmata per gli incrementi retributivi sono:

1997-1998	3,5%
1999	1,5%
2000	1,5%

Pertanto gli incrementi retributivi sono quelli alla tavola 29.

L'importo forfetario per il periodo di non copertura contrattuale è di 471.800 lire, erogate in due rate di 283 mila e 188.800 lire.

Orafi e argentieri

Il 7 ottobre 1998 è stato sottoscritto il rinnovo del contratto degli orafi e argentieri, con vigenza dal 1° gennaio 1997 al 31 dicembre 2000.

Relazioni sindacali. Il livello regionale di contrattazione, oltre ad avvalersi delle informazioni provenienti dall'ente bilaterale, è abilitato ad attivare fondi regionali di categoria.

Previdenza complementare. Viene deciso di confluire nel fondo interconfederale dell'artigianato con costi di contribuzione, di avviamento e iscrizione analoghi al contratto dei metalmeccanici artigiani.

Tempo parziale. Viene riscritta la normativa sul tempo parziale in modo analogo a quella del contratto metalmeccanici artigiani, tranne che per il lavoro supplementare. Questo per il presente settore non potrà superare il 20% dell'orario ridotto su base mensile con compensazione del 7% di maggiorazione e con maggiorazione del 10% per le ore eccedenti al 20%.

Tempo determinato. È regolamentato in analogia del contratto metalmeccanici artigiani, tranne che per il fatto che non è prevista la classe di dipendenti superiore ai dieci nelle percentuali di assunzioni.

Tempo di lavoro. Viene demandato a livello regionale la possibilità di gestione dei regimi di orario.

Viene prevista la banca ore per la gestione dei recuperi dello straordinario, su adesione volontaria del lavoratore. Il recupero degli straordinari tramite permessi deve avvenire entro 12 mesi.

Apprendistato. Viene riscritta la normativa. È previsto il periodo di prova per la durata di sei settimane. Il tirocinio effettuato presso diverse imprese può essere cumulato.

Vengono definiti due gruppi di professionalità più uno per gli apprendisti impiegati. La durata normale del periodo di apprendistato, determinata in relazione ai gruppi di appartenenza, varia come di seguito indicato.

Gruppo 1: lavorazioni ad alto contenuto professionale, tutte tranne quelle meccanizzate; durata 5 anni.

Gruppo 2: lavorazioni a medio contenuto professionale, lavorazioni meccanizzate; durata 3 anni.

Tavola 31 - Orafi argentieri. Apprendisti. Progressione della retribuzione (valori percentuali)

Gruppo	Durata	I trim.	II trim.	II sem.	III sem.	IV sem.	V sem.	VI sem.	VII sem.	VIII sem.	IX sem.	X sem.
1	5 anni	55	57	63	66	68	72	76	85	85	90	90
2	3 anni	55	60	65			72	75	82	90		

Tavola 32 - Orafi argentieri. Progressione della retribuzione. Apprendisti in possesso di titolo di studio post-obbligo idoneo (durata dell'apprendistato ridotta di mesi 6). Progressione della retribuzione gruppo 1 (valori percentuali)

Durata app.	I trim.	II trim.	II sem.	III sem.	IV sem.	V sem.	VI sem.	IV anno	ultimo sem.
4 anni e 6 mesi	55	57	63	66	68	72	76	85	90

Tavola 33 - Orafi argentieri. Progressione della retribuzione. Apprendisti in possesso di titolo di studio post-obbligo idoneo (durata dell'apprendistato ridotta di mesi 6). Progressione della retribuzione gruppo 2 (valori percentuali)

Durata app.	I trim.	II trim.	II sem.	III sem.	IV sem.	IX trim.	X trim.
2 anni e 6 mesi	55	60	65	72	75	80	90

Tavola 34 - Orafi argentieri. Progressione della retribuzione. Apprendisti in possesso di attestato di qualifica professionale (durata dell'apprendistato ridotta di mesi 3). Progressione della retribuzione gruppo 1 (valori percentuali)

Durata app.	I trim.	II trim.	II sem.	III sem.	IV sem.	V sem.	VI sem.	IV anno	ultimi 9 mesi
4 anni e 9 mesi	55	57	63	66	68	72	76	85	90

Tavola 35 - Orafi argentieri. Progressione della retribuzione. Apprendisti in possesso di attestato di qualifica professionale (durata dell'apprendistato ridotta di mesi 3). Progressione della retribuzione gruppo 2 (valori percentuali)

Durata apprendistato	I trim.	II trim.	II sem.	III sem.	IV sem.	IX trim.	ultimo sem.
2 anni e 9 mesi	55	60	65	72	75	80	90

Tavola 36 - Orafi argentieri. Apprendisti impiegati. Progressione della retribuzione

Durata apprendistato	I sem.	II sem.	III sem.	IV sem.	V sem.
2 anni e 6 mesi	55	60	70	80	90

Tavola 37 - Orafi argentieri. Progressione della retribuzione. Apprendisti impiegati in possesso di titolo di studio post-obbligo idoneo (durata dell'apprendistato ridotta di mesi 6). Valori percentuali

Durata apprendistato	I sem.	II sem.	III sem.	VII trim.	VIII trim.
2 anni	55	60	70	80	90

Tavola 38 - Orafi argentieri. Progressione della retribuzione. Apprendisti impiegati in possesso di attestato di qualifica professionale (durata dell'apprendistato ridotta di mesi 3). Valori percentuali

Durata apprendistato	I sem.	II sem.	III sem.	VII trim.	ultimo sem.
2 anni e 3 mesi	55	60	70	80	90

Tavola 39 - Orafi argentieri. Importo massimo degli scatti di anzianità

Livelli	Importo massimo
1	345.000
2	308.000
3	261.000
4	236.000
5	220.000
6	199.000

Tavola 40 - Orafi argentieri. Valore degli scatti di anzianità

Livelli	Valore scatto
1	65.000
2	57.675
3	48.307
4	43.200
5	40.035
6	35.850

Tavola 41 - Orafi argentieri. Incrementi retributivi e decorrenza

Categoria	Dal 10.10.1998	Dal 10.7.1999	Dall'1.7.2000	Totale
1ª	116.000	66.200	58.000	240.200
2ª	102.300	58.400	51.300	212.000
3ª	85.000	48.500	42.500	176.000
4ª	75.600	43.200	37.800	156.600
5ª	70.000	40.000	35.000	145.000
6ª	62.000	35.400	31.000	128.400

Tavola 42 - Orafi argentieri. Nuovi minimi retributivi e relative decorrenze

Categoria	Al 30.9.1998	Dall'1.10.1998	Dall'1.7.1999	Dall'1.7.2000
1ª	1.184.040	1.300.040	1.366.240	1.424.240
2ª	1.051.200	1.153.500	1.211.900	1.263.200
3ª	881.155	966.155	1.014.655	1.057.155
4ª	788.605	864.205	907.405	945.205
5ª	730.700	800.700	840.700	875.700
6ª	655.030	717.030	752.430	783.430

Apprendisti impiegati: durata 2 anni e 6 mesi.

La durata viene ridotta, in varia misura in rapporto al titolo di studio post obbligo, all'attestato di qualifica professionale.

Retribuzione. Si applicano le percentuali previste successivamente sulla retribuzione globale, avendo come riferimento l'operaio qualificato di quinto livello. La combinazione tra i gruppi e la maturazione di varie modalità di idoneità comporta una serie di tabelle per la progressione percentuale (tavole 31-38).

Viene data attuazione al comma 5 dell'articolo 21 della legge 56/87, elevando l'età fino a 29 anni compiuti per i profili di incisori, incassatori, cesellatori, miniaturisti, modellisti, montatori, pulitori, preparatori, prevedendo in sede regionale la possibilità di concordare ulteriori figure professionali.

La durata del periodo di apprendistato è di 5 anni, il calcolo della retribuzione andrà effettuato sulla retribuzione globale del quinto livello, secondo le seguenti progressioni percentuali:

primo semestre	80%
secondo semestre	87%
terzo semestre e seguenti	90%

Trattamento economico. Si modifica la precedente normativa sugli scatti di anzianità verso il valore e il numero fisso (cinque) degli scatti a frequenza biennale.

Si prevedono quindi due meccanismi per gli scatti: per quelli che hanno maturato gli scatti si propone un livello massimo di importo secondo la tavola 39.

Per quelli che non hanno maturato il primo scatto di anzianità ad ottobre 1998, il valore dello scatto segue la tavola 40.

Incrementi retributivi. Vengono assunti come tassi di inflazione programmata al fine degli incrementi retributivi i seguenti valori:

1997-1998	3,5%
1999	1,5%
2000	1, 5%

Pertanto gli aumenti sono quelli indicati nella tavola 41.

L'una tantum ammonta a 300 mila lire erogate in due rate. Per gli apprendisti l'ammontare è di 210 mila lire in due rate di uguale importo.

È stata introdotta una nota congiunta in cui si auspica l'eliminazione delle forme di sfruttamento del lavoro minorile riconfermando la carta sottoscritta tra associazioni imprenditoriali, sindacati e governo e la volontà di adottare codici di condotta.

Odontotecnici

Il rinnovo è stato sottoscritto il 4 dicembre 1998, con vigenza dal 1° gennaio 1997 al 31 dicembre 2000. Anche questo contratto fa largo riferimento a quello dei metalmeccanici artigiani in materia di scatti di anzianità, livello regionale di contrattazione, lavoro a tempo parziale e a tempo determinato, gestione dei regimi di orario, banca ore individuale per il recupero delle ore di straordinario.

Tavola 43 - Odontotecnici. Apprendisti. Progressione della retribuzione I gruppo (durata ridotta di 6 mesi). Valori percentuali

Durata app.	I trim.	II trim.	II sem.	III sem.	IV sem.	V sem.	VI sem.	IV anno	Ultimo sem.
4 anni e 9 mesi	55	57	63	66	68	72	76	85	90

Tavola 44 - Odontotecnici. Apprendisti. Progressione della retribuzione I gruppo (durata ridotta di 3 mesi). Valori percentuali

Durata app.	I trim.	II trim.	II sem.	III sem.	IV sem.	V sem.	VI sem.	IV anno	Ultimi 9 mesi
4 anni e 9 mesi	55	57	63	66	68	72	76	85	90

Tavola 45 - Odontotecnici. Apprendisti impiegati. Progressione della retribuzione (durata 2 anni e 6 mesi)

Semestri	Valori percentuale
1	55
2	60
3	70
4	80
5	90

Tavola 46 - Odontotecnici. Apprendisti impiegati. Progressione della retribuzione. Titolo di studio post-obbligo idoneo rispetto all'attività da svolgere (durata ridotta di mesi 6). Valori percentuali

Durata apprendistato	I sem.	II sem.	III sem.	Penultimo	Ultimo
2 anni	55	60	70	80	90

Tavola 47 - Odontotecnici. Apprendisti impiegati. Progressione della retribuzione. Attestato di qualifica professionale idoneo rispetto all'attività da svolgere (durata ridotta di mesi 3). Valori percentuali

Durata apprendistato	I sem.	II sem.	III sem.	IV sem.	Ultimi 3 mesi
2 anni e 3 mesi	55	60	70	80	90

Tavola 48 - Odontotecnici. Incrementi retributivi e decorrenza

Parametri	Categoria	Dall'1.12.1998	Dall'1.7.1999	Dall'1.7.2000	Totale
212	1ªS	116.000	63.000	76.000	255.000
180	1ª	98.000	53.000	64.000	215.000
162	2ª	88.000	48.000	59.000	195.000
133,4	3ª	73.000	40.000	47.000	160.000
119	4ª	65.000	35.000	43.000	143.000
108,6	5ª	60.000	32.000	39.000	131.000
100	6ª	55.000	30.000	35.000	120.000

Tavola 49 - Odontotecnici. Nuovi minimi retributivi e relative decorrenze

Categoria	Al 30.11.1998	Dall'1.12.1998	Dall'1.7.1999	Dall'1.7.2000
1ªS	1.256.000	1.372.000	1.435.000	1.511.000
1ª	1.061.70	1.159.700	1.212.700	1.276.700
2ª	959.000	1.047.000	1.095.000	1.154.000
3ª	789.500	862.500	902.500	949.500
4ª	703.250	768.250	803.250	846.250
5ª	642.350	702.350	734.350	773.350
6ª	591 500	646.500	676.500	711.500

Tavola 50 - Contratti collettivi nazionali dell'artigianato, 1996

Settori	Addetti	Contraenti	Durata
Agenti e rappresentanti	1.000	Cna, Confartigianato, Casa, Claai	un verbale d'accordo è stato sottoscritto il 19.11.1992
Chimica, gomma plastica, vetro	30.000	Confartigianato, Cna, Casa	dall'1.1.1995 al 31.12.1998
Autotrasporto merci e servizi ausiliari	30.000	Fita Cna, Casa, Confartigianato Trasporti, Federlavoro Confcoop, Ancst Lega Coop, Ancotata Agci	dall'1.7.1994 al 31.12.1998
Edilizia e affini	400.000	Anaepa Confartigianato, Fnae Cna, Fiae Casa	dall'1.10.1995 al 31.12.1998
Barbieri, parrucchieri, acconciatori	100.000	Federacconc. Cna, Federestetica Cna, Fna Casa, Fne Casa	dall'1.6.1992 al 31.12.1995
Metalmeccanici e installatori	360.000	Fnam Confartigianato, Fnam Cna, Casa, Claai	dall'1.7.1996 al 30.6.2000
Ceramica	25.000	Anac Confartigianato, Fnaat Cna, Casa, Claai	dall'1.10.1996 al 30.9.2000
Tessili Abbigliamento Calzaturiero	337.000	Fanaa Fnat Aiac Aip Confartigianato, Fnaa Unac Unamec Unas Cna, Casa, Claai	dall'1.1.1997 al 31.12.2000
Lavanderia	8.000	Fnap Confartigianato, Satla Cna, Fantel Casa, Claai	dall'1.1.1997 al 31.12.2000
Orafi e Argentieri	50.000	Aioa Confart., Fnaat Cna, Casa, Claai	dall'1.1.1997 al 31.12.2000
Odontotecnici	25.000	Fenaoli Confart., Sno Cna, Casa, Claai	dall'1.1.1997 al 31.12.2000
Legno e Affini	90.000	Aial Confartigianato, Fnla Cna, Casa	dall'1.1.1997 al 31.12.2000
Alimentazione e Panificazione	92.000	Fedal Anp Confartigianato, Ass. Art. Agroalim. Cna, Fna Casa, Claai	dall'1.7.1997 al 30.6.2001
Grafico, Editoriale, Cartotecnico, ecc.	43.000	Fnagi Siaf Cna, Anaf Confartigianato, Casa	dall'1.7.1997 al 30.6.2001
Imprese di pulizia	350.000	Unionser. Confapi, Fiats Cna, Confartigianato, Casa, Claai, Lega Coop., Agci, Confcoop.	dall'1.5.1993 al 31.12.1994
Lapidei Manufatti dall'1.10.1995 in cemento	35.000	Associazione nazionale marmo, Confartigianato, Associazione nazionale imprenditori lapidei marmo e affini, Cna, Casa, Claaial 30.9.1999	
Occhialeria		Associazione nazionale produttori occhiali, Confartigianato, Cna, Casa, Claai	dall'1.5.1996 al 31.12.1999

Riformulata la disciplina dell'apprendistato, portato fino a 29 anni con progressioni percentuali ritoccate e durate ridotte in rapporto alla qualificazione formativa (vedi tavole 43-47). Previsto l'apprendistato per gli impiegati con progressioni percentuali ordinarie, con durate abbreviate in rapporto alla qualificazione formativa.

Incrementi retributivi. Il tasso di inflazione programmata preso a riferimento per gli incrementi retributivi è:

1997-1998	3,5%
1999	1,5%
2000	1,5%

Gli incrementi delle retribuzioni conseguenti sono quelli relativi alla tavola 48.

L'ammontare dell'una tantum è di 280 mila lire in due rate di 140 mila.

Per gli apprendisti le due rate sono di 102 mila lire ciascuna.

La contrattazione nazionale di categoria nel pubblico impiego

1. Nel Rapporto 1996/97 avevamo dato conto di quella che può definirsi la seconda fase della contrattualizzazione del lavoro pubblico e che è rappresentata dalle innovazioni apportate al dlgs 29/93 a seguito della delega contenuta nell'articolo 11 della legge 59/97 (Bassanini 1). In quel rapporto, l'analisi si fermava all'esposizione dei contenuti del dlgs 396/97 che aveva innovato principalmente le norme riguardanti il sistema delle relazioni sindacali sul fronte delle procedure e dei soggetti e, in particolare, su quello del ruolo dell'Aran e dei criteri di rappresentatività sindacale attraverso la combinata considerazione del dato associativo e di quello elettorale ricavabile dalle elezioni delle Rsu.

In questo rapporto dovremo dar conto delle ulteriori innovazioni apportate da decreti legislativi che sono stati emanati nel corso del 1998 e della conseguente attività contrattuale che da esse è derivata, nella fase di rinnovo contrattuale per il quadriennio 1998-2001.

Si tratta di innovazioni di rilievo non solo sul piano qualitativo della ridefinizione del modello, ma anche su quello quantitativo dell'innovazione normativa che hanno comportato, seppure nella riconferma dell'impostazione originaria del dlgs 29/93, la predisposizione di un quadro giuridico del tutto nuovo all'interno del quale i contratti collettivi hanno operato per la completa contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico.

Un quadro giuridico caratterizzato da notevole interesse teorico ed equilibrio di esigenze pluralistiche, reso possibile anche grazie all'intelligenza e alla sensibilità di Massimo D'Antona che ha notevolmente contribuito alla definizione del suo contenuto e della cui tragica morte apprendiamo proprio nel corso della stesura di queste note.

A Massimo, alla sua incontestabile competenza giuridica, alla sua cristallina sensibilità pluralistica e sociale, alla sua acuta e ironica intelligenza, al suo impegno riformatore mai avulso da preoccupazione e tensione democratica, sono dedicate queste pagine.

2. Sul piano dell'innovazione legislativa, nel corso del 1998, altri due decreti legislativi si affiancano al 396/97 con lo scopo di modificare il decreto 29/93 non solo per adeguarlo ai criteri di delega contenuti nella legge 59, ma anche di inserire la legislazione sul lavoro pubblico nel più ampio quadro di riforma amministrativa perseguita dalle leggi Bassanini: si tratta dei dlgs 31 marzo 1998 n. 80 e 29 ottobre 1998 n. 387.

Le principali innovazioni normative, che possono essere nel loro complesso inquadrate nella conclusione della fase transitoria di unificazione della disciplina legislativa tra lavoro privato e pubblico da realizzarsi proprio con i contratti 1998-2001 secondo quanto previsto dall'articolo 72 del dlgs 29/93, riguardano i punti di seguito elencati.

La revisione del sistema delle fonti. In questo quadro viene ridimensionato il ruolo organizzativo delle fonti pubblicistiche (leggi, regolamenti e atti amministrativi), procedendo ad una interpretazione ulteriormente restrittiva del disposto costituzionale dell'articolo 97 e affidando alla legge la sola disciplina dei principi generali di organizzazione e alle ulteriori fonti pubblicistiche la definizione delle linee fondamentali di organizzazione, l'individuazione degli uffici di maggiore rilevanza, le modalità di conferimento della responsabilità degli stessi, la determinazione delle dotazioni organiche complessive. Si tratta di un ridimensionamento importante perché riaccorpa in una prospettiva più unitaria l'elencazione delle materie riservate alla legge contenuta nella legge delega 421/92. In questa stessa prospettiva, viene ulteriormente rafforzata la devoluzione alla contrattazione collettiva della disciplina del rapporto di lavoro, "sanzionando" l'eventuale intervento legislativo in materia non solo più con il potere abrogativo riconosciuto alla contrattazione stessa, ma anche con la previsione per cui eventuali disponibilità economiche utilizzate da fonti pubblicistiche per riconoscere trattamenti retributivi a pubblici dipendenti sono "incamerate" dalla contrattazione collettiva che dispone della loro utilizzazione.

Ulteriore conseguenza del riordino delle fonti organizzative si realizza attraverso la revisione della natura giuridica dei poteri dirigenziali,

prevedendo che anche le determinazioni organizzative sono assunte con capacità di diritto privato con conseguenze analoghe per quanto riguarda gli atti di organizzazione interna: si realizza, cioè, una "privatizzazione" della responsabilità organizzativa dirigenziale che comporta, sul piano processuale, la competenza piena anche su questi aspetti del giudice ordinario (vedi oltre) e su quello, più propriamente sociale del ruolo delle amministrazioni, una responsabilità diretta e immediata dei dirigenti per le scelte organizzative assunte.

Dirigenti. Il processo di contrattualizzazione riguarda ormai tutta la dirigenza pubblica; le innovazioni più importanti riguardano il principio per cui la funzione dirigenziale è comunque attribuita con incarichi a termine e sottoposta a momenti di verifica dei risultati, dalla quale dipendono anche i riconoscimenti economici che sono strettamente e unicamente collegati all'incarico; l'attribuzione di incarichi alla dirigenza rende più flessibile e verificabile la responsabilità dirigenziale, che è ulteriormente rafforzata da una maggiore separazione di ruolo tra la responsabilità politica e quella dirigenziale.

Reclutamento e tipologie di rapporto di lavoro. La prima innovazione su questo punto riguarda le procedure attraverso le quali le amministrazioni possono procedere all'adeguamento del personale alle proprie esigenze organizzative; abrogata la precedente procedura, assistita dal dipartimento della funzione pubblica, di rilevazione dei carichi di lavoro, le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia e responsabilità, possono scegliere il modo ritenuto più idoneo per provvedere alla "rilevazione triennale del fabbisogno di personale", periodo abbreviabile in ragione di particolari condizioni e fenomeni di riorganizzazione.

Per quanto riguarda le procedure di reclutamento, sparisce ogni riferimento rigido e vincolante alla procedura concorsuale per richiamare solo "procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta". In materia di flessibilità delle forme di lavoro, al lavoro pubblico è estesa l'intera gamma di rapporti flessibili presenti nel lavoro privato, con la sola ulteriore previsione di affidare alla contrattazione collettiva il compito di definire le modalità attuative di ogni fattispecie di flessibilità: una parziale eccezione è costituita dal telelavoro, introdotto dalla legge 191/98 (Bassanini ter) che affida ad un regolamento

(emanato nel 1999 con il n. 70) la disciplina delle modalità organizzative e le modalità di verifica dell'adempimento della prestazione lavorativa; ai contratti collettivi è devoluta la funzione di definire la disciplina economica e normativa.

Partecipazione sindacale. L'originaria previsione dell'articolo 10 del dlgs 29/93 prevedeva una forte proceduralizzazione delle forme di partecipazione sia con riferimento agli istituti, sia con riferimento ai soggetti e alle modalità di svolgimento; il nuovo testo dello stesso articolo si limita ad affidare la competenza della materia alla contrattazione nazionale.

Disciplina delle mansioni. La nuova disciplina delle mansioni ricalca in modo sostanziale quella prevista dall'articolo 2103 cc, pur restando la deroga di non poter riconoscere la qualifica della mansione superiore attribuita a seguito di attribuzione duratura: gli elementi di unificazione con il "modello privatistico" riguardano l'eliminazione delle ipotesi di attribuzione di mansioni inferiori, l'obbligo di adibire il lavoratore alle mansioni per le quali è stato assunto o a quelle superiori che abbia successivamente conseguito per selezione o progressione, l'obbligo del rispetto del principio di equivalenza. La portata di tale principio è affidata alla definizione contenuta nei contratti collettivi, e l'entrata in vigore della nuova disciplina complessiva è affidata ancora ai contratti in attuazione delle norme del nuovo ordinamento professionale (adempimento assolto dai contratti di comparto nella tornata 1998-2001 al cui commento dedicheremo queste stesse pagine nel prossimo Annuario).

Gestione delle eccedenze e forme di mobilità. La disciplina in materia di mobilità ed eccedenze è regolata dal dlgs 29/93 attraverso un misto normativo composto da discipline legislative miranti alla previsione delle diverse tipologie di mobilità, alle procedure sindacali per la gestione delle eccedenze e alla normativa della disponibilità (analoga a quella della mobilità del lavoro privato) e da una disciplina affidata alla contrattazione collettiva destinata a disciplinare nello specifico soprattutto i casi di trasferimento. La deroga alla disciplina generale del lavoro privato contenuta in questa materia riguarda la conservazione del rapporto di lavoro (che resta sospeso) anche durante il periodo di disponibilità e grava sul bilancio dell'amministrazione di appartenenza per la durata della disponibilità stessa.

Giurisdizione ordinaria. La fatidica data è giunta, dal 1 luglio 1998 le controversie di lavoro dei dipendenti da amministrazioni pubbliche sono di competenza del giudice ordinario, la disciplina introdotta dal dlgs 80/98 va però oltre la semplice innovazione normativa del dlgs 29/93 introducendo norme che, modificando il codice di procedura civile, innovano anche la disciplina dei lavoratori privati.

Le innovazioni vanno quindi distinte in due categorie: per i dipendenti pubblici è di rilievo il meccanismo previsto per l'accertamento incidentale dell'interpretazione dei contratti collettivi con il quale, anche allo scopo di evitare le cosiddette "sentenze seriali" che avevano caratterizzato altre esperienze di "privatizzazione" (Ferrovie, Poste), affida ad una doppia procedura di relazioni sindacali e innanzi alla Cassazione il compito di risolvere punti controversi di applicazione dei contratti collettivi; per tutto il mondo del lavoro è di rilievo invece l'introduzione dell'arbitrato volontario come percorso parallelo alla giustizia dello Stato e in posizione alternativa al primo grado di giudizio.

Soprattutto con il dlgs 80/98, ma in generale con tutte le normative di modifica apportate a seguito delle Bassanini, con l'attuale e vigente testo del dlgs 29/93 si può considerare chiusa la fase transitoria di tendenziale armonizzazione della disciplina tra lavoro privato e lavoro pubblico: tale aspetto è ricavabile dalla modifica apportata al primo articolo del suddetto decreto nel quale sparisce appunto il riferimento ad un percorso da attuare: allo stato attuale della disciplina e interpretando coerentemente la previsione dell'articolo 2, la nuova disciplina del lavoro pubblico è rinvenibile:

a. nelle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa;

b. in funzione di deroga alla disciplina di cui alla lettera a, nelle diverse disposizioni contenute nel dlgs 29/93;

c. nei contratti collettivi, assistiti dalla funzione abrogativa e derogatoria rispetto a disposizioni di legge, regolamenti e atti amministrativi alla quale abbiamo fatto riferimento in questo stesso paragrafo nella parte dedicata alle fonti.

Il rapporto che si instaura tra legge e contratto è a sua volta articolabile in tre modalità non difformi da quelle realizzate dalla legge stessa nel settore del lavoro privato:

a. potere abrogativo o modificativo delle fonti pubblicistiche da parte della contrattazione, già esaminato;

b. funzione di specificazione della normativa legislativa in rapporto alle caratteristiche organizzative e funzionali delle amministrazioni dei diversi comparti;

c. funzione di integrazione normativa finalizzata alla definizione della disciplina complessiva dei diversi istituti.

La funzione ordinatrice e di razionalizzazione normativa affidata alla contrattazione collettiva (cosiddetto trasformatore) è in parte pericolosamente messa a rischio dall'articolo 8 della legge 50/99 (Bassanini quater) che prevede che sia emanato un "testo unico per il riordino delle norme, diverse da quelle del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa che regolano i rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni [...] apportando le modifiche necessarie per il migliore coordinamento delle diverse disposizioni"; è evidente che tale disposizione è assolutamente in contraddizione con il modello definito dal dlgs 29/93, dal momento che nella nuova struttura delle fonti, non devono esistere disposizioni legislative o regolamentari diverse da quelle di carattere generale valide per l'impresa se non quelle contenute nello stesso dlgs 29/93.

È pur vero che in parte la stessa legislazione Bassanini ha già derogato al suo modello, considerato che, come detto, l'introduzione del telelavoro è stata affidata per esempio ad una norma legislativa diversa dal dlgs 29/93; ma si tratta, al momento, di piccoli scivolamenti che potrebbero essere ricomposti, senza correre il rischio di procedere ad una operazione di revisione che per sua natura non ha le caratteristiche della ricomposizione tecnica quanto piuttosto quella della interpretazione politica del diritto che rischia di ripescare perfino normative precedenti all'opera di riforma avviata nel 1993.

Questo rischio è ancora più forte se si considera che il suddetto articolo 8 non contiene un termine iniziale limite dal quale procedere alla ricostruzione normativa e che, in una interpretazione restrittiva ma non necessariamente illegittima dell'articolo 72 del dlgs 29/93 potrebbe ritenersi che il potere riorganizzativo delle norme affidato ai contratti collettivi si sia esaurito con la stipula dei contratti 1998-2001.

Tavola 1

Fonte legislativa	Fonte contrattuale
Dlgs 3 febbraio 1993 n. 29	Dpcm 770/94
Legge 11 luglio 1996 n. 365	Contratto quadro transitorio concordato il 27 marzo 1997 (sottoscritto il 26 maggio 1997)
Dlgs 4 novembre 1997 n. 396	Contratto quadro transitorio concordato il 27 dicembre 1997 (sottoscritto il 2 giugno 1998)
Dlgs 31 marzo 1998 n. 80	Proroga del contratto collettivo nazionale quadro transitorio sottoscritto il 2 giugno 1998
	Accordo collettivo quadro per la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie e per la definizione del relativo regolamento elettorale 3 luglio 1998 (sottoscritto il 7 agosto 1998)
	Contratto collettivo nazionale quadro sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi nonché delle altre prerogative sindacali 3 luglio 1998 (sottoscritto il 7 agosto 1998)[1]
	Contratto correttivo e integrativo del ccnq 7 agosto 1998 sulle libertà sindacali (22 ottobre 1998)
	Contratto collettivo nazionale quadro sulla ripartizione dei distacchi e permessi sindacali nelle autonome aree di contrattazione della dirigenza (25 novembre 1998)
	Contratto collettivo nazionale quadro integrativo e correttivo del ccnq sulla ripartizione dei distacchi e permessi sindacali nelle autonome aree di contrattazione della dirigenza (27 gennaio 1999)

[1] Contraenti: Cisl, Cgil, Uil, Confsal, Cisal, Confedir, Rdb/Cub, Cida, Ugl, Cosmed (con riserva).

3. È in questo mutato quadro normativo che si avvia il rinnovo contrattuale per il quadriennio 1998-2001, in primo luogo ridefinendo la composizione dei comparti e delle aree dirigenziali, rispettivamente con i contratti quadro del 2 giugno 1998 e del 24 novembre 1998.

Per quanto riguarda i comparti, sono confermati gli otto comparti già definiti a seguito del dlgs 29/93 e cioè:

a. personale dei ministeri;

b. personale degli enti pubblici non economici;

c. personale delle regioni e delle autonomie locali;

d. personale del servizio sanitario nazionale;

e. personale delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione;

f. personale della scuola;

g. personale dell'università;

h. personale delle aziende e delle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo.

Le aree dirigenziali sono invece ridotte a quattro:

a. enti pubblici non economici, aziende e amministrazioni dello Stato, istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione, università;

b. regioni e autonomie locali;

c. ruoli professionale, amministrativo e sanitario del servizio sanitario nazionale;

d. dirigenza medica, comprendente medici, veterinari e odontoiatri del servizio sanitario nazionale.

A tali aree dovrebbe aggiungersi in futuro l'area dei dirigenti scolastici, una volta completato il percorso per il riconoscimento agli attuali presidi e direttori didattici della qualifica dirigenziale conseguente al riconoscimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche avviato con le leggi Bassanini.

I contratti collettivi di area potranno prevedere una articolazione interna della normativa per particolari settori di competenza o di posizione funzionale, soprattutto con riferimento alla prima area.

Sempre attraverso contratti quadro, nel periodo considerato è emanata la disciplina per le elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie (Rsu): la disciplina generale è contenuta nel contratto quadro del 7 agosto 1998, integrato da contratti di comparto riguardanti i ministeri (3 novembre 1998), le regioni e le autonomie locali (22 ottobre 1998), il servizio sanitario nazionale (16 ottobre 1998), le aziende e le amministrazioni dello Stato (23 settembre 1998), gli enti pubblici non economici (3 novembre 1998): tali contratti di comparto riguardano in parti-

colare l'ambito amministrativo di elezione e costituzione degli organismi unitari. Una deroga è rappresentata dal comparto scuola che a seguito di contrasti anche tra sigle sindacali in merito a tale ambito (provinciale o di istituzione scolastica) non partecipa alle elezioni del 23-25 novembre 1998, rinvia le elezioni al momento del riconoscimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche (precisamente alle date 13-16 dicembre 2000) e si avvale per portare a termine tale operazione di procedure e fonti, compreso un decreto legge (22 gennaio 1999) che di fatto negano la potestà della contrattazione collettiva in materia (peraltro dimostratasi incapace di risolvere il contraddittorio) e lo stesso contenuto del contratto quadro per il quale, in caso di mancato accordo, le elezioni si sarebbero dovute svolgere comunque al livello provinciale.

Con esclusione del comparto scuola, alle date previste si svolgono le elezioni nei sette comparti interessati con un afflusso al voto pari al 78.5%.

Nelle tabelle allegate, su fonte Aran, i risultati relativi al 99% dei dati scrutinati sia generali che specifici dei singoli comparti.

Ancora sul ruolo assolto dai contratti quadro, va segnalata la normativa riguardante i distacchi e i permessi sindacali, in attuazione dell'articolo 54 del dlgs 29/93.

La fonte contrattuale diviene il solo strumento normativo di regolamentazione di una materia che riguarda sia l'individuazione dei soggetti titolari delle prerogative, sia delle prerogative stesse; la sola indicazione che sembra ricavarsi dal testo dell'articolo 54 è che i limiti massimi dei permessi e delle aspettative debbano essere contenuti in un contratto quadro (in ragione del coinvolgimento, di cui al primo comma, delle sole Confederazioni sindacali), mentre gli aspetti attuativi, le modalità di utilizzo, la distribuzione degli stessi, l'applicazione dello statuto dei lavoratori e la specificità per la provincia autonoma di Bolzano possano avvenire anche attraverso accordi di comparto.

Per quanto riguarda i soggetti, occorre necessariamente operare un raccordo tra articolo 54 e articoli 47 e 47 bis; in ragione di questo raccordo, l'articolazione dei soggetti aventi diritto ad aspettative e permessi può così definirsi:

a. permessi e aspettative per le confederazioni e organizzazioni sindaca-

li aventi titolo (articolo 54) e quindi rappresentative in quanto ammesse alla contrattazione collettiva nazionale (articolo 47 bis);

b. permessi per le rappresentanze sindacali aziendali delle organizzazioni sindacali ammesse alle trattative nazionali (articolo 47.2);

c. permessi per i componenti delle rappresentanze sindacali unitarie (previo trasferimento ad essi delle garanzie spettanti alle rappresentanze sindacali aziendali delle organizzazioni firmatarie degli accordi per la composizione delle Rsu.

L'intreccio tra normativa contrattuale relativa all'individuazione dei soggetti sindacali e normativa contrattuale relativa alle prerogative sindacali di tali soggetti è scontato e infatti le parti hanno siglato i due contratti nella stessa data concludendo una fase transitoria di discipline momentanee che aveva caratterizzato il periodo precedente.

Proprio per queste ragioni, alla disciplina contrattuale vigente e che di seguito sarà analizzata si giunge attraverso una serie di contratti transitori che di volta in volta utilizzano gli spazi resi disponibili dalla norma legislativa, ma sempre in una prospettiva di temporaneità che ne consentisse la continua modificazione. L'intreccio norma legislativa e norma contrattuale avviene quindi secondo la progressione temporale illustrata nella tavola 1.

Il susseguirsi delle date tra norme di legge e accordi collettivi dà sufficiente visibilità alle preoccupazioni delle parti di adeguare la normativa agli spazi che via via la legge riconosceva alla contrattazione, ma contemporaneamente di evitare di definire la disciplina prima che il quadro di riferimento relativo alla definizione del tema della rappresentanza e della rappresentatività fosse avvenuto (significativa, a questo proposito, la contemporaneità di data tra i due accordi sia per quanto riguarda la preintesa che per quanto riguarda la sottoscrizione).

Il contratto collettivo nazionale quadro "sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi nonché delle altre prerogative sindacali" dichiara già nel titolo una maggiore ampiezza del suo contenuto rispetto all'argomento oggetto di questo commento: in particolare è da segnalare come, il titolo II del contratto (Attività sindacali, articoli 2-4) riguardi prerogative di agibilità sindacale (assemblea, affissione e locali) tendenti ad attuare le norme dello Statuto dei lavoratori.

Tavola 2

Tipologia	Contingente complessivo	Lavoratori beneficiari	Struttura sindacale beneficiaria	Fonte flessibile di utilizzo (con lo scopo di aumentare il numero dei beneficiari)	Ulteriore modalità di utilizzo
Distacchi sindacali con mantenimento della retribuzione per la durata del mandato sindacale	2.584 ripartito nell'ambito di ciascuno comparto e area (2.460 per i comparti, 124 per le aree)	Dipendenti a tempo pieno o parziale con rapporto a tempo indeterminato che siano componenti degli organismi direttivi statutari delle proprie	Confederazioni (10%) con garanzia di almeno un distacco e organizzazioni sindacali di categorie rappresentatività accertato dall'Aran e tenuto conto della diffusione territoriale e della consistenza delle strutture organizzative nei comparti e nelle aree.	Fino al limite del 50% possono essere fruiti anche frazionatamente per periodi non inferiori a tre mesi ciascuno; nel caso di lavoratori al tempo pieno e previa intesa con la amministrazione, possono essere utilizzati con articolazione della prestazione del 50% secondo le tipologie di articolazione del part-time. Analoghe articolazioni sono previste per le qualifiche dirigenziali.	Possono essere utilizzati anche in organizzazioni di categoria aderenti alla confederazione stessa.
Permessi sindacali retribuzioni giornalieri e orari fruibili in ogni amministrazione	81 minuti per dipendente o dirigente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato in servizio (compresi quelli in posizione di comando o fuori ruolo), 75 minuti nella scuola per consentire l'utilizzo di ulteriori stacchi	• Componenti delle Rsu • Dirigenti sindacali Rsu delle associazioni rappresentative • Dirigenti sindacali che siano terminali associativi delle associazioni rappresentative o che abbiano titolo a partecipare alla contrattazione integrativa • Dirigenti sindacali con i requisiti per fruire dei distacchi ma che non siano in distacco o aspettative	30 minuti alle RSU e 51 minuti alle associazioni sindacali rappresentative. I contratti di comparto potranno procedere ad una nuova articolazione fino ad un massimo di 60 minuti alle Rsu e 21 alle associazioni sindacali rappresentative	Per i componenti di Rsu è prevista la cumulabilità per periodi non superiori a dodici giorni a trimestre; per gli altri il cumulo vale fino al massimo spettante	Anche per presenziare a convegni e congressi di natura sindacale
Per riunioni di organismi direttivi statutari (ulteriori rispetto ai precedenti)	475.512 di cui 47.551 per le confederazioni, 385.877 alle organizzazioni di categoria rappresentative, 42.084 alle aree dirigenziali.	Dirigenti sindacali come per i permessi retributivi per partecipare a riunioni degli organismi direttivi di ogni livello	Associazioni sindacali rappresentative	Possibilità di utilizzo compensativo e rispettiva area dirigenziale	Le confederazioni possono far utilizzare i permessi alle proprie organizzazioni di categoria
Aspettative e permessi non retributivi		• Dirigenti sindacali che ricoprono cariche negli organismi direttivi statutari delle proprie confederazione e organizzazioni sindacali rappresentative per tutta la durata del mandato. • Dirigenti titolari dei permessi retribuiti hanno diritto ai permessi non retribuitivi per partecipare a trattative, congressi e convegni in misura non inferiore ad otto giorni l'anno, cumulabili anche trimestralmente		Sono possibili le forme di flessibilità previste per i distacchi sindacali	

Tavola 3 - Materie rinviate

Criteri di utilizzo a livello di istituto delle risorse destinato al personale coinvolto nei progetti, inclusa l'assegnazione di una quota al finanziamento di moduli formativi specifici per il personale nell'ambito delle risorse disponibili per la formazione del personale scolastico

Criteri generali per la selezione dei progetti da finanziare

Criteri generali di verifica dei risultati in relazione agli specifici obiettivi programmati

Obiettivi formativi assunti come prioritari con particolare riguardo a:
- processi di autonomia e di innovazione in atto
- potenziamento e miglioramento della qualità professionale
- potenziamento dell'offerta formativa nel territorio con particolare riguardo alla prevenzione dell'insuccesso scolastico e al recupero degli abbandoni e all'esigenza di formazione continua degli adulti
- processi di informatizzazione, con particolare riguardo alla valorizzazione della professionalità ATA in connessione con l'attuazione dell'autonomia organizzativa e amministrativo-contabile

Tempi, livelli e materie della contrattazione decentrata

Criteri di ripartizione delle risorse

Articolazione e modalità di composizione dell'osservatorio di orientamento e monitoraggio

Standard organizzativi e di costo e criteri per determinare i requisiti richiesti ai soggetti privati che intendono svolgere attività formative riconosciute dall'amministrazione

Criteri e modalità di attuazione

Modalità e criteri per le verifiche periodiche annuali sugli effetti degli istituti relativi alla mobilità territoriale, al fine di apportare i conseguenti adattamenti

Utilizzazione del personale

Criteri e modalità per l'individuazione del personale da trasferire con mobilità intercompartimentale; modalità di informazione sulle posizioni di lavoro disponibili e sul trattamento retributivo, indennità di prima sistemazione e rimborso spese

Criteri per l'attivazione di progetti nazionali volti a:
- monitoraggio e recupero degli arretrati relativi ai provvedimenti di stato giuridico ed economico
- istituzione di un libretto personale informatizzato aggiornabile, contenente tutti i dati concernenti la carriera, i titoli professionali e il trattamento economico anche a fini pensionistici

Formazione di un'area professionale con tutta la disciplina per i capi di istituto entro il 30 marzo 2000

Piena attuazione della dirigenza scolastica

Modalità, contenuti e procedure di garanzia in caso di esito negativo della valutazione

Importo dell'indennità accessoria mensile

Criteri, consistenza numerica del personale destinatario e decorrenza per l'attribuzione di una indennità aggiuntiva ai capi di istituto che abbiano superato positivamente la valutazione

Precedenze per il personale appartenente a specifiche tipologie di istituto

Requisiti minimi per la mobilità professionale tra ordini di scuole

Compenso orario e modalità di attribuzione delle attività aggiuntive

Retribuzioni accessorie dovute per l'espletamento degli incarichi, i criteri generali operativi e le procedure di conferimento

Criteri e procedure per la ripartizione delle risorse finalizzate alle funzioni-obiettivo

(segue tavola 3)

Numero dei destinatari della maggiorazione economica di valorizzazione della professionalità
Procedure concorsuali, ulteriori criteri operativi della selezione dei destinatari, modalità delle valutazioni periodiche necessarie per conservare il diritto alla maggiorazione percentuale anche nelle posizioni stipendiali successive
Modalità per il corso che precede le procedure selettive per il passaggio da un'area inferiore all'area immediatamente superiore
Modalità e misura per la remunerazione delle prestazioni eccedenti l'orario di servizio
Profilo professionale
Contenuti, modalità operative e crediti culturali dei corsi di formazione
Criteri e modalità di sostituzione
Determinazione dell'ammontare con riferimento alla tipologia di istituto
Criteri e modalità per l'individuazione delle professionalità funzionali e del personale cui assegnare tali funzioni, misura della retribuzione accessoria, ambiti di fruizione dei crediti professionali
Criteri per la definizione delle procedure di assegnazione del personale Ata tra scuole e/o a reti e consorzi
Verifica dell'inquadramento e coerenza con l'organizzazione
Utilizzo del personale
Tutti gli aspetti
Misura e criteri di erogazione delle risorse per sostenere il maggiore impegno

L'adeguamento della disciplina dello Statuto al settore del lavoro pubblico avviene di fatto a vari livelli di fonte, come esplicitato in alcuni articoli del contratto; in particolare, le parti al terzo comma dell'articolo 1 "si danno atto che, ove il presente contratto o i contratti collettivi nazionali di comparto non dispongano una specifica disciplina, nelle materie relative alla libertà e dignità del lavoratore e alle libertà e attività sindacali, si intendono richiamate le norme di minima previste dalla legge 300/70". Se si esclude quindi la disciplina specificamente destinata a regolamentare la materia dei permessi e delle aspettative, lo Statuto dei lavoratori si applica per tutti gli aspetti non riguardanti la disciplina di cui ai suddetti articoli da 2 a 4, i quali a loro volta "costituiscono linee di indirizzo per i contratti collettivi di comparto e delle aree relativi al quadriennio 1998-2001 che - dopo la specifica disciplina negoziale - provvederanno direttamente a disapplicare le norme vigenti in materia ai sensi dell'articolo 72 del dlgs 29/93" (articolo 22.2). Prima di analizzare le caratteristiche della disciplina nella tabella successiva, di-

stinta per tipologia, va segnalato come l'articolo 13 del contratto sintetizzi egregiamente la distribuzione degli istituti tra associazioni sindacali e Rsu; secondo lo schema ivi riportato, la situazione è la seguente:

a. associazioni sindacali rappresentative: distacchi e aspettative sindacali, permessi retribuiti, permessi non retribuiti;

b. Rsu: permessi non retribuiti e permessi retribuiti.

Infine norme particolari sono dettate per specifici comparti, sia per quanto riguarda modalità flessibili di utilizzo, sia per quanto riguarda le procedure di richiesta, revoca e conferma dei distacchi e delle aspettative.

Una ulteriore segnalazione riguarda il fatto che il 22 ottobre 1998 le parti hanno firmato un "contratto quadro integrativo e correttivo del ccnq 7 agosto 1998 sulle libertà e prerogative sindacali". Tale accordo si caratterizza per le seguenti particolarità:

a. previsione di clausole di interpretazione autentica integrative delle forme di utilizzo flessibile delle prerogative sindacali;

b. estensione delle norme sulla rappresentatività anche agli enti di cui all'articolo 73 del dlgs 29/93 (vedi commento all'articolo in questo commentario);

c. integrazioni riguardanti la possibilità di cumuli fino a configurare un distacco totale o parziale e relative procedure;

d. individuazione delle Confederazioni ammesse ai contratti collettivi quadro (Cgil, Cisl, Uil, Cisal, Rdb-Cub, Ugl, Confsal).

A completamento del quadro delle fonti contrattuali vanno segnalati, in particolare per le aree dirigenziali:

a. il ccnq sulla ripartizione dei distacchi e dei permessi sindacali nelle autonome aree di contrattazione della dirigenza del 25 novembre 1998;

b. il ccnq del 27 gennaio 1999, integrativo e correttivo del suddetto contratto.

4. Fino al momento in cui scriviamo queste pagine (maggio 1999), sono stati sottoscritti 5 contratti di comparto (ministeri, enti pubblici non economici, regioni e autonomie locali, sanità, scuola); l'analisi particolare dei contenuti sarà svolta il prossimo anno, in modo da tenere conto dell'intera tornata contrattuale relativa anche ai comparti mancanti. Le date di firma dei contratti sono:

Tavola 4 - Quadro generale Rsu. Dati Aran completi al 99%

	Aventi diritto			Votanti						Schede							Totale collegi	Collegi validati
	m	f	tot	m	%	f	%	tot	%	valide	%	bianche	%	nulle	%	tot		
Stato	137.288	124.028	261.316	118.222	86,1	102.412	82,5	220.634	84,4	213.190	96,6	2.663	1,2	4.781	2,1	220.634	3.422	2.489
Parastato	28.602	28.480	57.082	24.989	87,3	24.484	85,9	49.473	86,6	47.847	96,7	542	1,1	1.084	2,1	49.473	882	397
Enti locali	289.133	276.830	565.963	236.396	81,7	212.573	76,7	448.969	79,3	430.996	96,0	4.678	1,0	13.295	2,9	448.969	8.964	4.332
Sanità	190.155	319.408	509.563	152.180	80,0	223.857	70,0	376.037	73,8	355.534	94,5	3.215	0,8	17.288	4,6	376.037	335	279
Aziende	32.577	4.626	37.203	27.839	85,4	3.818	82,5	31.657	85,0	30.323	95,7	281	0,8	1.053	3,3	31.657	180	140
Ricerca	9.977	5.670	15.647	7.858	78,7	4.484	79,0	12.342	78,8	12.026	97,4	102	0,8	214	1,7	12.342	168	104
Università	27.826	28.435	56.261	21.046	75,6	20.355	71,5	41.401	73,5	38.821	93,7	575	1,3	2.005	4,8	41.401	77	59
Totale	715.558	787.477	1.503.035	588.530	82,2	591.983	75,1	1.180.513	78,5	1.128.737	95,6	12.056	1,0	39.720	3,3	1.180.513	14.028	7.800

	Voti Cisl	%	Seggi Cisl	%	Voti Cgil	%	Seggi Cgil	%	Voti Uil	%	Seggi Uil	%	Voti Unsa/Fials	%	Seggi Unsa/Fials	%	Voti (Snatoss ecc.)	%	Seggi (Snatoss ecc.)	%
Stato	56.548	26,53	4.020	27,89	51.588	24,20	3.552	24,64	37.257	17,48	2.491	17,28	20.278	9,51	1.446	10,0				
Parastato	14.979	31,31	1.081	33,30	10.490	21,92	707	21,70	7.455	15,58	528	16,28								
Enti locali	121.265	28,15	7.771	32,78	154.719	35,90	9.043	38,15	72.063	16,73	3.726	15,72	17.849	4,14	865	3,65				
Sanità	97.329	27,38	2.126	27,45	112.666	31,69	2.512	32,44	65.484	18,42	1.404	18,13	17.288	4,86	339	4,38	24.774	6,97	545	7,04
Aziende	9.340	30,83	437	31,10	10.298	34,00	478	34,02	4.445	14,66	210	14,95								
Ricerca	2.984	24,81	174	34,18	3.847	31,99	164	32,22	1.809	15,04	68	13,36								
Università	10.383	26,75	185	25,17	12.785	32,93	264	35,92	5.531	14,25	102	13,88	4.638	11,95	81	11,02				
Totale	312.828	27,72	15.794	30,52	356.393	31,58	16.720	32,30	194.044	17,20	8.529	16,48	60.053	5,32	2.731	5,28	24.774	6,97	545	7,04

	Voti Cisal	%	Seggi Cisal	%	Voti Cisas	%	Seggi Cisas	%	Voti Cida	%	Seggi Cida	%	Voti Rdb	%	Seggi Rdb	%	Voti Ugl	%	Seggi Ugl	%	Voti altri	%	Seggi altri	%
Stato	17.291	8,10	1.057	7,30									12.064	5,60	680	4,70	8.212	3,80	452	3,10	9.959	4,60	718	4,90
Parastato	7.578	15,84	518	15,90									5.402	11,20	296	9,10	1.449	3,03	77	2,37	494	1,00	37	1,10
Enti locali	18.263	4,24	612	2,58									9.752	2,26	268	1,13	17.757	4,12	653	2,75	19.322	4,40	766	3,20
Sanità					10.301	2,90	207	2,67					9.303	2,62	199	2,57	8.510	2,39	171	2,21	9.877	2,70	241	3,10
Aziende	1.744	5,76	70	4,98									2.811	9,28	138	9,82	665	2,20	25	1,78	1.020	3,30	47	3,30
Ricerca	452	3,76	21	4,13					1.413	11,70	41	8,06	1.209	10,05	30	5,89	188	1,56	6	1,18	124	1,00	5	0,90
Università	2.301	5,93	39	5,31									1.324	3,41	27	3,67	349	0,90	6	0,82	1.510	3,80	31	4,20
Totale	47.629	4,22	2.317	4,48	10.301	0,91	207	0,40	1.413	0,13	41	0,08	41.865	3,71	1.638	3,16	37.130	3,29	1.390	2,69	42.306	3,72	1.845	3,56

a. ministeri;

b. enti pubblici non economici;

c. regioni e autonomie locali;

d. sanità;

e. scuola.

Se si esclude il contratto della scuola, che è stato particolarmente influenzato dalla fase di riconoscimento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e della qualifica dirigenziale ai capi di istituto, gli altri comparti si sono dedicati maggiormente alla revisione di alcuni istituti portanti delle relazioni sindacali e del rapporto individuale di lavoro: volendo in questa sede fornire solo un'anticipazione della futura analisi, possiamo dire che il comparto scuola ha preferito rinviare ad altra sessione contrattuale, nell'ambito della stessa vigenza 1998-2001, molti istituti contrattuali (come peraltro si è detto che ha fatto anche per l'elezione delle Rsu).

Di rilevante va segnalato che buona parte degli istituti sono stati rinviati alla contrattazione di ministero, con ciò mostrando una sostanziale astensione e svuotamento di ruolo da parte dell'Aran.

I restanti quattro contratti hanno prevalentemente affrontato le modifiche inerenti le relazioni sindacali, sia in ragione dei nuovi soggetti eletti, sia per rendere le stesse relazioni sindacali meno proceduralizzate e formali rispetto alla normativa precedente; in particolare:

a. è stato previsto che le Rsu siano sempre affiancate, anche negli istituti di partecipazione, dalle strutture territoriali dei sindacati firmatari il contratto nazionale (opzione non obbligata né dalla legge né dal contratto quadro);

b. è stato sostituito l'istituto dell'esame congiunto con quello della concertazione che si caratterizza rispetto al primo per una durata doppia (trenta giorni) e per la previsione esplicita che può concludersi con una intesa;

c. i contratti ministeri ed enti pubblici non economici hanno reso flessibile l'elenco delle materie di contrattazione integrativa facendolo precedere dall'avverbio "prioritariamente".

Tavola 5 - Ipotesi rappresentativita. Percentuale iscritti per organizzazione (dati Aran 1997) più percentuale voti ottenuti Rsu (99% dei dati Aran) diviso due

	Percentuale iscritti	Percentuale consenso	Rappresentatività
		Cgil	
Stato[1]	19,54	24,20	21,87
Parastato	15,94	21,90	18,92
Enti locali	33,67	35,92	34,79
Sanità	28,56	31,69	30,12
Aziende	36,08	34,00	35,04
Ricerca	27,65	31,99	29,82
Università	29,11	32,93	31,02
Totale	27,22	31,58	29,40
		Cisl	
Stato[1]	28,96	26,53	27,74
Parastato	34,43	31,31	32,87
Enti locali	30,74	28,15	29,44
Sanità	31,95	27,38	29,66
Aziende	36,19	30,83	33,51
Ricerca	29,15	24,81	26,98
Università	31,07	26,75	28,91
Totale	31,78	27,72	29,75
		Uil	
Stato[1]	17,45	17,48	17,46
Parastato	12,92	15,50	14,21
Enti locali	14,78	16,73	15,75
Sanità	15,69	18,42	17,05
Aziende	12,11	14,67	13,39
Ricerca	16,99	15,04	16,01
Università	14,39	14,25	14,32
Totale	14,90	17,20	16,05
		Altri	
Stato[1]	34,05	31,79	32,92
Parastato	36,71	31,20	34,00
Enti locali	20,81	19,20	20,00
Sanità	23,80	22,51	23,15
Aziende	15,62	20,50	18,06
Ricerca	26,21	28,16	27,18
Università	25,43	26,07	25,75
Totale	23,23	23,51	23,37

[1] Escluso comparto scuola.

Per quanto riguarda infine il rapporto individuale di lavoro, tutti i contratti con modalità anche molto diverse l'uno dall'altro hanno provveduto alla revisione dell'ordinamento professionale, procedendo in particolare all'accorpamento dei precedenti livelli in aree o categorie più ampie e definendo il principio di "equivalenza" ai fini dell'attribuzione delle mansioni superiori.

Tutti i contratti infine hanno rinviato ad una prossima fase durante l'arco di vigenza dello stesso contratto, alcune materie tra le quali in particolare spiccano:

a. le procedure di conciliazione e arbitrato;

b. la mobilità interna ed esterna al comparto;

c. l'attivazione definitiva del cosiddetto "trasformatore".

La contrattazione nazionale di categoria nei servizi

1. La contrattazione delle categorie dei servizi nel biennio 1997-98 prosegue lungo alcune direttrici già evidenti negli anni precedenti. La prima è quella che prende le mosse dalla liberalizzazione dei mercati in molti comparti - dai quello dei servizi di pubblica utilità a quello delle banche - e che sul piano contrattuale si evidenzia con una spiccata propensione contemporaneamente alla ridefinizione degli assetti di relazioni sindacali e al contenimento del costo del lavoro. Sono assolutamente emblematiche a questo proposito le intese del settore bancario che definiscono sia nuove procedure per le relazioni industriali, sia un nuovo sistema di gestione delle eccedenze, nuove regole alla dinamica salariale e nuove forme di flessibilità del lavoro. Rinnovi contrattuali di questo stesso segno si registrano anche nelle poste e in generale nei trasporti (trasporto aereo, ferrovie, trasporto locale). Naturalmente simili processi e contenuti caratterizzano anche i rinnovi del settore industriale, ma nei servizi sono particolarmente imponenti, probabilmente a causa del fatto che questi ultimi sono caratterizzati contemporaneamente da sistemi di relazioni industriali meno evoluti e, almeno nel caso delle privatizzazioni, da una più elevata richiesta di efficientizzazione aziendale. La seconda direttrice è quella della armonizzazione/unificazione dei contratti. Anche questa è una tendenza in parte legata alla liberalizzazione dei mercati e alla privatizzazione delle aziende, che rendono superfluo il mantenimento di contratti separati tra aziende private e pubbliche (o municipali): si veda ad esempio il - difficile - processo di armonizzazione dei contratti delle telecomunicazioni (Telecom, Omnitel e

Wind), quello delle farmacie (private e municipali) e degli altri servizi di pubblica utilità (gas, acqua ed elettricità). La tendenza al superamento della frammentazione dei contratti si verifica anche indipendentemente dai processi di privatizzazione, come si vede nel caso del credito (con l'unificazione dei contratti Acri, Abi e Federcasse) e anche nell'area delle libere professioni (con la progressiva armonizzazione dei contratti degli studi professionali, degli studi tecnici, degli studi odontoiatrici ecc.). In generale, si può dire che questi processi di unificazione dei contratti sono piuttosto complessi e, nel caso dei servizi pubblici, spesso rallentati dalle notevoli differenze di partenza nel trattamento economico tra lavoratori (ex-) pubblici e privati. La terza direttrice è quella della creazione di nuovi contratti di lavoro. Si tratta di un fenomeno quasi del tutto circoscritto al settore dei servizi, che è, com'è noto, quello dove maggiormente si creano attività nuove e nuove occupazioni. Tra i nuovi contratti di lavoro, sicuramente il più interessante del biennio è quello dei dipendenti delle agenzie di lavoro temporaneo (ma è stipulato per la prima volta anche il contratto per i dipendenti delle amministrazioni condominiali). C'è infine una tendenza che probabilmente non è limitata al solo settore dei servizi: è quella a far diventare gli accordi per il secondo biennio economico occasioni per il confronto e la definizione di altri contenuti contrattuali. In questo modo anche la contrattazione nazionale di categoria sembra assumere - come in molti casi quella aziendale - un carattere di processualità e di continuità del confronto negoziale. I temi "fuori sacco" che più frequentemente vengono esaminati durante le sessioni di rinnovo economico, riguardano: i criteri per la definizione del secondo livello di contrattazione, le modalità di costituzione dei fondi pensionistici integrativi, l'avvio di nuovi organismi paritetici.

Per quanto riguarda più specificamente i contenuti negoziali, nei rinnovi contrattuali del biennio 1997-98, i più frequenti oltre a quelli salariali sembrano essere nell'ordine: la flessibilità dell'orario e del rapporto di impiego (tetti agli straordinari nelle poste e nel gas; conto-ore alle Fs; orario plurimensile nel trasporto locale; part-time, banca-ore e "pacchetto Treu" nel credito; lavoro interinale nel commercio e nel turismo; lavoro temporaneo alle poste; telelavoro alla Telecom), la gestione delle eccedenze (accordi sui fondi per gli esuberi sia nel credito che

nelle Fs), i fondi-pensione (accordi nel gas-acqua, nell'elettricità, nelle Fs, alla Telecom), la revisione dei sistemi di inquadramento (accordo dei controllori di volo - particolarmente interessante - e poi autostrade e trasporto locale).

2. La gran parte dei ccnl del settore elettricità, gas e acqua scadono alla fine del 1998. Quindi il 1997 (e il 1998, nel caso dell'elettricità) è stato, per tutto il settore, il periodo degli acccordi salariali per il secondo biennio. Gli accordi economici sono in questo caso - e soprattutto per i ccnl che hanno come riferimento anche imprese medio-piccole, come quello Anig-Compigas e quello Anfida - l'occasione per la discussione relativa alla individuazione del secondo livello di contrattazione con cui dar corso agli impegni previsti dal protocollo del 1993. In tutti i casi, queste intese si allargano anche alla definizione di nuovi assetti di previdenza complementare (nuovo fondo per Federgasacqua e Federelettrica, nuove modalità di finanziamento per il fondo Enel) o stabiliscono impegni e procedure per la loro riforma o costituzione ex novo (Anig-Conpigas e Anfida).

L'accordo per il secondo biennio economico dei dipendenti delle aziende private del gas (Anig e Conpigas) viene firmato il 16 luglio 1997. L'intesa prevede un aumento medio a regime pari a lire 164 mila in tre tranche, più una una tantum del valore medio di lire 250 mila e un aumento di lire 7 mila uguale per tutti del Evr (elemento variabile della retribuzione). Trattandosi di un ccnl a cui fanno riferimento anche aziende medio-piccole, l'intesa definisce la costituzione di una commissione paritetica incaricata di "favorire la stipula di accordi aziendali di secondo livello" e anche l'entità del premio di produttività da corrispondersi a livello aziendale nel 1996 (lire 590 mila medie). L'accordo economico è stato anche occasione per la creazione di una commissione paritetica che si occuperà di riformare l'attuale sistema di previdenza integrativa (Fondo Gas).

L'accordo per il secondo biennio economico dei dipendenti delle aziende pubbliche del gas e acqua (Federgasacqua) è stato firmato due mesi più tardi, il 30 settembre 1997. L'aumento economico previsto è più o meno uguale a quello dei "privati" (lire 165 mila medie a regime) ed è uguale la somma prevista a titolo di una tantum (lire 250 mila). L'intesa prevede anche il varo del nuovo fondo di previdenza comple-

mentare: in questo caso sono già definite le modalità di funzionamento, con un contributo a carico del lavoratore del 1,2% (sulla retribuzione annua ai fini Tfr), un pari contributo da parte del datore di lavoro, un prelievo dal Tfr che varia a seconda dell'anzianità contributiva del dipendente ma che è totale per tutti quelli assunti dopo il 1993. L'accordo ribadisce anche l'impegno alla attuazione della negoziazione aziendale e prevede l'avvio dei lavori di una commissione paritetica incaricata di definire il riassetto del sistema retributivo, con particolare riferimento alle indennità. Inoltre si riconferma la necessità di varare finalmente l'osservatorio nazionale di settore e la commissione pari opportunità.

Sempre nel comparto gas-acqua, il secondo biennio economico del ccnl dei dipendenti degli acquedotti (Anfida) viene firmato diversi mesi più tardi, il 22 maggio 1998. Contestualmente si decide di posticipare di un anno - quindi alla fine del 1999 - la scadenza di questo ccnl. L'intesa economica prevede un aumento salariale medio a regime di lire 84 mila, in due tranche, e una una tantum di lire 340 mila medie. L'accordo definisce anche la costituzione di due commissioni paritetiche: la prima, come già nel ccnl Anig, si occuperà di definire con precisione il secondo livello di contrattazione; la seconda dovrà avviare la costituzione del fondo pensione complementare, che potrà essere aperto anche a dipendenti di aziende private e per il quale è già previsto che il prelievo dal Tfr sarà totale per i dipendenti assunti a partire dal 1993.

Nel comparto elettricità, invece, gli accordi economici sono sfalsati di un anno. L'accordo per il secondo biennio economico dell'Enel viene stipulato l'11 marzo 1998 e ha valore solo per l'anno in corso (il rinnovo del ccnl infatti era stato firmato in ritardo, per cui la parte economica copriva non solo il biennio 1995-96, ma anche il 1997). L'intesa non prevede la corresponsione di alcun aumento tebellare, ma solo di una una tantum del valore medio di 650 mila. L'accordo definisce anche la contribuzione per il fondo pensionistico complementare: 1,35% a carico del datore e lo stesso importo a carico del lavoratore, più i prelievi dal Tfr.

L'accordo per il secondo biennio economico delle aziende elettriche locali (Federelettrica), il cui ccnl è pure in scadenza alla fine del 1998, viene stipulato il 7 aprile 1998. Anch'esso ha valore solo per l'anno in corso (per la stessa ragione di Enel). Anche questa intesa non

prevede la corresponsione di alcun aumento tebellare, ma solo di una una tantum del valore medio di 600 mila. L'intesa vara anche il nuovo fondo pensione complementare, che ha caratteristiche simili a quello Federgasacqua.

3. Nel biennio 1997-98, nel settore commercio non sono stati stipulati rinnovi contrattuali. A livello di contrattazione nazionale, va comunque segnalato l'accordo sul lavoro interinale per i dipendenti da aziende del terziario, della distribuzione e dei servizi (27 maggio 1998), proposto come integrativo al ccnl 3 novembre 1994. In realtà l'intesa riguarda l'insieme degli aspetti applicativi della legge 196/97, quindi anche le nuove modalità di applicazione dell'apprendistato. Come prevede la legge, vengono definiti sia i casi settoriali specifici di ammissibilità del ricorso al lavoro interinale, sia le qualifiche escluse. Per quanto riguarda il primo aspetto, oltre ai casi già previsti dalla legge, vengono incluse le seguenti attività: attività tecnico-contabili-amministrative a carattere saltuario; organizzazione di fiere, mostre, mercati, ecc.; punte di attività non prevedibili e a cui non sia possibile far fronte con gli altri strumenti previsti dal contratto (in particolare, contratti a tempo determinato); manutenzione straordinaria non programmabile; assistenza nel campo della prevenzione e sicurezza del lavoro in occasione di cambiamenti tecnico-organizzativi; sostituzione di lavoratori temporaneamente inidonei ai sensi della legge 626/94. Per quanto riguarda il secondo aspetto, sono state escluse le due ultime qualifiche (sesto e settimo). Su richiesta di Confcommercio tutte le figure inquadrate nel quinto livello sono state invece considerate ammissibili. La percentuale di lavoratori interinali ammessi è del 13%, ovvero fino a 5 contratti di lavoro temporaneo. Per quanto riguarda l'apprendistato, invece, l'accordo modifica ai sensi della legge 196/97 l'età di ammissibilità (non prima dei 16 anni e fino ai 24 o 26 anni nelle aree previste).

Per quanto riguarda i contratti minori, l'unica segnalazione di rilievo è rappresentata dall'accordo sul biennio economico delle farmacie municipali (febbraio 1998). L'intesa definisce un aumento medio di 150 mila lire per i successivi 18 mesi, più un ulteriore aumento di 30 mila lire a titolo di "secondo elemento distinto della retribuzione". L'accordo economico segna anche l'occasione per un impegno comune a eliminare le distorsioni nella distribuzione dei farmaci e ad assicurare condizio-

ni omogenee a tutti i lavoratori del settore. In questo modo si pongono le basi per un confronto sulla necessità di arrivare anche qui, prima o poi, ad un contratto unico pubblico-privato del settore. Per questa ragione, la scadenza di questo contratto viene anticipata di sei mesi in modo che coincida con quella del ccnl privato.

4. Nel settore dei trasporti, si segnalano soprattutto i rinnovi contrattuali di Fs e trasporto locale.

Per le Ferrovie dello Stato, l'anno e mezzo che intercorre dalla primavera 1997 all'autunno 1998 rappresenta un momento di grande importanza sul piano della ridefinizione delle regole dei rapporti di lavoro. Vengono infatti successivamente firmati ben sei importanti accordi, tra cui primeggia ovviamente l'accordo di rinnovo del ccnl. Prima di questo - che costituisce un documento di complessivo riassetto della normativa contrattuale - erano stati firmati un Protocollo di intesa preliminare (9 maggio 1997) e un accordo sul piano di impresa (2 dicembre 1997). Successivamente all'accordo di rinnovo saranno firmati anche un accordo per gli esuberi (6 agosto 1998), un accordo per un fondo bilaterale per la gestione degli esuberi (18 novembre 1998), mentre nello stesso periodo si arrivava ad un'intesa - anche questa di svolta - per il ccnl dirigenti (30 ottobre 1998). Questa fase di intensa definizione contrattuale corrisponde ad un periodo in cui da molte parti - a cominciare dall'Unione europea - cresce la pressione per il risanamento e l'apertura al mercato dell'azienda. In questi stessi mesi, d'altra parte, viene definita la separazione tra rete e servizi, con la creazione di due differenti divisioni (che dovrebbero essere presto differenti società).

Dal punto di vista contrattuale è particolarmente importante l'accordo di rinnovo del ccnl dipendenti Fs (6 febbraio 1998). L'aspetto più interessante e complicato tra quelli affrontati riguarda la definizione della nuova struttura contrattuale. Essa prevede due "parti" - generale (holding) e specifica (Asa/società) - entrambe di livello nazionale e poi due livelli periferici, quello regionale e quello decentrato (aziendale o di zona/bacino ecc.). Ciascuno di questi livelli - nazionale generale, nazionale specifico, periferico regionale e periferico decentrato - prevede sia informazione che contrattazione. L'assetto complessivo delle relazioni industriali, per la verità, appare piuttosto complesso e forse ridon-

dante,[1] ma ciò rimanda evidentemente all'assetto, ancora forse da definire pienamente, della struttura di impresa e soprattutto al grado di autonomia assegnato alle strutture periferiche (che sembrerebbe, per il momento, piuttosto limitato). Importante anche l'intesa salariale che stabilisce la corresponsione per il 1997 della seconda tranche di 170 mila lire prevista dall'intesa preliminare e successivamente una moratoria contrattuale per il 1998-99. Per quanto riguarda il contenuto normativo diversi aspetti si segnalano per il loro interesse. Innanzitutto, vengono introdotte nuove norme per la flessibilizzazione degli orari, mirate al raggiungimento di una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse. Tra queste, appare particolarmente importante l'introduzione di un sistema di conto-ore, che dovrebbe permettere il recupero tramite riposi di almeno di una quota delle ore straordinarie (che attualmente costituiscono un grosso impegno economico per l'azienda) e nel contempo favorire la conciliazione tra vita di lavoro e vita personale. Nuove norme sul part-time, inoltre, dovrebbero aumentare la sua diffusione anche a partire dalle esigenze tecniche aziendali. Molto avanzata e articolata anche la parte che riguarda le normative sui diritti sociali, tra cui quelle relative a malati, handicappati, tossicodipendenti e le norme per la realizzazione di pari opportunità. Un capitolo importante riguarda la gestione delle eccedenze: nel ccnl vengono tratteggiate le linee fondamentali per gli interventi cosiddetti di "riequilibrio del personale" - mobilità volontaria, part-time, trasferimenti - e viene anticipata la creazione di uno speciale fondo per gli esuberi. Quest'ultimo sarà oggetto successivamente di un accordo che definirà che le eccedenze saranno gestite non solo attraverso esodo volontario, ma anche tramite verifiche capillari decentrate (300 tavoli territoriali!). Lo stesso accordo definisce anche le modalità di finanziamento del fondo (0.75% della massa salariale, di

1 La parte generale del livello nazionale potrebbe infatti configurare una specie di ccnl "di categoria", mentre la parte specifica nazionale potrebbe configurare un livello "di gruppo" e il livello periferico potrebbe corrispondere alla contrattazione "di azienda". Il livello territoriale (regionale), in questo quadro, appare in sovrapposizione con il livello decentrato e soprattutto, nel caso delle società, un livello di contrattazione regionale appare particolarmente "burocratico" e limitativo dell'autonomia aziendale.

cui lo 0.60% versato dall'azienda) e gli interventi finanziabili (accompagnamento alla pensione fino a 4 anni, riqualificazione con copertura dell'80% della retribuzione, incentivi per il part-time). Complessivamente queste intese segnano una svolta importante per le relazioni sindacali di Fs: si definisce finalmente un contratto di ampio respiro (anche se non a costo zero, come è stato fatto notare), che fornisce strumenti interessanti per una gestione partecipata della ristrutturazione aziendale.

Qualche mese dopo viene firmato anche il rinnovo del ccnl dirigenti Fs (30 ottobre 1998). Raggiunto dopo una lunga e sofferta trattativa, anche questo accordo appare di grande interesse perché segna l'equiparazione dei circa mille dirigenti di Fs e società collegate, allo status dei dirigenti industriali ovvero al ccnl Fndai Confindustria. Le norme equiparate riguardano le mansioni, le ferie, le trasferte e i trasferimenti e anche la disciplina della risoluzione del rapporto di lavoro. Questo ultimo punto costituisce una delle più importanti novità in quanto - sull'esempio del contratto dirigenti industriali - vengono inclusi tra i motivi di licenziamento sia "il giudizio negativo sulle capacità individuali", sia "le conseguenze di interventi di ristrutturazione". Ma le clausole che hanno causato maggiori resistenze sono quelle riferite alle nuove responsabilità in capo ai dirigenti e al vincolo al raggiungimento di precisi obiettivi e risultati. Anche l'aumento retributivo medio previsto (250 mila lire) è in linea con quelli concordati nel settore industriale (ma forse non è così per i livelli retributivi di partenza).

Il contratto del trasporto locale (120 mila autoferrotranvieri) è stato rinnovato nel luglio del 1997. L'intesa per il rinnovo è preceduta da alcuni impegni del governo: innanzitutto a ripianare il deficit delle aziende del triennio 1994-96 con 1.800 miliardi di lire; poi a finanziare un programma di acquisto di 4.300 nuovi autobus per migliorare la qualità dei servizi e l'impatto ambientale; infine a creare un fondo di ristrutturazione dei trasporti terrestri (ferroviari e locali) alimentato da 130 miliardi di lire annui per il finanziamento dei mutui delle aziende. Il governo si è anche impegnato ad abbattere di sei punti le aliquote previdenziali a carico delle imprese e successivamente quelle a carico dei lavoratori. Per quanto riguarda l'accordo vero e proprio del contratto, vanno segnalati alcuni aspetti interessanti. Tra questi, innanzitutto

l'aggiornamento della struttura delle relazioni industriali: in particolare l'assetto contrattuale che, a seguito delle intese del luglio 1993, viene articolato in contratto collettivo nazionale di lavoro e in contrattazione aziendale (con possibilità di negoziazione di premi di risultato anche individuali, secondo criteri da definirsi a livello aziendale). Innovativa per questo settore anche la previsione di flessibilità dell'orario di lavoro: per fare fronte alle necessità di servizio che possono comportare attività più intensa in alcuni giorni/settimane rispetto ad altri, le aziende ottengono che l'orario di lavoro sia calcolato su base plurimensile (nel senso che la durata settimanale oraria già prevista dal contratto viene considerata come media su un periodo di riferimento di quattro mesi). Importante anche la riforma dell'inquadramento, benché ne siano solo annunciate le linee generali: per facilitare la flessibilità funzionale e anche la ricomposizione delle mansioni, in luogo dei livelli retributivi verranno introdotte delle "aree professionali" all'interno delle quali sono previsti più parametri retributivi. Per quanto riguarda il salario, l'intesa prevede un aumento di 200 mila lire medie a regime per il primo biennio. Viene infine ampliato l'ambito del contratto, che viene esteso anche ad aziende collaterali (di viabilità/sosta e di parcheggio).

Nel trasporto aereo, Prosegue il confronto tra Alitalia e sindacati a valle della fondamentale intesa del giugno 1996 sul piano di risanamento aziendale. L'obiettivo principale è adesso la definizione di contratti unici di categoria per i tre diversi segmenti occupazionali: personale navigante tecnico (piloti), assistenti di volo e assistenti di terra. Già un primo accordo nell'ottobre del 1996 è stato siglato per i piloti. Nel 1998 si arriva invece alla stesura - con ben tre protocolli successivi - di un'intesa preliminare per il contratto unico degli assistenti di volo (febbraio, aprile, giugno 1998), dato che fino ad oggi Alitalia Core e Alitalia Team hanno contratti separati. L'accordo definisce in premessa le tappe con cui si arriverà alla definizione dei nuovi contratti nazionali e in particolare per gli assistenti di volo, ribadisce da un lato la necessità di raggiungere standard di costo competitivi e dall'altro la volontà di garantire la stabilità occupazionale, la garanzia dei livelli retributivi raggiunti e delle anzianità maturate. Affida infine all'organismo congiunto a suo tempo costituito il compito di avviare una fase di analisi e di studio propedeutica al negoziato per il contratto (il cui avvio è previsto per il gen-

naio 1999). Sempre nel trasporto aereo, nello stesso anno, vengono firmati due accordi nazionali di grande rilievo. Il più importante è stipulato in Alitalia e riguarda la partecipazione azionaria dei dipendenti (luglio 1998).

Questo accordo segue l'impegno preso nell'intesa del giugno 1996 nella quale, premettendo che il risanamento della società passa anche attraverso il coinvolgimento del personale, era stata stabilita attorno al 20% del capitale ordinario (cioè circa 520 miliardi) la quota da distribuire ai dipendenti sotto forma di azioni. L'intesa del 1998 definisce gli aspetti applicativi della nuova partecipazione azionaria. Innanzitutto a tutti i dipendenti sarà distribuito uno stesso numero di azioni, indipendentemente dall'anzianità aziendale, dal livello, dalla qualifica o dal parametro retributivo. Tali azioni non potranno essere vendute per un minimo di tre anni. Inoltre vengono fissate le condizioni per una reale partecipazione dei dipendenti attraverso la costituzione di una rappresentanza dei dipendenti azionisti che assicuri una "gestione unitaria e collettiva" delle azioni dei dipendenti. Per regolare quest'ultima è chiesto ai lavoratori di sottoscrivere un "patto parasociale" che opera attraverso alcuni organi: l'"assemblea" dell'insieme dei dipendenti-azionisti nomina un "consiglio direttivo"; quest'ultimo, oltre ad esercitare il diritto di voto in nome dei dipendenti, individua tre membri da designare all'interno del consiglio di amministrazione della società e un membro da designare nel collegio sindacale.

Sempre in questo settore e di grande interesse "tecnico", l'intesa Enav (controllori di volo) sull'inquadramento professionale (giugno 1997), che fa seguito all'accordo di rinnovo contrattuale firmato tre anni prima. Vengono innanzitutto definite una nuova scala parametrale (100-340) e un'articolazione in 8 aree professionali (area di controllo del traffico, area di informazioni aeronautiche, area di previsioni meteo, area naviganti, area tecnica, area informatica, area amministrativa e area di supporto). L'inquadramento del personale avviene ai livelli parametrali specificamente previsti all'interno di ciascuna area e segue regole per l'accesso e per la carriera specifiche ad ognuna di esse. La progressione di carriera è basata su un mix di anzianità (per i primi 10/15 anni) e riconoscimento professionale (posizione organizzativa occupata o titoli formativi). L'inquadramento tipico di un addetto all'area meteo-

rologia, per esempio, si articola tra il parametro 240 e quello 320 (dopo cinque anni dall'ingresso c'è passaggio automatico al parametro 270 e dopo altri sette anni al parametro 300); al parametro 320 si accede a seguito dell'occupazione di una posizione apicale da definirsi dopo la riorganizzazione.

L'accordo per il secondo biennio economico delle società autostradali (15 mila dipendenti) viene raggiunto nell'aprile 1998, con un aumento medio di 200 mila lire in tre tranche. È interessante - e conferma una tendenza in atto praticamente in tutti i settori - il fatto che l'accordo di rinnovo economico diventa l'occasione per la definizione di una importante questione normativa. In questo caso si tratta dell'inquadramento contrattuale che viene riformato su una struttura più agile (7 livelli al posto di 11), con declaratorie di livello baste su indicatori professionali quali: le conoscenze, le competenze, la responsabilità e l'autonomia operativa.

L'accordo per il secondo biennio economico delle aziende di trasporto merci (130 mila dipendenti) viene firmato nel gennaio 1998. L'aumento (per il livello a più alta densità, che è quello degli autisti) è di 150 mila lire in due tranche, più 450 mila lire di una tantum uguali per tutti. Viene definito anche il nuovo valore dell'indennità di trasferta. Anche questo accordo economico è occasione per una definizione di tipo normativo, che in questo caso riguarda i limiti di ore settimanali per i lavoratori che hanno un orario discontinuo e per alcune dichiarazioni congiunte tra le parti, la più importante delle quali riguarda l'impegno ad incontrarsi in caso di entrata in vigore della legge sulla riduzione a 35 ore.

5. Intense attività contrattuali anche nel settore Poste e telecomunicazioni.

Nel biennio 1997-98, le Poste Italiane non definiscono il rinnovo del ccnl (che scadrà il 31 dicembre 1998), ma ugualmente registrano intese importanti col sindacato. La prima, nell'aprile del 1997, riguarda gli esiti occupazionali del piano di risanamento della società. L'azienda si impegna a non licenziare, né a chiudere i piccoli uffici postali, anche a fronte dell'impegno del Tesoro a finanziare il servizio universale, che le Poste si impegnano a garantire. L'azienda, anzi, si impegna a confermare a tempo indeterminato i 4.700 giovani in contratto di formazione

lavoro (mentre viene rimandata la soluzione del problema di oltre 3.200 precari). La seconda intesa, nel luglio del 1998, riguarda l'organizzazione del lavoro e il sistema premiante. Si tratta di un accordo molto articolato e complesso che tenta di incidere sui principali aspetti di inefficienza dell'ente nella gestione delle risorse. Innanzitutto, l'intesa mira a limitare il ricorso agli straordinari. L'abitudine allo straordinario sistematico - in questa azienda come in molte aziende pubbliche - aveva infatti assunto il carattere di un vero e proprio incentivo anomalo. L'accordo definisce dei tetti sugli straordinari e l'eventuale ricorso a assunzioni part-time (orizzontale e verticale) per far fronte alle necessità che precedentemente causavano il ricorso allo straordinario. Sempre sull'orario, l'accordo ribadisce la necessità di applicare la distribuzione dell'orario settimanale secondo le esigenze degli uffici e non solo, come finora, sulle sei ore fisse del mattino. Gli altri aspetti dell'accordo riguardano la definizione del sistema incentivante. Ai quadri viene esteso l'incentivo collegato ai risultati già previsto per i dirigenti. Per il personale operativo, invece, il sistema premiante è rivolto innanzitutto a limitare l'assenteismo: per questo il premio non solo è legato ai giorni di presenza ma decade (almeno in parte) se nel semestre si superano i sei giorni di malattia. Sempre con l'obiettivo del contenimento delle assenze e del miglioramento dell'efficienza, viene abolito l'istituto retributivo che compensava i colleghi di un lavoratore assente (nel presupposto che lavorassero di più del normale) creando l'abitudine a programmare presenze e assenze. Inoltre viene stabilito che nella distribuzione del personale non dovrà esserci più di una persona al back-office ogni quattro agli sportelli. Infine l'accordo reintroduce la figura del "sostituto portalettere" che può essere assunto da una lista di persone disponibili a livello di ciascun comune, anche soltanto per una giornata o mezza giornata.

Nell'area delle telecomunicazioni, si segnala qualche passo avanti verso il contratto unico. Lo sforzo più grosso è rivolto alla perequazione dei trattamenti retributivi: com'è noto, infatti, Omnitel a cui è applicato il ccnl metalmeccanici ha retribuzioni decisamente più basse delle aziende del gruppo Telecom. Per questa ragione l'intesa per il secondo biennio economico del contratto Telecom Italia (aprile 1998) si presenta del tutto particolare. È ormai evidente che questo contratto costituisce il

riferimento contrattuale a cui adeguare tutto il settore e c'è quindi la necessità di permettere che progressivamente i salari di Omnitel vengano perequati a quelli di Telecom. Per questo, sindacato e azienda si accordano per un aumento salariale contenuto e che soprattutto non tocca i minimi tabellari: le 65 mila lire medie di aumento vanno a modificare infatti il premio aziendale, mentre ulteriori 180 mila lire sono erogate a titolo di una tantum. Sempre in preparazione del contratto unico, nel luglio 1998 viene anche stipulato il primo accordo per Wind, terzo gestore della telefonia, la cui quota di maggioranza è detenuta da Enel. Si tratta ancora di un accordo aziendale ma esplicitamente dichiarato "transitorio", visto che la prospettiva anche per Wind è di confluire al più presto in contratto unico delle telecomunicazioni. Per la stessa ragione sono i sindacati confederali Cgil Cisl Uil direttamente responsabili dell'intesa: dato l'obiettivo del contratto unico di settore, l'accordo definisce le basi di partenza per l'avvicinamento agli standard retributivi di Telecom, ovvero minimi contrattuali che si collocano a livello intermedio tra Telecom e Omnitel.

Due altri importanti accordi per il gruppo Telecom Italia si situano nell'ambito di una contrattazione di livello nazionale che fa già da riferimento, almeno simbolico, per l'intero settore. Il primo è l'accordo sul fondo pensione complementare (siglato nel marzo 1998). Esso nasce dall'impegno contenuto nel ccnl telecomunicazioni firmato nel 1996 e dal successivo lavoro di una apposita commissione paritetica. Il fondo si costituisce attraverso una contribuzione proveniente da un'aliquota a carico del socio lavoratore, un'aliquota a carico della rispettiva azienda, una quota di accantonamento dal Tfr maturato (ciascuna di queste quote è pari all'1% della retribuzione base). Le prestazioni previste riguardano pensioni complementari di vecchiaia e di anzianità. Il secondo è l'accordo sul telelavoro (luglio 1998). Rispetto ad altre normative analoghe, questa intesa risulta interessante per la previsione di una ricca gamma di tutele per il telelavoratore: queste vanno dalla salute e sicurezza, alla formazione e tutela della professionalità, ad un adeguato sistema di comunicazione tra azienda e lavoratore, al rispetto dei diritti sindacali. Va inoltre rilevata la costituzione di un osservatorio paritetico con la funzione di monitorare le sperimentazioni ed elaborare proposte di adeguamento della normativa aziendale. Hanno invece una portata

solo aziendale l'accordo del gruppo Telecom Italia sull'azionariato ai dipendenti (ottobre 1997), oltre che gli accordi aziendali - Telecom, Tim, Omnitel - sul premio di risultato.

6. Per il settore del credito, il biennio 1997-98 rappresenta un periodo denso di avvenimenti sul fronte delle relazioni sindacali. Praticamente a partire dalla firma del secondo biennio economico (maggio 1996), prende le mosse un processo di relazioni industriali così intenso come forse non era mai accaduto neppure in altri settori. L'avvio è dovuto da un lato alla sollecitazione pervenuta alle parti sociali e al governo da parte della Banca d'Italia, perché pongano mano ad una situazione del settore caratterizzata dalla presenza di esuberi e da un costo del lavoro non più sostenibili nella prospettiva della progressiva liberalizzazione del mercato. Dall'altro, agli impegni contenuti nella finanziaria per il 1997 (legge 662/96) in merito alla realizzazione di un fondo di settore per la gestione delle eccedenze occupazionali. Da questo momento le relazioni sindacali nel settore del credito procedono su un percorso innovativo e per alcuni versi emblematico, lungo il quale il problema della crisi del settore e degli interventi necessari a contenerla vengono affrontati per stadi successivi: un primo confronto, più politico, con la mediazione del governo; un secondo confronto, prettamente sindacale, che pone le premesse procedurali per entrare nel vivo dei problemi; un ultimo round costituito dal rinnovo del ccnl secondo le nuove regole. Il confronto triangolare - avviato nell'aprile 1997 - è espressamente finalizzato a delineare le vie di uscita dalla crisi del settore e in particolare le nuove regole per la contrattazione. L'esito di questa concertazione è il protocollo di intesa sul sistema bancario, firmato nel giugno 1997 da Abi, Acri e Federcasse e dai sindacati Fisac Cgil, Fiba Cisl, Uib Uil, Fabi, Falcri, Federdirigenti e Sinfuban, con la mediazione del governo, che delinea i punti principali della svolta nelle relazioni sindacali nel settore. Essi sono: la costituzione di un fondo autofinanziato di sostegno al reddito, le regole generali a cui ispirare la contrattazione salariale (decisa riduzione degli automatismi a livello nazionale, più stretto legame all'andamento economico dall'impresa a livello aziendale), maggior partecipazione dei lavoratori agli obiettivi aziendali. Il protocollo apre la strada ad una trattativa diretta tra sindacati e Abi per la definizione di un accordo preliminare al rinnovo contrattuale, che nel contempo ponga le basi per l'unificazione dei vari contratti di sotto-

settore (Acri, Abi, Federcasse) e per la costituzione del fondo. Dopo alcuni mesi di non facile trattativa si raggiungono sia l'accordo-quadro per il contratto, sia l'accordo sul fondo di solidarietà (febbraio 1998). L'accordo-quadro costituisce certamente una novità nel panorama delle relazioni sindacali, nella misura in cui - sovvertendo lo schema classico secondo cui il rinnovo del contratto è aperto da una piattaforma sindacale - le parti sociali decidono di predefinire congiuntamente le materie contrattuali che saranno oggetto della trattativa e delineano su ciascun tema gli orientamenti di massima per la contrattazione. I temi più importanti che vengono definiti riguardano in primo luogo la riforma della dirigenza, con il contenimento del numero dei dirigenti, l'assorbimento della categoria dei funzionari (in parte in quella dei dirigenti, in parte in quella dei nuovi "quadri direttivi"), la nuova struttura del contratto di settore con una parte comune e due parti distinte tra impiegati e quadri direttivi. Inoltre, l'accordo-quadro definisce, sia pure in modo ancora molto indeterminato, la strada da percorrere per consentire un uso più flessibile del lavoro: incremento del part-time, revisione della disciplina dello straordinario e banca delle ore, introduzione dei cosiddetti "istituti del pacchetto Treu" e ridisegno complessivo della struttura e delle procedure di relazioni sindacali (purtroppo con una residua propensione alla centralizzazione). La questione centrale dell'intesa, comunque, riguarda la dinamica salariale con la definizione di un preciso obiettivo di abbattimento del costo del lavoro nell'arco del successivo quadriennio (il rapporto tra costo del lavoro e margine di intermediazione dovrà essere ridotto di almeno 3.7-4.1 punti percentuali). In attesa di più precise definizioni normative nel nuovo ccnl, l'intesa-quadro va ricordata anche per alcune questioni forse meno importanti ma decisamente innovative. Tra questi: la previsione di part-time per i dirigenti, la decisione di varare un importante programma formativo stabilendo però che i corsi siano in parte in orario di lavoro, in parte fuori orario, l'enfasi sulla necessità di un maggior coinvolgimento e valorizzazione delle risorse e la decisione di ispirare tutte le nuove politiche di gestione al principio delle pari opportunità tra uomini e donne. Di dubbio segno - anche per questo bisognerà aspettare il contratto - l'esito del confronto in merito alla questione dell'area contrattuale: si introduce il concetto di contratto complementare per la copertura sia di alcune attività di intermediazione finanziaria su cui si verifica la concorrenza di soggetti non bancari, sia

di fasi di lavorazione non peculiari del settore. In generale si può comunque dire che con questo accordo-quadro ci si trova di fronte a un percorso coraggioso di inversione di rotta rispetto alle tradizionali dinamiche del costo del lavoro e della rigidità del lavoro che hanno finora caratterizzato il settore. Secondo la Banca d'Italia nel 1997 il costo del lavoro nel settore risultava del 30% più elevato rispetto alla media europea; inoltre, com'è noto, le banche sono tradizionalmente ancorate ad una organizzazione del lavoro gerarchica, con molti vincoli alla mobilità orizzontale, forti automatismi retributivi, mancanza di differenziazione individuale del salario, eccesso di dirigenti e funzionari. Sicuramente, sul piano delle relazioni industriali del settore si delinea qualcosa di più complesso di una semplice contrattazione della ristrutturazione e gestione delle eccedenze. Un nuovo modo di procedere, un quadro di relazioni innovato, alcune fondamentali direzioni di cambiamento delle normative, che sono il segno innegabile di un profondo mutamento della contrattazione in questa categoria e che potrebbero costituire altrettanti importanti spunti per altri settori in via di liberalizzazione, come le poste, le ferrovie, le aziende locali di servizio pubblico (d'altro canto, un percorso già in parte anticipato da Alitalia). L'accordo per il Fondo di solidarietà stabilisce l'istituzione presso l'Inps di un fondo - privato e autofinanziato - che ha funzione sia di sostegno al reddito per i dipendenti in accompagnamento al pensionamento, sia di finanziamento per politiche di formazione e riqualificazione e programmi di solidarietà con riduzione d'orario. Sono previsti due differenti tipi di contribuzione (ordinaria e straordinaria): la prima per le politiche attive (0.50%, di cui un quarto a carico dei dipendenti), la seconda per gli ammortizzatori sociali (intera copertura da parte delle aziende degli assegni straordinari, comprensivi dei contributi figurativi, da erogare ai dipendenti in attesa di pensione). È prevista anche una specie di cassa integrazione per le sospensioni temporanee dal lavoro, con integrazione del 60% della retribuzione lorda. Con questi strumenti il settore pensa di risolvere il problema delle eccedenze senza ricorrere a licenziamenti collettivi (si stima che i lavoratori entro cinque anni dalla pensione siano pari agli esuberi dichiarati). Con questo nuovo strumento si può dunque prevedere che si realizzerà anche nel settore bancario quel ricambio occupazionale generazionale che la Cig e la mobilità hanno permesso che si realizzasse nel settore manifatturiero negli anni Ottanta e Novanta.

Viene firmato nel luglio 1998 anche il rinnovo del ccnl delle agenzie di assicurazione in gestione libera (50 mila dipendenti). Dal punto di vista salariale, il contratto prevede un aumento medio mensile per il primo biennio (1997-98) pari a 120 mila lire. Vengono anche definiti gli importi dei premi aziendali di produttività, che saranno pari a 230-280 mila lire a seconda del livello di qualifica e scatteranno in presenza di un aumento delle provvigioni pari almeno al 4,5%. L'accordo definisce anche i criteri di costituzione del fondo pensionistico complementare e le modalità di applicazione della legge 626/94.

7. Negli ultimi anni i contratti di lavoro dei dipendenti dei liberi professionisti si avviano verso una regolamentazione unica. È del febbraio 1998, l'intesa per il recepimento per i dipendenti degli studi odontoiatrici del contratto già in vigore per i dipendenti degli studi professionali. L'accordo definisce un aumento medio di 280 mila lire, in due tranche, per il terzo livello e un'una tantum di 600 mila lire. L'intesa istituisce anche uno specifico ente bilaterale nazionale per l'area odontoiatrica a cui sono affidati diversi compiti: informazione sul quadro economico e occupazionale, formazione professionale, progetti di utilizzo della legge 223/91 e della legge 196/97, rapporti istituzionali in materia di previdenza e sicurezza sul lavoro.

Con spirito analogo - quindi nella prospettiva di arrivare al più presto ad un contratto unico per le libere professioni - nel giugno 1998 viene firmato con le rappresentanze datoriali di ragionieri, commercialisti, avvocati, notai, consulenti del lavoro, medici e revisori contabili il nuovo contratto per gli studi professionali, regolato in modo da avvicinarsi ai contenuti del contratto degli studi tecnici (Federtecnica) stipulato nel 1996. L'accordo prevede aumenti medi di 270 mila lire in tre anni e un'una tantum che varia da 600 mila a 700 mila lire a seconda del livello.

L'intesa prevede anche un ruolo consistente alle relazioni industriali che si serviranno di un osservatorio nazionale (per il monitoraggio economico e occupazionale del settore a cui è affidato il compito di realizzare il fondo di previdenza integrativa), di una commissione paritetica preposta alla interpretazione delle norme contrattuali e di un gruppo di lavoro sulle pari opportunità. L'orario di lavoro viene definito in 40 ore settimanali su cinque giorni con 40 ore annue di permessi re-

tribuiti oppure, in alternativa, in 38,5 ore su sei giorni con 26 ore annue di permessi retribuiti.

Segue solo di pochi mesi l'accordo che estende agli studi tecnici e professionali il rapporto di lavoro interinale, e che diventerà parte integrante dei ccnl Consilp-Confprofessioni e Confedertecnica. Con riferimento alla legge 196/97, vengono innanzitutto definiti i casi di ammissibilità del ricorso al lavoro interinale: si tratta più o meno degli stessi già previsti nel ccnl Commercio, distribuzione e servizi (vedi sopra). Vengono poi delimitate le qualifiche "di esiguo contenuto professionale", che risultano quelle appartenenti al quarto e quinto livello. Vengono infine definiti i tetti percentuali dei lavoratori temporanei sull'insieme della forza lavoro aziendale: anche in questo caso, il limite viene fissato al 15% (leggermente superiore a quello stabilito nel ccnl commercio) oppure un massimo di 5 contratti interinali. L'accordo dà anche occasione per l'applicazione della nuova normativa sull'apprendistato prevista dalla legge.

Sempre in questo comparto, si segnala la stipula del primo ccnl dei dipendenti delle amministrazioni condominiali (settembre 1997). L'intesa è firmata dai sindacati confederali del Commercio e dalla Associazione nazionale amministratori condominiali (Anaci). Dal punto di vista salariale, l'intesa stabilisce le paghe-base, a regime, ai diversi livelli: da lire 747 mila lorde al quinto livello a lire un milione 890 mila lorde al primo livello. Il contratto, secondo una visione molto "moderna" di relazioni sindacali, si appoggerà ad organismi bilaterali appositamente costituiti per la gestione della formazione professionale, per la costituzione del fondo di previdenza integrativa, per l'esame e la soluzione delle controversie di applicazione del contratto, per la formulazione di progetti di azione positiva per le pari opportunità.

Firmato nel maggio 1998 il primo contratto nazionale per i dipendenti delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo. Stipulano l'associazione delle imprese Assointerim e i rappresentanti delle segreterie confederali Cgil Cisl Uil e dei rispettivi sindacati dei lavoratori atipici, Nidil, Alai, Cpo. Il ccnl dei lavoratori interinali (a tempo indeterminato o a tempo determinato) presenta indubbiamente elementi di novità nel panorama delle relazioni industriali: ne fa fede una lunga premessa, in cui le parti si impegnano, nel rispetto della peculiarità del lavoro temporaneo, a realiz-

zare un sistema avanzato di relazioni industriali "attuato anche attraverso la raccolta e lo studio di dati e azioni utili per lo sviluppo del settore" e anche ad operare interventi congiunti nei confronti del governo per "realizzare un quadro di riferimento economico e istituzionale funzionale allo sviluppo del lavoro temporaneo". La struttura portante delle relazioni industriali viene dunque a coincidere con una serie di organismi partecipativi: un osservatorio e una commissione paritetica per lo studio e l'elaborazione di iniziative in merito a occupazione e mercato del lavoro; un ente bilaterale per l'erogazione della formazione professionale; una commissione paritetica per la formazione e informazione dei delegati alla sicurezza; una commissione paritetica per le qualifiche.

Il ccnl definisce anche i trattamenti fondamentali. Il periodo di prova per i lavoratori a tempo determinato si riferisce ad ogni singola missione e, una volta a regime, dovrebbe corrispondere circa al 10% delle giornate di missione previste (comunque mai più di dieci giorni); per i lavoratori a tempo indeterminato varia da 30 giorni a 6 mesi, a seconda dell'inquadramento. L'inquadramento dei lavoratori avviene entro tre grandi categorie: la A corrisponde alle professionalità più elevate, dirigenti, quadri e personale direttivo; la B corrisponde a lavoratori di concetto, categorie intermedie e operai specializzati; la C corrisponde al personale d'ordine (ferma restante la esclusione delle qualifiche a contenuto professionale esiguo).

Dal punto di vista retributivo i lavoratori avranno diritto ad un trattamento non inferiore a quello previsto dalle aziende utilizzatrici per la stessa qualifica. Per i lavoratori assunti a tempo indeterminato è prevista una indennità di disponibilità per i periodi tra una missione e l'altra, pari a 700 mila lire (comprensive della quota Tfr). Nei periodi di disponibilità i lavoratori non potranno prestare altre attività, dovranno rendersi disponibili a iniziare il lavoro entro le dodici ore dalla chiamata, dovranno impegnarsi alla partecipazione in caso di interventi formativi. La tredicesima, le ferie e le mensilità aggiuntive saranno rapportate alle ore lavorate.

Sono anche previsti i consueti diritti sindacali - permessi e assemblea - e le modalità di costituzione e funzionamento delle rappresentanze sindacali.

8. Il ccnl delle aziende dell'igiene ambientale scade nel 1998, quindi il 1997 è anno di accordi economici per il secondo biennio. Nel

caso delle aziende pubbliche locali, ex municipalizzate (Federambiente), l'intesa è stipulata il 21 maggio 1997 e prevede un aumento retributivo medio di lire 168 mila a regime (in quattro tranche).

Il confronto tra le parti sociali è anche occasione per l'impegno a realizzare al più presto una riforma del sistema di inquadramento che consenta un significativo contenimento del costo del lavoro (si prospetta il passaggio ad un sistema per "aree professionali", che dovrebbe consentire un inquadramento a livelli retributivi più modesti per le mansioni di basso contenuto tecnico). Inoltre l'intesa contiene l'impegno ad un esame comparativo tra i due contratti che coprono il settore - quello pubblico (Federambiente) e quello privato (Ausitra) - in modo da arrivare in tempi brevi alla necessaria armonizzazione sia degli istituti retributivi che di quelli normativi.

9. Anche nel settore dell'informazione e spettacolo il 1997 e il 1998 sono anni di passaggio verso le scadenze contrattuali, concentrate tra la fine del 1998 e la fine del 1999. Vengono stipulati alcuni accordi economici.

Nell'area dell'informazione, l'accordo per il secondo biennio economico del ccnl dei giornalisti è stipulato il 4 giugno 1998. Esso prevede la corresponsione di un importo - calcolato sul livello parametrale del redattore - pari a lire 100 mila medie a regime, più un'una tantum di lire 500 mila uguali per tutti. L'intesa è stata raggiunta dopo una lunga trattativa e una precedente fase di confronto triangolare tra Fnsi (Federazione dei giornalisti), Fieg (Federazione degli editori di quotidiani) e governo, che aveva prodotto un verbale di accordo (4 giugno 1997), incentrato sulla riforma dell'editoria (soprattutto in materia di punti vendita dei giornali) e sulla soluzione del problema della disoccupazione dei giornalisti (per l'assunzione dei quali vengono definiti sgravi contributivi).

Nell'area degli audiovisivi, l'accordo per il secondo biennio economico del ccnl dell'emittenza pubblica (Rai) è raggiunto nell'aprile del 1997. L'intesa - firmata contestualmente alla stipula dell'integrativo aziendale Rai - prevede un aumento medio a regime di lire 125 mila, in due tranche. L'accordo aziendale definisce criteri e importo per il premio di produttività (calcolato sul Mol e di valore medio per i tre anni pari a lire un milione 300 mila, con un significativo incremento della parte variabile), impegna le parti alla revisione del sistema di inquadramento (per bacini professionali), definisce il tetto massimo per i contratti a termine (10%).

Fonti

Fiba Notizie Quadri, mensile della Federazione bancari della Cisl.

Fis Notizie, periodico della Federazione informazione e spettacolo della Cisl.

Lavoro Informazione, quindicinale di informazione sul lavoro (anno XVII e XVIII).

Il Sole 24 Ore, quotidiano (anno 1997-98).

Industria e Sindacato, mensile Intersind (anno

1997).

L'impresa pubblica, periodico della Cispel (anno 1997-98).

Note, periodico di Cgil Cisl Uil Lombardia (anno 1997-98).

Progetto Terziario, bimestrale della Fisascat Cisl (anno 1997-98).

E inoltre materiale documentario fornito dai sindacati di categoria.

LA CONTRATTAZIONE DECENTRATA

La contrattazione aziendale

1. Il campione che era stato utilizzato dal Cesos nei precedenti rapporti per l'analisi della contrattazione aziendale non è più disponibile. Per il periodo successivo al 1996 è quindi necessario fare riferimento ad altre fonti. Fortunatamente negli ultimi anni c'è stata una maggiore attenzione alla contrattazione decentrata e quindi molte strutture sindacali e di ricerca hanno compiuto studi e rilevazioni sulla contrattazione aziendale.

2. Per la prima volta nell'analisi della contrattazione decentrata disponiamo anche di dati di fonte Istat (1998) relativi al biennio 1995-96. La rilevazione aveva lo scopo di esaminare forme di flessibilità nell'utilizzo del lavoro; per questo fine è stata effettuata nel 1997 un'indagine sulla flessibilità contrattata che fornisce anche informazioni sul volume e sulle caratteristiche della contrattazione aziendale. L'indagine ha riguardato 8 mila imprese rappresentanti dell'universo delle imprese con più di 10 addetti nell'industria e nei servizi. È da sottolineare che tutte le imprese con più di 500 dipendenti sono state incluse nell'indagine. Il tasso di risposta è stato elevato (78,3%) e questo rende affidabili i risultati.

In base a questa indagine, che è la più completa tra quelle finora compiute a livello nazionale, nel biennio 1995-96 la contrattazione aziendale ha coinvolto 19.900 imprese (9,9%). Il numero dei dipendenti interessati è pari a 3,2 milioni, circa il 38,8% dell'occupazione dipendente totale nella popolazione di riferimento.

Tavola 1 - Percentuale di imprese e di addetti con contrattazione aziendale nel biennio 1995-96

Classi di addetti	Imprese	Addetti
Da 10 a 19	3,3	4,1
Da 20 a 49	15,7	16,9
Da 50 a 199	32,9	36,4
Da 200 a 499	45,9	47,2
Oltre 500	61,1	67,9
Media	9,9	38,9

Fonte: Istat (1998).

Tavola 2 - Percentuale di imprese e di addetti con contrattazione aziendale per ripartizione geografica e settore di attività

Area geografica	Totale		Industria		Servizi	
	impresa	addetti	impresa	addetti	impresa	addetti
Nord-Ovest	10,7	44,4	13,0	48,9	6,9	37,4
Nord-Est	11,3	37,5	13,6	37,8	7,5	37,4
Centro	11,0	34	14,3	29,5	7,3	36,8
Mezzogiorno	4,3	34,3	4,5	15,2	4,1	47,5
Italia	9,9	38,8	12,1	38,5	6,6	39,1

Fonte: Istat (1998).

Tavola 3 - Percentuale di imprese e addetti con contratto aziendale

Dimensione	Imprese	Addetti
Fino a 50	24,9	32,9
Da 51 a 100	67,8	69,3
Da 101 a 200	85,2	86,2
Da 201 a 500	91,1	91,9
Da 501 a 1.000	98,2	98,6
Da 1.001 a 2.000	95,8	96,8
Da 2.001 a 5.000	100,0	100,0
Oltre 5.000	100,0	100,0
Media	47,5	89,8
Valori assoluti	2.699	454.964

Fonte: Federmeccanica, XXII Indagine annuale sull'industria metalmeccanica 1997.

Come è già stato rilevato in altre indagini, la contrattazione appare fortemente correlata alla dimensione aziendale. La percentuale di imprese che ha contrattato passa dal 3,3%, nella classe da 10 a 19 addetti, al 61,1% nel caso di imprese con più di 500 addetti (tavola 1).

Questa situazione si ripete nelle quattro ripartizioni geografiche e nei principali settori di attività economica (tavola 2).

La contrattazione aziendale risulta meno sviluppata al Sud (4,3% rispetto alla media del 9,9%) e nei servizi (6,6% rispetto al 12,1% dell'industria). Particolarmente alta risulta la contrattazione nelle piccole imprese industriali del Nord-Est, dove nella classe 29-49 c'è una percentuale pari al 32,1% (la media nazionale per quella dimensione di impresa è 18,7%, mentre nel Sud si arriva solo al 2,8%). Relativamente alle imprese con più di 500 addetti, la media nazionale è del 65,1%, ma al Sud è solo del 25,9%.

In termini assoluti sono stati rilevati circa 3,2 milioni di contratti, di cui 1.644.877 nell'industria e 1.560.469 nei servizi. Nell'industria il settore più consistente è quello della fabbricazione di macchine meccaniche ed elettriche (441.795 contratti).

3. La Banca d'Italia intervista annualmente un campione di mille imprese (nel settore manifatturiero e con più di 50 addetti) per una valutazione su investimenti, occupazione, prezzi e altre variabili economiche. In due anni, nel 1994 e nel 1997, sono state inserite anche domande sulla contrattazione aziendale. Purtroppo la nuova rilevazione con informazioni sul nostro tema è prevista nel febbraio del 2000, per cui i dati ora disponibili sono quelli relativi al 1996.

L'indagine della Banca d'Italia fornisce informazioni più recenti solo per gli incrementi salariali aziendali. Gli incrementi medi nel corso degli ultimi anni sono stati: 0,4% nel 1995; 1,4% nel 1996; 0,7% nel 1997 e 1,2% nel 1998. Nel 1996 e nel 1998 gli incrementi sono presenti soprattutto nelle imprese del Nord con più di 500 addetti (Casadio 1999). Da tener presente che gli incrementi possono essere frutto di contrattazione (anche stipulata in anni precedenti) e/o di autonome scelte aziendali. In termini di copertura della contrattazione aziendale la stima era molto alta: nel 1994 il 92% (ma le imprese con meno di 50 dipendenti non sono incluse) e nel 1996 il 95%.

Risultano positivamente correlate con la presenza del contratto aziendale la dimensione, la percentuale di operai sul totale degli addetti, l'appartenenza a un gruppo e la localizzazione nel Centro-Nord.

In base a questa indagine, "oggi nella media dell'industria manifatturiera l'85% circa del livello retributivo è dovuto a voci decise a livello nazionale o di categoria. Il restante 15% è dovuto al cumularsi nel tempo delle decisioni prese a livello decentrato ed è in gran parte composto da voci fisse. Soltanto il 3% circa delle retribuzioni è collegato all'andamento economico dell'azienda" (Casadio 1999).

4. Un'altra importante fonte di dati è costituita dall'indagine annuale che la Federmeccanica (1997) compie nelle imprese metalmeccaniche. Le informazioni relative al 1997, le ultime disponibili, stimano che le imprese con contratto aziendale siano il 47,5% con circa il 90% degli addetti su un totale di 2.699 imprese con un totale di 454.964 addetti. Nella classe dimensionale fino a 50 addetti la percentuale di imprese con contratto scende al 24,9% con il 32,9% degli addetti. Già a partire dai 200 addetti la percentuale con contratto supera il 90% delle imprese e degli addetti (tavola 3).

Relativamente ai contratti aziendali rilevati, il numero maggiore è stato rinnovato nel 1996 (circa 40%) mentre nel 1997 la percentuale è scesa al 19,1% (tavola 4).

Solo una minoranza di imprese (18,4%) ha aumenti retributivi non collegati con parametri aziendali (in genere si tratta di aziende di dimensioni minori), gli aumenti parzialmente collegati sono il 32%, mentre il 50% sono totalmente collegati alla situazione aziendale. I parametri più usati (sulla base dei 234 accordi esaminati) sono: produttività (137), qualità (101), redditività (81), presenza (67), efficienza (45).

Relativamente ai temi, l'indagine mostra che il salario è presente nella quasi totalità degli accordi, l'orario nel 15%, l'inquadramento nel 13,5%. Le variazioni nel corso delle ultime due rilevazioni non sono molto consistenti ad eccezione della diminuzione della voce "diritti di informazione" (tavola 5).

5. Sistema moda

Tavola 4 - Imprese con contratto aziendale e anno di rinnovo

Anno	Numero contratti	Variazione percentuale
1994	312	24,4
1995	217	16,9
1996	507	39,6
1997	245	19,1
Totale	1.281	100,0

Fonte: Federmeccanica, XXII Indagine annuale sull'industria metalmeccanica 1997.

Tavola 5 - Materie oggetto di accordo nei contratti aziendali rinnovati nel 1996 e 1997

Temi	1996	1997
Salario	97,0	95,5
Diritti di informazione	18,3	11,4
Orario	15,1	14,7
Inquadramento	13,1	13,5
Previdenza Integr.	6,5	4,1
Pari opportunità	4,0	2,4
Imprese (valore assoluto)	601	245
Addetti (valore assoluto)	222.423	56.698

Fonte: Federmeccanica, XXII Indagine annuale sull'industria metalmeccanica 1997.

Per questo settore è possibile utilizzare l'archivio Filtea Cgil (1999) che ha raccolto, per il periodo 1994-98, 1.125 accordi aziendali (di cui 3 rinnovi) e 11 accordi interaziendali (di cui 3 rinnovi). Gli accordi hanno coinvolto 1.700 imprese e 150 mila dipendenti (17 mila per gli accordi interaziendali). Il numero maggiore di accordi è stato siglato nel 1995 (450); negli altri anni le cifre sono le seguenti: 198 nel 1994, 210 nel 1996, 135 nel 1997, 91 nel 1998. Da segnalare che 9 su 11 accordi interaziendali sono stati raggiunti nel settore calzaturiero. Il tessile ha il maggior numero di accordi (711) con circa 74 mila dipendenti interessati.

Tavola 6 - Copertura contrattuale per classe dimensionale di impresa

Classe	Dipendenti coinvolti (valore assoluto)	Percentuale sul totale dipendenti
Da 1 a 49	25.857	11
Da 50 a 99	18.473	20
Da 100 a 199	28.824	42
Da 200 a 499	31.950	45
Da 500 e più	28.341	57
Totale	133.445	26

Fonte: Filtea Cgil (1999).

Un'importante domanda a cui l'archivio riesce a dare una risposta è l'estensione della contrattazione, cioè la percentuale di dipendenti che beneficia direttamente della contrattazione di secondo livello sul totale dei dipendenti del settore. Come si può vedere nella tavola 6, la media è del 26% e riguarda 133.445 dipendenti su un totale stimato a 512.398. Naturalmente nelle imprese più piccole la percentuale è minore: si passa dall'11 al 57% con il crescere della dimensione. Nella classe più piccola grande rilievo assume naturalmente la contrattazione interaziendale: senza il contributo di quest'ultima la copertura contrattuale sarebbe solo del 4%.

In termini di distribuzione geografica si passa dal 36% del Nord al 4% del Sud, dove solo 3 mila su 81 mila dipendenti hanno contrattazione aziendale. Nel Nord la regione con il tasso più alto è il Piemonte con 45%. Nel Lazio, che pure è un'area con un basso insediamento del sistema moda, la percentuale è molto alta e arriva al 43%. Nel caso dell'Emilia Romagna la percentuale del 39% beneficia in modo considerevole della contrattazione interaziendale: senza quest'ultima si arriverebbe solo al 23%. Anche nel caso del Nord-Est la contrattazione interaziendale dà un notevole contributo innalzando la percentuale dal 27 al 35%.

In termini di settori la percentuale più alta si registra nel settore occhiali (43%); seguono l'abbigliamento (41%), il tessile (27%), il calzaturiero (22%). In quest'ultimo comparto l'impatto della contrattazione interaziendale è fortissimo: senza di essa la percentuale di dipendenti interessata scenderebbe all'8%, mentre negli altri settori l'impatto è solo di uno o due punti percentuali.

L'archivio consente anche un'analisi dei contenuti della contrattazione; i temi più ricorrenti sono la retribuzione (95%) e i diritti d'informazione (56%). Numerose sono anche le clausole che stabiliscono confronti ed esami congiunti (50%), a testimoniare l'accresciuta esigenza di cooperazione tra le parti necessaria per la gestione degli accordi; in questo senso va anche considerata la presenza di organi paritetici per inquadramento e salario (17%). Continua naturalmente la presenza di voci tradizionali come ambiente di lavoro interno (28%), classificazione (23%), ferie e permessi (26%). Ancora limitato è il tema formazione (8%).

Una particolare attenzione merita la contrattazione della retribuzione. Il campione di accordi su questo tema è ridotto a 782. Tra di essi il 27% ha solo un premio fisso, il 63% solo quello variabile, mentre l'11% ha entrambi. Nell'ambito dei premi variabili per obiettivo solo una piccola parte ha quote garantite (3%). Quali sono gli indicatori scelti? Tra gli accordi che prevedono un premio variabile, il 65% utilizza la presenza (anzi, l'11% fa riferimento esclusivamente a questo indicatore), il 34% indicatori di produttività (nella grande maggioranza fuori bilancio, a testimonianza che i bilanci non sono purtroppo ancora considerati strumenti validi), il 32% indicatori di qualità del prodotto e del servizio al cliente, il 14% indicatori di sviluppo. Solo il 12% considera la redditività, mentre un piccolo numero (5%) fa riferimento alla disponibilità alla flessibilità. Un elemento negativo è che solo il 16% degli accordi prevede una commissione paritetica per la gestione del premio. Il terreno da percorrere nella gestione dei premi in termini di elaborazione e controllo congiunto è ancora notevole e non potrebbe non essere così, data la complessità e novità della materia. Il grande ruolo che viene svolto dall'indicatore presenza indica come sia più semplice trovare l'accordo su una variabile di facile rilevazione, mentre altre più complesse sono difficili da gestire.

Nella tipologia dei premi variabili esistono differenze in base, sostanzialmente, ai settori presenti nel sistema moda, alla localizzazione geografica e alla grandezza di impresa. Ad esempio, nelle aziende più piccole si tende a privilegiare il premio fisso. In queste aziende un ruolo importante per l'introduzione di elementi di flessibilità salariale può svolgerlo la contrattazione interaziendale. In quelli finora realizzati si privilegia come indicatori per il premio variabile la presenza e l'utilizzazione degli impianti.

Tavola 7 - Valore del premio per classi di impresa

Classi di impresa	Dipendenti interessati	Premio in lire
Da 1 a 49	18.628	335.429
Da 50 a 99	7.253	635.146
Da 100 a 199	15.856	668.097
Da 200 a 499	19.796	674.100
Oltre i 500	23.229	692.863

Fonte: Filtea Cgil (1999).

Tavola 8 - Suddivisione degli accordi in Piemonte nel periodo 1994-98

	Accordi	Dipendenti
Accordi regionali	529	76.159
Accordi nazionali di gruppo	10	5.167
Accordo Fiat	1	68.239
Accordi verbali	23	1.060
Totale	563	150.625

Fonte: Fiom Cgil Piemonte, Osservatorio sulla contrattazione e condizioni di lavoro.

L'archivio fornisce anche indicazioni sull'ammontare dei premi. In media, nel periodo 1994-98, nel sistema moda l'ammontare è stato di 539 mila lire lorde, pari al 2,1% della retribuzione. Esistono notevoli differenze tra settori: nel tessile si arriva a 594 mila mentre negli occhiali si supera il milione. Scarsamente rilevanti sono le differenze geografiche, se si considerano a parità di settore e dimensione di impresa. Quest'ultima variabile è di particolare peso, come si può vedere nella tavola 7. Particolarmente significativa è la differenza tra le aziende con più o meno di 50 addetti (oltre il 90%).

6. Sono disponibili numerose indagini a carattere regionale che forniscono importanti indicazioni sui contenuti e le modalità della contrattazione aziendale. I periodi di tempo presi in esame variano e spesso si concentra l'attenzione solo su alcuni settori. Tuttavia emergono importanti indicazioni soprattutto in merito alla contrattazione relativa al salario.

Piemonte

L'Università di Ferrara ha condotto un'indagine relativamente al Piemonte rilevando 540 accordi nel settore metalmeccanico che sono stati censiti solo nel caso in cui avessero anche un contenuto salariale; mancano quindi quelli con altro argomento (Fabbri, Pini 1999). Le procedure contrattuali iniziate erano state 656, ma in 90 casi non si è arrivati ad un accordo; in tre casi le procedure erano ancora aperte al momento della ricerca. Rispetto alle comparabili fasi precedenti, gli autori stimano che nel periodo considerato (1994-98) ci sia stato un aumento della contrattazione aziendale favorito dal sistema messo a punto dall'accordo del luglio 1993: infatti, nel periodo 1987-88 erano stati rilevati solo 330 accordi.

Sulla base dei dati Inps si stima che i lavoratori dipendenti nel settore metalmeccanico in Piemonte siano circa 275-280 mila (escludendo le aziende fino a 10 addetti, in genere inquadrate nell'artigianato), quindi la contrattazione ha riguardato oltre la metà della categoria dei metalmeccanici, mentre a livello nazionale la stima è di circa il 40%.

Da sottolineare che il 16,5% erano accordi fatti per la prima volta. Interessante è anche la crescita della contrattazione in aziende con meno di 100 addetti, che è passata dal 48% nel periodo 1987-88 al 62,8% nel periodo più recente.

La maggioranza degli accordi (61,3%) è stata siglata nei primi sei mesi del 1996, in parte per effetto della conclusione dell'accordo per il gruppo Fiat. Oltre la metà dei contratti (58,9%) è stata raggiunta senza ricorrere al conflitto, che si è sviluppato solo nel 33,7% dei casi (tavola 9). Secondo gli autori dell'indagine rimane una certa ambiguità relativamente ai tempi dei rinnovi e alle conseguenze per eventuali ritardi.

L'analisi degli argomenti è falsata dal criterio di selezione degli accordi, che comprende solo quelli che avevano anche un risvolto salariale. C'è anche da ricordare che la Federmeccanica tendeva a limitare i rinnovi al solo aspetto economico. Nonostante questo, solo il 49,3% degli accordi ha limitato la contrattazione alla parte salariale. Oltre alla parte economica, che per il tipo di rilevazione è presente in tutti gli accordi censiti, l'argomento più trattato è stato l'orario (32,4%) e l'ambiente di lavoro (20,9%). Scarsa appare invece la contrattazione sul tema dell'organizzazione del lavoro (7,2%); rimane molto limitata anche l'attenzione alla formazione (6,3%).

Tavola 9 - Conflitto nella contrattazione nel periodo 1994-98

	Accordi	Valori percentuali
Nessuno	318	58,9
Blocco straordinari	40	7,4
Fino a 3 ore di sciopero	36	6,7
Da 4 a 10 ore di sciopero	88	16,3
Da 11 a 20 ore di sciopero	30	5,5
Oltre 20 ore di sciopero	28	5,2
Totale	540	100,0

Fonte: Fiom Cgil Piemonte, Osservatorio sulla contrattazione e condizioni di lavoro.

Tavola 10 - Frequenza degli argomenti contenuti negli accordi

Argomenti	Accordi	Valori percentuali
Retribuzione	539	99,8
Orario	175	32,4
Ambiente	113	20,9
Professionalità	93	17,2
Prestazioni sociali	93	17,2
Relazioni sindacali	72	13,3
Organizzazione del lavoro	39	7,2
Formazione	34	6,3
Assunzioni	28	5,2
Intensità della prestazione	13	2,4

Fonte: Fiom Cgil Piemonte, Osservatorio sulla contrattazione e condizioni di lavoro.

Molto interessante è vedere quali sono gli indicatori utilizzati nel calcolo degli aumenti retributivi. Sul totale dei 540 accordi una parte faceva ricorso a meccanismi tradizionali con superminimi collettivi oppure dava premi fissi limitati nel tempo. Solo 382 accordi su 540 introducevano il premio di risultato. Si ricorda che l'impostazione della Federmeccanica era di dare priorità ad indicatori di redditività e di bilancio, tuttavia nell'insieme sono stati scelti indicatori complessi che includono più elementi e quindi tendono a diminuire il rischio di legare l'aumento salariale ad un solo parametro. Nella tavola 11 sono riportati gli indicatori in base alla frequenza di utilizzazione nei vari accordi. Efficienza, qualità e presenza individuale sono i più frequenti.

Tavola 11 - Indicatori utilizzati per gli aumenti salariali

Indicatori	Frequenza di utilizzazione
Efficienza (in genere quantità prodotte /ore lavorate)	176
Qualità (incidenza scarti)	120
Correttivo presenza individuale	102
Fatturato (pro capite o ora di lavoro)	79
Margine operativo lordo	51
Presenza individuale	51
Costi qualità	48
Indici di redditività	37
Valore aggiunto	29
Utile	28
Presenza collettiva	27
Volumi produttivi	24
Tempi di consegna	23
Certificazione Iso 9000	23
Qualità totale	20
Risultato operativo	19
Margine operativo lordo/valore aggiunto	12
Costo lavoro (in rapporto a fatturato o valore aggiunto)	10
Utilizzo impianti	4

Fonte: Fiom Cgil Piemonte, Osservatorio sulla contrattazione e condizioni di lavoro.

Il 38,5% degli accordi dà garanzie sugli aumenti concordati; l'ammontare medio varia da un milione 360 mila a un milione 640 mila in base alle modalità di calcolo. Circa il 20% ha aumenti inferiori al milione e il 4,4% andava oltre 2,5 milioni. Circa il 60% degli accordi non ha effetti sugli istituti indiretti e il 45% prevede in particolare l'esclusione di conseguenze sul trattamento di fine rapporto. Questo porrà dei problemi, considerando il ruolo che quest'ultimo istituto dovrà svolgere nelle pensioni integrative.

Gli aumenti crescono con la dimensione aziendale: passano da un milione 200 mila lire nelle aziende fino a 50 dipendenti a un milione 770 mila lire per quelle oltre 500.

Gli aumenti concordati tendono anche a diminuire nel corso degli anni, fenomeno che gli autori della ricerca collegano alle attese inflazionistiche decrescenti; questo legame rende meno forte la relazione con l'andamento economico delle aziende. Esistono poi delle diversità

territoriali solo in parte spiegabili con la dimensione di impresa, ma più legate alle caratteristiche del mercato del lavoro locale.

Tavola 12

Argomenti	Valori percentuali
Premio di risultato	64
Ambiente	32
Relazioni sindacali	26
Organizzazione del lavoro	17
Mercato del lavoro	4,7
Orario	4
Turni	3,7

Tavola 13

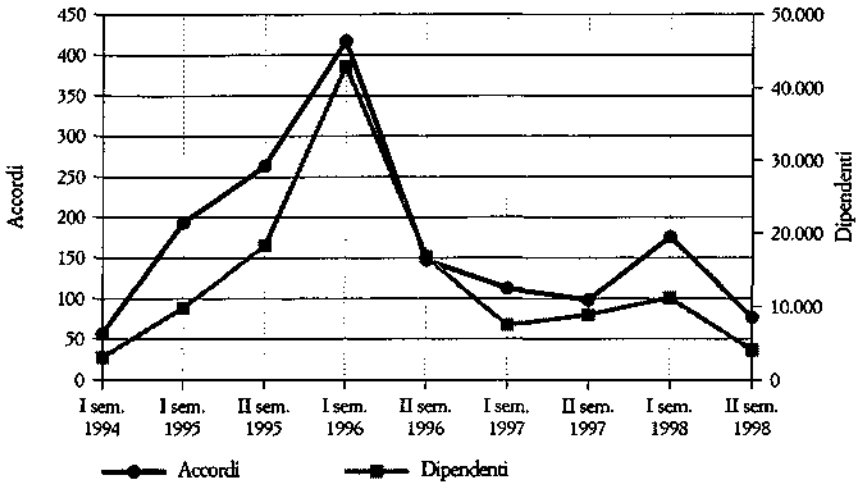
Indici	Valori percentuali
Produttività	69,9
Redditività	55,9
Qualità	46,6
Presenza	36,2
Consolidato	11,0

Fonte: Osservatorio contrattazione della Cgil Lombardia.

Gli aumenti realizzati si sono spesso discostati da quelli previsti con differenze in positivo e in negativo, tuttavia nel corso del tempo gli scostamenti si sono ridotti in ragione della maggiore esperienza degli attori nel calibrare i parametri di riferimento.

Sono state anche rilevate difficoltà delle Rsu nel controllo degli indicatori e nell'affrontare tematiche nuove. I sistemi informativi concordati non sono sempre stati in grado di garantire le necessarie conoscenze: 128 accordi su 382 non prevedono nessun sistema informativo specifico.

Figura 1 - Accordi aziendali e dipendenti coinvolti nell'industria metalmeccanica in Lombardia dal II semestre del 1994 alla fine del 1998



Fonte: Fim Cisl Lombardia, Quaderni dell'Osservatorio sindacale.

Gli effetti incentivanti degli aumenti sul terreno del rendimento individuale o di reparto sono scarsi poiché gli indicatori facevano riferimento all'intera azienda e non scorporavano specifici reparti o gruppi di lavoro. Secondo gli autori, purtroppo "non è verificabile se l'applicazione del premio ha influito nel migliorare le prestazioni delle aziende [...]. Nei fatti i sistemi di premio sono più redistributivi degli incrementi di produttività e redditività piuttosto che incentivanti".

Nello studio vengono riportati i contenuti di altri 109 accordi aggiuntivi che hanno avuto soprattutto lo scopo di entrare nel merito delle ristrutturazioni, delle riorganizzazioni aziendali, degli orari di lavoro e delle forme di flessibilità.

Lombardia

Una ricerca Fiom per la Lombardia per il periodo 1994-97 registrava 4.123 accordi, di cui 1.493 nel settore metalmeccanico. In questo periodo, rispetto a quello precedente del 1992-94, c'è stato un aumento

del 75% (da 851) e il numero di lavoratori coinvolti è passato da 129.432 a 200.149. L'estensione della contrattazione (o grado di copertura raggiunto dalla contrattazione), considerando anche i 120 mila dipendenti del settore artigiano, arriva al 55%. La media dei dipendenti per azienda si è abbassata leggermente passando da 152 a 142, in linea con le tendenze alla riduzione delle dimensioni aziendali. Relativamente alla conflittualità che si può sviluppare nella contrattazione, si registrano scioperi solo nell'11% dei casi, con una frequenza molto più alta nelle grandi aziende. Si è avuto sciopero solo nel 6% delle aziende con meno di 500 dipendenti ma nel 34% di quelle con dimensione superiore. Il tema più trattato è quello dei premi di risultato (64%), seguito da ambiente (32%) e relazioni sindacali (26%) (tavola 12).

Nella contrattazione salariale il 32,2% degli accordi ha stabilito aumenti in cifra fissa (la percentuale sale a 61% nelle aziende con meno di 20 dipendenti); il salario variabile è invece previsto nel 63,8% degli accordi. Diversi sono anche gli indici scelti per la parte variabile del salario. I più usati sono produttività (69,9%) e redditività (55,9%) (tavola 13).

Per l'esame di un periodo più lungo, sempre relativamente alla Lombardia, è interessante fare riferimento alla rilevazione condotta dalla Fim Cisl (1998) che copre il periodo dal 1994 al 1998 con indagini semestrali relative all'industria metalmeccanica (figura 1). Nel periodo di riferimento ci sono stati 1.065 accordi con un totale di 162.622 dipendenti coinvolti e una copertura contrattuale degli occupati a cui era applicabile il contratto stimata intorno al 37,8%. Il maggior numero di contratti si è avuto nel primo semestre del 1996, quando sono stati stipulati quasi un terzo di tutti gli accordi.

Relativamente ai contenuti, dopo la retribuzione, nei quattro ultimi semestri considerati, sono al secondo posto diritti e relazioni industriali; seguono l'orario e l'ambiente (tavola 14).

L'analisi delle modalità della contrattazione salariale rileva che solo nel 18,5% dei casi la contrattazione nell'ultimo semestre riguardava aumenti in cifra fissa (questo avveniva soprattutto nelle piccole aziende). Per quanto riguarda la parte variabile del salario, gli indicatori più usati sono produttività e qualità. In circa il 60% dei casi si utilizzava un solo indicatore, nel 25% due e nel restante dei casi tre o più. Contrariamente a quanto registrato in Piemonte, gli aumenti non sono correlati con la grandezza di impresa poiché le imprese medio-piccole ottengono risultati superiori alla media.

Tavola 14 - Contenuti della contrattazione nel periodo 1997-98

Temi	I semestre 1997	II semestre 1997	I semestre 1998	II semestre 1998
Salario	92,5	97,5	98,0	75,0
Diritti	49,2	42,5	33,7	25,0
Orario	38,8	26,2	38,6	19,4
Ambiente	25,4	12,5	28,7	8,3
Inquadramento	22,4	18,7	21,8	19,4
Mercato del lavoro	19,4	7,5	1,9	8,3
Formazione	13,4	7,5	12,9	11,1
Servizi	11,9	12,5	22,8	22,2
Organizzazione del lavoro	4,5	5,0	6,9	0

Fonte: Fim Cisl Lombardia, Quaderni dell'Osservatorio sindacale.

Emilia Romagna

I dati dell'Ires dell'Emilia Romagna forniscono per il periodo 1994-97 informazioni sulla contrattazione decentrata che sono state esaminate da Fabbri e Pini (1999). La contrattazione ha interessato 2.200 imprese con 250 mila addetti e 3 mila contratti. In termini di estensione della contrattazione, se consideriamo un totale di addetti pari a 860 mila registrati dall'Inps, abbiamo una percentuale di copertura del 30%. Se si escludono le imprese inferiori a 15 dipendenti, la percentuale sale al 50%. Questa stessa percentuale (all'incirca) si ottiene per il totale degli occupati, ma aggiungendo anche la contrattazione di tipo territoriale e dell'artigianato, che coinvolge le imprese al di sotto dei 15 dipendenti. In termini di imprese la contrattazione ha coinvolto il 2% del totale, ma escludendo quelle al di sotto dei 15 dipendenti si sale al 27%.

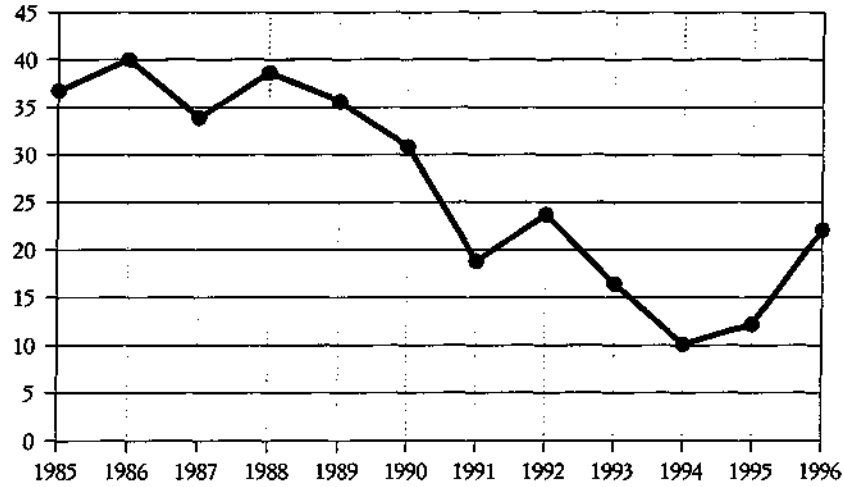
Nelle aziende al di sotto dei 19 addetti la contrattazione aziendale è praticamente inesistente (0,64%), in quelle tra i 20 e i 49 si arriva al 17,4%, in quelle tra i 50 e i 99 si supera il 50% (54,1%).

Gli autori hanno classificato gli accordi in difensivo (32%) e integrativo-gestionale (60%), mentre il restante 7% possiede entrambe le caratteristiche.

Relativamente ai contenuti della contrattazione, il 60% dei casi prevede modalità di informazioni strutturate, il 14,5% commissioni tecniche bilaterali e solo il 6% la trasmissione del bilancio aziendale alle rappresentanze sindacali.

In termini di retribuzione, il 40% degli accordi riguarda il premio di risultato, mentre nella maggioranza dei casi si tratta di aumenti in cifra fissa. La metà degli accordi ha toccato il tema degli orari e solo il 23% l'organizzazione del lavoro.

Figura 2 - Percentuale di unità locali con contrattazione aziendale negli anni 1985-96



Fonte: Cesos.

Sempre relativamente all'Emilia Romagna, un rapporto curato dalla Fondazione regionale Pietro Seveso (1998) analizza in modo accurato la contrattazione relativamente al periodo 1994-96, limitando l'analisi alle aziende con più di 50 dipendenti. Sul tema della retribuzione, che è stato trattato dal 90% degli accordi, la ricerca mette in luce la diffusione di aumenti variabili. Due terzi degli accordi prevede premi di risultato correlati a indicatori di varia natura. Solo il 7% introduce aumenti legati ai singoli stabilimenti, mentre la grande maggioranza prende in considerazione l'in-

tera impresa. In termini di indicatori la prevalenza è verso quelli misti. L'indicatore della qualità appare nel 47% degli accordi, gli indici di bilancio (redditività) sono utilizzati nel 52% e gli indicatori di produttività compaiono nel 56% degli accordi. Ci sono anche accordi (14%) che rimandano ad una fase successiva la scelta dell'indicatore da utilizzare. La presenza viene utilizzata dal 15% degli accordi. La distribuzione degli aumenti è fatta in cifra uguale solo nel 37% dei casi, mentre negli altri casi i premi sono parametrati all'inquadramento.

7. Come si è detto all'inizio, i dati dell'osservatorio Cesos relativo alla contrattazione aziendale non sono più disponibili dopo il 1996. Tuttavia è ancora possibile utilizzare le informazioni raccolte per rispondere a una domanda che solo la rilevazione di un panel di aziende nel corso degli anni può dare. La costruzione di una serie storica con le stesse aziende serve a rispondere ad un quesito di notevole importanza. Quante sono le aziende che in un determinato numero di anni non hanno mai avuto contrattazione? Il campionamento annuale infatti può dare solo indicazioni relative alla percentuale di aziende che in ogni singolo anno contrattano. Questo non ci informa su quali sono le unità che contrattano ogni anno e quali quelle che mai hanno questa possibilità.

Tavola 15 - Percentuale di aziende con contrattazione aziendale A. serie relativa a due campioni con le stesse unità negli anni 1987-90 e 1991-94 B. serie relativa a tutte le unità rilevate in ciascun anno

Anno	A		B	
	numero	percentuale con accordo	numero	percentuale con accordo
1987	811	38,0	1.263	33,9
1988	811	41,7	1.375	38,6
1989	811	37,7	1.526	33,1
1990	811	30,7	1.100	30,8
1991[1]	255	25,1	982	17,4
1992	255	29,4	982	24,1
1993	255	17,3	793	15,3
1994	255	11,8	790	9,7

[1] Dal 1991 inizia una nuova serie.

Fonte: Cesos.

Sulla base delle rilevazioni Cesos, la percentuale di unità con contrattazione aziendale nel periodo 1985-96 ha avuto notevoli variazioni, come si può vedere nella figura 2. Si è passato dal 40% nel 1986 al 12% nel 1995.

Il confronto tra i diversi anni può fornire certamente indicazioni molto importanti per scoprire linee di tendenza ed elementi di ciclicità. Purtroppo nell'osservatorio Cesos non sempre era stato possibile mantenere lo stesso campione nel corso del tempo. Per vedere fino a che punto la diversità del campione ha effetti sui risultati è stata costruita una serie più limitata nel numero ma contenente le stesse unità rilevate nel corso degli anni. Per il periodo 1987-90 la serie comprende 811 unità locali, per il periodo 1991-94 il numero è limitato a 255. Purtroppo non è possibile avere un'unica serie per l'intero periodo, poiché nel 1991 il campione fu trasformato estendendolo a livello nazionale. La percentuale di contrattazione delle stesse aziende selezionate nei due periodi non dà risultati molto diversi da quelli che si ottengono con tutto il campione (tavola 15).

In base alla serie storica costruita (tavola 15, colonna A) solo il 23,3% delle 811 unità comprese nel periodo 1987-90 non ha avuto contratti nel corso dei quattro anni, il 32,4% ha avuto contrattazione almeno in un anno, il 23,4% ha contrattato in due anni, il 14,5% in tre anni e il 6,3% in ognuno dei quattro anni considerati (tavola 16). Nell'anno in cui c'è stata contrattazione le unità rilevate possono avere concluso uno o più accordi; il dato della tavola 16 non si riferisce al numero totale di accordi, ma indica se almeno una volta c'è stata contrattazione nel corso dell'anno.

Nel periodo 1991-94 le aziende che non hanno mai avuto nessun contratto sono molto più numerose: il loro numero è raddoppiato e raggiunge la maggioranza (il 51,8%). Rispetto al precedente periodo, è inferiore anche il numero di aziende che ha contrattato più volte: solo il 25,9% ha contrattato più di una volta nel corso del quadriennio mentre nel precedente periodo si arrivava al 44,2%.

La dimensione (tavola 17) ha un ruolo determinante nella spiegazione della presenza della contrattazione in entrambi i periodi. Infatti nel 1987-90 solo il 5,6% delle aziende con oltre 500 dipendenti non ha mai contrattato, mentre la percentuale sale al 39,5 per le aziende al di

sotto dei 100 dipendenti. Nel periodo successivo, tuttavia, la diminuzione della contrattazione è stata notevole e la percentuale di aziende che non ha contrattato diventa maggioranza (51,8%); nelle aziende minori si arriva al 77,4% e in quelle più grandi al 25%.

Come è stato già rilevato (Bordogna 1998), la diminuzione della contrattazione aziendale nel periodo 1991-94 è da attribuire alle restrizioni che le parti sociali hanno seguito per favorire l'ingresso dell'Italia in Europa e alla riorganizzazione delle relazioni industriali dopo l'accordo del luglio 1993. Le fonti disponibili dimostrano che nel periodo successivo c'è stata una ripresa della contrattazione legata agli andamenti previsti dalla contrattazione di settore, ma con le difficoltà già in passato rilevate per le imprese di piccolissima dimensione. L'indagine Istat, che è la più affidabile, stima in 38,8% i dipendenti interessati alla contrattazione aziendale, ma nelle imprese con 10-19 addetti la percentuale scende al 4,1%. È da tener presente che l'indagine Istat non considera le classi di impresa al di sotto di 10 addetti, dove pure sono il 45% degli occupati. Certamente nelle piccolissime imprese spesso non ci sono lavoratori dipendenti, ma ad esempio già nella classe 6-9 si trovano oltre il 9% degli occupati (in base al censimento del 1991). Naturalmente per chi opera nelle imprese al di sotto delle 20 unità la contrattazione interaziendale è l'unica possibile soluzione, come dimostra l'esperienza del settore tessile.

La costruzione degli elementi variabili della retribuzione ha seguito le indicazioni dell'accordo del 1993, anche se le parti devono accrescere l'esperienza e la conoscenza degli effetti che i singoli indicatori possono produrre. Oggi la parte della retribuzione variabile è ancora troppo limitata per poter avere effetti incentivanti significativi, tuttavia è probabile (e augurabile) che con l'esperienza questa quota giocherà un ruolo maggiore. In considerazione dell'importanza che riveste e avrà nel futuro la contrattazione aziendale, sarebbe necessario avere una rilevazione sistematica del fenomeno realizzata periodicamente dall'Istat, come ad esempio avviene in molti paesi europei. In questo modo le parti potrebbero avere dei riferimenti certi per il dialogo e per un confronto basato su una puntuale conoscenza. Gli osservatori previsti dalla contrattazione solo in pochi casi hanno avuto la capacità di occuparsi sistematicamente di questo aspetto.

Tavola 16 - Percentuali di aziende che hanno avuto contrattazione aziendale nel periodo 1987-90 e 1991-94 e numero di anni in cui ci sono avuti accordi

Numero di accordi	1987-90, 811 unità locali		1991-94, 255 unità locali	
	valore assoluto	variazione percentuale	valore assoluto	variazione percentuale
0	189	23,3	132	51,8
1	263	32,4	57	22,4
2	190	23,4	45	17,6
3	118	14,5	18	7,1
4	51	6,3	3	1,2

Fonte: Cesos.

Tavola 17 - Presenza di contrattazione e dimensione (variazioni percentuali)

Dimensione	Numero di accordi					Totale	Valore assoluto
	0	1	2	3	4		
Numero di accordi per dimensione di occupati nel periodo 1987-90 relativamente a 811 unità locali							
Meno di 100	39,5	34,3	16,0	7,1	3,1	100	324
Da 100 a 499	15,0	34,1	28,3	17,5	5,3	100	361
Oltre 500	5,6	23,0	28,6	25,4	17,5	100	126
Media	23,3	32,4	23,4	14,5	6,3	100	811
Numero di accordi per dimensione di occupati nel periodo 1991-94 relativamente a 255 unità locali							
Meno di 100	77,4	13,1	6,0	3,6	–	100	84
Da 100 a 499	47,2	28,7	19,4	4,6	–	100	108
Oltre 500	25,4	23,8	30,2	15,9	4,8	100	63
Media	51,8	4,6	17,6	7,1	1,2	100	255

Fonti

Bellardi L., Bordogna L. (a cura di, 1997), *Relazioni industriali e contrattazione aziendale*, Franco Angeli, Milano.

Bordogna L. (1998), *La contrattazione decentrata nell'industria*, in Baglioni G., Negrelli S., Paparella D. (a cura di), Le relazioni sindacali in Italia, Edizioni Lavoro, Roma, pp. 249-259.

Casadio P. (1999), *Contrattazione aziendale nell'industria tra il 1994 e il 1998*, in "Lavoro e relazioni industriali", gennaio-giugno.

Fabbri R., Pini P. (1999), *La contrattazione decentrata in Emilia Romagna: banca dati e caratteristiche della contrattazione, working paper*, Università degli studi di Ferrara.

Federmeccanica (1997), *Ventiduesima indagine annuale sull'industria meccanica.*

Filtea Cgil (a cura di Tartaglione, 1999), *La contrattazione di secondo livello nell'industria della moda a partire dal protocollo del 1993.*

Fim Cisl Lombardia (1998), *"Quaderni dell'osservatorio sindacale"*, nn. 12 e 13.

Ires Lombardia (1997), *La contrattazione articolata in Lombardia, 1994-97.*

Istat (1998), *I principali risultati della rilevazione sulla flessibilità del mercato del lavoro.*

Monitor Lavoro (1998), *Concertazione, relazioni industriali e politica economica: il modello italiano*, Rapporto finale.

Negrelli S. (1998), *Archivio informatico della contrattazione aziendale e territoriale nella regione Emilia Romagna*, Rapporto finale, Fondazione regionale Seveso.

Università degli studi di Ferrara (1999), *La contrattazione aziendale nelle imprese metalmeccaniche in Piemonte, 1994-98*, in "Quaderni del Dipartimento", n. 8.

La contrattazione decentrata nel pubblico impiego

1. Con i contratti siglati nel 1998, e in particolare con quello degli enti locali, si apre una fase in cui la contrattazione locale è riconosciuta a pieno titolo e ampliata rispetto al passato. Sull'esperienza precedente si hanno poche e contraddittorie informazioni, in particolare per quanto riguarda i suoi risultati, le procedure adottate, il comportamento degli attori e più in generale gli effetti e il contributo dato dalla contrattazione decentrata al cambiamento, atteso dal legislatore, dell'organizzazione e gestione dell'amministrazione pubblica. Di qui l'importanza attribuita, in particolare da Aran (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle amministrazioni pubbliche), a un osservatorio e a un monitoraggio di quanto avviene a livello decentrato. Si tratta innanzitutto di capire meglio la natura del decentramento contrattuale, come si configura rispetto a quello del settore privato, con quali differenze nei risultati e nel comportamento degli attori.

La scelta del decentramento contrattuale è coerente con quella del decentramento finalizzato alla valorizzazione delle autonomie promosso negli anni recenti dal ministero della Funzione pubblica. Con questi provvedimenti sono stati spostati verso la periferia il baricentro delle decisioni e delle responsabilità e la possibilità, per le singole amministrazioni, di stabilire autonomamente le condizioni organizzative più adeguate per gestire con maggiore flessibilità, rispetto agli obiettivi, le proprie risorse. Le norme più significative in questa direzione sono: le nuove disposizioni contenute nella legge 127/97 che prevedono, me-

diante i regolamenti di organizzazione, la creazione di uffici o servizi e ruoli in grado, negli enti locali, di disciplinare le dotazioni organiche, le modalità di assunzione, e la gestione complessiva delle risorse; la nuova disciplina del lavoro pubblico (dlgs 80/98) che prevede forme di lavoro flessibili e di rapporto di impiego atipiche, l'introduzione della contrattazione integrativa di secondo livello, la messa a punto di sistemi di valutazione, incentivazione e classificazione del personale; le recenti norme relative al pubblico impiego e l'innovazione delle relazioni sindacali (dlgs 369/97 e dlgs 80/98).

Le novità rilevanti dei ccnl del 1998, per quanto riguarda il decentramento contrattuale, sono la maggiore autonomia nell'utilizzo delle risorse nel contratto degli enti locali e l'applicazione dei nuovi inquadramenti sulla classificazione professionale. Mentre con il precedente contratto tutti quegli istituti (straordinari, produttività, posizioni disagiate ecc.) da applicare a livello locale venivano contrattati sulla base di fondi, i cui standard di finanziamento erano prestabiliti centralmente, con il nuovo viene istituito un unico fondo con modalità di calcolo sempre definite centralmente, ma anche con la possibilità, da parte delle amministrazioni, se lo ritengono opportuno, per quanto riguarda la produttività e la progressione orizzontale e verticale, nella gestione degli inquadramenti,di contribuire in modo autonomo con proprie risorse sulla base dei limiti posti dal proprio bilancio.

Proprio per quest'ultima ragione, l'importanza di un osservatorio e di un monitoraggio è maggiormente sentita. A tale novità va aggiunto che la gestione degli inquadramenti contrattuali costituisce per la prima volta oggetto di contrattazione decentrata. Una novità (non priva di rischio) innanzitutto perché il sistema di classificazione del personale costituisce, nei paesi dell'Europa continentale dove da sempre esiste il primato del contratto nazionale, il principale strumento per valutare e retribuire il personale dipendente. In questi paesi attraverso un organico sistema di classificazione stabilito a livello nazionale è infatti possibile definire le diverse prestazioni professionali, garantire un salario per ogni livello di professionalità e gestire il mercato interno del lavoro rispetto a quello esterno, anche in presenza di forti differenze organizzative e di contenuti del lavoro.

Le norme per l'applicazione e la gestione di quest'istituto sono state da sempre, in particolare nel pubblico impiego, definite central-

mente. Nel settore pubblico, più che in quello privato, i contratti nazionali hanno avuto un valore di regolamentazione tale da limitare in misura piuttosto rilevante la sfera dell'autonomia organizzativa di ciascun ente. La ragione di tale impostazione era innanzitutto riconducibile all'assenza, nel pubblico impiego, di forme di regolazione di mercato, per cui una regolazione centralizzata e di tipo amministrativo era considerata non priva di benefici per quanto riguarda il controllo dei costi e delle disponibilità finanziarie.

Con la nuova normativa le parti firmatarie del contratto hanno reso, da un lato, più flessibile l'intero sistema introducendo prospettive diversificate di mobilità e consentendo, specialmente nel contratto degli enti locali, alle amministrazioni, di utilizzare la mobilità retributiva e professionale come strumento di incentivazione e gestione del personale. Dall'altro, lo hanno però reso più vulnerabile rispetto alle richieste e al potere contrattuale dei sindacati locali e alle aspettative di mobilità del personale. Le singole amministrazioni dovranno procedere in questo caso da sole, senza una completa protezione del ccnl e della normativa centrale, diventando così a pieno titolo responsabili della qualità dei risultati, delle gestione del personale e dei costi della contrattazione collettiva.

Le novità introdotte con il nuovo inquadramento sono molte. In primo luogo il nuovo inquadramento professionale cambia le modalità di accesso ai ruoli nel settore pubblico. Applica di fatto quanto era stabilito negli articoli 36, 36 bis e 56 del dlgs 29/93. Nel decreto l'articolo 56 prevede la possibilità di avere progressioni di qualifica grazie allo sviluppo professionale. Tali progressioni possono essere definite o attraverso concorso o altre procedure di tipo selettivo: il concorso pubblico non costituisce più l'unico strumento disponibile per governare le assunzioni e la mobilità interna. L'articolo 36 prevede che negli enti le assunzioni vengano effettuate "tramite procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in modo adeguato l'accesso dall'esterno". L'articolo 36 bis prevede che gli enti definiscano con il regolamento di organizzazione la disciplina delle dotazioni organiche, le modalità di assunzione degli impieghi, i requisiti di accesso e le procedure concorsuali nel rispetto dei principi fissati dall'articolo 36.

In secondo luogo gli elementi maggiormente innovativi delle norme contrattuali sugli inquadramenti sono: l'incremento dei livelli retributivi e l'introduzione di nuovi meccanismi di selezione per la progressione economica orizzontale e per quella verticale tra categorie. Sono individuate quattro categorie all'interno delle quali esistono più livelli retributivi di progressione economica: tre incrementi retributivi per la categoria A; sei incrementi retributivi per la categoria B; tre incrementi retributivi per la categoria C; quattro incrementi retributivi per la categoria superiore. Nella nuova normativa sulle classificazioni, le amministrazioni hanno la possibilità di effettuare, all'interno dell'ente, una progressione retributiva e di carriera anche e indipendentemente dai concorsi pubblici. Nel testo del ccnl gli articoli 4 e 5 individuano i criteri generali per consentire agli enti di effettuare progressioni economiche all'interno di una determinata categoria, progressioni tra profili sempre con lo stesso trattamento tabellare e progressioni verticali tra categorie nel sistema di classificazione.

La progressione economica orizzontale avrà, prevedibilmente, ricorrenza annuale e si svilupperà attraverso procedure selettive e non concorsuali. Al fine di gestire il processo di selezione, il contratto degli enti locali prevede una serie di criteri quali: l'esperienza acquisita sulla base di prestazioni erogate predefinite da atti o attività svolte, i risultati ottenuti, la qualità delle prestazioni individuali, l'impegno e l'arricchimento professionale anche conseguente ad interventi formativi. Per quanto riguarda l'acquisizione dell'ultimo incremento economico previsto per le categorie intermedie (B, C) nonché per tutte le progressioni economiche della categoria superiore (categoria D), il contratto prevede inoltre che nella valutazione si tenga conto di criteri quali: il diverso impegno e le prestazioni svolte verso l'utenza; il grado di coinvolgimento nei processi lavorativi dell'ente; la capacità di adattamento ai cambiamenti organizzativi; l'iniziativa personale e la capacità di proporre soluzioni innovative; la partecipazione effettiva alle esigenze di flessibilità.

Le progressioni verticali consistono in passaggi tra profili con diverso trattamento tabellare, sempre all'interno della stessa categoria, e passaggi tra categorie. In quest'ultimo caso si attua una vera e propria progressione di carriera; il dipendente può occupare senza ricorrere a

concorso pubblico, una posizione organizzativa e un profilo professionale diverso da quello precedentemente posseduto e caratterizzato da maggiore complessità e ricchezza dei contenuti. Infatti, nel caso delle progressioni di carriera, la singola amministrazione ha due tipi di scelta. La prima, valutare se sia più opportuno selezionare il personale dall'esterno o dall'interno; la seconda, fatta la scelta della selezione interna, individuare quali regole di selezione darsi, in questo ultimo caso può, se lo ritiene opportuno, non ricorrere a procedure di concorso pubblico come nel passato. Le diverse procedure e criteri selettivi non concorsuali devono essere definiti dagli enti nei propri ordinamenti, tenuto conto dei principi esposti dal comma 3 dell'articolo 36 del dlgs 29/93.

2. La presenza di fatto di due livelli di contrattazione decentrata, al di là del completo riconoscimento ottenuto in questi anni, non costituisce un fenomeno recente. Una attività di relazioni sindacali a livello locale, con proprie peculiarità, è probabilmente sempre esistita in particolare per quanto riguarda l'attribuzione di alcune voci del salario accessorio (in particolare sulle indennità e sugli straordinari). L'inizio di una attività contrattuale decentrata nel senso più proprio del termine, che in parte l'assimila a quella di altri settori, viene comunque riconosciuta dagli esperti come tale a partire dalla metà degli anni Ottanta, con l'introduzione nei ccnl dell'istituto della produttività. In quel periodo e per tutta la prima metà degli anni Novanta il salario di produttività è stato quello su cui si sono maggiormente concentrate l'attenzione e le attese di riforma della struttura contrattuale. Tale innovazione, attraverso l'introduzione di un istituto di retribuzione variabile, viene fatta risalire alla legge quadro del pubblico impiego (legge 93/83). In questo caso si fa esplicito riferimento al tema della produttività e dell'incentivazione del lavoro, come materia delegata alle amministrazioni e alle parti sociali e si stabilisce formalmente delle risorse economiche da attribuire in incrementi salariali aggiuntivi a livello locale (Costa, De Martino 1985).

L'istituto della produttività e altri istituti come l'indennità di funzione per i dirigenti (istituita agli inizi degli anni Novanta) sono norme contrattuali investite di significati più vasti, rivolti a modificare non solo le relazioni industriali o le retribuzioni e il mercato del lavoro interno, ma anche la stessa struttura la cultura e i comportamenti dei dirigenti. Per questa ragione l'analisi delle modalità di realizzazione di questi

istituti è un ottimo punto di osservazione per la comprensione della cultura organizzativa del pubblico impiego e del suo grado d'innovazione. Infatti il termine di produttività (ma anche, se pur in forma contenuta, quello di indennità di funzione) mette in evidenza il principio guida della prestazione (quasi mai utilizzato nel passato nell'impiego pubblico) e la necessità, da parte dell'organizzazione, di costituirsi principalmente su dimensioni di efficienza e di efficacia del proprio servizio.

Questo tipo di indirizzo è confermato nella stesura dei ccnl della seconda metà degli anni Ottanta e anche di quelli più recenti. Al capitolo III del contratto degli enti locali del 1995 si sostiene che l'introduzione dei compensi legati alla produttività risale all'accordo nazionale recepito con il dpr 347/83; che il salario di produttività rimane un obiettivo largamente affermato dalla contrattualistica del lavoro grazie all'intesa tra organizzazioni sindacali, Confindustria e governo raggiunta nel luglio 1993; che l'incentivazione alla produttività continua ad essere il tema centrale, lo strumento per uscire dalle secche di un diffuso appiattimento dei livelli di efficienza e contribuisce ad avviare significativi processi di cambiamento culturale all'interno delle amministrazioni; che i compensi incentivanti dovranno essere gestiti dai dirigenti in base al grado di realizzazione degli obbiettivi e al rendimento individuale e collettivo (ccnl degli enti locali, giugno 1995).

Il richiamo a una trasformazione genetica dell'azione amministrativa verso il recupero di efficienza di tutta l'organizzazione, il cambiamento culturale, il diverso ruolo dei dirigenti e il riferimento a un cambiamento delle relazioni sindacali è esplicito. Tale richiamo implica tuttavia la ridefinizione di molta parte dell'organizzazione del datore di lavoro pubblico e in particolare dei ruoli dirigenziali. Per alcuni autori la funzione del dirigente costituisce l'architrave dell'intera costruzione; si tratta di individuare strutture e ruoli di direzione non sovraffollati, soggetti capaci di svolgere il compito di datori di lavoro, di possedere competenze economico-gestionali che non privilegiano, nella gestione quotidiana, solo il profilo legalistico e amministrativo delle loro attività (Rusciano 1990).

Con il riconoscimento dell'istituto della produttività le amministrazioni sono tenute a definire per conto proprio un fondo per finanziarlo. A partire dalla legge quadro del 1983 si attribuisce al ccnl il

compito di individuare i criteri su cui stabilire l'ammontare del fondo. A livello decentrato si applicano tali criteri e si definisce la quota complessiva di salario di produttività per poi, in secondo luogo, individuare il sistema di misurazione o valutazione della produttività e il tipo di riconoscimenti economici da retribuire. L'idea è quella di stabilire a livello decentrato un monte salari per ciascun ente, controllato centralmente attraverso criteri molto specifici di attribuzione delle quote. Ad esempio il dpr 347/83 stabilisce che il fondo deve essere alimentato, oltre che da aumenti dei ccnl devoluti a livello locale, da:

a. quote di salario derivanti dalla riduzione degli straordinari fino a un massimo del 50% della spesa impiegata in ciascun ente;

b. economie di esercizio della spesa del personale.

Nelle intenzioni del legislatore il fondo dovrebbe garantire in questo modo l'autonomia del singolo ente e la gestione della dinamica salariale a livello locale. Tale dinamica è guidata dal finanziamento dello Stato attraverso eventuali incrementi previsti dal ccnl, dalla contrazione della spesa per straordinari e dalla capacità degli enti di migliorare e controllare l'efficienza economica del proprio ente.

In questo modo, con l'istituto della produttività, le indennità e gli straordinari non costituiscono più le uniche forme di salario variabile. In particolare, al momento dell'introduzione dell'istituto della produttività, gli straordinari costituivano il principale fattore di dinamica salariale e di incremento dei costi in un settore privo di controlli puntuali e codificati delle prestazioni in termini di ore di lavoro effettuate. Infatti, in alcuni casi, l'utilizzo di tale strumento non aveva portato a un effettivo incremento dell'efficacia dei servizi, conduceva al contrario quasi esclusivamente all'incremento dei costi e allo slittamento delle retribuzioni verso l'alto, spesso al di fuori di qualsiasi controllo di politica retributiva e di filosofia gestionale. Il fondo della produttività contiene, per questa ragione, un richiamo al contenimento degli straordinari e cerca di premiare non la durata della prestazione, oltre l'orario di lavoro stabilito, ma la sua intensità.

Queste caratteristiche del fondo sono solo in parte cambiate negli anni Novanta. Nel dpr 333/90, articolo 5, il fondo viene alimentato:

a. con una somma non superiore al corrispettivo del numero delle ore di lavoro straordinario effettuate nell'anno precedente e comunque non

superiore al corrispettivo di 70 ore annue di lavoro per ciascun dipendente di ruolo o a tempo indeterminato, escluse le qualifiche dirigenziali;

b. dalla somma pari a 25 ore straordinarie per ciascun dipendente;

c. da una quota del monte salari annuo come dal dpr 268/87, incrementando questa quota dello 0,65%;

d. dall'importo destinato da ciascun ente per l'anno 1989 per la corresponsione indennità di turno, reperibilità, rischio, orario notturno, festivo e festivo notturno;

e. da eventuali somme derivate dall'utilizzo di fondi previsti da finanziamenti comunitari e nazionali per una quota parte relativa agli oneri per spese generali su progetti affidati alla realizzazione degli enti stessi;

f. dal 50% delle economie di gestione individuate con criteri oggettivi.

Le modifiche più rilevanti riguardano il maggior ricorso a fonti di finanza derivata e il riferimento ad altri istituti salariali. La prima modifica era già stata introdotta nel precedente contratto con il dpr 268/87 in cui veniva attuato un finanziamento aggiuntivo, rispetto a quello del 1983, di una quota pari allo 0,8% del monte salari, modifica che ha ridotto l'importanza del principio dell'autonoma capacità dell'ente nel finanziarsi (grazie ad una maggiore efficacia nella gestione delle proprie risorse) la disponibilità a retribuire eventuali incrementi salariali. La seconda modifica riguarda la trasformazione del fondo da uno strumento creato solo per finanziare l'istituto della produttività ad uno per retribuire, ad esclusione di alcune voci marginali, tutte le voci del salario accessorio (indennità di rischio, di responsabilità, straordinari ecc.). L'intento razionalizzatore dei diversi attori è in questo caso evidente, quello di stabilire un unico contenitore, per ciascun ente, da utilizzare per retribuire tutte o quasi quelle voci che sono riconosciute come facenti parte, almeno in via teorica, del salario variabile e che sono oggetto di decisioni decentrate. Nel nuovo contratto del 1995 la stessa filosofia è stata perseguita, sia per quanto riguarda il maggiore ricorso alla finanza derivata e sia per quanto riguarda la stessa natura del fondo, che rimane uno strumento per la gestione del salario accessorio.

Le procedure d'applicazione dell'istituto cercavano di prefigurare sia le finalità che i meccanismi delle esperienze svolte a livello aziendale nel settore privato dell'economia con l'introduzione di forme di salario più flessibili. Esperienze che innanzitutto cercavano di definire, a livello locale, modalità di controllo della dinamica salariale e delle relazioni sindacali attraverso indici di prestazione e premi di produttività o di redditività aziendale (Santi 1989; Ichino 1989; Cosentino, Prosperetti 1990); che cercavano inoltre di differenziare le retribuzioni per conseguire e mantenere risorse scarse sul mercato del lavoro, di premiare lavori particolarmente importanti, di realizzare una maggiore dinamica organizzativa. La differenziazione come aspetto peculiare della flessibilità è in questo caso particolarmente rilevante nel pubblico impiego, in cui i differenziali salariali risultano ridotti rispetto a quelli del settore privato. Per ultimo, le stesse esperienze del privato erano finalizzate a motivare e a regolare il comportamento lavorativo; a promuovere non solo una maggiore efficienza, ma anche una maggiore responsabilizzazione sui risultati e sulla loro qualità.

Indipendentemente dall'analisi dell'evoluzione della normativa, per capire la effettiva validità dell'innovazione risulta importante conoscere come il fondo, si sia in realtà andato a costituire e come abbiano agito i diversi attori a livello decentrato sia nella prima versione dei ccnl che nelle successive sino ad oggi. Purtroppo non si hanno ricerche né rilevazioni puntuali e allo stesso tempo sufficientemente rappresentative sulla effettiva dimensione di applicazione dell'istituto della produttività e sull'applicazione dei fondi.

Da dati, circoscritti a pochi casi del settore enti locali (in particolare comuni e province) e rilevati per l'anno 1993, emergono differenze per quanto riguarda la effettiva consistenza del fondo per addetto tra le diverse amministrazioni considerate. La differenza tra amministrazioni è piuttosto rilevante, un singolo comune può avere ad esempio un fondo due volte superiore di quello di un altro situato nella stessa area geografica. Questa differenziazione è dovuta, come prevedibile, alle diverse modalità di finanziamento e alle caratteristiche e dimensioni delle voci che alimentano il fondo. Da questo punto di vista il ruolo delle economie di gestione sembra essere stato piuttosto irrilevante nell'incrementare le dotazioni del fondo. Le amministrazioni che sono riuscite con

successo a darsi maggiori risorse lo devono innanzitutto agli straordinari e alle indennità; più un ente ha un indice di ore straordinarie per addetto elevato, più il fondo ne potrà usufruire nel calcolo complessivo, sono penalizzati invece quegli enti che già avevano fatto una politica di contenimento degli straordinari. La stessa cosa dicasi per le indennità; l'attribuzione nel passato di un numero elevato di indennità contribuisce a stabilire un fondo con maggiori risorse (a maggiore ragione se le indennità sono fisse e non legate alla prestazione). L'effettiva dinamica del fondo è stabilita, in questo modo, più dalle modalità di gestione del personale pregresse che da una effettiva razionalizzazione (Della Rocca 1997).

Per quanto riguarda i risultati, secondo questa e altre ricerche condotte negli enti locali, l'istituto non ha prodotto risultati apprezzabili sul piano della motivazione e valutazione del personale. Per quanto riguarda la valutazione, le amministrazioni si trovano in difficoltà ad individuare una strumentazione di direzione aziendale e produttiva con cui valutare gli effetti, positivi o negativi, dell'azione amministrativa. Viene rilevata una effettiva difficoltà a valutare ciò che ricade fuori da un ambito strettamente amministrativo e legale, solo in alcuni casi, e con lentezza, sono stati introdotti sia principi e modalità decisionali che hanno dato priorità ad alcuni progetti rispetto ad altri, consentendo l'adozione sia di strumenti che di indicatori di valutazione economica e produttiva. Difficile, inoltre, risulta per ora trovare metodologie e criteri consolidati di valutazione individuale. Quest'ultima, quando è stata fatta, è stata lasciata alla discrezionalità del dirigente senza un supporto metodologico soddisfacente.

I risultati più interessanti sono invece maggiormente riscontrabili sulla struttura retributiva del personale degli enti considerati, piuttosto che sulla valutazione dei risultati e dei programmi. In questo caso si può evidenziare come la retribuzione variabile o accessoria contribuisca in modo non secondario a stabilire alcune differenze tra le diverse qualifiche funzionali, e come i dipendenti inquadrati in alcune di queste abbiano usufruito, più delle altre, delle diverse voci del salario variabile. Questo tipo di risultato testimonia che il fondo nel suo insieme, compreso di tutti gli istituti accessori, sia stato utilizzato prevalentemente per retribuire gruppi occupazionali che svolgono o lavori particolar-

mente gravosi o critici che richiedono affidabilità e flessibilità nella prestazione lavorativa, o ancora professionalità forti o ritenute rare o semplicemente meglio retribuite altrove. Nel caso degli enti locali questi gruppi sono stati individuati nei vigili, negli insegnanti e maestre d'asilo e in alcuni casi negli addetti ai servizi culturali; tutte occupazioni queste ultime per cui risulta non facile la definizione a priori di piani o progetti di incentivazione sulla produttività o sui risultati.

Per quanto riguarda l'istituto della produttività e i risultati, sino ad ora conseguiti, della contrattazione collettiva decentrata, si possono individuare alcune conclusioni di seguito elencate.

1. L'impossibilità o l'incapacità da parte delle amministrazioni di ricorrere alla produttività come criterio di valutazione delle prestazioni. Tale limite non ha significato che l'istituto retributivo per la produttività non abbia svolto una funzione di regolazione salariale. Mentre la finalità dichiarata dell'istituto della produttività avrebbe dovuto essere quella di premiare i risultati, la sua applicazione risulta molto simile a quella di un superminimo del salario base retribuito ad alcune occupazioni o posizioni di lavoro con insufficienti prospettive di carriera.

2. In questo caso il ruolo delle relazioni sindacali locali è stato importante. Le amministrazioni e i dirigenti hanno utilizzato il fondo per il salario accessorio per consentire una certa dinamica dei mercati del lavoro interno. Il ruolo del sindacato a sua volta, sembra sia stato ininfluente, o quasi, nella formulazione dei progetti o nella individuazione di eventuali indicatori di risultato, mentre al contrario è stato certamente più attivo e determinante nel rappresentare e migliorare il trattamento economico di questi gruppi occupazionali classificati nei livelli intermedi dell'inquadramento professionale.

Seppure in modo diverso dalle attese dei promotori dell'istituto di produttività, il risultato è stato di fatto un incremento dell'attività contrattuale a livello decentrato e una maggiore articolazione della struttura contrattuale nel suo insieme. Anche se da parte delle amministrazioni il decentramento delle risorse per la spesa del personale non ha nella maggioranza dei casi condotto ad una razionalizzazione e ad una politica del personale moderna, si è assistito ad un decentramento seppure parziale del processo decisionale nella gestione delle risorse umane e al configurarsi, in modo strutturato, di una contrattazione collettiva decentrata.

3. I promotori della contrattazione collettiva decentrata nel settore pubblico si sono principalmente rifatti al modello di relazioni industriali del settore privato. L'esperienza, condotta da più di un decennio, ha tuttavia messo in evidenza importanti discontinuità rispetto a questo tipo di modello. La più rilevante mette in dubbio l'effettiva capacità di selezione e di valutazione dei risultati e di valutazione del personale da parte dei diversi enti (Bonaretti, Lattanzio 1991; Rebora, Meneguzzo 1988; dipartimento della Funzione pubblica 1994). Incapacità che richiama un secondo e più importante tipo di osservazione, che mette in rilievo come le nuove procedure di gestione del personale e la stessa articolazione della contrattazione siano state introdotte prima di un cambiamento e di una razionalizzazione in senso privatistico dei processi di lavoro, delle metodologie di pianificazione e controllo dei risultati e dei costi. Processo di aziendalizzazione dell'organizzazione pubblica che avviene non solo in ritardo, ma che trova molte difficoltà di implementazione e realizzazione. Mentre le metodologie e le politiche del personale nel settore privato sono funzionali e dipendenti dai processi di razionalizzazione, nel settore pubblico le prime sono molto spesso intervenute, per così dire, in anticipo rispetto alle seconde.

Lo stesso dicasi, di conseguenza, della contrattazione decentrata. Quest'ultima si afferma in modo sostanziale nel nostro paese grazie a principi e istituti di tipo privatistico quali appunto la produttività e la flessibilità e la mobilità del lavoro senza che molto spesso il datore di lavoro pubblico abbia non solo adeguati strumenti per gestirla, ma una base di razionalità organizzativa congruente. Con l'esperienza dell'istituto della produttività, brevemente descritta più sopra, si può constatare come la contrattazione decentrata sia qualcosa di diverso dal modello contrattuale privatistico. Di qui la necessità di capirne le principali differenze rispetto a quelle del privato attraverso un'attenta osservazione e monitoraggio di quanto avviene in un periodo, da tutti considerato critico, per una sua stabile configurazione. Va infatti ricordato, in particolare, che il nuovo contratto collettivo, con l'applicazione degli inquadramenti, dà ampie libertà alla contrattazione decentrata e, nel caso degli enti locali, il contratto nazionale non pone più eccessivi vincoli finanziari alla spesa su alcuni importanti istituti quali inquadramento e produttività; che una efficace gestione dell'inquadramento delle progres-

sioni economiche e di categoria ha come presupposto per gli enti una effettiva capacità di selezione e valutazione delle prestazioni del personale, tutt'altro acquisite dalla maggioranza delle amministrazioni, come ha dimostrato l'esperienza contrattuale precedente.

Di qui l'importanza per agenzie come l'Aran, che rappresenta il datore di lavoro pubblico, di costituire un osservatorio sulla contrattazione decentrata. Anche in questo caso ci si è richiamati all'esperienza del settore privato. La proposta in merito ha tuttavia messo in rilievo alcune importanti diversità di impostazione nella rilevazione; diversità che mettono in luce importanti differenze del contesto e su come deve essere condotta la rilevazione dei dati e la stessa attività di monitoraggio.

Se si confrontano, infatti, l'esperienza dell'osservatorio del Cnel, dei rapporti Cesos o Ires con gli attuali primi risultati dell'osservatorio Aran (Ruffini 1998) si può innanzitutto notare una diversa enfasi nei principi guida. Nella scheda di rilevazione degli osservatori privati uno spazio rilevante viene dedicato a come individuare il grado di estensione della contrattazione aziendale. L'enfasi è posta sulla presenza o meno dell'attività contrattuale, attraverso l'analisi di accordi formali a livello aziendale; minore importanza si attribuisce alla natura e al contenuto delle materie trattate. Queste vengono riprese per conoscere quali di queste abbiano avuto maggiore diffusione, ma ci si astiene (se si escludono alcuni brevi accenni) dall'analizzare in profondità come sono state applicate.

La spiegazione di questa maggiore enfasi sulla estensione della contrattazione aziendale è facilmente rilevabile dai risultati dell'analisi. Come le stesse rilevazioni mettono in rilievo, la contrattazione aziendale è soggetta, nel settore privato, a frequenti oscillazioni. Nel 1994 su un campione di 793 unità, secondo il rapporto Cesos, solo una unità produttiva su 10 aveva svolto un qualsiasi tipo di attività contrattuale formale. La presenza o meno della contrattazione aziendale viene quindi costantemente tenuta sotto controllo e misurata attraverso più indicatori individuati: nella propensione contrattuale (numero di aziende sul totale del campione in cui si è svolta la contrattazione aziendale); nell'estensione della contrattazione (numero dei lavoratori coinvolti sul totale); nel tasso di negoziabilità (numero di accordi fatti per azienda) (Bordogna 1994).

Un ruolo rilevante viene assunto dalle determinanti, o dai fattori che concorrono all'estensione della contrattazione: le dimensioni, l'attività economico-produttiva, la presenza o meno di crisi aziendali, la composizione socioprofessionale della forza lavoro, le caratteristiche delle relazioni industriali di ciascuna impresa rilevata. Un ruolo importante nel determinare l'estensione della contrattazione nel settore privato, sembra dovuto a variabili quali: la crisi economica aziendale, le dimensioni, le caratteristiche partecipative o meno delle relazioni industriali. In particolare viene ricordato, come fenomeno ormai evidenziato da tempo come un dato costante, nella ormai più che decennale rilevazione, che la dimensione aziendale rappresenta una variabile importante per spiegare l'estensione della contrattazione aziendale nel privato. Come concordano tutti gli osservatori, esiste una vera e propria frattura tra piccole imprese, in cui è in larga parte assente la contrattazione integrativa, e grandi e medie imprese, in cui invece è più diffusa l'attività contrattuale decentrata (Bordogna 1994).

Se si guarda invece ai primi tentativi per avviare l'osservatorio Aran, alla sua scheda di rilevazione e ad un primo commento sui risultati di rilevazione si può evidenziare uno scenario completamente diverso (Aran notizie). Innanzitutto, se si escludono gli aspetti dimensionali, del tutto assenti sono le informazioni sugli assetti economici e di gestione degli enti e, in secondo luogo, si è colpiti dall'importanza che viene attribuita ai contenuti della contrattazione integrativa. Vengono in questo caso richieste specificatamente informazioni sulla definizione dei fondi, sui criteri di composizione degli stessi e di attribuzione delle diverse materie: orari, indennità, istituto di produttività, e con il nuovo contratto, probabilmente si chiederanno informazioni sui criteri di selezione della mobilità attinenti il nuovo inquadramento contrattuale.

In generale, dalla lettura di questa prima esperienza, emerge come la principale finalità dell'osservatorio della contrattazione decentrata nel pubblico impiego debba essere la qualità della contrattazione anziché i dati quantitativi sulla sua estensione, come nel settore privato. Per quanto riguarda l'estensione, l'unico aspetto che viene considerato come rilevante è il tasso di negoziabilità, dato, come si è detto in precedenza, dal numero di accordi per amministrazione. Nella sua relazione sulla contrattazione decentrata nel pubblico impiego, Ruffini sottolinea

come un importante risultato dell'osservatorio sia dato dal considerevole aumento delle materie trattate e sottoscritte da accordi formali in ciascun ente. La propensione (numero di unità in cui avviene la contrattazione decentrata) e l'estensione (numero di lavoratori coinvolti) della contrattazione hanno invece una rilevanza assai minore che nel settore privato. Tale scarso interesse secondo l'autore è dovuto alle caratteristiche meramente applicative dei contratti decentrati pubblici e al loro carattere di obbligatorietà (Ruffini 1998).

Conferma questa tesi la scarsa rilevanza, rispetto alla rilevazione nel settore privato, che hanno le variabili determinanti l'estensione della contrattazione. Assolutamente irrilevanti sono quelle sull'andamento economico e produttivo degli enti, non sufficientemente significative quelle connesse alla struttura delle relazioni industriali quali la sindacalizzazione e la presenza di un coinvolgimento e partecipazione delle organizzazioni sindacali. L'individuazione di indicatori che segnalino il tipo di disponibilità finanziaria degli enti, è ancora tutta da verificare. La sindacalizzazione, pur essendo un indicatore necessario all'economia della scheda, non costituisce una variabile significativa per l'elevato tasso di sindacalizzazione presente in tutte le amministrazioni (le oscillazioni non sembrano rilevanti, e risulta difficile nel suo insieme individuare amministrazioni non sindacalizzate o con un basso numero di iscritti alle organizzazioni sindacali). La partecipazione non costituisce un fattore discriminante nel settore pubblico, mentre lo è al contrario in quello privato. È noto, infatti, come in tutto il pubblico impiego la partecipazione abbia caratterizzato i rapporti sindacali e, solo nell'ultimo decennio, sia stata sostituita, per alcune importanti materie, dalla contrattazione.

Una variabile determinante, o comunque utilizzabile a fini esplicativi, può essere la dimensione e il comparto di appartenenza. Tuttavia, la minore propensione alla contrattazione (se esiste) non può essere spiegata solo adducendo le stesse ragioni che si utilizzano nel settore privato per quanto riguarda le piccole imprese. In questo caso, la mancata propensione a contrattare potrebbe essere individuata in fattori quali l'assenza di una vera e propria struttura burocratica e di funzioni in grado di svolgere a pieno titolo il ruolo della parte datoriale, piuttosto che in una politica di esclusione delle organizzazioni sindacali da parte delle stesse amministrazioni.

Il come sono applicate le materie della contrattazione sembra quindi essere la finalità principale di una rilevazione sulla contrattazione decentrata nel pubblico impiego. La stessa sommatoria delle materie della contrattazione, orari, diritti sindacali, incentivi di produttività, indennità, per individuare il tasso di negozialità ha un ruolo secondario visto che questi istituti devono trovare, nella maggior parte dei casi, comunque applicazione. L'interesse semmai è rilevare la contrattazione di materie non previste dai ccnl, in questo caso si può individuare come essa possa dipendere dall'iniziativa locale piuttosto che da una rete di vincoli posti dal contratto nazionale.

Il come invece sono applicate le normative costituisce l'interesse reale dell'osservatorio proprio per verificare l'implementazione in senso privatistico del rapporto di impiego. Da questo punto di vista esistono due tipi di difficoltà per una rilevazione quantitativa attraverso questionario.

1. La prima riguarda il carattere d'obbligatorietà e d'adempimento normativo di gran parte degli accordi decentrati. Un'analisi solo quantitativa del contenuto formale degli accordi rischierebbe di individuare solo il tasso d'adempimento dei provvedimenti indicati dai ccnl. Per un'analisi di questo tipo risulta difficile distinguere tra atti che sono di per sé parte di un processo di innovazione da quelli di semplice acquiescenza alla normativa centrale, che non modificano le regole del gioco della tradizionale gestione amministrativa del personale. Di qui l'obbiettiva difficoltà di valutare non solo se esiste una innovazione della contrattazione decentrata, ma anche se quest'ultima si basi su una effettiva crescita delle tecniche di gestione del personale, come queste sono richiamate dallo stesso contratto nazionale.

2. La seconda è che il ccnl del pubblico, a differenza del settore privato, non solo definisce le materie che sono demandate alla contrattazione decentrata, ma ne stabilisce anche, in dettaglio, le modalità e i criteri dell'applicazione. In questo modo, ad esempio, il contratto pubblico si sovrappone e definisce centralmente molti contenuti e procedure che di solito sono lasciate alle tecniche della direzione del personale (basti come esempio pensare alla normativa sull'incentivazione del personale operativo e dirigente e a come quest'ultima si dilunga sulle modalità e sui criteri di valutazione del personale). Un'analisi quantitativa

sull'applicazione effettiva delle tecniche del personale è per sua natura molto complessa, piuttosto dispendiosa, e infine piuttosto incerta sulla possibilità di poter ottenere risultati sufficientemente rappresentativi.

Queste considerazioni pongono in evidenza l'importanza che l'osservatorio si doti di una dimensione qualitativa separandola dalla rilevazione di tipo quantitativo. Da una prima lettura dei dati e dei risultati ottenuti attraverso la rilevazione su questionario predisposta in via sperimentale dall'Aran, l'osservatore in molti casi (nonostante il numero di domande che tentano di stabilire una valutazione di tipo qualitativo) non può non rilevare una uniformità nelle esperienze (Ruffini 1998) quando invece, molto probabilmente, esistono effettive differenze tra loro. L'analisi quantitativa (si veda ad esempio il questionario predisposto dal progetto del dipartimento della Funzione pubblica: "Il nuovo lavoro pubblico") non può che non prendere in considerazione dati molto generali, quali: i dati sull'amministrazione incluso la variazione degli organici, l'andamento della spesa del personale; le materie oggetto di contrattazione e quelle più proprie della partecipazione, consultazione e informazione; le procedure di approvazione degli accordi e il tipo di attori coinvolti; l'andamento della distribuzione delle risorse attraverso i fondi; i principali effetti sulla retribuzione.

4. Una analisi qualitativa è molto importante non solo per avere una fonte più attendibile di dati, ma anche per: monitorare l'attuazione delle innovazioni contrattuali, conoscere i punti di forza e debolezza dell'attuale sistema di relazioni sindacali e dei modelli di gestione del personale proposti, sostenere le amministrazioni pubbliche in questa fase complessa di attuazione delle innovazioni, previste negli accordi e nei contratti di lavoro siglati con le organizzazioni sindacali. Una eventuale fase di monitoraggio non può che essere condotta attraverso il confronto e la condivisione delle esperienze tra amministrazioni e tra queste ultime e le organizzazioni sindacali e la definizione di percorsi metodologici di lavoro.

Un'analisi qualitativa funzionale a un'attività di monitoraggio può, in linea per ora puramente ipotetica, condurre ai seguenti risultati:

a. un rapporto (Libro bianco) sulla contrattazione integrativa e sullo stato d'attuazione delle innovazioni previste dalla contrattazione nazionale da concludersi nel 2001. In tale rapporto saranno messe in luce

le tendenze emergenti, le criticità e le principali dinamiche in termini di effetti sulle retribuzioni, sul rapporto di lavoro, sul grado di motivazione dei lavoratori, sulle relazioni sindacali Il rapporto potrebbe inoltre fornire una serie di profili di comportamento delle amministrazioni e consentire di individuare le amministrazioni che meglio stanno operando in questa direzione;

b. casi sulle esperienze delle singole amministrazioni. I casi potranno riguardare l'attuazione di esperienze particolarmente interessanti sotto il profilo delle opportunità di apprendimento. In questo caso dovrebbero essere selezionati casi di successo, oppure esperienze che, per la particolare complessità e significatività, consentono di focalizzare l'attenzione rispetto a eventuali errori di impostazione da evitare e a vincoli di contesto ambientale da considerare;

c. metodologie di gestione del personale. Le recenti esperienze di introduzione delle norme relative alla gestione del personale sia attraverso l'attività legislativa che attraverso i ccnl hanno messo in evidenza come tali eventi siano da considerare un'opportunità per creare dei metodi di lavoro nuovi, per realizzare vere e proprie tecnostrutture stabili, in grado non solo di risolvere un problema contingente di applicazione della norma, ma di sviluppare in modo autonomo una gestione continua del personale. Il piano metodologico, sia in termini di strumentazione tecnico-operativa, sia sotto il profilo del processo sociale di messa in opera delle innovazioni, dovrebbe essere considerato quindi come un possibile output della rilevazione;

d. la formazione dei principali attori e la diffusione delle metodologie ed esperienze riscontrate. Attraverso metodologie attive di formazione e il coinvolgimento dei diversi attori del cambiamento si potrebbe realizzare allo stesso tempo una attività di formazione e diffusione da un lato, e di verifica e approfondimento dei risultati dell'analisi dall'altro.

I temi principali di questo tipo di attività dovrebbero essere quelli propri della contrattazione decentrata e della direzione del personale.

Programmi di introduzione e applicazione dei nuovi inquadramenti contrattuali. Si tratta in particolare di rilevare le modalità d'introduzione e implementazione, il tipo di processo o procedura adottata, la re-

golamentazione di supporto in particolare per quanto riguarda la gestione delle progressioni di carriera e la definizione locale dei profili professionali. Di pari passo si dovrebbe anche verificare il grado di semplificazione e di trasparenza, il ruolo della dirigenza e il tipo di coinvolgimento dei dipendenti e delle loro organizzazioni.

Programmi e modalità d'incentivazione retributiva. Si tratta anche in questo caso di verificare come l'introduzione di istituti incentivanti quali la produttività, le indennità di funzione, la retribuzione di risultato e di qualità e altri istituti di incentivazione si siano consolidati nella gestione operativa degli enti. In particolare occorre verificare come tali istituti, in alcune amministrazioni, abbiano dato risultati concreti; come le amministrazioni abbiano messo a punto un sistema di gestione della retribuzione variabile e un'effettiva capacità di differenziare le retribuzioni.

Sistemi di valutazione e selezione del personale. Si intende in questo caso analizzare in profondità e promuovere le esperienze che hanno realizzato sistemi integrati di valutazione. L'implementazione efficace di nuovi inquadramenti, di sistemi di carriera, dell'incentivazione e differenziazione retributiva richiedono la messa a punto di criteri e procedure di valutazione in grado di considerare i risultati e le prestazioni, ma anche le competenze e le potenzialità di sviluppo degli individui. Dovrebbero essere esaminati gli strumenti adottati per analizzare e valutare il lavoro e i ruoli organizzativi. In particolare verranno considerate quelle esperienze stabili nel tempo e che hanno dato luogo ad una vera e propria tecnostruttura di direzione del personale.

L'analisi di questi temi non dovrebbe prescindere da alcune variabili che indicano i benefici, ottenuti attraverso i nuovi istituti, dalle Organizzazioni amministrative nel loro insieme.

Gli effetti sul costo del lavoro. Uno degli aspetti più rilevanti della scommessa sul decentramento delle responsabilità e delle decisioni è che tale innovazione contrattuale avvenga di pari passo con un efficace controllo della spesa. Si tratta di verificare come il decentramento della gestione del personale non dia luogo ad una spirale di crescita dei costi e costituisca, al contrario, da parte delle amministrazioni, un'esperienza di effettiva capacità di gestione autonoma delle risorse.

La coerenza con i nuovi modelli organizzativi. Le politiche di gestione del personale non rappresentano l'unico terreno d'innovazione

delle amministrazioni pubbliche. In particolare sul piano dell'organizzazione del lavoro sono in corso numerosi processi di cambiamento come la definizione delle macrostrutture, la razionalizzazione e la semplificazione dei processi e dei procedimenti, la determinazione di nuovi ruoli e funzioni, l'esternalizzazione delle attività, il lavoro in team e altre forme organizzative di maggiore responsabilizzazione e coinvolgimento degli operatori. Si tratta in questo caso di capire come l'estendersi della contrattazione decentrata rappresenti un'opportunità di crescita del sistema organizzativo degli enti.

Il rapporto che le innovazioni introdotte hanno con le politiche di gestione degli organici. La razionalizzazione, la semplificazione dei processi, la costituzione di nuovi ruoli e di nuove forme di organizzazione del lavoro implicano un'applicazione dei principi della flessibilità e della mobilità del lavoro nella gestione del personale nell'amministrazione pubblica. In questa direzione l'introduzione della contrattazione integrativa e del nuovo sistema di classificazione del personale offrono forti opportunità per una più adeguata gestione degli organici. Particolare attenzione dovrebbe trovare una valutazione delle dinamiche del mercato interno del lavoro, la flessibilità nell'uso delle risorse attraverso l'utilizzo dei nuovi strumenti contrattuali di gestione del personale. Come le innovazioni normative e contrattuali abbiano consentito nuove procedure di selezione e reclutamento, nuove modalità di gestione della pianta organica, programmi di mobilità del personale e l'utilizzo di turni, orari di lavoro flessibili.

La solidità del sistema di direzione del personale e le novità dei modelli di gestione delle relazioni industriali. Un effettivo decentramento della contrattazione è di solito dipendente da competenze reali di direzione del personale (non legata esclusivamente ad uno o più aspetti occasionali di applicazione della normativa), dalla creazione di una tecnostruttura interna autonoma e da sistemi di relazioni sindacali in cui siano stati definiti i ruoli delle Rsu, le procedure di contrattazione, il tipo di coinvolgimento che devono avere le rappresentanze sindacali su altri aspetti non necessariamente facenti parte della contrattazione collettiva.

Fonti

Aran, "Newsletter n4/97", luglio-agosto 1997.

Bonaretti M., Lattanzio E. (1991), *Incentivi di produttività negli enti locali: fine di un mito?*, in "Studi organizzativi", n. 1.

Bordogna L. (1994), *Pluralismo senza mercato. Rappresentanze e conflitto nel settore pubblico*, Franco Angeli.

Cosentino F., Prosperetti L. (1991), *La diffusione di accordi di gainsharing in Italia: tendenze, problemi, prospettive*, in Della Rocca G., Prosperetti L. (a cura di), op. cit.

Costa G., De Martino S. (1985), *Management pubblico*, Etas Libri.

Dell'Aringa C. (1995), *Le politiche retributive nel settore pubblico, un confronto internazionale*, Franco Angeli.

Della Rocca G., Prosperetti L. (a cura di, 1991), *Salari e produttività: esperienze internazionali e italiane*, Franco Angeli.

Della Rocca G. (1997), *La differenziazione retributiva nel pubblico impiego: il caso degli istituti della produttività e della indennità di funzione per i dirigenti degli enti locali*, in Dell'Aringa C. (a cura di), Rapporto Aran sulle retribuzioni, Franco Angeli.

Ichino A. (1989), *Incentivazione alla produttività o suddivisione del rischio? Ipotesi sui motivi della recente diffusione di contratti con incrementi salariali collegati agli andamenti aziendali*, in "Politica economica", n. 3.

Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento della Funzione pubblica (1994), *Uso dei fondi di incentivazione alla produttività nella pubblica amministrazione italiana,* in "Quaderni del dipartimento per la Funzione pubblica", n. 22.

Rebora G., Meneguzzo M. (1988), *Gli incentivi di produttività negli enti locali,* Franco Angeli.

Romei P. (1987), *Risultati e produttività negli enti pubblici,* Franco Angeli.

Romei P. (1985), *L'incentivo alla produttività nel pubblico impiego,* in "Studi organizzativi", n. 2.

Ruffini R. (1998), *Evoluzione della pubblica amministrazione e sistemi retributivi,* Quaderni Aran, Franco Angeli.

Rusciano M. (1990), *Lavoro pubblico e privato: dalla separatezza all'unificazione normativa,* in Baglioni M. e altri, Stato sociale, servizi, pubblico impiego, Jovine ed.

Santi P. (1989), *Economia della partecipazione e relazioni industriali,* in "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 4.

Sborlino V. (1987), *L'applicazione degli incentivi alla produttività nella pubblica amministrazione: riflessioni su alcune esperienze,* in "Studi organizzativi", n. 3-4.

Treu T. (1994), *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: ambiti e strutture,* in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", n. 1.

La concertazione territoriale e la programmazione negoziata

1. Questo contributo costituisce l'avvio di una nuova voce del rapporto annuale dedicata alla programmazione negoziata.

Gli strumenti di promozione dal basso del territorio stanno infatti assumendo un ruolo sempre più importante e coinvolgono in maniera sempre più diretta le parti economiche e sociali, tanto da farne, anzi, uno degli elementi costitutivi.

L'intenzione è pertanto quella di istituire una voce che esamini l'evoluzione di questi strumenti mettendo a fuoco di volta in volta elementi specifici.

Nell'analisi di quest'anno l'attenzione è posta in primo luogo sugli strumenti (patti territoriali e contratti d'area) relativamente ai rapporti tra le parti sociali, sia dal punto di vista della concertazione che dal punto di vista della contrattazione.

2. La storia della programmazione negoziata in Italia (dal punto di vista legislativo abbastanza recente) si può fare risalire a due antefatti, entrambi caratterizzati da un ruolo molto rilevante del dialogo fra le parti economiche e sociali e fra queste e le amministrazioni centrali.

Il primo antefatto è costituito dai grandi accordi triangolari sulla politica dei redditi (l'accordo del luglio 1992 e quello del luglio 1993) e ancora prima dall'"accordo di concertazione per lo sviluppo del Mezzogiorno", meglio noto come Patto per il Sud.

Questi accordi tra governo, sindacati confederali e Confindustria, che sanciscono la centralità del metodo della concertazione nel governo

delle variabili macroeconomiche, cominciano inoltre ad introdurre altri elementi fondamentali di discussione, come la valorizzazione delle risorse locali (basti pensare alla proposta dei "pacchetti localizzativi", che nasce dall'attuazione del Patto per il Sud) e l'identificazione delle parti sociali come "motori dello sviluppo".

Negli stessi anni, arriva contemporaneamente al capolinea una delle esperienze più longeve e più controverse dell'intervento pubblico in economia e in favore dello sviluppo: infatti, per evitare il referendum abrogativo di alcuni articoli della legge 64/86, viene approvata la legge 488/92 che pone fine all'intervento straordinario nel Mezzogiorno e dà il via ad un nuovo intervento "ordinario" che guarda ora non più al solo Sud (obiettivo 1), ma a tutte le aree depresse dell'intero territorio nazionale, vale a dire le aree ricadenti negli obiettivi comunitari 2 e 5b e quelle provviste della deroga ex articolo 92.3.c del trattato di Roma (che interessano in Italia le province del Centro-Nord).

Nel passaggio da un sistema di governo centralizzato ad uno fortemente decentrato, un nuovo sistema di rappresentanza degli interessi economici e di quelli sociali si rende necessario, e tutta la classe dirigente regionale e locale, in primo luogo del Mezzogiorno (compresi gli attori sociali ed economici), viene chiamata a un nuovo e più ampio protagonismo.

Contemporaneamente, dunque, in seguito a fatti e fenomeni diversi, si affermano il metodo della concertazione e la nuova responsabilità dei livelli locali: e sono questi soggetti, da un lato gli attori economici e sociali, dall'altro quelli istituzionali locali, che per primi cominciano ad interrogarsi sul modo con cui venire fuori dall'emergenza nel frattempo venutasi a creare: la fine dell'intervento straordinario (unitamente alla grave crisi economica, sociale e politica che scuote l'Italia in quegli anni) determina infatti una sostanziale paralisi dell'intervento pubblico al Sud.

Ferme sono infatti le grandi opere pubbliche e l'edilizia privata, e fermo è anche il sistema degli incentivi alle attività produttive che deve sostituire la legge 64/86: la legge 488/92, pur essendo entrata in vigore alla fine del 1992, non comincerà infatti a funzionare che a metà del 1996.

L'esperienza della programmazione negoziata in Italia nasce da questo "brodo di coltura", fatto di concertazione tra le parti sociali, parti economiche e istituzioni locali (la cosiddetta "società di mezzo"), fatto di nuova responsabilizzazione di questa classe dirigente locale, fatto di

sostanziale stasi di buona parte degli strumenti di sostegno pubblico all'economia meridionale, e fatto infine di una rivalutazione del territorio come uno dei fattori dominanti delle dinamiche di sviluppo di un'area:[1] sono questi gli elementi che si combinano insieme già a partire dal 1993 per dare luogo ad un lavoro che, grazie all'animazione e all'attività di promozione locale svolta dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), porta via via al concetto di valorizzazione delle risorse locali, di progettazione dal basso dello sviluppo, di approccio integrato, di sviluppo locale, e infine di vero e proprio "patto territoriale".

La fase di avvio dei patti territoriali è stata dunque prevalentemente una fase di animazione e di sperimentazione socio-politico-culturale,[2] nata e sviluppatasi nel Mezzogiorno e per affrontare i problemi del Mezzogiorno, principalmente su iniziativa delle parti economiche e sociali locali, fra le prime, insieme ad alcuni amministratori locali più intraprendenti, a raccogliere gli spunti e le sollecitazioni provenienti dal CNEL sul tema della società di mezzo e dello sviluppo locale come risposta alla fine dell'intervento straordinario.

È proprio l'azione delle parti economiche e sociali a fare in modo che, da semplice sperimentazione, questa proposta si trasformi in possibile strumento di intervento legislativo: l'11 novembre 1994 Cgil, Cisl e Uil sottoscrivono, insieme a Confindustria e al governo, un documento contenente "orientamenti comuni in materia di coesione economica e sociale del paese" che, oltre a farsi promotore di iniziative concrete per

1 "Per lungo tempo il territorio è stato semplicemente uno spazio neutro in cui un'azienda (la grande impresa) operava. Progressivamente si è compreso invece che i sistemi di piccole imprese non erano realtà marginali e transitorie, ma configurazioni permanenti, e che il territorio non era un semplice contenitore, bensì uno dei fattori determinanti delle dinamiche di sviluppo di un'area. Si tratta di un'evoluzione del pensiero economico e sociale in cui l'Italia ha avuto una parte significativa, sia perché è il paese europeo che ospita i fenomeni più rilevanti di economie territoriali, sia per le ricche ricerche e riflessioni prodotte da una nutrita schiera di studiosi [...] che hanno portato progressivamente alla luce questo fenomeno: Becattini, Bagnasco, Fuà, Brusco, Garofoli". M. Zoccatelli, I patti territoriali e i contratti d'area: genesi, realizzazioni e questioni irrisolte, in "Le istituzioni del federalismo", bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia Romagna, n. 2-3, 1998, pp. 261-283.

2 Si veda su questo G. De Rita, A. Bonomi, Manifesto per lo sviluppo locale, Bollati Boringhieri, Torino 1998.

l'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse (tipo la Cabina di regia e il Fondo di garanzia per le imprese) menziona per la prima volta lo strumento patto territoriale.

Con questo documento, il patto territoriale entra nel dibattito politico e solo pochi mesi dopo diventa strumento legislativo, premiando l'iniziativa della concertazione sociale. La legge 8 agosto 1995, n. 341, introduce infatti il patto territoriale tra gli strumenti della programmazione negoziata già esistenti (contratti di programma, accordi di programma ecc.) identificandolo come "l'accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale, in linea con gli obiettivi e gli indirizzi allo scopo definiti nel quadro comunitario di sostegno".

Una genesi più o meno analoga ha anche l'altro grande strumento di programmazione negoziata, il contratto d'area.

In questo caso, lo strumento legislativo trae le sue origini dall'attività del Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione (la cosiddetta "task force"), anch'esso strumento nato dalla concertazione: è infatti l'Accordo sulla politica dei redditi del 31 luglio 1992 a prevedere, al punto 3, che venga costituita presso la presidenza del Consiglio dei ministri "un'apposita task force per interventi a sostegno dell'occupazione e a tutela del patrimonio professionale nelle aree più toccate da crisi", incaricata di realizzare, "di concerto con le parti sociali", il "coordinamento e l'effettivo utilizzo integrato delle risorse e delle agenzie disponibili a livello nazionale per la creazione di posti di lavoro".

Il Comitato viene effettivamente insediato pochi mesi dopo, verso la fine del 1992,[3] quando "cominciarono a manifestarsi su tutto il territorio nazionale gli effetti combinati della ristrutturazione dei grandi comparti di base (dalla siderurgia alla chimica, alla mino-metallurgia, all'industria degli armamenti ecc.) e dell'avvio delle privatizzazioni (dalla messa in liquidazione dell'Efim, all'accordo Andreatta-Van Miert sulle partecipazioni statali)".[4]

3 Con il dpcm del 15 settembre 1992.

4 Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento per l'informazione e l'editoria, I contratti d'area, le prime esperienze, vol. I, supplemento a "Vita Italiana", n. 3, 1998, p. 13.

La task force instaura dunque un rapporto stabile di concertazione con le organizzazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil per la gestione di questi fenomeni di crisi industriale e le conseguenti ricadute occupazionali. Questa attività di concertazione diviene il nucleo del contratto d'area quando un nuovo accordo, molto più ampio, di concertazione viene sottoscritto: il Patto per il lavoro siglato da governo, sindacati e associazioni imprenditoriali il 24 settembre 1996 con il fine di ampliare la domanda di lavoro esistente in Italia, attraverso il consolidamento e l'implementazione delle politiche per l'impiego, la realizzazione di nuovi investimenti infrastrutturali, il rafforzamento del capitale umano attraverso la formazione di base e quella permanente, l'adeguamento degli strumenti del mercato del lavoro e delle forme del rapporto di lavoro.

Uno degli elementi maggiormente qualificanti dell'accordo è il tentativo di affrontare con una sorta di terapia d'urto la questione lavoro a cominciare "dalle aree a più basso tasso di sviluppo e a maggiore tensione occupazionale, a partire dal Mezzogiorno": e si stabilisce che il contratto d'area, lo strumento individuato per questa attività, venga attivato "nelle aree di crisi già oggetto dell'attività del Comitato per le iniziative per l'occupazione", con ciò riconoscendo la bontà del lavoro svolto su base concertativa dal Comitato stesso e dalle organizzazioni sindacali in più di quaranta aree sparse in tutto il territorio nazionale (ma prevalentemente al Sud).

Come nel caso del patto territoriale, anche per il contratto d'area, dunque, una proposta delle parti sociali (in origine principalmente del sindacato confederale, in seguito sancita da un accordo triangolare) diviene strumento d'intervento: l'occasione, in questo caso, è data da un emendamento del governo alla legge finanziaria allora in esame in Parlamento (divenuta poi la legge 23 dicembre 1996, n. 662), emendamento teso a riformare, proprio partendo dall'inserimento dei contratti d'area nella normativa, tutta la materia della cosiddetta "programmazione negoziata", che viene allora definita come la "regolamentazione concordata tra soggetti pubblici e parti pubbliche e private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza" (accordi di programma, contratti di programma, patti territoriali).

Qualche mese dopo, è la delibera Cipe del 21 marzo 1997 a dare l'assetto definitivo alla materia della programmazione negoziata, che

proprio in quella occasione si dichiara di volere utilizzare in misura maggiore.[5]

La delibera afferma che "l'obiettivo di accelerazione del processo di sviluppo territoriale deve essere perseguito attraverso una più stretta cooperazione" fra soggetti diversi, e mediante "interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati e implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome, nonché degli enti locali".

La logica della collaborazione interistituzionale e della concertazione sta perciò alla base anche di un altro strumento normato dalla delibera Cipe di marzo 1997, l'Intesa istituzionale di programma,[6] vale a dire "l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati".

Per come viene configurato, si tratta di uno strumento "cornice", in grado di coordinare strumenti ulteriori e più specifici sul territorio (come i patti territoriali e i contratti d'area) nonché risorse di natura diversa (basti pensare al coordinamento delle risorse comunitarie con risorse nazionali di diversa provenienza) e al quale si affida un ruolo chiave per il futuro, tanto da definirlo (nella stessa delibera) "l'ordinaria modalità del rapporto tra governo nazionale e giunta di ciascuna regione e provincia autonoma per favorire lo sviluppo", in coerenza con la nuova impostazione federalista dello Stato. Anche nella diversità di esperienze regionali, le prime intese in via di perfezionamento confermano in vari casi questa impostazione.[7]

5 "Il nuovo assetto intende favorire la più estesa applicazione degli istituti negoziali in vista di una crescita delle aree interessate".

6 La delibera Cipe, oltre a collocare nel nuovo quadro lo strumento del contratto di programma, già in vigore e risalente alla normativa dell'intervento straordinario, inserisce nella materia anche la figura dell'accordo di programma quadro, promosso da istituzioni centrali o regionali con altri soggetti pubblici o privati o enti locali, per la definizione di un programma esecutivo di interventi finalizzato all'accelerazione delle procedure amministrative, in particolare all'interno degli altri strumenti della programmazione negoziata. È importante sottolineare la possibilità, solo per i territori interessati da contratti d'area, di "derogare alle norme ordinarie di amministrazione e contabilità" per gli atti di esecuzione dell'accordo stesso. La delibera prevede inoltre che, anche in deroga alla normativa vigente, i controlli amministrativi su atti e attività posti in essere possano essere successivi.

7 Risultano sottoscritte le intese delle regioni Lombardia, Toscana, Umbria, Marche, e pronta quella della Sardegna.

Non si è perciò lontani dal vero se si afferma che, attraverso questa normativa, si avvia a compimento "la piccola rivoluzione amministrativa che, con l'uso di schemi negoziali, affianca e sostituisce le espressioni classiche della pubblica amministrazione che, oltre ad esprimersi con atti di decisione unilaterale (formalizzati in decreto, deliberazione o altro), può ricorrere anche alle forme del negoziato e dell'accordo".[8]

Il fatto che la programmazione negoziata sia ormai divenuta una parte rilevante nell'ambito delle politiche per lo sviluppo e l'occupazione è infine confermato anche dal più recente accordo di concertazione, il "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione", firmato il 23 dicembre 1998 dal governo e da 32 organizzazioni di parte economica e sociale.

Al punto 8 del capitolo 3 (Le politiche per lo sviluppo e l'occupazione) si afferma infatti che i primi risultati positivi ottenuti grazie alla attuazione di patti e contratti "andranno rafforzati: 1. da una sede permanente di concertazione con le parti economiche e sociali che, avvalendosi anche di un monitoraggio sullo stato di avanzamento delle iniziative, affronti le priorità programmatiche nell'attuazione di questi strumenti; 2. da ulteriori semplificazioni e da un miglioramento qualitativo delle procedure; 3. dall'adozione di criteri di valutazione ex ante dei progetti che consenta un miglioramento della qualità dei bandi di gara".

E più avanti, quando si esamina il ruolo della valorizzazione delle risorse umane della pubblica amministrazione nella strategia di sviluppo del Mezzogiorno, si dichiara che "Gli obiettivi verso i quali far convergere le risorse a disposizione devono riguardare [...] il sostegno dell'azione delle amministrazioni locali interessate al decollo dei patti territoriali e delle altre forme di programmazione negoziata; [...] lo sviluppo locale, mediante azioni finalizzate a promuovere il ruolo di sviluppo delle amministrazioni locali e la dotazione di nuove figure quali gli agenti di sviluppo".

8 R. Gallia, in "Rivista Giuridica del Mezzogiorno", n. 2, 1996.

3. La concertazione, sia quella interistituzionale che sociale, sta dunque alla base della parte più innovativa della normativa nazionale[9] finalizzata alla promozione dello sviluppo economico e alla creazione di occupazione. Questo aspetto è richiamato esplicitamente anche con riguardo allo strumento patto territoriale, definito dalla legge 662/96 (articolo 2) come "l'accordo promosso da enti locali, parti sociali o da altri soggetti pubblici o privati [...] relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale"; la delibera Cipe aggiunge che il patto è "espressione del principio del partenariato sociale".

Si tratta dunque di un progetto di sviluppo locale, che viene cioè ideato, progettato e gestito a livello locale, da soggetti locali, con risorse locali, sulla base delle vocazioni, delle difficoltà, dei punti di forza del territorio: non a caso il primo passaggio che porta alla realizzazione di un patto è la realizzazione di una vera e propria analisi del territorio interessato.

I settori di intervento sono l'industria, l'agroindustria, i servizi e il turismo (più l'agricoltura, settore recentemente aggiunto da una delibera Cipe dell'11 novembre 1998, assieme ai servizi di magazzinaggio e movimentazione merci, agricole e non, e alla produzione di energia da biomasse) oltre alle infrastrutture a tali interventi strettamente correlate.

Il territorio interessato è teoricamente tutto il territorio nazionale, ma delle risorse che il Cipe riserva ai patti territoriali possono essere beneficiari solo i territori dei patti che ricadono nelle cosiddette "aree depresse", quelle cioè interessate dagli obiettivi comunitari 1, 2 e 5b, più le aree cosiddette 92.3.c (quelle cioè fuori obiettivo ma autorizzate dal Trattato di Roma a ricevere aiuti di Stato alle imprese in deroga al divieto di concedere aiuti lesivi del principio della libera concorrenza).

I soggetti che possono far parte di un patto territoriale sono teoricamente tutti i soggetti della concertazione locale (istituzioni, associazioni imprenditoriali, organizzazioni sindacali, associazioni del volontariato e del Terzo settore in generale, banche, altri soggetti pubblici o

9 La raccolta completa dei riferimenti normativi relativi ai patti territoriali, unitamente a un'utile scheda di lettura, è contenuta in I patti territoriali, a cura del servizio studi della Camera dei deputati, in "Documentazioni e ricerche", n. 129, XIII legislatura, aprile 1999.

privati esistenti sul territorio). Ogni soggetto aderisce liberamente sulla base di un impegno, e si vincola alla realizzazione degli impegni presi: la somma degli impegni costituisce il patto territoriale, tanto che esso può considerarsi un accordo per una programmazione condivisa e di qualità, che si sostanzia in un vero e proprio protocollo di intesa in cui viene indicato lo specifico obiettivo di sviluppo locale che il patto intende perseguire (ad esempio, la valorizzazione di una specifica filiera produttiva che già caratterizza l'area), le responsabilità di ognuno dei firmatari, in termini di velocizzazione delle procedure amministrative da parte degli enti locali, di impegni di investimento da parte delle imprese, di disponibilità ad una contrattazione flessibile da parte delle organizzazioni sindacali, di minore costo del denaro o di condizioni agevolate da parte degli istituti di credito e così via.

Devono inoltre essere indicate in tale protocollo le risorse che vengono attivate, quelle richieste a carico della finanza Cipe, quelle pubbliche reperite da altra fonte, quelle private mobilitate, i tempi e le modalità di attuazione; deve essere indicato il soggetto responsabile del coordinamento del patto, che può essere uno dei soggetti pubblici coinvolti o una società mista a prevalente capitale pubblico, già esistente o da creare allo scopo. A proposito di questo soggetto responsabile, la delibera Cipe precisa che esso ha un ruolo di rappresentanza, di verifica e di promozione e non (è importante sottolinearlo) di gestione diretta degli incentivi, che vengono invece assegnati direttamente alle singole imprese.

È interessante notare come gran parte dei patti territoriali giunti più avanti nel processo di realizzazione abbiano scelto la strada della società mista, generalmente individuata come la forma più rispondente al metodo della concertazione e la più adatta alle finalità di sviluppo locale dello strumento.

Al concetto della dimensione locale si rifà anche la disposizione della delibera Cipe che, al punto 2.9, stabilisce che "il patto territoriale non può prevedere, a valere sulle specifiche risorse destinate dal Cipe, l'utilizzo di somme superiori a 100 miliardi di lire", che a loro volta non possono essere attivate che in presenza di una quota obbligatoria di risorse dei privati, pari al 30% del totale; non superiore al 30% del totale può essere infine anche il costo degli investimenti infrastrutturali, che

devono peraltro essere "strettamente funzionali alle attività e agli obiettivi del patto".

Dal punto di vista della realizzazione, il patto territoriale può essere diviso in tre fasi: la fase della concertazione, quella dell'assistenza tecnica, quella dell'istruttoria bancaria, oltre naturalmente alla fase della erogazione vera e propria.

Parlare della fase della concertazione significa parlare del ruolo svolto dal Cnel nella storia dei patti territoriali.

Oltre ad aver avuto un ruolo fondamentale nella ideazione dello strumento (con le citate riflessioni sulla "società di mezzo" e sulla fine dell'intervento straordinario), il CNEL ha stimolato e fatto crescere i primi patti territoriali, creando i presupposti perché questa esperienza continuasse e si moltiplicasse, attraverso una efficace attività di animazione delle rappresentanze locali degli interessi. Al momento del passaggio alla fase realizzativa dello strumento, il CNEL ha svolto per un certo periodo anche un ruolo di "banditore dell'assistenza tecnica" fino a quando, dovendo ridisegnare le competenze e il funzionamento degli strumenti della programmazione negoziata (in occasione del varo dei contratti d'area), il ministero del Bilancio ha preso su di sé il compito di individuare i soggetti esterni incaricati dell'assistenza tecnica, di fatto ridimensionando il ruolo del CNEL che, contemporaneamente, non ha più il compito esclusivo della certificazione della concertazione ("la concertazione può essere certificata dal CNEL").

Attualmente la concertazione viene "verificata" di fatto dal ministero del Tesoro e del Bilancio, sia quando il protocollo d'intesa arriva al ministero insieme alla relazione sull'assistenza tecnica, sia quando, al termine della procedura di istruttoria bancaria, si verifica che il protocollo di intesa, completo dei progetti istruiti, sia effettivamente sottoscritto da tutti i partecipanti.

Una volta completata la fase della concertazione, che porta alla firma di un protocollo d'intesa, i soggetti locali (se lo vogliono, visto che questo passaggio non è obbligatorio) sono autorizzati a servirsi dell'"assistenza tecnica", attività che ha la funzione di fare corrispondere il patto territoriale ai requisiti stabiliti dalla delibera Cipe in quanto a coerenza complessiva, validità delle iniziative, fattibilità giuridica, completezza e concretezza degli impegni dei sottoscrittori.

I soggetti locali possono scegliere, per l'espletamento di questa fase, una delle ventisei società convenzionate con il ministero, selezionate con apposita gara.

Come pure con un apposito bando di gara sono state selezionate le società autorizzate a svolgere, per conto del ministero del Tesoro, l'attività di istruttoria bancaria, che viene esplicitamente riferita a quella in vigore per la legge 488/92, la legge per gli incentivi alle imprese del settore manifatturiero e dei servizi.[10]

Dal punto di vista della completezza del quadro normativo, ancora un elemento merita di essere evidenziato, a testimonianza dell'indirizzo governativo a promuovere la stipula di patti territoriali.

Con l'articolo 4 della legge 449/97 viene infatti concesso alle piccole e medie imprese che assumono nuovi dipendenti un credito di imposta pari a 10 milioni per il primo nuovo dipendente assunto e a 8 milioni per i successivi, fino ad un massimo di 60 milioni per 3 anni: per poterne usufruire le imprese devono essere ubicate in aree interessate, fra gli altri casi, anche da patti territoriali, anche se l'impresa in questione non fa parte degli investimenti realizzati o da realizzare con il patto.

4. Come si è visto, la legge finanziaria per il 1997 è l'occasione per ridisegnare la materia della programmazione negoziata e, in attuazione degli impegni contenuti nel Patto per il lavoro[11] del settembre 1996, per l'inserimento nella normativa della figura del contratto d'area, definito come "lo strumento operativo, concordato tra amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché altri eventuali soggetti interessati, per la realizzazione delle azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di nuova occupazione".

---

10 L'elenco delle società convenzionate con il ministero per l'attività di assistenza tecnica per i patti territoriali e l'elenco delle società finanziarie convenzionate per l'istruttoria bancaria sono pubblicati sulla "Gazzetta Ufficiale" n. 4 del 7 gennaio 1998.

11 Per una ricostruzione dei contenuti del Patto per il lavoro del settembre 1996 e in particolare sul processo che dal Patto ha portato alla formulazione attuale del contratto d'area si veda Autori vari, Per il lavoro che manca, per il lavoro che cambia: il Patto per il lavoro punto per punto, Edizioni Lavoro, Roma 1997, pp. 43-55.

Da questa definizione emergono subito due aspetti: in primo luogo, la caratteristica concertativa dello strumento, anche più vincolante che nel caso dei patti territoriali (si parla infatti di rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro), caratteristica confermata anche dalla citata delibera Cipe del 21 marzo 1997, che lo definisce "espressione del principio del partenariato sociale"; in secondo luogo, emerge chiaramente la caratteristica di "terapia d'urto" dello strumento, tanto da porsi come finalità "l'accelerazione" dello sviluppo.

La capacità di essere terapia d'urto è del resto confermata anche dal tipo di aree a cui lo strumento si rivolge, vale a dire (sia pure, come dice la delibera, in sede di prima applicazione) le aree di crisi situate negli obiettivi 1, 2 e 5b, quelle di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 236/93 e le cosiddette "aree industriali del cratere" del terremoto in Basilicata e in Campania (legge 219/81) e, fra queste, quelle che presentano "requisiti di più rapida attivazione di investimenti, di disponibilità di aree attrezzate e di risorse private".

Come nel caso dei patti territoriali, le risorse riservate dal Cipe per i contratti d'area possono essere erogate solo a progetti ricadenti in aree depresse.

In queste aree compito del contratto d'area è quello di creare nuove iniziative imprenditoriali nei settori dell'industria, dell'agroindustria, dei servizi e del turismo (nonché per la "produzione di energia termica o elettrica da biomasse" e interventi di movimentazione e magazzinaggio merci, alimentari e non, in seguito alla delibera Cipe dell'11 novembre 1998), attraverso condizioni di massima flessibilità amministrativa, attraverso l'individuazione di concreti progetti di investimento e per mezzo di "relazioni sindacali e condizioni di accesso al credito particolarmente favorevoli".

Questi elementi confermano la caratteristica del contratto d'area come strumento che interviene su determinati territori, di dimensioni limitate, "a partire" dall'esistenza di un fenomeno di deindustrializzazione (tanto è vero che una delle condizioni per attivare lo strumento è la disponibilità di aree attrezzate, insieme all'esistenza dei progetti e alla presenza di un soggetto intermediario in grado di attivare una sovvenzione globale comunitaria), differenziandosi in questo dal patto territoriale, che individua un progetto di sviluppo del territorio prescindendo da eventuali fenomeni di crisi lì esistenti.

Come già accennato, nel caso del contratto d'area, il ruolo delle parti sociali è ancora più accentuato, tanto è vero che, al punto 3.3, la delibera Cipe precisa che "l'iniziativa del contratto d'area è assunta d'intesa dalle rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro ed è comunicata alle regioni interessate". E la centralità della concertazione è sottolineata ancora dalla indicazione perentoria contenuta al punto 3.6 della delibera, nel quale si dice esplicitamente che il contratto d'area "deve" contenere, oltre alle attività e gli interventi da realizzare e le relative modalità attuative, anche "un'intesa tra le parti sociali qualificata dagli obiettivi e dai contenuti indicati nell'accordo per il lavoro sottoscritto il 24 settembre 1996".

Ancora dal punto di vista dei contenuti, due aspetti meritano di essere ricordati.

In primo luogo, c'è la possibilità di stipulare "protocolli aggiuntivi" successivi al primo, nel caso di ulteriori iniziative di investimento, a testimonianza del fatto che il sistema concertativo locale può trasformarsi in uno stabile soggetto di promozione del territorio.

In secondo luogo, va sottolineata la possibilità di sottoscrivere "specifici protocolli d'intesa stipulati con gli organi istituzionalmente preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica", proprio al fine di rafforzare la sicurezza degli investimenti previsti all'interno dei contratti d'area. È importante rimarcare come, nelle esperienze sin qui maturate, il metodo concertativo si è esteso anche a questi protocolli, coinvolgendo, ciascuno per la sua parte, anche nel settore della sicurezza rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro,[12] concordando ad esempio azioni comuni nel controllo sulla regolarità degli investimenti, sul rispetto delle norme sul lavoro e così via.

12 Si vedano ad esempio i protocolli di legalità dei contratti d'area di Manfredonia e di Crotone, in cui sono definiti gli interventi in direzione del rafforzamento del controllo sul territorio e dell'attività investigativa nel settore degli appalti, dell'impulso dell'attività di controllo doganale e sulle norme del lavoro, della prevenzione dei fenomeni di usura.

L'attività di assistenza tecnica e di coinvolgimento delle amministrazioni interessate è svolta dal Comitato di coordinamento per le iniziative per l'occupazione (task force); l'istruttoria dei progetti d'investimento, come nel caso dei patti territoriali, è svolta da istituti bancari e finanziari convenzionati.

5. A quasi 4 anni dalla previsione normativa (la legge 341/95), ma a circa 6 anni dall'avvio delle prime esperienze, è possibile tentare un primo bilancio dell'esperienza dei patti territoriali.

Primo bilancio della concertazione

Dal punto di vista politico e culturale , è possibile affermare che il patto territoriale ha raggiunto il suo scopo. Infatti, ha fatto emergere una classe dirigente locale nuova, fatta non solo di sindaci, di presidenti di provincia, di comunità montane, ma anche, e forse soprattutto, di rappresentanti delle parti economiche e sociali, che stabilmente ragionano in termini di creazione di opportunità di sviluppo, di crescita del territorio, di nuove opportunità occupazionali. Non solo questa classe dirigente ha assunto una nuova coscienza del suo ruolo, ma ha imparato a ragionare insieme, a costruire una cultura condivisa dello sviluppo, e soprattutto a mobilitare in primo luogo le energie e le risorse locali, invertendo il tradizionale meccanismo dello sviluppo centralizzato.

Può senz'altro dirsi che il patto territoriale ha raggiunto il suo scopo, se si considera che la Commissione europea ha mutuato proprio da questa esperienza il nome e il metodo della concertazione per la sua iniziativa dei patti territoriali per l'occupazione. Questi patti "comunitari" sono nati in seguito alla proposta del presidente della Commissione europea Santer di un "Patto europeo di fiducia per l'occupazione", e sono caratterizzati da compartecipazione, innovazione e integrazione, e individuati attraverso un approccio dal basso verso l'alto, attraverso una concertazione allargata e attraverso una strategia integrata e innovativa per affrontare la questione disoccupazione, ad esempio avviando la sperimentazione di creazione di occupazione attraverso i cosiddetti "nuovi giacimenti occupazionali" ("soprattutto nel settore dei servizi alle persone e della qualità della vita, in particolare l'ambiente e la cultura", e nel settore della formazione professionale).

Attualmente sono circa ottanta i patti territoriali per l'occupazione in vari stadi di attuazione nei diversi Stati membri (di cui dieci in Italia) e su di essi la Commissione conta molto come strumento in grado di affrontare la questione disoccupazione nei prossimi anni, tanto da citarli esplicitamente nelle proposte di regolamenti dei fondi strutturali per il prossimo ciclo di programmazione dei fondi (2000-2006).

Altro possibile indicatore di successo dello strumento è il fattore numerico: sono infatti più di cento i territori che, attualmente, ragionano di patto territoriale, e sempre di più di patto si sente parlare fuori dal Mezzogiorno e anche fuori dalle aree depresse, segno che non sono tanto le risorse ad attrarre l'attenzione quanto le possibilità insite nel metodo della concertazione.

D'altro canto però, sono evidenti alcuni dei rischi a cui queste esperienze restano esposte dal punto di vista concertativo:[13]

a. fenomeni di concertazione vuota, cioè priva di impegni concreti o monca,[14] con un ruolo forte di uno solo dei soggetti della concertazione, e una sostanziale debolezza degli altri;

b. incapacità di scelta e selezione, che hanno portato ad abbassare la qualità della progettazione o a non localizzare nel territorio l'intervento per non scontentare nessuno, estendendo il patto a tutta la provincia;

c. una concertazione tutta istituzionale, incapace di pensare lo sviluppo in termini di creazione di attività imprenditoriali e quindi tesa a produrre una progettualità principalmente orientata alle opere pubbliche e scarsamente innovativa;[15]

13 Per un'analisi critica della concertazione nei patti territoriali si veda Missioni di sviluppo, I patti territoriali nel Mezzogiorno d'Italia, Imprenditoria giovanile spa, 1998, pp. 13 ss.

14 Missioni di sviluppo, op.cit., p. 13.

15 "Province e comuni non sono attrezzati per la gestione dei problemi dello sviluppo [...] I patti territoriali evidenziano in anticipo quello che sarà un problema generale del prossimo futuro: come trasformare le amministrazioni locali in tecnostrutture qualificate e specializzate, propulsori e non rallentatori dello sviluppo locale" (M. Zoccatelli, I patti territoriali e i contratti d'area, cit., p. 283).

Tavola 1 - Situazione dei patti territoriali

Regioni	Patti finanziati al 31.12.1998		Nuovi patti finanziati (febbraio 1999)
	patti nazionali	*patti comunitari*	
Abruzzo		Sangro Aventino	
Molise		Matese	
Basilicata			Area Sud Basilicata, Matera
Calabria	Vibo Valentia		Alto Tirreno Cosentino
			Cosentino
			Lametino
			Locride
Campania	Benevento	Agro Nocerino Sarnese	Avellino
	Caserta	Napoli Nord Est	Sele Tanagro
	Miglio d'Oro		
Puglia	Brindisi	Nord Barese Ofantino	Bari
	Lecce		Castellaneta, Crispiano, Ginosa, Martina Franca
			Sistema Murgiano
			Taranto
Sardegna	Nuoro	Oristano	
Sicilia	Caltanissetta	Alto Belice Corleonese	Messina
	Comprensorio delle Madonie	Calatino Sud Simeto	
	Enna	Catania Sud	
	Palermo		
	Siracusa		
Piemonte			Alessandria
			Cuneese
Lombardia			
Veneto			Rovigo
Liguria			
Emilia Romagna			Ferrara
Lazio			Frosinone
			Rieti
Marche			
Toscana			Livorno
			Maremma Grossetana
			Massa Carrara
Toscana-Umbria			Valdichiana, Amiata, Trasimeno, Orvietano
Totale	12	9	23

Fonte: ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

d. incapacità (o impossibilità, data anche la normativa vigente) di integrazione delle iniziative fra di loro, che ha portato, per esempio, a una sostanziale assenza della formazione professionale nei progetti di sviluppo locale.

Primo bilancio della progettualità dei patti territoriali

La tavola 1 illustra la situazione dei patti territoriali alla data del 28 febbraio 1998, tenendo conto dei patti approvati e finanziati con la vecchia normativa (quella cioè in vigore fino alla delibera Cipe del 21 marzo 1997), di quelli approvati in base alla nuova normativa e dei patti territoriali per l'occupazione.

Con la graduatoria del 2 febbraio sale dunque a 45 il numero dei patti territoriali attualmente "operativi",[16] successivamente divenuti 46 con il finanziamento del patto di Piombino: i 23 ora approvati si aggiungono infatti (oltre a Piombino) ai 10 patti territoriali per l'occupazione "europei", di cui 9 nel Mezzogiorno e 1 nel Centro-Nord (il patto dell'Appennino centrale), a proposito dei quali (limitatamente a quelli del Mezzogiorno) va segnalata l'approvazione alla fine del mese di dicembre del Pom (Programma operativo multiregionale) "patti territoriali" per l'obiettivo 1, che permette ai singoli patti di avviare le procedure per i bandi e la presentazione dei progetti. Vale la pena di ricordare che essendo questo un Programma dell'attuale Qcs (Quadro comunitario di sostegno) e cofinanziato quindi con fondi strutturali europei, tutte le somme disponibili per i 9 patti devono essere impegnate entro il 31 dicembre 1999, e comunque spese entro il 31 dicembre 2001.

A questi infine si aggiungono i 12 patti approvati con la vecchia procedura (tavola 1) per i quali sono già in corso una buona parte dei pagamenti, secondo lo schema illustrato nella tavola 2.

16 Il 10 aprile 1999 sono scaduti i termini per la presentazione di nuove relazioni bancarie per altri patti territoriali. Risultano pervenute al ministero del Tesoro 15 relazioni, attualmente in istruttoria, di cui 7 riferite a patti localizzati nel Mezzogiorno (Simeto Etna, Foggia, Teramo, Monopoli, Conca Barese, Baronia, Catanzaro) e 8 nel Centro-Nord (Pisa, Ascoli Piceno, Venezia Orientale, Bassa Veronese, Alta Langa, Canavese, Tigullio, Pomezia).

Complessivamente, sono state dunque assegnate ai nuovi patti risorse per circa 1.450 miliardi, rispettivamente 889 miliardi per i 13 patti del Sud e 561 miliardi per i 10 patti del Centro-Nord, risorse che dovrebbero portare alla creazione di 11 mila nuovi posti di lavoro. Queste risorse si vanno a sommare ai quasi mille miliardi a disposizione dei vecchi 12 patti territoriali, che a loro volta dovrebbero portare (e in parte hanno già cominciato a farlo) alla creazione di circa 6 mila posti di lavoro.

Anche se va effettivamente notata una certa accelerazione negli ultimi mesi, non si può tuttavia non notare che i ritardi, soprattutto sulle erogazioni, continuano ad essere consistenti, considerando che le prime esperienze di patto hanno preso l'avvio ormai quasi cinque anni fa.

6. Come si è visto, il compito di "attivare" il contratto d'area è affidato alle rappresentanze locali dei lavoratori e dei datori di lavoro (punto 3.3 della delibera Cipe del 21 marzo 1997).

Alla fine di gennaio 1999,[17] sono state comunicate alla task force 23 proposte di attivazione di contratto d'area.

Fino al 30 marzo 1999 risultano sottoscritti 11 contratti d'area e 8 protocolli aggiuntivi: sono stati firmati infatti i contratti di Crotone; Gela; Manfredonia; Ottana; Sassari, Alghero, Porto Torres; Terni, Narni, Spoleto; Torrese, Stabiese, Airola; Gioia Tauro;[18] Messina; Agrigento.

Questi contratti sono stati avviati con progetti (complessivamente una sessantina, per un'occupazione attesa di circa 2 mila addetti) finanziati da leggi nazionali, prevalentemente la legge 488/92; più recentemente, a questi si sono aggiunti progetti finanziati dalle specifiche risorse stanziate dal Cipe, che hanno attivato altri investimenti per oltre 3.500 miliardi, con una occupazione attesa di oltre 10 mila unità.

17 Fonte: presidenza del Consiglio dei ministri, Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione; ministero del Lavoro e della previdenza sociale.

18 La firma del contratto d'area di Gioia Tauro, Rosarno, San Ferdinando è stata oggetto di grandi polemiche: per la prima volta infatti una delle tre organizzazioni sindacali Cgil Cisl Uil, cioè la Cgil, non ha firmato il contratto d'area, ritirando anche la firma precedentemente posta sul protocollo di relazioni sindacali. Si veda per questo l'articolo Contratti d'area, Cgil boccia Gioia Tauro, in "Il Sole 24 Ore", 6 marzo 1999, p. 13.

I soggetti promotori di questi primi 7 contratti d'area hanno inoltre già avanzato proposte di nuove iniziative imprenditoriali, da finanziare con le citate risorse Cipe mediante "protocolli aggiuntivi": un primo protocollo aggiuntivo per Manfredonia è stato approvato nel novembre scorso, contenente 9 iniziative per un totale di 273 miliardi di investimento e poco meno di 500 nuovi occupati, ma risultano iniziative imprenditoriali già istruite dalle banche convenzionate anche per gli altri primi contratti,[19] per un totale di 227 progetti, 2.909 miliardi di investimento e 2.009 miliardi a carico delle risorse Cipe, con una ricaduta occupazionale di quasi 9 mila nuovi occupati. Nel corso del mese di marzo sono stati infatti firmati protocolli aggiuntivi per i contratti d'area dell'area Torrese Stabiese e di Crotone.

Sono attualmente in fase istruttoria i contratti d'area di La Spezia, Molise interno, Potenza, Sulcis Iglesiente, alcuni dei quali già istruiti e in attesa di sottoscrizione.

Risultano infine in fase preliminare i contratti d'area di Avellino, Caserta Nord, Crema, Catania, Montalto di Castro, Tarquinia, Porto Marghera, Saline di Montebello Jonico, Salerno, Val Pescara.[20]

Primo bilancio dell'esperienza

Dal punto di vista della cultura dello sviluppo, per i contratti d'area si può fare lo stesso discorso fatto per i patti territoriali.

Si può infatti senz'altro convenire sul giudizio espresso dalla task force a proposito dei contratti d'area, secondo il quale "l'importante [...] è che non vada disperso l'elemento essenziale che lo ha caratterizzato sin dalla sua origine, e cioè lo sforzo di autopropulsione da parte delle forze economiche e sociali locali e la volontà di invertire la tendenza negativa in atto, facendo leva da un lato sulle potenzialità del territorio e dall'altro sulla fattiva collaborazione con l'amministrazione centrale".[21]

19 Esiste anche un secondo protocollo aggiuntivo per Manfredonia.

20 La definizione di nuovi contratti d'area è attualmente sospesa in attesa di una nuova delibera Cipe di ridefinizione dei criteri di selezione.

21 Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento per l'informazione e l'editoria, I contratti d'area, le prime esperienze, vol. I, supplemento a "Vita italiana", n. 3, 1998, p. 17.

Tavola 2 - Patti stipulati con la vecchia procedura

Fasi dell'istruttoria	Marzo 1998	Giugno 1998	Novembre 1998		
	iniziative	iniziative	iniziative	investimenti (miliardi di lire)	nuovi occupati
In attesa di istruttoria	322	127	107	305.510	2.114
In corso di istruttoria	67	162	74	257.498	1.495
Istruttoria conclusa con decreto di concessione	23	68	157	375.517	2.280
di cui con decreto di pagamento	–	6	70	–	–
Totale attivi	412	357	338	938.525	5.889
Ritirati	–	55	74	–	–
Totale	412	412	412	938.525	5.889

Fonte: ministero del Tesoro

Nei 23 territori a vari livelli interessati, sono stati infatti i sindacati confederali e le rappresentanze dei datori di lavoro a prendere l'iniziativa per l'attivazione del contratto d'area. Nei territori in fase più avanzata, sono stati raggiunti accordi (molto più impegnativi di quelli raggiunti per i patti territoriali) riguardo alla gestione del mercato del lavoro e un alto livello di concertazione si è raggiunto anche con riferimento ai protocolli di legalità. Recentemente, infine, è stato costituito un gruppo di lavoro tra i vari ministeri interessati e Cgil Cisl Uil "con il compito di monitorare permanentemente i contratti d'area stipulati al fine di realizzare la loro effettiva applicazione",22 a testimonianza del fatto che i contratti d'area nascono e vivono nel segno della concertazione.

Come nel caso dei patti territoriali, anche i contratti d'area stanno entrando proprio ora nella fase cruciale, nella quale i progetti con istruttoria già conclusa o in corso cominciano ad usufruire delle risorse del Cipe.

22 Comunicato stampa diffuso al termine di una riunione tra il ministero del Lavoro, la presidenza del Consiglio, la task force per l'occupazione, i ministeri del Tesoro e dell'Industria e Cgil Cisl Uil, svoltasi presso il ministero del Lavoro il 4 febbraio 1999.

Al di là di singoli problemi amministrativi che possono rallentare localmente la realizzazione degli interventi, allo stato attuale i maggiori problemi possono venire allo strumento proprio dalla lentezza delle procedure e soprattutto dalla ritardata erogazione delle risorse dedicate del Cipe, che inficia una delle sue caratteristiche principali, quella della rapidità in grado di costituire "terapia d'urto".

Va inoltre notato che l'apparato normativo via via accumulatosi fino alla recente delibera Cipe dell'11 novembre 1998 ha complicato ulteriormente l'uso dello strumento, determinando sovrapposizioni di compiti fra amministrazioni centrali e problemi interpretativi rispetto ad alcune norme, in particolare sul tetto massimo agli investimenti e sull'accertamento dei requisiti per il finanziamento del contratto.[23]

7. Come si è visto, uno dei requisiti da verificare per l'attivazione di un patto territoriale è costituito dall'esistenza della concertazione fra le parti sociali (delibera Cipe 21 marzo 1997, punto 2.10.1, lettera a): sulla base delle esperienze fin qui maturate, "può ritenersi che, in sostanza, [...] il requisito dell'esistenza della concertazione abbia come contenuto minimo la condivisione degli obiettivi e l'assunzione degli impegni da parte di tutti i soggetti del patto territoriale",[24] e quindi non delle sole parti sociali.

Tali impegni tuttavia, che pure per definizione della stessa normativa sono vincolanti, si rivelano in genere essere di natura programmatica, poiché non c'è nella normativa dei patti territoriali un obbligo alla realizzazione di un accordo dettagliato per la gestione del mercato del lavoro.

Di fatto, quasi tutti i protocolli dei vecchi 12 patti territoriali presentano al loro interno richiami più o meno generici all'adozione di politiche salariali finalizzate alla nascita di nuove iniziative produttive o al consolidamento delle esistenti, oppure a un utilizzo flessibile dell'orario di lavoro.

---

23 Anche questa norma dovrebbe essere oggetto della citata ridefinizione dei criteri.

24 P. Albi, Contratti d'area e patti territoriali a confronto, in "Lavoro Informazione", n. 20, 1998, p. 11.

È questo ad esempio il caso di Nuoro, dove "le organizzazioni sindacali si impegnano a perseguire una politica concertativa che riguardi la flessibilità dell'orario di lavoro nonché dell'organizzazione del lavoro e della formazione, con particolare riferimento a programmi finalizzati al reinserimento di disoccupati di lunga durata, cassintegrati e lavoratori nelle liste di mobilità". Un livello maggiore di definizione esiste ad esempio per il patto di Caltanissetta, all'interno del quale i sindacati si dichiarano disponibili ad "adottare rapporti di lavoro a tempo indeterminato con una quota ore formazione, anche sul posto di lavoro, non retribuite dall'azienda, [...] ad adottare rapporti di lavoro ad orario ridotto con proporzionale riduzione del salario, [...] a non avanzare rivendicazioni salariali per i primi tre anni relativi alla fase di avviamento della nuova imprenditoria".

Per fare ancora un esempio, impegni più o meno analoghi sono previsti per il patto territoriale di Enna, nel quale le organizzazioni sindacali riconfermano "all'interno dei ccnl, la disponibilità alla contrattazione flessibile delle dinamiche salariali, degli orari e dell'uso della forza di lavoro attraverso regimi di orario di ingresso flessibili e adattabili e di appositi contratti di graduale riallineamento retributivo".

In alcuni casi, tuttavia, si è riusciti a fare ulteriori e più precisi passi avanti nella elaborazione di una concreta proposta di governo attivo del mercato del lavoro: è questo il caso, ad esempio, del patto per il lavoro sottoscritto da Assindustria, Cgil Cisl Uil e soggetto responsabile nell'ambito del patto territoriale di Vibo Valentia. Elementi qualificanti di questo patto per il lavoro sono:

a. sottoinquadramento di due livelli per gli assunti con contratto di formazione e lavoro (inquadramento valido anche per i dodici mesi successivi alla trasformazione in contratto a tempo indeterminato);

b. assunzioni a tempo determinato in misura maggiore rispetto alle previsioni di legge e della contrattazione collettiva;

c. applicazione della legge Treu in materia di apprendistato e deroghe sulle durate e sulle percentuali di paga degli apprendisti;

d. sottoinquadramento di due livelli per tre anni in caso di assunzione a tempo indeterminato di disoccupati di lunga durata o di lavoratori in Cigs, in mobilità o di lavoratori con trattamento di disoccupazione speciale;

e. adeguamento dilazionato nel tempo delle norme in materia di collocamento obbligatorio;

f. possibilità di strutturare l'orario di lavoro su base annua o plurisettimanale;

g. "possibilità offerta dalla contrattazione part-time [...] nell'individuazione di un numero predeterminato di ore di prestazione nell'anno (monte ore) da utilizzare in base alle esigenze organizzative aziendali";

h. possibilità di ricorrere al lavoro straordinario "in misura superiore a quella prevista dal ccnl di categoria, ovvero un incremento del 20% con un massimo di 250 ore annue e un incremento del 30% con un massimo di 250 ore annue per i nuovi insediamenti" (per le prime 100 ore è previsto un incremento del 20% della paga oraria, elevato al 35% per le ore superiori alle 100);

i. moratoria della contrattazione aziendale per un massimo di un ciclo di contrattazione dalla data di avvio del nuovo insediamento produttivo o dell'ampliamento della produzione del singolo stabilimento.

Da notare infine che, al punto 8 del patto, si stabilisce che "entro sei mesi dall'avvio delle nuove attività produttive, le organizzazioni sindacali di categoria procederanno ad indire, in applicazione delle vigenti norme in materia, le elezioni dei Rsu e Rls".

Tutti gli esempi fin qui presentati sono riferiti ai vecchi 12 patti territoriali. Per quanto riguarda i nuovi 23 patti recentemente approvati, va sottolineato che, per essere effettivamente operativi, devono essere nuovamente sottoscritti da tutti i promotori, motivo per cui gli impegni ivi contenuti (anche dal punto di vista delle parti sociali) non possono considerarsi ancora definitivi.

8. L'intesa fra le parti sociali è dunque uno degli elementi costitutivi del contratto d'area, intesa che deve essere "qualificata dagli obiettivi e dai contenuti indicati nell'accordo per il lavoro sottoscritto il 24 settembre 1996", al fine di creare relazioni sindacali "particolarmente favorevoli" all'attivazione di nuovi investimenti: tali condizioni di flessibilità si applicano, di conseguenza, solo ai posti di lavoro creati dai nuovi investimenti e non alle iniziative già esistenti.

I primi 7 contratti d'area hanno pertanto i loro protocolli d'intesa,[25] che in larga misura propongono soluzioni analoghe e che possono essere così sintetizzate, mettendo in evidenza eventuali differenze o soluzioni innovative, o anche puntualizzazioni significative come quella del contratto d'area di Terni, Narni, Spoleto, che all'articolo 2 afferma: "Le parti si danno reciprocamente atto dell'esistenza di condizioni di flessibilità del lavoro già acquisite nelle prassi consolidate del sistema di relazioni industriali nell'area idonee ad attrarre nuovi investimenti".

In genere si propongono assunzioni con contratto di formazione e lavoro[26] con un sottoinquadramento di due livelli rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato con le stesse mansioni, per tutta la durata e fino a dodici mesi successivi all'assunzione a tempo indeterminato, anche in deroga alla legge 451/94.[27] Sono previste inoltre fino ad un massimo di 40 ore annue di formazione non retribuite anche dopo l'assunzione a tempo indeterminato.

Un analogo sottoinquadramento di due livelli per tre anni è previsto per l'assunzione di disoccupati di lunga durata, cassintegrati, lavoratori in mobilità o impegnati in Lsu; nel caso dell'intesa Torrese Stabiese il sottoinquadramento è di un solo livello.

Attenzione particolare meritano il contratto di Ottana e quello di Sassari, Alghero, Porto Torres quando prevedono che "in considerazione della profonda crisi in cui versa l'area [...], si concorda che la possibilità di assumere mediante contratti di formazione e lavoro è estesa fino al compimento del quarantacinquesimo anno di età del lavoratore interessato".

---

25 Per un'analisi dei protocolli d'intesa dei primi tre contratti d'area si veda P. Albi, I contratti d'area: le prime esperienze, in "Lavoro Informazione", n. 11, 1998, pp. 5-18.

26 Nel caso del contratto di Terni, all'articolo 4 - "le parti si impegnano a promuovere presso il governo l'estensione dei benefici contributivi per i contratti di formazione e lavoro, previsti dall'articolo 8, comma 2, della legge 29 dicembre 1990, n. 407, in favore delle imprese operanti in aree di crisi occupazionale, a tutte le imprese che si andranno ad insediare nel territorio interessato dal contratto d'area".

27 "Sembra si possa sostenere che le parti contraenti siano partite dal presupposto che la norma di legge non abbia carattere di vincolo ma sia meramente indicativa di una linea di politica contrattuale di incentivo all'occupazione" (P. Albi, I contratti d'area: le prime esperienze, cit., p. 13).

A tale proposito, il contratto di Sassari si premura anche di sottolineare che le parti "si attiveranno presso le sedi istituzionali competenti per ottenere le necessarie modifiche normative", temendo la nullità di una disposizione contra legem.

Nei contratti dell'area Torrese Stabiese e di Ottana sono previste interessanti esperienze di training on the job, con assunzioni a tempo determinato di giovani da coinvolgere "in alternanza" in attività formative definite congiuntamente da regione e parti sociali.

Quasi tutti i protocolli d'intesa prevedono una percentuale non superiore al 20% degli addetti assunta a tempo determinato, anche "oltre le causali previste dalla legge e dalla contrattazione collettiva", tranne il contratto di Ottana, che invece a quelle causali si rifà esplicitamente, e il contratto di Terni, Narni, Spoleto che invece ne demanda la regolazione a livello aziendale.

Quasi tutti i protocolli (tranne quello di Terni, Narni, Spoleto, che parla di una generica opportunità di suo utilizzo) concordano sull'utilizzo dell'apprendistato con la durata massima prevista dalla legge 197/96 (4 anni), anche in deroga alle previsioni dei ccnl con riferimento alle categorie professionali, prevedendo inoltre riduzione della retribuzione per gli apprendisti.

In tutti i protocolli è prevista una moratoria della contrattazione aziendale per 4 anni dall'avvio della produzione: nel caso del contratto di Terni, Narni, Spoleto, si precisa che "nel caso di investimenti significativi in termini finanziari, tecnologici e occupazionali, le organizzazioni sindacali nell'ottica del consolidamento degli investimenti in oggetto danno disponibilità, previo esame del progetto, a una moratoria salariale nella contrattazione di secondo livello per un periodo minimo di 2 anni e massimo di 4".

Tutte le intese prevedono la possibilità di utilizzare meccanismi di flessibilità dell'orario di lavoro, quali il calcolo dell'orario di lavoro su base annua o plurisettimanale anziché settimanale o giornaliera; massima flessibilità per utilizzare gli impianti in rapporto alla variazione della domanda del mercato; possibilità di realizzare contratti week-end, assunzioni part-time e ad orario ridotto. Nel caso del contratto d'area di Gela "le parti si impegnano a definire ipotesi di telelavoro, con l'obiettivo di agevolarne il ricorso", ipotesi prevista anche nel protocollo dell'area Torrese Stabiese.

Tutte le intese (tranne quella di Terni) si propongono di assolvere con gradualità (in genere tre anni) gli obblighi derivanti dalle norme sul collocamento obbligatorio: nell'area Torrese Stabiese e a Gela le parti concordano di attivarsi per ottenere le necessarie modifiche legislative per far innalzare a 40 anni l'età di accesso ai contratti di formazione e lavoro per le categorie protette.

Infine, in tutti i protocolli d'intesa si dispone che "entro sei mesi dall'avvio delle nuove unità produttive, le organizzazioni sindacali di categoria procederanno ad indire, in applicazione delle normative in vigore, le elezioni dei Rsu e dei Rls".

Leggermente diversa è la disposizione del contratto d'area di Terni, Narni, Spoleto, nel quale "le organizzazioni sindacali firmatarie dell'accordo, a partire dal terzo mese di avvio dell'azienda, potranno indire nei luoghi di lavoro interessati assemblee con i lavoratori (anche in caso di assenza di sindacalizzazione) per verificare il rispetto degli accordi medesimi e per indire la elezione della Rsu aziendale nonché l'applicazione del dlgs 626/94 e successive modificazioni e integrazioni".

Glossario

Accordo di programma quadro

È l'accordo con enti locali e altri soggetti pubblici e privati promosso dall'amministrazione centrale, regionale o delle province autonome, in attuazione di un'intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati.

Aree depresse

Ai sensi dell'articolo 1 del dl 32/95, si considerano aree depresse del territorio nazionale quelle rientranti negli obiettivi 1, 2 e 5b dei fondi strutturali comunitari, quelle determinabili sulla base di analoghe caratteristiche nonché, previo accordo con la Commissione dell'Unione europea, le regioni economiche che possono beneficiare di aiuti statali senza alterare le condizioni di libero scambio e libera concorrenza previste dall'articolo 92, paragrafo 3, lettera c, del Trattato di Roma.

Assistenza tecnica

È l'attività di supporto finalizzata alla predisposizione di patti territoriali per i quali si intenda chiedere il finanziamento a carico delle risorse del Cipe: è volta a fornire indicazioni necessarie ad assicurare la rispondenza del patto ai requisiti richiesti dalla delibera Cipe del 21 marzo 1997 (inquadramento programmatico, validità delle singole iniziative, fattibilità giuridica e amministrativa, ecocompatibilità). È svolta da società convenzionate scelte dai promotori locali da un elenco di soggetti convenzionati con il ministero del Tesoro.

Contratto di area

È l'istituto espressione del principio del partenariato sociale, definito come strumento operativo per accelerare lo sviluppo e la creazione di nuova occupazione in territori circoscritti.

Vengono individuati, come competenti a stipulare tale contratto, i seguenti soggetti: amministrazioni pubbliche, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori, altri soggetti interessati.

Il nuovo istituto concerne esclusivamente: le aree di crisi, indicate dal presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro del Bilancio, sentito il parere delle competenti commissioni parlamentari; le aree di sviluppo industriale e i nuclei di industrializzazione situati nel territori di cui all'obiettivo 1 dei fondi strutturali comunitari; le aree industriali di cui all'art. 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219.

Contratto di programma

Con tale nozione (riformulata rispetto alla definizione di cui al dl 32/1995) s'intende il contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata.

Intesa istituzionale di programma

È l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome attraverso il quale tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati. Le intese istituzionali di programma sono approvate dal Cipe, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con deliberazione adottata su proposta del ministro del Bilancio e della Programmazione economica. Questo tipo di accordo (riformulato rispetto alla precedente nozione di intesa di programma di cui al dl 32/1995) costituisce la cornice per la stipulazione degli accordi di programma quadro.

Istruttoria bancaria

È l'attività di valutazione economica e tecnica delle singole iniziative. È svolta da società convenzionate scelte dai promotori locali da un elenco di soggetti convenzionati con il ministero del Tesoro, che devono provvedere a valutare la coerenza complessiva di tutte le iniziative, istruire le singole iniziative imprenditoriali e infrastrutturali, verificare le documentazioni di spesa.

Patto territoriale

Espressione del principio del partenariato sociale, è l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati, relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale. La riformulazione operata rispetto alla definizione di cui al dl 32/1995 estende l'istituto all'intero territorio nazionale e, per quanto riguarda i contenuti, rinvia alla medesima disciplina prevista per l'accordo di programma quadro da affiancare all'azione di sostegno alle imprese.

Patti territoriali per l'occupazione

Sono stati promossi dalla Commissione europea, nell'ambito del Patto europeo di fiducia per l'occupazione, come strumenti destinati a rafforzare l'efficacia dei fondi strutturali in materia di occupazione: l'obiettivo di tali patti è quello di stimolare la creazione di ampi partenariati regionali e locali, sia istituzionali che soprattutto economico-sociali, per consentire l'elaborazione di programmi innovativi in materia di creazione di posti di lavoro.

Programmazione negoziata

Regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti a un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza.

Protocolli aggiuntivi

Patti territoriali e contratti d'area possono dare luogo a protocolli aggiuntivi in relazione a ulteriori iniziative di investimento, da assoggettare alle medesime procedure relative ai progetti.

Protocolli di legalità

Si tratta di specifici protocolli d'intesa che possono essere stipulati (senza oneri per la finanza destinata dal Cipe alla programmazione negoziata) con gli organi istituzionalmente preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici "al fine di conseguire gli obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza di patti territoriali e contratti d'area". Devono affiancare tutto l'iter elaborativo, autorizzativo, esecutivo delle varie forme di programmazione negoziata. Soggetto responsabile è il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica e ciascun soggetto stipulante (soggetti istituzionali locali dell'ordine pubblico, enti locali, Asi, forze sociali e imprenditoriali) deve individuare proprie "azioni di legalità" concorrenti all'efficacia del protocollo.

Responsabile unico del contratto d'area

Individuato tra i soggetti pubblici firmatari, coordina l'attività dei responsabili delle singole attività e interventi programmati e assume i provvedimenti necessari a impedire il verificarsi di ritardi nell'esecuzione, anche utilizzando i poteri sostitutivi di cui alla legge 662/96 (articolo 2, comma 203, lettera c, punto 5).

Soggetti promotori del contratto d'area

L'iniziativa del contratto d'area è assunta d'intesa dalle rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro e comunicata alle regioni interessate.

Soggetto responsabile del patto territoriale

Ai fini del coordinamento e dell'attuazione del patto, i soggetti sottoscrittori provvedono ad individuare tra i soggetti pubblici il soggetto responsabile del patto ovvero a costituire a tal fine società miste nelle forme previste dall'articolo 22, comma 3, lettera e, della legge 142/90, o a partecipare alle stesse. Per il perseguimento delle finalità del patto, il soggetto responsabile deve provvedere a: rappresentare in modo unitario gli interessi dei soggetti sottoscrittori; attivare risorse finanziarie; attivare le risorse tecniche e organizzative; assicurare il monitoraggio; verificare il rispetto degli impegni dei sottoscrittori e assumere le iniziative necessarie in caso di inadempimenti o ritardi; garantire la coe-

renza di nuove iniziative con l'obiettivo di sviluppo locale a cui è finalizzato il patto; promuovere la convocazione, ove necessario, di conferenze di servizi.

Sovvenzione globale

È una "forma di intervento" dei fondi strutturali europei, con la quale la Commissione europea affida ad opportuni intermediari la gestione di risorse a finalità di sviluppo: tale intermediario deve essere presente o rappresentato nella zona in questione, deve essere investito di una missione di interesse pubblico, deve coinvolgere in maniera adeguata gli ambienti socioeconomici interessati, deve essere dotato della solvibilità e della capacità amministrativa necessarie. La normativa del contratto d'area ha pertanto adottato queste caratteristiche per identificare la figura del soggetto intermediario.

Task force

È il "Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione" previsto nell'ambito dell'Accordo sulla politica dei redditi del 31 luglio 1992: istituita presso la presidenza del Consiglio dei ministri per interventi a sostegno dell'occupazione e a tutela del patrimonio professionale nelle aree più toccate da crisi, è incaricata di realizzare, di concerto con le parti sociali, il coordinamento e l'effettivo utilizzo integrato delle risorse e delle agenzie disponibili a livello nazionale per la creazione di posti di lavoro. È il soggetto incaricato dell'accompagnamento procedurale e dell'assistenza tecnica dei contratti d'area.

Le relazioni interne
a cura di *Serafino Negrelli*

1. Nelle imprese italiane, e anche in quelle del continente europeo, la gestione delle risorse umane, intesa come politica delle direzioni del personale orientata a stabilire rapporti più diretti e personalizzati tra impresa e lavoratori, non si è sviluppata in maniera antagonista e/o alternativa alle relazioni sindacali di tipo collettivo. Numerose ricerche hanno del resto confermato che le relazioni industriali e le "relazioni interne" possono convivere e svilupparsi in maniera complementare (Treu, 1992; Boldizzoni, 1990; Negrelli, 1995; Assolombarda, 1996; Boldizzoni, Negrelli, 1998). A differenza di quanto si è verificato, ad esempio, negli Stati Uniti (Kochan, Katz, McKersey, 1986; Negrelli, 1997) oppure in Gran Bretagna (Edwards, 1995; McLoughlin, Gourlay, 1994).

Questa complementarità può essere dimostrata nel caso italiano da almeno tre orientamenti fondamentali nell'evoluzione della gestione delle risorse umane delle imprese nel corso degli anni Novanta: innanzitutto le tendenze delle direzioni del personale non contrassegnate da politiche esplicitamente anti union; in secondo luogo, le strategie aziendali di flessibilità del lavoro basate sia sulla contrattazione individuale che su quella collettiva, altro elemento che caratterizza e rende differente l'esperienza italiana anche rispetto ad altri paesi europei; infine, la diffusa presenza di strumenti tradizionali e individuali di gestione del personale (selezione, valutazione, formazione, motivazione, retribuzione e incentivazione) anche in realtà aziendali dove più elevata è la rappresentanza sindacale dei lavoratori e dove quindi maggiore è l'estensione della contrattazione collettiva. Un esempio significativo rispetto a

quest'ultima tendenza sono i risultati della rilevazione Assolombarda (1996): nelle aziende industriali milanesi che si caratterizzano per un'elevata propensione verso la contrattazione collettiva e la partecipazione sindacale, sono anche diffuse le politiche meritocratiche, che in altri contesti nazionali di relazioni industriali costituiscono invece un elemento di forte antagonismo tra management e sindacati.

2. Nella parte conclusiva di una recente rilevazione Istud sull'evoluzione della direzione del personale nelle imprese italiane, relativa a 100 questionari pervenuti (su 300 inviati) dai responsabili della funzione (50% aziende multinazionali; con tre tipi di imprese equamente rappresentate: industriali, di servizi e high-tech; un terzo con meno di 500 addetti e due terzi con oltre 500 addetti), si osserva che "la funzione Diper, che ha costituito negli anni Settanta buona parte della propria legittimazione proponendosi come controparte del sindacato (e che ha beneficiato, "di riflesso", del potere che gli organismi di rappresentanza dei lavoratori avevano acquisito nelle imprese e nella società), sta ora attraversando, così come il sindacato, una difficile fase evolutiva" (Boldizzoni, 1999).

Non potrebbe essere meglio definita la situazione attuale di equilibrio, se non addirittura di rafforzamento reciproco come bene si sostiene in tali conclusioni, tra le "relazioni interne" promosse dalla direzione del personale e le relazioni industriali presidiate dalle rappresentanze sindacali!

La rilevazione Istud citata si ripropone a circa dieci anni di distanza da quella svolta nel 1987-88, al fine di registrare i cambiamenti intervenuti. In particolare, viene confermata l'istituzionalizzazione della funzione del personale, con la sua collocazione nella struttura di vertice aziendale nel 95% dei casi (come nel 1987-88, ma cresciuta rispetto al 91% della rilevazione Istud-Hay del 1981, al 78% della ricerca Eni del 1978 e al 58% della indagine Aidp del 1967).

Viene evidenziata comunque una concentrazione sulle funzioni core quali selezione, valutazione, sviluppo, formazione, retribuzione, amministrazione, relazioni sindacali; accanto alla introduzione di nuove funzioni quali la formazione (22%), la comunicazione interna (19%) e lo sviluppo organizzativo (15%). Mentre tende a crescere l'autonomia delle unità decentrate soprattutto riguardo alla gestione, formazione e sviluppo delle risorse umane e alle relazioni sindacali.

Viene però sottolineata una contraddizione fondamentale rispetto agli obiettivi e al focus della direzione del personale. Da un lato, più della metà dei responsabili intervistati sembra aderire ai modelli di sviluppo e valorizzazione delle risorse umane, rispondendo che la funzione è orientata a "contribuire allo sviluppo del sistema organizzativo, cercando di integrare le Ru con le altre componenti del sistema" (32%); "sviluppare il potenziale umano a tutti i livelli" (24%). Ma dall'altro lato si nota che aumentano, rispetto alla precedente rilevazione del 1987-88, i casi in cui gli obiettivi dichiarati sono "assicurare il rispetto delle norme e dei contratti", "gestire i rapporti con il sindacato, garantire equità di trattamento e mantenere buone relazioni interne" (il 17,5% contro il 10,2% precedente); e "ottimizzare l'impiego e migliorare l'efficienza delle Ru in coerenza con i processi di ristrutturazione aziendale" (il 26,6% contro il 22,8% del 1987-88).

Accanto all'innovazione del know-how specialistico della funzione e alla integrazione maggiore dell'attività della direzione del personale rispetto al processo di decision-making strategico aziendale, convivono dunque politiche del personale che nella indagine vengono definite "più conservative". E ciò anche in presenza delle nuove sfide sulla flessibilità (introduzione di forme di lavoro flessibile: 48,3%; retribuzioni flessibili: 45%; programmi di outsourcing e spin-off: 38,3%), per migliorare l'"orientamento al servizio", sviluppare il potenziale delle risorse umane e innovare la qualità del lavoro e della vita del personale (un'attività peraltro praticata in misura minore dalle imprese).

Tra le considerazioni finali della ricerca Istud si trova un'altra affermazione molto importante sulla natura dell'equilibrio tra le relazioni interne e le relazioni industriali: "Non è forse nei tratti genetici della Diper, nel suo essere funzione "integrativa", impegnata a "tener dentro" gli individui nell'organizzazione con politiche universalistiche che si annidano i principali anticorpi che ostacolano l'adozione di politiche centrate sullo sviluppo del potenziale e sulla valorizzazione delle diversità individuali e dei gruppi professionali?".

Questa contraddizione "genetica" delle direzioni del personale delle imprese italiane, se da un lato evidenzia la realtà di una complementarità che è anche competizione tra relazioni interne e relazioni industriali, dall'altro lato esprime l'impraticabilità di processi spinti di indi-

vidualizzazione o personalizzazione dei rapporti di lavoro, in alternativa o contro la rappresentanza sindacale e la dimensione collettiva del lavoro.

3. La maggior flessibilità del lavoro che le imprese italiane richiedono a partire dagli anni Ottanta, ma in maniera ancor più pressante negli anni Novanta, deriva, come è noto, dal mutato contesto economico, tecnologico e istituzionale che costringe le direzioni aziendali a strategie di adattamento e aggiustamento sempre più complesse e incerte. I mercati dei prodotti si sono trasformati negli ultimi vent'anni: alle tendenze stabili e in crescita del passato si sono sostituite tendenze a crescita lenta, più incerta e orientata a prodotti e servizi personalizzati e di qualità. L'innovazione tecnologica microelettronica ha consentito da un lato il superamento delle rigide forme di organizzazione del lavoro del passato (ad esempio, della catena di montaggio), ma ha comportato dall'altro lato perdite rilevanti di qualifiche e occupazioni di tipo tradizionale e una irreversibile ricomposizione professionale dei lavoratori che sta impegnando non solo le direzioni del personale delle imprese, ma anche i sistemi educativi e di formazione a livello nazionale.

È in tale contesto in rapida e incerta evoluzione che le imprese italiane hanno introdotto vecchie e nuove forme di flessibilità del lavoro, nel tentativo di rispondere alle pressioni esterne ovvero di: adattarsi alle oscillazioni della domanda; incrementare i livelli di produttività; garantire un adeguato inserimento delle nuove tecnologie microelettroniche; rendere più variabili le retribuzioni rispetto alle prestazioni; migliorare la qualità dei prodotti e dei servizi.

In questo saggio, assumiamo la classificazione delle forme di flessibilità del lavoro adottata dalla "European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions" (1999). Essa si basa essenzialmente su quattro tipi di flessibilità: quantitativa esterna, ovvero relativa allo status occupazionale e alla durata della prestazione (contratti di lavoro a tempo determinato, lavoro interinale, lavoro stagionale ecc.); qualitativa esterna, con riferimento al sistema produttivo (outsourcing, decentramento produttivo, esternalizzazioni, lavoro parasubordinato); quantitativa interna, legata alle manovre sugli orari di lavoro (straordinari, part-time, riduzione dell'orario di lavoro, lavoro a turni, lavoro notturno, sabati lavorativi ecc.); qualitativa interna (lavoro di

gruppo, multi-tasking, multi-skilling, arricchimento del lavoro, autonomia e responsabilità dei lavoratori).

Rispetto agli strumenti adottati con maggior frequenza dalle imprese del nostro paese, essi sembrano riguardare prevalentemente le assunzioni dei lavoratori (flessibilità quantitativa o numerica in entrata) e la gestione dei mercati interni del lavoro (flessibilità interna sia di tipo quantitativo che di tipo qualitativo). L'utilizzo dei due tipi di strumenti sembra abbastanza bilanciato e complementare, come dimostrano anche le ricerche Assolombarda (1996) e le rilevazioni dell'Istat (1999).

Priva di sbocchi pratici rimane invece per ora la strategia aziendale di flessibilità numerica o quantitativa in uscita, anche se il dibattito su tale strumento di flessibilità è stato particolarmente vivace nel periodo recente (Ichino, 1996).

Una considerazione a parte meriterebbe invece la flessibilità qualitativa esterna, in particolare le politiche di outsourcing. Il dibattito sul decentramento produttivo è stato particolarmente intenso negli anni Settanta e Ottanta in Italia. Allora, molte analisi tendevano a corroborare l'ipotesi che tale strategia manageriale fosse originata da una reazione alle lotte sindacali dell'"Autunno caldo" del 1969 e dai maggiori vincoli derivanti dallo statuto del lavoratori del 1970. Stranamente, questo dibattito non è stato ripreso negli anni Novanta, e nel periodo più recente, quando il fenomeno dell'outsourcing ha interessato molte imprese italiane, soprattutto nei settori dei servizi, e in particolare in quello bancario e assicurativo.

La flessibilità quantitativa esterna

Secondo i dati Istat (1999), nel 1996 il 92% degli occupati italiani aveva un contratto a tempo indeterminato, ma tale rapporto di lavoro era più diffuso tra gli impiegati (94,6%) che non tra gli operai (90,5%). Il 3% dei lavoratori aveva un contratto a termine, con percentuali anche in questo caso più elevate tra gli operai (3,5%) e meno tra gli impiegati (2,4%); l'1% un contratto stagionale; il 2,5% un contratto di formazione e lavoro; un altro 1% un contratto di apprendistato. In termini di stock, dunque, sembrerebbe prevalere una certa "rigidità" del mercato

del lavoro italiano. In realtà, gli stessi dati Istat relativi ai flussi mostrano che le assunzioni in quello stesso anno sono avvenute prevalentemente mediante contratti di lavoro diversi da quello a tempo indeterminato (che ha interessato solo il 45,3% dei nuovi assunti). I lavoratori delle imprese industriali e dei servizi con più di 10 addetti sono stati infatti assunti nel 1996: il 26,3% con contratto a termine; il 16,1% con contratto stagionale; il 9,5% con contratto di formazione e lavoro; il 2,9% con contratto di apprendistato. Al riguardo il rapporto Istat (1999: 3) vede una tendenza ormai avviata di ricomposizione dell'occupazione italiana per tipo di contratto poiché "l'incremento che ha caratterizzato nel 1996 l'occupazione nelle imprese industriali e dei servizi (di 145 mila unità) è totalmente attribuibile a forme di contratti atipici: più in dettaglio, in presenza di una diminuzione (rispetto al 1995) di 107 mila unità degli addetti con contratto a tempo indeterminato, sono cresciuti gli occupati con contratto a termine (di 125 mila unità), quelli stagionali (di 9 mila unità), quelli con contratto di formazione e lavoro (di 104 mila unità) e gli apprendisti (di 14 mila unità)".

E questa tendenza sembra essere confermata anche dai dati provvisori degli anni seguenti, grazie anche alle maggiori facilitazioni consentite alle imprese dalle nuove norme della legge 196/97 che ha modificato e integrato la disciplina sul contratto a tempo determinato tuttora fondata sulla legge 230/62. Questa elenca i casi espressamente previsti: attività a carattere stagionale; sostituzione di un lavoratore assente; esecuzione di lavori definiti e predeterminati nel tempo, di carattere straordinario od occasionale; cantieristica navale; spettacoli; lavoro dei dirigenti; servizi aeroportuali in periodi predeterminati. La contrattazione collettiva è sempre intervenuta in funzione integrativa alla legge negli anni successivi, favorendo l'assunzione a termine di disoccupati di lunga durata o di giovani in cerca di prima occupazione, come pure di lavoratori in lista di mobilità. La legge 230/62 stabilisce inoltre: la piena parità di trattamento economico e normativo dei lavoratori assunti a tempo determinato rispetto ai lavoratori stabili dell'impresa; la sua proroga per una sola volta e per un periodo non superiore alla durata inizialmente stabilita nello stesso contratto.

Alcune rilevanti modifiche della legge 196/97 rispetto alla precedente disciplina, soprattutto in caso di successione di contratti a termine

e prosecuzione del rapporto oltre la scadenza, hanno reso più flessibile l'uso di questo contratto di lavoro che dovrebbe sostituire lo stesso contratto di formazione e lavoro sinora utilizzato in maniera anomala, non avendo alcun contenuto formativo.

Ma la crescita dei contratti di lavoro atipici è favorita in Italia anche dall'espandersi di due nuovi strumenti quali il lavoro interinale e le collaborazioni coordinate e continuative.

La legge 196/97 disciplina in maniera distinta il contratto di fornitura di lavoro temporaneo tra impresa fornitrice e impresa utilizzatrice e il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo tra impresa fornitrice e lavoratore, come avviene nella maggior parte dei paesi europei. Un successivo accordo quadro interconfederale, del 16 aprile 1998 (seguito da molti altri accordi a livello di categoria), ha previsto le ipotesi in cui è possibile il ricorso al lavoro interinale (simili in gran parte a quelle già previste per il ricorso al contratto a tempo determinato): punte di più intensa attività o per lancio di nuovi prodotti (come è il caso della Fiat di Melfi con il lancio della nuova Punto); appalti definiti e predeterminati nel tempo; esecuzione di commesse particolari. E sono anche previsti i casi in cui tale contratto è proibito: per le qualifiche di esiguo contenuto professionale (dati i timori sindacali relativi alla possibile estensione delle forme di "caporalato" diffuse al Sud); per la sostituzione di lavoratori in sciopero; presso le unità produttive in cui, nei dodici mesi precedenti la richiesta, si sia proceduto a licenziamenti collettivi; presso unità produttive in cui sia in corso un periodo di cassa integrazione o un contratto di solidarietà; per imprese non in regola con la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori (dlgs 626/94); per lavorazioni particolarmente pericolose individuate con decreto del ministero del Lavoro.

Gli imprenditori hanno manifestato critiche sia rispetto ai ritardi nell'applicazione della norma prevista sia riguardo ai divieti ritenuti troppo vincolanti. Ma su quest'ultimo punto, è stata da più parti segnalata la necessità di porre limiti all'estensione di un tipo di contratto che, come quello a tempo determinato, viene associato a maggiori rischi di infortuni e malattie professionali, sia per la minore esperienza dei lavoratori interessati sia per la scarsa conoscenza dell'ambiente di lavoro in cui gli stessi lavoratori si trovano ad operare, come viene confermato

anche dalle statistiche a livello europeo. Nell'industria, i lavoratori temporanei non possono superare la soglia dell'8% per trimestre, mentre nel terziario tale soglia è del 15% al mese.

Ancor più gli imprenditori hanno espresso forti dissensi riguardo alla clausola che prevede l'obbligo di versare il 5% del costo del lavoro interinale per la formazione dei lavoratori.

Secondo i primi dati Assointerim, per il 1999, le proiezioni dicono che circa 270 mila persone dovrebbero essere assunte con contratto di lavoro interinale, contro appena 55 mila nel 1998, per un totale di 10 milioni di ore di lavoro. Da una richiesta concentrata sugli impiegati si è passati ad un utilizzo simile di operai e impiegati; il settore metalmeccanico sembra essere quello più interessato (meno della metà), seguito dalle altre industrie (un quarto) e dal terziario (un altro quarto); gli uomini sono leggermente più coinvolti delle donne (era il contrario all'inizio); l'età media si aggira attorno ai 30 anni; il lavoro in affitto è comunque più diffuso al Nord, con la Lombardia di gran lunga in testa, seguita da cifre più moderate del Piemonte, Emilia Romagna, Veneto e Lazio, e dai livelli estremamente bassi delle regioni meridionali.

Sempre secondo i dati della confederazione di società di fornitura di lavoro temporaneo (Confinterim), da gennaio a ottobre sono state effettuate oltre 7 milioni di ore, riguardanti oltre 23 mila contratti di fornitura, con una media di 1,7 lavoratori avviati per ogni contratto. La durata media di ogni missione è stata di 182 ore (4 settimane e mezzo), con una retribuzione media oraria di circa 15 mila lire. I dipendenti assunti direttamente dalle agenzie sono stati 1.156, meno rispetto alle stime iniziali di 3 o 4 mila addetti. È significativo notare che per quanto riguarda la causa più frequente del ricorso al lavoro interinale da parte delle aziende si è passati da quella maggiormente diffusa prima della sostituzione dei lavoratori assenti (ora solo un quarto dei casi) a quella oggi prevalente dei picchi produttivi (la metà dei casi), mentre il verificarsi di assetti produttivi imprevisti rimane meno ricorrente.

Le collaborazioni coordinate e continuative costituiscono una forma di lavoro atipico, o più esattamente "parasubordinato", in forte crescita nel periodo recente in Italia, tanto che si è parlato di un "popolo del 12%", in rapporto al fatto che i soggetti sono tenuti a versare un contributo previdenziale secondo quanto previsto dalla riforma pensio-

nistica (legge 335/95). La crescita di questo fenomeno di flessibilità quantitativa esterna sembra essere il risultato sia di espedienti delle imprese per sottrarsi alla rigida disciplina del lavoro subordinato, e agli oneri retributivi e contributivi ad esso connessi, sia di una domanda di autonomia proveniente dai lavoratori, collegata peraltro alle difficoltà di trovare lavoro dipendente e alla richiesta di maggiori tutele rispetto a quelle attuali.

Le rilevazioni Inps del dicembre 1997 registrava 1.080 mila iscritti a tale forma di lavoro che non è considerato né lavoro subordinato né lavoro autonomo, ma costituisce una forma nuova nel mercato del lavoro italiano. Le stime relative al 1998 parlano di 1.300 mila iscritti, segnalando quindi una crescita che non sembra destinata ad arrestarsi.

La ricerca del Censis (1998) sulla distribuzione e le motivazioni del lavoro coordinato e continuativo indica che un terzo dei lavoratori ha scelto tale forma per assenza di alternative e un altro terzo l'avrebbe scelta liberamente. La maggioranza dei lavoratori parasubordinati risiede comunque al Nord (26,5% nel Nord-Ovest e 10,5% nel Nord-Est), il 25,5% al Centro e il 34,5% al Sud. Oltre la metà ha diploma di scuola media superiore, circa il 30% la laurea. Prevalgono le classi d'età giovanili: 30% nella classe dai 40 ai 49 anni; 31% in quella dai 30 ai 39 anni; 24% tra i 19 e i 29 anni. Il terziario avanzato è il settore di attività in cui si trova la maggior concentrazione di tali lavoratori (quasi la metà), seguito dal terziario tradizionale (34%), mentre negli altri settori vi è una presenza irrilevante. Ma, come afferma il rapporto del Censis, "l'11% di lavoratori registrato nel settore dell'industria fa pensare più ad una forma "atipica" di lavoro subordinato". I differenziali retributivi sono elevati: oltre la metà dei giovani di 19-29 anni del Sud ha guadagni al di sotto del milione di lire, contro i 3 milioni e più della metà dei cinquantenni del Nord.

La risposta dell'ordinamento giuridico a questo fenomeno in crescita va nella direzione di una estensione di alcune garanzie del lavoro subordinato anche a forme diverse che possono avere modalità comuni di esecuzione della prestazione di lavoro. In particolare sono in discussione in Parlamento proposte legislative per uno "statuto dei lavori" orientate proprio secondo tale logica, che non sono però state approvate per le forti e diffuse resistenze, soprattutto da parte degli imprenditori.

Anche i sindacati, in passato accusati di interessarsi solo dei lavoratori subordinati, si stanno impegnando nella tutela e rappresentanza di queste forme di lavoro atipico. Sono sorte nuove organizzazioni sindacali (Nidil Cgil, Alai Cisl, Cpo Uil) proprio per i lavoratori coordinati e continuativi e delle agenzie di lavoro temporaneo. Iniziative legislative, azione sindacale di rappresentanza e forme innovative di contrattazione collettiva sembrano dunque destinate ad estendere nel prossimo futuro anche al mondo del lavoro parasubordinato e di quello interinale le istituzioni e le regole delle relazioni industriali.

La flessibilità quantitativa interna

Le manovre sull'orario di lavoro costituiscono uno degli strumenti di flessibilità più usati dalle imprese italiane negli ultimi vent'anni per adeguare il tempo di utilizzo degli impianti alle oscillazioni della domanda nei vari periodi dell'anno. La vecchia legislazione italiana (decreto regio 692/23, che stabiliva il limite di 48 ore settimanali e 8 ore giornaliere) era ormai ritenuta da molti troppo rigida perché impediva la possibilità di distribuzione multiperiodale dell'orario di lavoro. La nuova legge 196/97 (che traduce in norme legali i contenuti del Patto per il lavoro del settembre 1996), che fissa l'orario normale di lavoro in 40 ore settimanali, non fa più riferimento al limite giornaliero di orario, facendo supporre che tale limite non esista più. D'altra parte, già nella legge finanziaria per il 1996 il calcolo della maggiorazione per il lavoro straordinario era riferito al solo limite delle 40 ore settimanali: quindi sarebbe da considerarsi lavoro straordinario solo quello svolto oltre la quarantesima ora di lavoro e non anche quello svolto oltre l'ottava ora giornaliera. Si tratta di un'interpretazione coerente con la direttiva Cee 93/104 che fissa il limite di 48 ore settimanali di lavoro comprensive dello straordinario. La nuova legge rinvia quindi alla contrattazione collettiva, secondo la logica di stretta cooperazione tra legge e contrattazione nel sistema italiano di relazioni industriali, per la fissazione di un orario inferiore, oltre che per la possibilità di "riferire l'orario normale alla durata media delle prestazioni lavorative in un periodo non superiore all'anno".

Secondo la citata rilevazione Istat (1999), il 47,8% dei dipendenti delle imprese italiane con 10 addetti e più è regolarmente impegnato in turni e il 5,3% li effettua saltuariamente. Mentre il 15,2% delle imprese svolge regolarmente il lavoro su turni e il 4,3% saltuariamente. Il 34,4% degli addetti lavora il sabato; il 32,5% svolge lavoro notturno; il 22,8% effettua straordinari; il 21,9% non sospende il lavoro nei giorni festivi; bassa diffusione ha il telelavoro (0,4%).

La stessa rilevazione indica che il ricorso al lavoro su turni è prevalente nel settore industriale (16.231 imprese con 1,9 milioni di lavoratori), insieme all'utilizzo del lavoro straordinario (15.845 imprese con 768 mila lavoratori) e al ricorso al lavoro notturno (6.651 imprese con 1,1 milioni di addetti). Prevalente nel settore dei servizi è invece il sabato lavorativo (31.937 imprese con 2,2 milioni di addetti), più del lavoro su turni (13.859 imprese e 2,2 milioni di lavoratori) e del lavoro festivo (14.270 imprese e 1,1 milioni di addetti). Va sottolineato che l'utilizzo del lavoro su turni cresce con l'aumento delle dimensioni aziendali, mentre il lavoro straordinario e quello festivo diminuiscono nelle imprese di maggiori dimensioni. La flessibilità dell'orario di lavoro è comunque ampiamente utilizzata da tutte le imprese grandi e piccole. Per quanto riguarda la ripartizione territoriale, mentre al sabato lavorativo fanno ricorso tutte le imprese italiane, nel Nord-Ovest sembra più diffuso il lavoro straordinario e nelle altre aree il lavoro su turni.

Oltre alle manovre sull'orario di lavoro fin qui citate e ampiamente utilizzate dalle imprese italiane, uno strumento di flessibilità quantitativa interna al quale si è fatto ricorso in modo crescente nel nostro paese, seppure in misura largamente inferiore rispetto ad altri paesi europei, è stato il ricorso al contratto di lavoro a tempo parziale. Tra i limiti maggiori all'estensione di questa forma di lavoro flessibile in Italia gli imprenditori hanno indicato le norme rigide (legge 863/84) che negano, ad esempio, il potere unilaterale dell'imprenditore di variare a propria discrezione la distribuzione dell'orario indicata nel contratto a tempo parziale. Clausole più elastiche sono state introdotte nel periodo recente per far decollare tali contratti che in altri paesi hanno contribuito alla riduzione del tasso di disoccupazione. In particolare, sono state rese ammissibili, dalla giurisprudenza e dalla dottrina, clausole di variabilità della prestazione, purché entro limiti oggettivamente predetermi-

nati e predeterminabili. Anche i contratti collettivi possono prevedere modalità temporali di svolgimento delle prestazioni a tempo parziale. Gli indirizzi più recenti della giurisprudenza sembrano orientati peraltro verso un riconoscimento di carattere retributivo della disponibilità del lavoratore assunto con un part-time di tipo elastico.

La legge 451/94 ha previsto inoltre nuovi incentivi, con uno sconto sui contributi versati dalle imprese che stipulano contratti part-time che aumentano gli organici o che evitano licenziamenti trasformando posti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale. Il rilancio di tali incentivi nell'aprile 1999 è legato al limite massimo del numero di contratti part-time: 20% dei dipendenti nelle imprese fino a 250 addetti; 10% in quelle da 251 a 1.000 addetti; 2% in quelle con più di 1.000 addetti. Le norme della legge 196/97 contribuiscono anche a rimodulare le aliquote contributive per fasce di orario: fino a 24 ore; oltre 24 e fino a 32; oltre 32 e fino a 36; oltre 36 e fino a 40. La stessa legge prevedeva quindi una "staffetta" tra anziani e giovani (maggiore sconto per i contratti a tempo parziale che riguardano lavoratori a tre anni dalla pensione, se l'imprenditore assume a part-time giovani senza lavoro con meno di 32 anni, per un periodo di tempo almeno pari a quello ridotto per gli anziani) che è stata rilanciata dal ministro del lavoro con la legge finanziaria 1999.

Nonostante gli incentivi, il lavoro part-time nel 1998 è ancora il 7,5% del totale degli occupati in Italia (in valore assoluto 1.530 mila), in lieve aumento rispetto al 1996 (il 6,4%, ovvero 1.297 mila, secondo i dati Istat), ma ben lontano dai livelli della maggior parte degli altri paesi europei. Secondo i dati Istat, sono soprattutto le grandi imprese con oltre 500 dipendenti ad avere più personale part-time (18,1% nel 1996), seguite dalle imprese da 200 a 499 addetti (16,3%) e da quelle da 50 a 199 addetti (10,3%); mentre poco più del 5% è la percentuale tra le piccole imprese al di sotto dei 50 dipendenti. La maggior parte dei lavoratori a tempo parziale si trova nel settore dei servizi (oltre un milione di persone nel 1998, ovvero l'8,3% degli occupati del settore); significativa è la presenza anche in agricoltura (11,8%: 159 mila addetti); mentre nell'industria vi è solo il 4,3% degli occupati (281 mila addetti).

Un terzo dei lavoratori part-time lavora peraltro sia a termine che a tempo parziale e vengono quindi definiti "superflessibili" o "quintes-

senza della flessibilità" (secondo i commenti dell'Isfol che ha elaborato i dati Istat): si tratta di 428 mila persone, prevalentemente donne, di cui il 43% al di sotto dei 29 anni.

L'87,3% dei lavoratori part-time è impegnato per più di 30 ore settimanali nel 1998, una percentuale in lieve diminuzione rispetto all'88% del 1996; mentre risulta in lieve crescita l'orario tra le 21 e le 30 ore (da 6,2% a 6,5% del totale dei lavoratori part-time).

Va segnalato comunque il fatto che, secondo i dati Istat più recenti, il contratto di lavoro part-time va diffondendosi in misura maggiore tra i nuovi ingressi nel lavoro (22,2%, ovvero 367 mila persone nel 1998, di cui 238 mila donne, ovvero il 64,9%). Tra i nuovi ingressi al lavoro nel 1998, sembra essere in crescita il part-time con un orario settimanale inferiore alle 20 ore (3,1% meno di 10 ore; 12,4% tra 11 e 20 ore) e relativo a persone che 12 mesi prima non erano occupate. Tra i vecchi occupati, questo tipo di orario part-time ridotto è invece poco diffuso (rispettivamente 0,9% e 5,3%).

Il telelavoro costituisce una delle più recenti forme di flessibilità promossa da alcune imprese italiane (tra le quali Tim). La regolamentazione del telelavoro è stata già avviata nel settore della pubblica amministrazione con una specifica legge n. 191 del 1998 (cosiddetta Bassanini ter). Nel settore privato è in discussione un testo unificato che raggruppa altre proposte di legge. Ma le imprese hanno manifestato profondi dissensi e timori soprattutto riguardo ai vincoli derivanti dalle previste tutele sindacali e in particolare da: diritto a eguale trattamento salariale e giuridico rispetto agli altri lavoratori della medesima categoria; diritto di informazione e partecipazione; diritto ad accedere e a scambiare informazioni attraverso la rete aziendale; diritti sindacali, quali assemblea telematica in videoconferenza, bacheca elettronica a garanzia del diritto di affissione.

Nonostante questa regolamentazione normativa innovativa, lo sviluppo del telelavoro in Italia è ancora limitato rispetto agli altri paesi europei, anche se vi è stata una crescita significativa, da poco meno di 100 mila telelavoratori nel 1994 a quasi 250 mila nel 1997. Rientrano peraltro nella definizione più ampia di total teleworkers (cioè lavoratori autonomi e dipendenti che operano informalmente da casa d'intesa con l'imprenditore e lavoratori utilizzati a distanza con un sistema di teleco-

municazioni). Sono solo l'1,2% della forza lavoro (rispetto ad una media europea del 3%). Ma secondo una ricerca di Unioncamere, dovrebbero essere creati circa 110 mila nuovi posti di telelavoro tra il 1999 e il 2000. Anche nel caso del telelavoro, il ruolo della contrattazione collettiva si è esteso nel periodo recente, con importanti accordi aziendali nelle principali imprese di servizi telematici e di telecomunicazioni (Italtel, Seat, D & Bk, Telecom Italia, Digital Equipment, Ibm).

La flessibilità qualitativa interna

Due sono gli indicatori che meglio di altri possono segnalare la diffusione della flessibilità funzionale, o qualitativa interna, nelle imprese italiane. Innanzitutto, va osservato che se la flessibilità quantitativa interna ed esterna alle imprese è stata prevalentemente oggetto sia di contrattazione individuale che di contrattazione collettiva, ai vari livelli, ancor più la flessibilità funzionale è stata oggetto di contrattazione, soprattutto aziendale. Quindi, l'analisi dei risultati di questa stessa contrattazione negli anni recenti consente considerazioni di carattere generale. In secondo luogo, sono indispensabili studi di caso, ancor più che per gli altri tipi di flessibilità del lavoro, per disporre di approfondimenti e analisi di dettaglio.

In una ricerca Assolombarda (1996) sulla pratica della flessibilità del lavoro nelle aziende della provincia di Milano, tra gli strumenti di flessibilità funzionale più utilizzati vi era la polivalenza delle mansioni, seguita dall'accorpamento delle mansioni, dalla formazione impiegati e dalla formazione operai. Dal confronto tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta emerge comunque che gli strumenti di flessibilità funzionale attuati dalle imprese milanesi sono non solo aumentati, ma anche sempre più auspicati rispetto agli altri strumenti di flessibilità numerica e salariale.

Il fatto che le aziende italiane prediligano comunque la flessibilità funzionale rispetto a quella numerica e salariale non fa che confermare i risultati delle analisi comparative internazionali. È noto infatti che le aziende europee sono più orientate a praticare la flessibilità funzionale in contrapposizione alle aziende anglosassoni alle quali è consentito in-

vece l'utilizzo più esteso della flessibilità numerica e salariale. E anche rilevazioni più recenti confermano che le aziende italiane relegano queste ultime a livelli inferiori sia di utilizzo attuale che di utilizzo auspicato. La flessibilità numerica non fa registrare grandi variazioni di pratiche, anche se le direzioni aziendali vorrebbero ovviamente poter disporre di livelli più elevati soprattutto per quella in entrata. La flessibilità salariale, ancora molto bassa come pratica alla fine degli anni Ottanta, è solo leggermente cresciuta in seguito.

È importante collegare questi andamenti sulla flessibilità del lavoro nelle aziende italiane con le tendenze della contrattazione collettiva e del modello partecipativo di relazioni industriali registrate nelle medesime imprese. La presenza di un sindacato sufficientemente forte (anche se con elementi di crisi nella rappresentanza del lavoro nelle grandi aziende), con elevata capacità contrattuale e con un orientamento collaborativo nelle relazioni di lavoro appare in sintonia con le richieste di flessibilità funzionale sia perché questa è preferita innanzitutto dallo stesso sindacato, rispetto alla flessibilità numerica e salariale; sia perché la flessibilità funzionale è più adeguata ad imprese capital intensive nelle quali la gestione delle risorse umane e le relazioni industriali devono essere sempre più sviluppate, sofisticate e orientate a lavoratori con professionalità elevate, rispetto ai quali le politiche esclusive di flessibilità numerica e salariale potrebbero risultare insoddisfacenti e non sempre mirate.

Sempre secondo i dati Istat (1999), tra i due argomenti più contrattati di flessibilità del lavoro emergono le quote di retribuzione collegate ai risultati economici (il 74,5% degli occupati nelle imprese con contrattazione aziendale e il 22,7% degli occupati totali) e le modifiche all'organizzazione del lavoro (rispettivamente 34,3 e 13,3%). Per quanto riguarda questi ultimi accordi, le aziende li motivano con l'esigenza di razionalizzare la produzione (32% degli accordi sull'organizzazione del lavoro) e l'organizzazione (14%), ovvero con strategie di riorganizzazione di medio e lungo periodo, piuttosto che di carattere congiunturale. Sono risultati confermati anche in altre rilevazioni sulla contrattazione collettiva aziendale a livello nazionale (vedi il capitolo sulla contrattazione aziendale nei precedenti Rapporti; Bellardi, Bordogna 1997) o regionale (ad esempio in Emilia Romagna: Fondazione Seveso, 1998).

Tavola 1 - Criteri di valutazione della prestazione, dinamica delle carriere e dinamica retributiva adottati dalle imprese milanesi (in percentuale sul totale delle imprese con politiche meritocratiche)

Criteri	Risultati obbiettivi individuali	Responsabilità connesse a mansione	Assiduità di presenza	Merito	Criteri misti
Valutazione della prestazione	19,8	3,8	2,2	5,0	52,4
Dinamica della carriera	5,4	11,2	0,2	9,0	36,5
Dinamica della retribuzione	7,1	7,9	2,8	11,7	55,6

Fonte: Assolombarda (1996).

Tavola 2 - Aziende con politiche retributive individuali nel 1995 (in percentuale sul totale delle 260 imprese del campione)

Settori	Da 10 a 99 addetti	Da 100 a 499 addetti	Oltre 500 addetti	Totale
Metalmeccanico	52,6	83,9	62,5	57,4
Chimico farmaceutico	70,6	85,7	92,4	81,2
Gomma plastica	50,0	75,8	100,0	53,6
Alimentare	50,0	50,0	100,0	70,5
Tessile abbigliamento	66,7	28,6	100,0	53,0
Altri ccnl	40,0	50,0	80,1	44,4
Totale	52,2	80,3	73,6	57,6

Fonte: Assolombarda (1996).

La contrattazione aziendale della flessibilità del lavoro nelle imprese italiane sembra dunque confermare anche nel corso degli anni Novanta alcuni risultati delle rilevazioni condotte nel decennio precedente. Si rafforza cioè il modello di un'impresa italiana che non potendo far ricorso alla flessibilità numerica in uscita, consolida la pratica di strumenti tradizionali di flessibilità numerica in entrata (contratti a tempo determinato), di flessibilità quantitativa interna (lavoro straordinario) e di flessibilità salariale (premi individuali una tantum); accanto ad

altri più innovativi sia quantitativi (lavoro interinale, part-time, telelavoro, premi aziendali di risultato) che qualitativi (polivalenza e accorpamento delle mansioni; formazione). E tale modello è tipico soprattutto della grande impresa dove più sviluppata è questa pratica contrattuale nell'ambito dei citati orientamenti partecipativi nelle relazioni industriali.

Tavola 3 - Recenti iniziative aziendali di gestione delle risorse umane (percentuale delle aziende con iniziative sul totale delle 260 imprese)

Iniziative	Da 10 a 99 addetti	Da 100 a 499 addetti	Oltre 500 addetti	Totale
Formazione	33,8	79,5	99,4	44,2
Qualità	76,3	93,3	98,2	80,2
Ambiente esterno	43,9	55,9	48,9	46,1
Verifica sicurezza	79,9	90,6	90,2	82,0
Sorveglianza sanitaria	79,0	85,9	93,1	80,8
di cui con medico	91,4	90,1	98,0	91,6

Fonte: Assolombarda (1996).

4. Si è già accennato al fatto che i criteri delle politiche meritocratiche adottati dalle imprese siano spesso differenziati e non sempre di tipo tradizionale e/o alternativi agli indirizzi della contrattazione sindacale. Le ricerche sull'uso di tali strumenti non sono così diffuse come richiederebbe l'argomento. Ma da quelle disponibili, ad esempio da quella citata dell'Assolombarda, in linea generale, sembrerebbero proprio prevalere i criteri misti (tavola 1).

Per quanto riguarda la valutazione delle prestazioni, ad esempio, più di metà delle imprese milanesi ha adottato criteri misti, mentre quasi il 20% ha preferito operare su risultati e obiettivi individuali. Solo il 5% si è orientato sul merito, in prevalenza piccole e medie imprese. Questo criterio è stato invece comune al 9% delle imprese riguardo alla dinamica della carriera, insieme a quello relativo alle responsabilità connesse alla mansione, più utilizzato dalle medie e grandi imprese. In

assoluto, il ricorso ai criteri misti prevale riguardo alla dinamica retributiva, anche se in presenza di un uso leggermente superiore del criterio del merito, soprattutto nelle imprese di media dimensione. Sorprende invece, nella determinazione delle paghe, lo scarso utilizzo della leva dei risultati e obiettivi individuali, pur positivamente correlato alle dimensioni aziendali.

Quasi tre quinti delle imprese del campione sostengono di aver effettuato nel corso del 1995 una politica retributiva individuale (tavola 2).

Le imprese di media dimensione (80,3%) sembrano più orientate ad essa rispetto alle piccole imprese (52,2%), ma anche rispetto alle grandi imprese (73,6%). Le aziende dei settori chimico e alimentare sembrano a loro volta più interessate (anche tra le piccole) di quelle metalmeccaniche. I lavoratori più coinvolti da tali politiche sono i dirigenti, i quadri e gli impiegati. Per quanto riguarda, ad esempio, l'aumento della retribuzione mensile, tale politica individuale riguarda il 15,4% dei dirigenti, il 13,9% dei quadri e impiegati e solo l'8,7% degli operai e intermedi. Inoltre, per le prime due figure queste politiche sono più diffuse nelle medie e grandi imprese (30% dei dirigenti e 15-20% di quadri e impiegati); mentre per gli operai sono più ricorrenti nelle piccole imprese (nelle grandi solo il 2%). Meno estese sono invece le politiche individuali riguardanti l'erogazione di importi a cadenza non mensile, ovvero dei premi vari (il 9,5% dei dirigenti, il 4% di quadri e impiegati, il 2,6% degli operai e intermedi). Più utilizzate risultano per le erogazioni una tantum (12,4% dei dirigenti; 9,4% di quadri e impiegati e 9,4% degli operai e intermedi), anche tra gli operai, soprattutto nelle piccole e medie aziende.

5. Tali dati non sembrano comunque evidenziare indirizzi di gestione delle risorse umane e di individualizzazione delle relazioni di lavoro particolarmente antagonistici o alternativi alle relazioni industriali di tipo collettivo. Anche per il fatto che molte tra le più recenti iniziative di gestione delle risorse umane realizzate implicano un forte sostegno delle relazioni sindacali. Ancora, la rilevazione Assolombarda costituisce una valida dimostrazione di tale evoluzione caratterizzata dal segno della complementarità tra dimensione individuale e rapporti collettivi di lavoro (tavola 3).

Questa cooperazione tra relazioni industriali e "relazioni interne" è, ad esempio, indispensabile nel caso delle iniziative di formazione che riguardano particolarmente le medie e le grandi imprese. I corsi aziendali sono i più diffusi e interessano il 9,5% degli addetti, con circa 23 ore per lavoratore (ma ben il 47,4% di quelli delle grandi imprese). Vengono quindi i corsi esterni per il 4,5% degli addetti, con 26 ore circa pro capite. Per finire con l'attività di affiancamento sul lavoro che riguarda l'1,3% degli addetti, ma con ben 280 ore pro capite (che salgono a 409 nelle piccole imprese). Poco ricorso si fa invece ai corsi di alternanza studio-lavoro (0,3% degli addetti, con 46,6 ore pro capite). Se emerge, dunque, l'ancora limitato sviluppo della attività di formazione aziendale (riguarda direttamente il 16,8% degli addetti, mentre il rapporto tra numero di ore complessivo e addetti totali del campione è di 11,7 ore per addetto), risulta altrettanto evidente che tale sviluppo potrebbe essere agevolato dalle relazioni industriali collaborative.

Una considerazione analoga potrebbe essere svolta per le iniziative aziendali sulle qualità che riguardano la quasi totalità delle imprese, prevalentemente di medie e grandi dimensioni. Soprattutto per il fatto che tra le iniziative più diffuse vi sono, oltre alla certificazione del sistema di qualità (63,1% delle imprese), al miglioramento del prodotto (52,7%) e delle procedure (44,2%); la creazione del responsabile di qualità (40,4%; ma 71% nelle grandi imprese) e la formazione del personale alla qualità (51,5%; ma 75% nelle medie imprese e 84,1% nelle grandi) che richiedono anch'esse buone relazioni di lavoro sia di tipo individuale che di tipo collettivo.

Anche i problemi relativi al controllo e alle verifiche dell'ambiente esterno e di quello interno richiedono, per la loro soluzione, un'attiva cooperazione tra direzione aziendale, sindacati e lavoratori. Per quanto riguarda l'ambiente esterno, prevalgono ancora gli interventi sugli impianti per ridurre le emissioni di carattere inquinante (46% delle imprese totali) rispetto a quelli sul processo per ottenere un minore impatto ambientale negativo (14%) e a quelli di carattere più innovativo per la gestione dell'ambiente in maniera integrata tra le diverse funzioni aziendali (10,9%). Questi due ultimi tipi di interventi sono peraltro più diffusi al crescere delle dimensioni aziendali (rispettivamente il 31,5% e il 34,6% delle grandi imprese).

Meno sensibili alle dimensioni aziendali risultano invece le verifiche periodiche per la sicurezza dell'ambiente interno, diffuse nell'80% delle piccole imprese e nel 90% delle medie e grandi. Certo, la frequenza di queste verifiche è maggiore comunque per le medie e grandi imprese (prevalentemente di tipo trimestrale) rispetto a quelle piccole (spesso solo di tipo annuale). Queste ultime operano peraltro soprattutto attraverso la manutenzione interna/esterna, mentre le prime fanno più ricorso agli operatori diretti.

L'attivazione della sorveglianza sanitaria prevista dalle norme vigenti è comunque diffusa in tutti i settori e per tutte le aziende di differenti dimensioni, tra l'80 e il 93% del totale del campione. Come pure estesa risulta la nomina del medico competente, tra il 90 e il 100% delle imprese.

Gli interventi in materia di sicurezza sul lavoro attivati a tutto il 31 dicembre 1995 restano invece positivamente correlati alla dimensione delle aziende. Se i programmi di formazione sono stati attivati complessivamente da metà delle imprese, essi sono stati avviati meno dalle piccole (42,2%) che dalle medie (63,6%) e dalle grandi (83%). Analoga tendenza si è verificata per l'informazione specifica ai dirigenti e ai capi sulle loro reponsabilità nell'attuazione delle misure di sicurezza (55,9% delle imprese, ma 52,7%; 64% e 81,1% secondo i tre tipi di dimensioni). Mentre risultano meno sviluppati, anche nelle grandi imprese, i piani di verifica dei provvedimenti di sicurezza presi (40,1% medio; ma 37,2%; 49,6% e 56,1%) e la programmazione di investimenti per la prevenzione (46,3% medio; ma 43%; 57,9% e 61,2%).

6. Purtroppo, mancano nel nostro paese rilevazioni sistematiche sull'equilibrio, qui ipotizzato, tra le relazioni interne e le relazioni industriali nelle imprese. Il Cesos (1995), sulla base del suo Osservatorio sulla contrattazione aziendale, aveva tentato in passato di avviare un parallelo osservatorio nazionale sulle relazioni interne, ma la continuazione di tale esperienza è stata resa impossibile dalle difficoltà oggettive di un progetto che sarebbe ambizioso anche per organismi bilaterali e governativi, come emerge peraltro in paesi con maggiori tradizioni rispetto al nostro in questo campo. I risultati delle rilevazioni Assolombarda sono stati importanti nel corso degli anni Novanta, ma hanno evidenziato il forte limite di riguardare solo un'area territoriale seppure rilevante

come quella milanese. Altre indagini, come si è visto, hanno indirizzato il loro focus su alcuni elementi specifici della gestione delle risorse umane e non su altri, oppure non hanno affrontato il tema del comparazione tra i rapporti collettivi e la dimensione individuale del lavoro.

Dall'analisi dei risultati di tutte queste ricerche, si può comunque ricavare l'idea avanzata all'inizio di questo capitolo che le relazioni interne nelle imprese italiane non si siano semplicemente contrapposte alle relazioni industriali, come è avvenuto nel Regno Unito o negli Stati Uniti. Anzi, a differenza di altri paesi del continente europeo, sembra essersi manifestata una certa interazione tra i due tipi di rapporti di lavoro.

Le ricerche sulle politiche del personale hanno definito tale interazione più come contraddizione tra politiche di valorizzazione individuale e politiche "conservative" di attenzione agli interessi collettivi dei lavoratori rappresentati dalle organizzazioni sindacali. Le rilevazioni sulle pratiche di flessibilità del lavoro delle imprese italiane hanno registrato un forte incremento delle assunzioni con forme di lavoro a tempo determinato o cosiddette "atipiche"; ma hanno registrato anche il fatto che, in prevalenza, le stesse imprese tendono a trasformare queste forme in contratti a tempo indeterminato, ben oltre le percentuali previste dalle leggi per ottenere nuovi benefici. Ciò significa che le imprese del nostro paese sembrano aver fatto ricorso al lavoro flessibile, almeno finora, più per prolungare il tempo di selezione e prova dei nuovi lavoratori assunti che per sostituire il lavoro stabile con il lavoro precario.

Infine, le indagini sugli strumenti di gestione delle risorse umane sembrano evidenziare che tali strumenti, anche quelli più innovativi, sono stati introdotti soprattutto nelle realtà caratterizzate da più consolidate tradizioni di relazioni industriali. Anzi spesso sono risultati anch'essi, almeno in parte, contrattati collettivamente, a dimostrazione del fatto che gli imprenditori italiani non sembrano aver considerato il ricorso a tali strumenti esclusivamente come mezzo per stabilire un rapporto diretto con i dipendenti e per aggirare i rapporti collettivi di lavoro. Sempre più, le relazioni interne sembrano rappresentare invece una delle soluzioni a disposizione delle imprese italiane nella loro ricerca di flessibilità manageriale e del lavoro, nel rispetto però delle tutele previste dalle leggi e delle tradizioni sindacali prevalenti nel nostro paese.

Fonti

Assolombarda (1996), *Osservatorio sul lavoro nell'industria milanese*, Centro studi Assolombarda, Milano, luglio.

Baglioni G., Milani R. (a cura di, 1990), *La contrattazione collettiva nelle aziende industriali in Italia*, Franco Angeli, Milano.

Bellardi L., Bordogna L. (a cura di, 1997), *Relazioni industriali e contrattazione aziendale. Continuità e riforma nell'esperienza italiana recente*, Franco Angeli, Milano.

Boldizzoni D. (1990), *Nuovi paradigmi per la direzione del personale*, Isedi, Torino.

Boldizzoni D. (1999), *L'evoluzione della direzione del personale nelle imprese italiane*, in "Sviluppo & Organizzazione", n. 174, luglio-agosto.

Boldizzoni D., Negrelli S. (1998), *Human Resource Management e relazioni sindacali nelle banche europee*, in "Sviluppo & Organizzazione", n. 165, gennaio-febbraio.

Censis (1998), *Una società permanentemente attiva? Verifica di uno scenario (1989-1999)*, www.censis.

Cesos (1994), *I rapporti di lavoro tra azione collettiva e dimensione individuale*, a cura di S. Negrelle, in Osservatorio Cesos sulle relazioni interne, Roma.

Dell'Aringa C. (1990), *La flessibilità del lavoro nell'industria milanese*, Centro studi Assolombarda, Milano.

Edwards P. (a cura di, 1995), *Industrial Relations. Theory and Practice in Britain*, Blackwell, Oxford.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (1999), *Flexible Employment Policies and Working Conditions*, Project 0203, Dublin.

Fondazione regionale Pietro Seveso (1998), *Archivio informatico della contrattazione aziendale e territoriale nella regione Emilia Romagna*, a cura di S. Negrelli, Osservatorio del mercato del lavoro della regione Emilia Romagna, Quaderno di ricerca n. 23, Bologna.

Ichino P. (1996), *Il lavoro e il mercato*, Mondadori, Milano.

Istat (1999), *I principali risultati della rilevazione sulla flessibilità del lavoro*, www.istat.it

Kochan T.A., Katz H.C., McKersie R.B. (1986), *The Transformation of American Industrial Relations*, Basic Books, New York.

McLoughlin I., Gourlay S. (1994), *Enterprise Without Unions. Industrial Relations in the Non-union Firm*, Open University Press, Buckingham.

Negrelli S. (1995), *Relazioni di lavoro e performance aziendale*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", n. 65.

Negrelli S. (a cura di, 1997), *Telecomunicazioni e lavoro negli Stati Uniti*, Franco Angeli, Milano.

Treu T. (a cura di, 1992), *Il conflitto e le relazioni di lavoro negli anni Novanta. Le attività*, Giappichelli, Torino.

US Department (1994), *Commission on the Future of Worker-Management Relations: Report and Recommendations*, Washington, DC.

Whitfield K., Marginson P., Brown W. (1992), *Workplace Industrial Relations under Different Regulatory Systems. A Survey-based Comparison of Australia and Britain*, paper presentato al congresso mondiale dell'Iira, Sidney.

La bilateralità

1. È la prima volta che il Rapporto affronta la questione della bilateralità,[1] e l'intento della redazione è di inaugurare, a partire da questo saggio, un luogo finalizzato alla riflessione su un tema tanto dibattuto quanto poco studiato. La bilateralità si presta per complessità e ricchezza di implicazioni ad ampie discussioni, ma non è assolutamente all'esaustività cui tende questo saggio: dopo una breve ricostruzione degli avvenimenti che hanno portato all'affermarsi delle prassi bilaterali, si focalizzerà l'analisi ad un ambito ben preciso quale gli organismi bilaterali per la formazione, a partire dai lavori di ricerca svolti sull'argomento.

2. I processi di internazionalizzazione e di cambiamento tecnologico modificano oramai costantemente le strategie, le strutture e i processi gestionali delle imprese. Le organizzazioni oggigiorno devono essere capaci di adattarsi flessibilmente e tempestivamente alle turbolenze che provengono dall'ambiente esterno. Per rispondere a queste sfide le imprese sembrano aver riscoperto negli ultimi anni la centralità delle persone che, attraverso processi di apprendimento continuo, con le loro conoscenze divengono protagonisti/facilitatori a tutti gli effetti del processo di innovazione e adattamento continuo che sta investendo l'intero mondo della produzione.

1 Etimologicamente la parola proviene dal latino bi (a due) e laterale (proprio del lato), ovvero che concerne due parti (N. Zingarelli, Vocabolario della lingua italiana, 1990).

Nell'ambito dei processi di ristrutturazione e riorganizzazione volti a snellire e appiattire le strutture interne, ad ampliare e arricchire le competenze di chi opera al loro interno (promuovendo la maggiore professionalizzazione delle persone e accrescendo la coscienza del loro ruolo e dell'intero processo in cui operano), si è registrata una proliferazione degli strumenti impiegati per il perseguimento degli obiettivi strategici: tra questi, alcuni si basano sulla ricerca del consenso e sulla collaborazione dei lavoratori.

La formula della partecipazione, tesa alla mobilitazione motivazionale, sembra saldarsi virtuosamente con la logica contrattuale di scambio, che rende i lavoratori e le loro rappresentanze disponibili a sobbarcarsi maggiori rischi e responsabilità solo a condizione di vedersi riconoscere maggiori risorse di potere nell'impresa o, attraverso la mediazione politica dei sindacati e le politiche di concertazione, sull'impresa.[2]

In questo scenario, qualità e continuità della formazione professionale da un lato, e relazioni industriali partecipative dall'altro, rappresentano le coordinate cartesiane con cui l'impresa auspica di esercitare quel "management dell'incertezza" che, nell'epoca della globalizzazione, rappresenta lo stile più coerente con il nuovo assetto dei mercati.

Alcuni studi empirici condotti in materia di relazioni industriali dimostrano come da alcuni anni ormai l'avvio degli esperimenti partecipativi sia in larga misura determinato da un forte e costante impegno imprenditoriale in questa direzione. Al di là delle motivazioni sottese, assai diversificate, esso rappresenta un dato importante in quanto inverte una tendenza storica che aveva visto principalmente le rappresentanze dei lavoratori rivendicare richieste di maggiore partecipazione e democrazia industriale, e le imprese trincerarsi in difesa delle loro prerogative istituzionali sancite da norme costituzionali (la libertà di impresa) e legislative (l'imprenditore capo gerarchico dell'impresa; l'unicità del comando e l'assolutezza del potere direttivo).

---

2 S. Leonardi, Quadro di riferimento generale: relazioni industriali, bilateralità e formazione professionale nell'esperienza italiana ed europea, in Autori vari, La risorsa formazione nella gestione bilaterale delle parti sociali, Chirone 2000, 1998.

Rispetto al passato, ciò che colpisce è il segno aziendalista[3] con cui nella prassi attuale la partecipazione dei dipendenti, o dei loro rappresentanti, è spesso e volentieri ricercata per aumentare il senso di appartenenza del lavoratore nell'impresa, finalizzata ad accrescere la produttività e a ridurre il conflitto. Si pensi ai meccanismi di partecipazione economica (o ai rari casi di partecipazione azionaria), alle tecniche di comunicazione dirette coi dipendenti (come singoli o gruppi) messe in atto dalle relazioni interne delle aziende, alla "scoperta" dei gruppi informali (team di produzione; gruppi zero difetti, aree integrate di gestione ecc.) e/o dei circoli di qualità. In quest'ottica di impronta manageriale la nozione di partecipazione tende spesso a coincidere con quella di coinvolgimento.[4]

La diffusione del metodo partecipativo e del dialogo sociale fra le parti, ispirata dalla ricerca del consenso e dell'efficienza delle policies, rappresenta una significativa discontinuità rispetto alle tradizionali prassi di relazioni industriali in Italia.

A livello aziendale l'introduzione di soggetti (i comitati paritetici, ma anche i gruppi informali di lavoro) e di procedimenti (diritti di informazione e consultazione) diversi, e a tratti alternativi, rispetto a quelli classicamente incentrati sulla negoziazione collettiva e sulla centralità del ruolo degli organismi sindacali elettivi (consigli; rappresentanze unitarie), pongono nuove tensioni fra ambizioni partecipative, assetti e prassi contrattuali e culture dei soggetti.

Tra coloro che sono coinvolti in tale processo vengono spesso adombrati i rischi di un ridimensionamento dell'attività negoziale. Questi rischi possono non sussistere se si ragiona in termini di complementarità tra queste due diverse modalità di rapporti tra le parti. La contrattazione diventa in questo quadro più puntuale, informata e specializzata. E non si dimentichi che le attività partecipative, diversamente dalla contrattazione, configurano una specie di processo continuo, di interazione e di scambi, che può avere come effetto, diretto o indiretto, quello di favorire la reciproca fiducia.[5]

---

3 W. Streeck, Social Institution and Economic Performance, Sage, 1992.

4 J. Hyman, B. Mason, Managing Employee Involvement and Participation, Sage, 1995.

5 M. Carrieri, I consigli di sorveglianza nella realtà italiana, in "Lavoro Informazione", n.13, 1996.

In particolare, sul versante del sistema intersindacale, il modello partecipativo è stato tradizionalmente contrapposto alla contrattazione collettiva, intendendo il primo in chiave di associazione e la seconda come scambio. L'esito politico-sindacale di questa impostazione è stato di identificare partecipazione con integrazione e contrattazione con autonomia. Questo in ragione del fatto che mentre la partecipazione prevede normalmente luoghi e procedure stabili di confronto nel sistema decisionale dell'impresa, la contrattazione collettiva si distingue per ciò che ha di congiunturale e contingente.[6] A differenza della partecipazione, la contrattazione collettiva sarebbe fondata "sulla distinzione degli interessi e della reciproca libertà di azione delle parti (libertà di assumere unilateralmente decisioni in ordine alla gestione delle imprese da parte del datore di lavoro, e libertà di ricorrere al conflitto sindacale per contrastare o condizionare quelle decisioni da parte dei lavoratori)".[7]

Una siffatta contrapposizione si è rivelata, nell'esperienza storica concreta, più teorica che fattuale e gran parte degli studiosi della materia oggi contestano schematismi rigidi di questo genere.[8] È indubbio

---

6 A. Lyon-Caen, in Autori vari, Banca e industria nella dimensione partecipativa comunitaria, supplemento di "Notiziario giuridico del lavoro", 1993, p. 117.

7 M. D'Antona, La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, in Enciclopedia giuridica Treccani, II, Diritto del lavoro, 1980, p. 2. M. Pedrazzoli rinviene che la differenza fra la contrattazione collettiva e quella particolare forma di partecipazione che è la cogestione stia in ciò: mentre con la prima non esiste alcuna certezza sui risultati, perché "se la trattativa fallisce, resta padrona la forza, ossia chi comanda di più", nella cogestione un risultato non unilaterale verrà certamente assicurato (Alternative italiane sulla partecipazione nel quadro europeo: la cogestione, in "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 49, 1991, p. 20).

8 "I binomi contrattazione-interessi divergenti, partecipazione-interessi comuni vanno relativizzati e visti come proiezioni tendenziali piuttosto che come rigide contrapposizioni [...]. Molto dipende dagli oggetti, dalle tecniche, e dai livelli della contrattazione e della partecipazione" (T. Treu, Cogestione e partecipazione, in "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 44, 1989). M.G. Garofalo parla di "inconsistenza teorica" dell'alternativa in questione (Legislazione e contrattazione collettiva nel 1987-1988, in "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 41, 1989). Per R. Pessi, invece, il metodo partecipativo, tipico ad esempio delle commissioni paritetiche, andrebbe valorizzato in modo alternativo e non meramente propedeutico al metodo contrattuale. Solo in questo modo sarebbe possibile realizzare in Italia il passaggio dalle forme "deboli" della democrazia industriale per via contrattuale, a forme "forti" di partecipazione sindacale ai processi di trasformazione (Innovazione tecnologica e sistema di relazioni industriali: "la contrattazione della trasformazione" e il "Protocollo Iri", in "Rivista italiana di diritto del lavoro", n. 4, 1986.

che la contrattazione collettiva contempli di fatto momenti collaborativi, che essa porti a compromessi che esprimono gli interessi delle due parti in causa.[9] Partecipazione e contrattazione collettiva sono spesso esistite l'una accanto all'altra nella maggior parte dei paesi europei, combinando elementi di cooperazione e di conflitto. Oggi, più ancora che nel passato "saremmo in presenza di un riduzione dello scarto che tradizionalmente separa la contrattazione dalla partecipazione, nel senso di una procedimentalizzazione della prima, che trova il suo naturale compimento in una serie di istituti partecipativi (contratti misti, commissioni paritetiche, sedi di consultazione, ecc.) in essa previsti".[10]

3. Durante gli anni Settanta alcune norme contrattuali hanno sviluppato organismi paritetici per la gestione di particolari tematiche, quali l'analisi e la composizione delle controversie di lavoro, le interpretazioni contrattuali, la classificazione contrattuale ecc.[11]

La richiesta di istituire organismi bilaterali in direzione di una partecipazione incisiva nasce proprio di qui, dalla storia dei tentativi e delle esperienze condotti in passato, ma anche dall'esigenza di superarli in una cornice più sistematica e convincente.

A livello aziendale, le commissioni rappresentano i luoghi e gli strumenti attraverso i quali si tende sempre più ad attivare i processi di cooperazione e concertazione, e a sviluppare nuove capacità cognitive atte alla soluzione di problemi e alla presa di decisioni.[12] Il loro scopo principale consiste nel favorire un "confronto non drammatico" fra le parti,[13] fungendo da organismi stabili e specializzati di supporto tecnico-informativo (più raramente gestionale), all'attività negoziale vera e propria.

---

9 G. Baglioni, Democrazia impossibile?, Il Mulino, 1995.

10 M. Colasanto, La partecipazione nell'impresa: la via italiana, relazione al convegno Cnel tenutosi a Roma il 23 aprile 1991; G. Arrigo, La partecipazione dei lavoratori nell'impresa europea, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 1, 1990.

11 Per maggiori approfondimenti sugli argomenti trattati nel paragrafo, cfr. S. Leonardi, op cit.

12 A. Perulli, I diritti di informazione, Giappichelli, 1991.

13 Cfr. l'intervento di L. Saba al convegno Isvet-Cnel del 23 aprile 1991, in Il sindacato e la partecipazione, Atti del convegno, p. 14.

In una logica di differenziazione funzionale, le commissioni paritetiche affiancano, senza la pretesa di sostituirli, i soggetti della contrattazione, che nella tradizione italiana del canale unico coincidono con gli organismi elettivi della rappresentanza (ieri i Consigli dei delegati oggi le Rsu), e la contrattazione medesima, che rimane il perno delle relazioni sindacali di secondo livello.

La storia della partecipazione all'italiana ha preso le mosse, circa un ventennio fa, dall'abbozzo di una democrazia industriale fondata sulla via contrattuale. "Fu la prima parte dei contratti nazionali che disegnava e regolava i diritti d'informazione. Per quanto generoso, quell'abbozzo è risultato poco concludente. Ha aperto una breccia nelle tradizionali prerogative manageriali. Ma non ha costruito una cultura più bilaterale delle relazioni tra le parti, tanto per l'inadeguatezza dello strumento (le parti si assediavano, ma non cooperavano), che per la persistenza di aspettative palingenetiche legate all'uso movimentista delle informazioni".[14]

Di questo processo evolutivo è figlio il noto Protocollo Iri del 1984, che coi suoi diritti di informazione/consultazione (le cui origini possono farsi risalire, quanto meno, ai rinnovi contrattuali del 1976), con le sue commissioni miste, a presenza paritetica di rappresentanti dell'azienda e del sindacato e le sue procedure di raffreddamento dei conflitti, sarà destinato a fare scuola nello sforzo di coniugare soggetti, modalità e tempi della contrattazione collettiva con quelli della collaborazione partecipativa nelle relazioni sindacali.

Il clima e gli stessi modelli negoziali sono cambiati dalla fine degli anni Ottanta, quando anche molte aziende private hanno introdotto organi di tipo partecipativo, generalmente consultivi. In particolare si sono diffuse commissioni miste, spesso paritetiche, con il compito di occuparsi di materie e aspetti, anche molto diversi, della vita aziendale (dall'organizzazione del lavoro alle mense, agli inquadramenti, alla formazione).

Successivamente, con il Protocollo sulla politica dei redditi del 23 luglio 1993, è stato introdotto un tassello prima assente nel nostro sistema: regole del gioco stabili e incentivi alla cooperazione tra le parti. Si è creato così un retroterra più favorevole al consolidamento delle prassi di partecipazione.

---

14 M. Carrieri, op. cit.

Il Protocollo viene visto da alcuni studiosi come l'elemento di demarcazione tra due periodi. In questo caso, non funge solo da demarcazione meramente temporale tra gli accordi stipulati prima del 1993 (gli enti bilaterali per la formazione vengono, infatti, istituiti con una serie di accordi intersettoriali nei primi mesi del 1993) e quelli stipulati, prevalentemente, nel 1995, ma rappresenta il punto di snodo tra due fasi caratterizzate anche da una differenziazione contenutistica rilevata dalla prassi contrattuale.

La fase post protocollo, infatti, attraverso la rinegoziazione degli accordi precedenti, segnala la volontà delle parti sociali di dare nuovo impulso agli organismi bilaterali ridefinendo le loro competenze e allargandone l'ambito operativo.

Come già detto, sebbene ci siano dei precedenti che risalgono agli anni Ottanta, in concomitanza con l'apertura della stagione dei protocolli pubblici (vedi la nascita di Chirone 2000 nel 1987), e forse anche agli anni Cinquanta (Casse edili-Formedil; grafici; artigiani), non si può contestare che sia il 1993 l'anno di grazia a partire dal quale prende concretamente vita l'esperienza degli organismi bilaterali per la formazione.

Nel 1993, prima ancora che venga stipulato il fondamentale Protocollo del 23 luglio, si susseguono a scansione quasi mensile accordi bilaterali intersettoriali fra i sindacati confederali e le maggiori associazioni datoriali. La Confindustria debutta nel mese di gennaio, seguono a febbraio le organizzazioni artigiane, che però, come vedremo, potevano già contare su una storia ricca nel campo della bilateralità; a maggio sigla il suo accordo Confapi mentre, nel mondo della cooperazione, l'accordo interconfederale è del 23 luglio 1994.

Tutti gli accordi non si limitano a fare menzione di enti o organismi bilaterali per la formazione professionale, ma ne fanno il vero "snodo operativo" (Confindustria, Cgil Cisl Uil) del nuovo sistema. Anche il legislatore tende a suffragare questo indirizzo, nel senso di riconoscere agli organismi paritetici costituiti dalle associazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale la possibilità di stipulare convenzioni con regioni e province autonome "per l'analisi e l'approfondimento delle situazioni occupazionali locali e lo svolgimento di indagini mirate ai fabbisogni di professionalità" (legge 236/93, articolo 9). Il Protocollo

del 23 luglio, nel capitolo dedicato a "occupazione giovanile e formazione", chiamerà ripetutamente in causa gli enti bilaterali, riconoscendo loro significativi poteri di indirizzo e di verifica in materia di contratti di apprendistato e di formazione e lavoro.

Le previsioni contenute nei suddetti accordi interconfederali non trovano un immediato riscontro né per quello che concerne le proposte di politica per la formazione, né per ciò che attiene alla costituzione degli enti bilaterali. Su entrambi i versanti il biennio 1994-95 passerà in modo piuttosto distratto, probabilmente a causa delle altre priorità imposte dall'agenda politica, economica e sociale (riforma del sistema pensionistico).

Occorrerà aspettare l'inizio dell'autunno del 1996 per giungere al nuovo importante accordo trilaterale del 24 settembre, noto come Patto per il lavoro, in cui le politiche per la formazione professionale trovano una trattazione di primissimo piano nell'ambito delle nuove politiche attive del lavoro. Nel Patto trovano sintesi le proposte più avanzate che erano maturate nel dibattito e negli accordi trilaterali e bilaterali degli ultimi anni. L'elemento innovativo consiste nel fatto che la formazione non debba riguardare soltanto coloro i quali si apprestano ad entrare nel mondo produttivo, ma deve poter interessare direttamente anche chi è già occupato. Gli strumenti sono quelli che consentono l'aggiornamento e la riqualificazione professionale di tutte le figure lavorative presenti nell'impresa. Attraverso la formazione continua e permanente, il Patto intende avvicinare l'Italia alle esperienze più avanzate in Europa, tese ad affermare il principio del diritto alla formazione lungo tutto l'arco della vita. Si viene così ad affermare il diritto alla formazione individuale (ex lege 236/93). In particolare si pensa di istituire congedi finalizzati alla formazione, tenendo conto del modello contrattuale delle 150 ore, seppur in veste rinnovata.

Si arriva alla legge Treu (legge 196/97), la cui efficacia, per quanto attiene l'oggetto in questione, è strettamente correlata alle disposizioni dell'articolo 17, e successive modificazioni, e del relativo regolamento di attuazione, che definisce l'articolazione del sistema di formazione continua in Italia e soprattutto rafforza il concetto di protagonismo delle parti sociali, e di conseguenza degli organismi bilaterali, nella gestione di una risorsa così importante come la formazione.

Caratteri costitutivi e finalità

L'analisi degli statuti costitutivi, la cui formale sottoscrizione in sede notarile ad opera dei rappresentanti delle maggiori associazioni datoriali e dei sindacati confederali Cgil, Cisl e Uil, rappresenta il momento in cui l'ente bilaterale viene ad esistere da un punto di vista giuridico, è particolarmente significativo ai fini della comprensione del funzionamento.

Molto brevemente vengono riportati i principali elementi.

1. In primo luogo, riguardo alla forma, essa può variare da società a responsabilità limitata, a forma consortile ex articolo 2615 cc, ad associazione senza scopo di lucro ai sensi del capo III, titolo II, libro I del codice civile e, generalmente, non distribuisce utili.

2. Gli enti bilaterali sono associazioni di associazioni: i soggetti firmatari sono sempre quelli confederali per il sindacato, quindi Cgil, Cisl e Uil, ciascuno con una propria autonomia e visibilità associativa, mentre dal lato datoriale vi sono soggetti singoli, come nel caso dell'Obn (Confindustria) e dell'Enfea (Confapi), oppure plurimi, come nel caso di CoopForm (Agci, Lega, Cci) e dell'Enba (Confartigianato, Cna, Casa, Claai).

3. Gli organi dirigenziali e amministrativi degli enti bilaterali (generalmente assemblea ordinaria e straordinaria dei soci, consiglio di amministrazione o di direzione, collegio dei revisori dei conti) sono composti secondo il principio della pariteticità, in base ad uno schema ormai molto collaudato nell'esperienza aziendale delle commissioni miste. Questo modello sconta inevitabilmente qualche ambiguità "politica" in ragione della mancanza di unità sindacale nella rappresentanza dei lavoratori e, nel caso dell'artigianato e delle cooperative, di un'analoga diversificazione anche sul versante datoriale. La durata delle cariche è generalmente triennale e rinnovabile. Il presidente, che è il rappresentante legale dell'ente, è di norma emanazione delle associazioni datoriali, mentre il suo vice lo è della parte sindacale. A livello decentrato, questo principio non trova sempre riscontro automatico, cosicché si registrano casi in cui i vertici degli enti saranno scelti seguendo il criterio convenzionale dell'alternanza fra rappresentanti datoriali e sindacali. Tutte le cariche (eccetto il presidente del collegio dei revisori) sono gratuite.

4. Seppur la convocazione degli organi direttivi spetta al presidente, per decidere e dirimere eventuali divergenze, vige la regola dell'unanimi-

tà. Tale regola, che ritroviamo pure in alcuni comitati paritetici aziendali dotati di poteri deliberanti, mira a salvaguardare l'impianto sostanzialmente consensuale che si vuole attribuire a questi organismi partecipativi. Il principio di unanimità costituisce di certo la maggiore garanzia affinché l'itinerario decisionale previsto dal sistema bilaterale rimanga ancorato al conseguimento del massimo consenso possibile. Di contro, esso comporta una inevitabile e calcolata complicazione procedurale, in cui il gioco delle parti e dei veti incrociati può arrivare ad inficiare gravemente le capacità performative (efficacia ed efficienza) del sistema fino a paralizzarla.

5. Il sistema della bilateralità è strutturalmente articolato a livello regionale e, in qualche caso, provinciale. È infatti la regione il soggetto amministrativo a cui spettano (in base alla legge 845/78) le competenze istituzionali specifiche in tema di formazione professionale. Tanto più che, nel campo delle relazioni industriali, la tendenza è sempre più quella verso una maggiore valorizzazione della dimensione territoriale della rappresentanza e della contrattazione collettiva.[15] A favorire questo indirizzo hanno recentemente contribuito diversi fattori: il riconoscimento del ruolo e dell'incidenza crescente delle piccole imprese nel tessuto produttivo nazionale; i processi di esternalizzazione e di allungamento della filiera produttiva; il modello della specializzazione flessibile e del distretto industriale; la valorizzazione del territorio come fattore produttivo, luogo di sintesi di saperi sedimentati e di reti relazionali in grado oggi di attivare le migliori risposte adattive ai nuovi mercati globali.

A tal riguardo l'enfasi con cui le nuove politiche attive del lavoro assumono la concertazione decentrata, come nel caso italiano dei patti territoriali, dei contratti d'area e della contrattazione territoriale, sono il segno che più caratterizza l'attuale stagione delle relazioni sindacali.

In questo scenario, l'intento del legislatore e delle parti sociali è stato infatti quello di affidare a un sistema flessibile e vicino alle specificità territoriali il governo e la gestione della formazione professionale iniziale e continua, con conseguente attribuzione di ampia autonomia agli organi di governo regionali preposti alla formazione.

---

15 Cfr. A. Accornero, Relazioni industriali e piccola impresa, in "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", 1997; L. Bellardi, Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni, in "Lavoro Informazione", n. 1, 1997, p. 17 ss.; Autori vari, La contrattazione decentrata in Italia, Franco Angeli, 1998.

Di particolare rilevanza è la constatazione che tutti gli atti costitutivi degli enti bilaterali nazionali (ad eccezione di Chirone) - politici, contrattuali e statutari - prevedono l'istituzione di enti bilaterali regionali, aventi il compito di dare una articolazione territoriale più efficace alle funzioni assunte dagli organismi centrali, a cui spetteranno funzioni di impulso e di coordinamento.

In realtà attualmente siamo di fronte a differenze regionali e settoriali molto significative, che attestano l'eterogeneità degli itinerari con cui, nei diversi ambiti in cui sono previsti, è stata avviata e poi implementata l'esperienza degli enti bilaterali.

Quello delle imprese artigiane è il sistema in cui da più tempo esiste una tradizione di partenariato sociale, con una collaudata rete di enti bilaterali regionali e locali. Questi hanno assunto una pluralità di ruoli e di funzioni: da quelle "storiche" della mutualità, dell'assistenza e della previdenza sociale (vedi la tradizione delle casse edili o dei grafici), sino a quelle più recenti e tipicamente distrettuali dei servizi alle aziende e dell'assistenza contrattuale, della formazione professionale, della prevenzione nel campo della sicurezza e dell'ambiente. Il finanziamento di questa ampia e articolata rete territoriale di organismi bilaterali è principalmente alimentato da fondi finanziati dalle imprese e, in alcuni casi, anche dai dipendenti.

Da questo punto di vista, in ragione delle specificità storiche e settoriali dell'artigianato, del suo modello di partenariato sociale, si può dire che l'articolazione su due livelli previsto con l'istituzione dell'Enba recepisce un modello organizzativo ascendente, in cui la struttura nazionale rappresenta l'ente esponenziale di organismi regionali preesistenti e già attivi nel campo della formazione professionale, oltre che in quello assicurativo e mutualistico.

Nell'ambito di Confindustria (e non solo) si può invece constatare l'impianto discendente con cui, in questo caso, si è dato vita a un sistema bilaterale di rapporti fra centro e periferia, con un Obn che oltre a svolgere compiti di coordinamento, come previsto dagli accordi, si è rivelato decisivo nel determinare la nascita degli enti regionali bilaterali.

Infine, il panorama italiano della bilateralità e della formazione professionale, alla stregua di quello sindacale e contrattuale, riflette abbastanza fedelmente il grave divario che affligge lo sviluppo economico e sociale del nostro paese. Ove, a fronte di regioni settentrionali con il ruo-

lo del partenariato sociale storicamente più forte ha determinato modelli sociali più polarizzati e conflittuali sotto il profilo delle relazioni industriali, si contrappongono le regioni meridionali ove la mancanza di un vero sistema industriale, la debolezza dei corpi sociali intermedi e delle grandi associazioni della rappresentanza sociale, il carattere marginale ricoperto dalla contrattazione decentrata, hanno contribuito a rendere il Mezzogiorno un contesto ambientale poco favorevole allo sviluppo di solide strutture produttive e, con esso, la creazione di relazioni industriali avanzate.

4. A partire da quanto premesso nei paragrafi precedenti, e in particolar modo dal breve excursus degli statuti degli enti bilaterali nazionali, è utile analizzare quanto emerge dall'analisi empirica di quanto realmente si sta facendo sul campo. Nelle pagine seguenti si procederà quindi alla descrizione dei principali risultati della ricerca svolta dal Cesos nell'ambito del progetto di Chirone 2000.[16]

La prima evidenza che emerge è sicuramente che il fenomeno indagato è ancora relativamente "giovane", sia nel senso che la maggior parte delle esperienze oggetto di analisi hanno cominciato a svilupparsi negli ultimi anni; sia nel senso che molte di queste esperienze sono ancora alla ricerca di una più precisa modalità di definizione e di realizzazione dei propri obiettivi.

Le attività intraprese, per quanto concerne il settore della formazione, sono molteplici, ma se si va ad analizzare quelle con una valenza comune ne troviamo fondamentalmente due: l'attivazione (diretta o indiretta) di corsi di formazione aventi per obiettivo l'adeguamento alla normativa concernente la sicurezza sui luoghi di lavoro; l'analisi dei fabbisogni formativi, volti a identificare tempestivamente i nuovi profili professionali e le competenze specifiche che occorreranno sul mercato del lavoro nazionale.

16 La ricerca empirica si è concentrata su uno specifico "segmento" di questo complesso fenomeno degli enti bilaterali: quello del livello regionale. La metodologia utilizzata è quella delle "analisi di caso" che se, da un lato, permette un approfondimento di alcune situazioni ritenute significative, dall'altro, molto spesso (e qui siamo in questa condizione) non autorizza una generalizzazione dei risultati sull'intero universo del fenomeno organizzativo esaminato. Ciononostante i dati permettono di capire quali sono i punti di forza e di debolezza delle realtà esaminate nel tentativo di individuare quelle che vengono considerate le cosiddette "buone pratiche".

Quest'ultimo rappresenta un aspetto decisivo degli enti bilaterali e generalmente si tratta dell'avvio di iniziative per giungere a una soddisfacente e sistematica rilevazione dei bisogni formativi, al fine di orientare in modo conforme le attività formative programmate dal sistema della formazione professionale. Il progetto di fattibilità per l'analisi dei fabbisogni formativi siglato in ambito Confindustria propone, fra l'altro, di "costituire un sistema di rilevazione permanente e periodicamente capace di fornire alle istituzioni centrali e locali informazioni attendibili e gestibili circa i fabbisogni di formazione". Si parla di "un sistema a rete" per "monitorare" al fine di una "più efficace programmazione nazionale e regionale".

Promosso dall'Obn (Confindustria, Cgil Cisl Uil), esso ambisce a far "giocare d'anticipo" la formazione: "Il problema non è di fotografare la realtà, quanto di prefigurare realisticamente il futuro più auspicabile". La realizzazione del progetto dovrebbe condurre a una pluralità di esiti virtuosi:

a. rispondere alla domanda "quali figure formare" e definire l'anagrafe dei nuovi sistemi professionali e delle tendenze in atto;

b. rispondere alla domanda "con quali competenze" e quindi descrivere i nuovi scenari previsionali della professionalità.

Tutto ciò dovrebbe servire inoltre a creare "archetipi delle modalità formative" e a consolidare una rete informativa interattiva fra l'Obn e gli enti bilaterali regionali la cui nascita e diffusione è recentissima e interamente correlata al conseguimento degli obiettivi appena esposti.

Nell'accordo Confapi e in quello cooperativo il riferimento attiene alle "nuove professionalità richieste dall'innovazione tecnologica" nell'ambito specifico delle piccole e medie imprese e delle cooperative. Nell'accordo dell'artigianato le parti dichiarano di impegnarsi "nella definizione di un organismo composto da istituzioni e parti sociali, che possa anche avvalersi del ruolo tecnico dell'Isfol, per l'individuazione dei criteri di standardizzazione, di certificazione, di valutazione".

Agli inizi del 1997 il ministero del Lavoro ha approvato anche il progetto presentato dall'Enba e intitolato "Indagine nazionale sui bisogni formativi nell'artigianato".

I motivi che possono spiegare la nascita e il successivo consolidamento di queste esperienze sono fondamentalmente tre:

1. In primo luogo, l'importanza della storia delle relazioni industriali locali. Si nota infatti, da un lato, che una spinta alla nascita di queste esperienze è certamente individuabile nella presenza di "buone" relazioni sindacali che rappresentano un fattore facilitante la costruzione di strumenti permanenti di tipo partecipativo; dall'altro si osserva che il funzionamento organizzativo concreto di questi organismi risente, in modo abbastanza significativo, delle caratteristiche dei soggetti sindacali e imprenditoriali impegnati nelle diverse realtà.

2. In secondo luogo, il carattere discendente di cui si è parlato poco sopra, detto in altri termini la firma di accordi nazionali che prevedevano la costituzione degli enti bilaterali ha certamente indotto alcune realtà regionali - che non presentavano situazioni locali fortemente interessate a muoversi in una logica partecipativa - ad adeguare la propria azione rispetto a quella nazionale. Normalmente questo fattore è direttamente correlato anche al livello di formalizzazione con il quale l'organismo opera. Al contrario di altri che nascono da movimento "spontaneistico" che successivamente stentano a strutturarsi e formalizzarsi.

3. Infine, e forse questo è l'elemento che più di altri è in grado di fornire una interpretazione più vicina alla realtà composita di queste esperienze, hanno giocato un ruolo determinante l'assenza/presenza di "leadership locali" (o di parte sindacale, o di parte imprenditoriale, o di persone/strutture con una forte legittimazione tecnica) in grado di trascinare le "macchine organizzative" delle diverse parti sociali su un terreno - quello, in sostanza della formazione congiunta - con un ancora scarso diritto di cittadinanza nel panorama delle relazioni sindacali italiane.[17]

Il filo della diversità si dipana anche rispetto al funzionamento e all'operatività quotidiana di questi enti ascrivibile anche a una non ancora precisa identificazione della mission o, se si vuole, dell'obiettivo fondamentale. Si trovano quindi realtà che non solo forniscono servizi diversi, ma che percepiscono il loro lavoro in modo differente. Per esempio, per alcuni, lavorare in questi enti è la prosecuzione del "lavoro di rappresentanza" di certi tipi di interesse attraverso altri strumenti; per altri è l'inserimento in comunità professionali (per esempio quella dei formatori e/o consulenti) con tutte le conseguenze che tali scelte implicano nei rapporti con le organizzazioni sindacali.

17 M. Carcano, Lineamenti per l'interpretazione dei risultati empirici, in Autori vari, La risorsa formazione..., cit.

Un ulteriore elemento di differenziazione si riscontra quando si tenta di analizzare la incerta definizione della "natura" degli enti oggetto di studio.

Innanzitutto si riscontra che, nei fatti, si possono individuare una pluralità di funzioni esercitate da questi enti. Ne riportiamo alcune:

a. la funzione di promozione e di coordinamento dei servizi e dei sistemi di formazione, nel senso che a fronte di una mancanza di un certo tipo di servizi questi organismi bilaterali svolgono prevalentemente attività tese a fare in modo che ci possa essere, anche in quel determinato territorio, l'opportunità di potere usufruire di certi "beni" e renderli accessibili al maggior numero di soggetti;[18]

b. la funzione di gestione diretta di servizi, nella accezione di enti che concretamente erogano servizi al cliente finale. Può così avvenire, come per esempio nel settore della cooperazione, che esistono organismi dedicati alla formazione che vengono "vissuti" dal sistema delle imprese aderenti come dei "doppioni organizzativi" o come veri e propri "concorrenti";[19]

c. la funzione di pressione o, con un termine più tecnico, di "lobbying" nel momento in cui si deve decidere l'allocazione delle risorse finanziarie fra i diversi progetti presentati dagli organismi operanti, ad esempio, nel settore della formazione professionale. In questo caso si deve tenere conto del profondo insediamento economico-sociale che certamente caratterizza le organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori operanti nel nostro paese;

---

18 "[...] l'ente bilaterale [regionale Piemonte] è una struttura di supporto alle parti sociali, che organizza, prepara, promuove, discute, avalla, si rapporta con gli enti pubblici per quanto di loro competenza, senza configurarsi come una società di servizi" (cfr. R. Botticelli , L'organismo paritetico regionale del Piemonte per la formazione professionale, in Autori vari, La risorsa formazione..., cit.

19 La decisione da parte degli enti di posizionarsi sul primo punto anziché sul secondo ha rappresentato in tutti i casi un elemento costante di discussione tra le parti. Tra coloro che hanno scelto di non coinvolgersi nella gestione diretta dei servizi che erogano, le motivazioni sono piuttosto diverse: alcuni non hanno voluto "concorrere" con strutture, come nel caso della gestione della formazione, già presenti in seno alle rispettive organizzazioni di appartenenza; altri, invece, ne hanno fatto quasi un principio di "etica degli affari", ossia non si è ritenuto corretto che coloro che firmavano gli accordi e promuovevano le azioni fossero poi coinvolti direttamente nel processo di erogazione.

d. la funzione certificatoria rispetto alla qualità di certi tipi di servizi e/o alla possibilità di certi enti di operare su particolari mercati. Un esempio può essere quello della definizione dei contenuti e delle prassi dei contratti di formazione e lavoro (e, potenzialmente, dell'apprendistato), in quanto, in questo ambito, si stanno sviluppando intenzionalità e/o esperienze tese a dare agli organismi bilaterali una funzione che potremmo anche chiamare di "regolazione" del mercato del lavoro.

In secondo luogo, come abbiamo già in parte ricordato, questi enti erogano, nei fatti, una pluralità di servizi; siamo quindi in presenza di una realtà organizzativa "pluri-prodotto". Come anticipato precedentemente, si può distinguere fra servizi che potremmo chiamare di tipo "mutualistico-integrativo" e servizi relativi alla "formazione e al mercato del lavoro".

I primi, quelli mutualistico-integrativi, si rendono evidenti attraverso, soprattutto, interventi di sostegno al reddito dei lavoratori (una specie di cassa integrazione gestita dagli enti bilaterali) e di sostegno all'innovazione tecnologica e organizzativa dell'impresa e sono, in sostanza, attraverso l'alimentazione di fondi finanziati dalle imprese (e in alcuni casi anche dai dipendenti delle imprese) e l'erogazione di provvidenze alle imprese (e in molti casi anche ai dipendenti), una versione "artigiana" del sistema di welfare. Infatti, l'estensione della tutela a casi di interruzione del lavoro per crisi o calamità naturali supplisce al mancato allargamento della normativa sulla cassa integrazione guadagni alle imprese minori. Questi servizi, quindi, si presentano come dei tentativi di intervenire, a livello locale, sulla crisi dello Stato centrale.

I secondi, quelli formativi e legati alla gestione del mercato del lavoro, si presentano come un tentativo di fornire dei "servizi reali" alle imprese e ai lavoratori ma, indubbiamente, sono inseriti in un mercato più concorrenziale e, da questo punto di vista, risulta molto più complesso trovare un giusto "posizionamento strategico".[20]

20 M. Carcano, op. cit.

Anche se negli ultimi anni, soprattutto per quanto riguarda gli enti bilaterali dell'artigianato, agli interventi a sostegno diretto o indiretto del reddito si sono accompagnati altri interventi come quelli della formazione professionale e di sostegno all'adeguamento alla normativa comunitaria in campo di sicurezza sul luogo di lavoro. Questo fenomeno è talmente significativo da portare alcuni studiosi a parlare di un passaggio dal modello mutualistico/assicurativo degli enti bilaterali nel settore artigiano, ormai acquisito, ad un ruolo sempre più di coordinamento, ossia di interfaccia, di creazione del dialogo interorganizzativo, di erogazione di quei servizi di tipo evolutivo che rappresentano la principale esigenza della nuova fase di sviluppo industriale e artigianale. Accomunando così molto più che in precedenza questi organismi bilaterali a tutti gli altri.

Un'ulteriore ragione, da non sottovalutare, per dare una spiegazione convincente sull'"incertezza di ruolo" di questi organismi, va ricercata nella natura di questo tipo di enti o, se si vuole, nella particolare forma partecipativa che in essi si può individuare.

In effetti, dai risultati empirici sembrano emergere due "modi" molto diversi di concepire queste organizzazioni. C'è chi ritiene che debbano essere prevalentemente "luoghi di sperimentazione partecipativa" e quindi più che ai contenuti dell'esperienza è attento a cogliere gli elementi di processo o di metodo che caratterizzano o dovrebbero caratterizzare l'esperienza. C'è, invece, chi sottolinea con maggiore enfasi l'aspetto "produttivo" di queste organizzazioni e, conseguentemente, ritiene questi enti strumenti, più idonei di altri, per erogare servizi più efficaci alle imprese e ai lavoratori.

Questi enti, lo abbiamo già ricordato, rappresentano una particolare forma di partecipazione. Utilizzando alcune categorie metodologiche mutuate da Guido Baglioni possiamo affermare che ci troviamo in presenza di una particolare forma di "cogestione" dentro un processo di concertazione e di partecipazione collaborativa. La forma "cogestita" è rinvenibile, almeno nella maggior parte dei casi, nel fatto che i rappresentanti dei lavoratori e quelli degli imprenditori sono in numero uguale e, soprattutto, sono pienamente coinvolti nelle scelte strategiche dell'organizzazione. Siamo quindi oltre le tematiche classiche delle relazioni industriali e verso "sentieri" non ancora sufficientemente esplorati dalle parti sociali.[21]

21 M. Carcano, op. cit.

Punti di forza e di debolezza delle esperienze svolte

Ci sembra utile, ai fini di poter disporre di un quadro generale sulle esperienze esaminate, applicare uno schema descrittivo in grado di individuare e distinguere i cosiddetti punti di forza e di debolezza o, se si vuole, i fattori facilitanti e ostacolanti il "successo" di queste realtà.

Tra i punti di forza è importante considerare:

a. la tradizione organizzativa-partecipativa locale che certamente è un fattore che non solo aiuta la nascita di queste esperienze ma, soprattutto, serve per consolidarle e agisce anche come strumento utile per superare momenti di difficoltà;

b. la capacità effettiva di erogare o di promuovere servizi significativi per quei determinati contesti territoriali. In particolare risultano importanti quei servizi (come la formazione per i contratti di formazione e lavoro o l'analisi dei fabbisogni formativi locali; integrazione al reddito nel settore dell'artigianato) che rispondono, potremmo dire, a bisogni di "prima necessità";

c. la pariteticità nella composizione degli enti è sicuramente un elemento di vantaggio competitivo rispetto ad altre strutture (che potrebbero avere caratteristiche equivalenti) dovute proprio alle opportunità di accesso a fonti dirette; inoltre garantisce, su materie delicate come la formazione e il mercato del lavoro, una maggiore probabilità di ottenere consenso e coesione sociale;

d. la capacità di passare da una logica organizzativa basata quasi esclusivamente sulla relazione centro-periferia, ad una logica organizzativa "di rete". Nelle realtà dove il sistema di relazioni ha superato logiche prevalentemente gerarchiche per aprirsi ad ottiche di tipo più professionale, si sono manifestati effetti positivi anche sul piano della qualità dei servizi erogati.

Tra i punti di debolezza vanno segnalati:

a. la difficoltà a identificare la propria "mission" e di conseguenza ad attivare dei processi per renderla operativa, ha avuto spesso conseguenze negative sia in termini di spreco di risorse, sia relativamente alla indifferenziazione delle competenze professionali che devono

essere agite in questi contesti organizzativi, facendo sì che alle "buone intenzioni" spesso non è seguita una reale operatività;

b. la presenza di una certa "distanza" fra le intenzionalità ideologiche e la preparazione professionale della leadership degli enti e i rappresentati, siano essi imprese o lavoratori. Questo elemento (che va fatto risalire alla più generale problematica della rappresentatività) genera, da un lato, una tendenza all'auto-referenzialità, dall'altro, non permette di intervenire con efficacia sui lenti processi di mutamento culturale che certamente devono caratterizzare il comportamento dei lavoratori e delle imprese sulle tematiche partecipative;[22]

c. la difficoltà, per il sistema delle parti sociali, di fare chiare scelte (o trovare compromessi virtuosi) tra la bilateralità e la trilateralità.

Vi sono infine tratti che possono rappresentare punti di forza o di debolezza a seconda di come si caratterizzano nei diversi contesti locali in termini di vincoli o opportunità.

a. L'atteggiamento "più volontaristico che professionale" sui meccanismi operativi idonei a gestire le risorse umane e finanziarie. Una prima grande differenza, sul piano della quantità delle risorse umane disponibili e, soprattutto, sul piano delle disponibilità finanziarie, è ravvisabile fra gli enti promossi dal settore dell'artigianato e, in parte, quelli del turismo, e gli altri. Nell'artigianato ci troviamo in presenza di strutture storicamente formalizzate e organizzate di una certa consistenza che presentano, quindi, i tipici problemi presenti in ogni organizzazione; negli altri settori la presenza organizzativa è piuttosto labile e questo rappresenta, spesso, più un punto di debolezza che non di forza. Questo è dato da diversi elementi, come ad esempio il fatto di non avere attivato delle fonti di autofinanziamento adeguate, oppure l'informalità con i quali alcuni enti sono nati non hanno facilitato l'individuazione di ruoli definiti. In quest'ultimo caso è interessante, dal punto di vista della natura partecipativa di questi enti, osservare come, delle volte, questi organismi utilizzino, non solo risorse umane proprie, ma anche personale presente nelle associazioni imprenditoriali, con i problemi di autonomia e identità dell'organizzazione che tale prassi può comportare.

22 M. Carcano, op. cit.

b. I "processi decisionali". Questo fattore organizzativo viene normalmente considerato un meccanismo operativo in grado di dare più o meno fluidità ai flussi organizzativi. In realtà, esso rappresenta effettivamente un elemento significativo del sistema gestionale, ma frequentemente per i "partecipanti" a questo tipo di organizzazioni ha anche e, forse, più importanti significati. "Emerge infatti che "decidere", in queste organizzazioni, vuol dire, spesso, rinnovare il "patto istituzionale" che tiene legati i diversi attori sociali e quindi siamo in presenza di un "surplus" di investimento affettivo che spesso è un elemento di disturbo per i processi decisionali quotidiani. Se consideriamo questo quadro di riferimento, possiamo anche capire la forte presenza, sia formale che sostanziale, di processi decisionali che privilegiano la "logica dell'unanimità" piuttosto che quella della maggioranza".[23]

5. È superfluo ribadire che l'oggetto in questione è attualmente in una fase di avviamento e di consolidamento delle esperienze, di conseguenza non è facile prevederne, ad oggi, il livello di successo o non. Certo è che essi rappresentano un momento di rottura rispetto al passato e, per la loro natura paritetica, una opportunità per le parti sociali che si troverebbero in una posizione di privilegio.

I cambiamenti in atto in ambito organizzativo e nel mercato del lavoro incidono inequivocabilmente sulle condizioni oggettive e soggettive dell'azione e dell'organizzazione sindacale, così come avevamo imparato a conoscerle nel corso di questo secolo.

Le grandi associazioni delle parti sociali, che del vecchio modello sono stati principali interpreti, incontrano oggi serie difficoltà ad intercettare le nuove tipologie professionali e a identificarne i bisogni di rappresentanza collettiva, quando si dibatte spesso sulla valenza sempre più individuale della fruizione della formazione e addirittura della rappresentanza degli interessi. Ai sindacati che devono preoccuparsi del deficit rappresentativo e organizzativo del variegato universo della parasubordinazione e delle "nuove identità del lavoro", si accompagna la difficoltà delle organizzazioni datoriali a far fronte alla crescente insofferenza di molti imprenditori verso ogni forma di delega associativa.

23 M. Carcano, op. cit.

Da questo punto di vista, la natura e le funzioni degli enti bilaterali attestano un principio di metamorfosi delle grandi associazioni, che da interpreti del conflitto sociale e soggetti della rappresentanza degli interessi si mutano in erogatori di servizio secondo la logica del partenariato e della bilateralità.[24]

Non si possono sottovalutare le diffidenze che provengono anche dal campo delle associazioni, che degli enti bilaterali sono poi i soci fondatori e gli azionisti di riferimento. Le tensioni maggiori si possono profilare a causa della concorrenza che gli enti verrebbero ad esercitare sul terreno dell'erogazione di servizi, che costituisce l'ambito vocazionale, se non proprio la stessa ragion d'essere, delle associazioni.[25]

È evidente che le esperienze svolte nell'ambito degli enti bilaterali "intervengono su alcuni fondamentali "beni" che, se sviluppati in una logica di apprendimento organizzativo, possono diventare un patrimonio comune per aumentare l'efficacia e l'efficienza delle relazioni industriali e delle organizzazioni: la sperimentazione della "fiducia" fra le parti di una organizzazione, l'abitudine a "cooperare" per il raggiungimento di taluni obiettivi, la consapevolezza dell'esistenza di "benefici condivisi" che portano un valore aggiunto ai diversi attori organizzativi. Inoltre, di sicuro successo sarebbe ancorare e/o trovare forme di collaborazione fra questi enti e le nuove forme di "programmazione negoziata" come i patti territoriali e i contratti d'area".[26]

Gli enti bilaterali dovranno affrontare nel prossimo futuro delle questioni estremamente rilevanti quanto delicate che, se affrontate in un'ottica comune, potrebbero rivelarsi estremamente qualificanti per il loro successivo sviluppo.

In primo luogo, devono decidere se essere broker di informazione strategica, con funzioni di coordinamento e promozione, o se dovono essere gestori/erogatori di servizi in condizione di concorrenza.[27]

---

24 S. Leonardi, op. cit.

25 P. Perulli, C. Sabel, Rappresentanza del lavoro autonomo e coordinamento economico. Il caso degli enti bilaterali dell'artigianato, in S. Bologna, A. Fumagalli (a cura di), Il lavoro autonomo di seconda generazione, Feltrinelli, 1997, p. 261.

26 M. Carcano, op. cit.

27 P. Perulli, C. Sabel, op. cit.

In secondo luogo, gli enti bilaterali (e le parti sociali che li costituiscono) devono chiarire se hanno la cultura gestionale e le competenze tecniche sufficienti, in ambito concertativo, per concorrere alla delineazione e alla definizione di standard in una logica di sistema nazionale. Ovvero, il contributo degli enti bilaterali alla definizione di un sistema nazionale di analisi dei fabbisogni formativi o ancora di un sistema di certificazione degli apprendimenti, o di azioni tese alla definizione di piani formativi individuali può rappresentare la garanzia per l'attuazione dei principi europei di trasparenza delle qualifiche, di mobilità della manodopera, di certificazione delle competenze e di riconoscimento dei crediti formativi attraverso una logica condivisa dai maggiori rappresentanti che si troveranno a gestire da protagonisti questi sistemi oggi così frammentati e poco omogenei.

GLI ATTORI SOCIALI

Le organizzazioni imprenditoriali

1. C'è un dato importante da registrare nello svolgersi delle relazioni industriali nel corso del 1998, per quanto si riferisce alla politica delle associazioni degli imprenditori, ma a sorpresa, non viene da comportamenti di queste ultime, ma del governo. E in particolare del governo presieduto da Massimo D'Alema, che in ottobre ha sostituito Romano Prodi, disarcionato dall'improvvida (soprattutto per essa) decisione di Rifondazione comunista di lasciare la maggioranza, ma allo stesso tempo anche il palcoscenico della politica, costretta così in un cono d'ombra dal quale non sembra destinata a uscire velocemente. Il governo D'Alema, infatti, non solo è stato determinante nel condurre tutti a fine 1998 alla firma del patto sociale sull'occupazione, poi chiamato da tutti il Patto di Natale, ma ha sovvertito alcune regole delle relazioni industriali perché dichiaratamente ha cercato, e in parte ottenuto, un allargamento del fronte delle parti sociali. Non è stato un colpo di testa, ma il risultato di una strategia pensata con molta attenzione. Fin dal suo insediamento, D'Alema, ha infatti avvertito che avrebbe sì assicurato fedeltà al metodo della concertazione e avrebbe continuato l'azione di Prodi per la messa a punto di un patto sociale che dopo cinque anni dall'accordo del luglio 1993 fosse in grado di rimettere ordine nelle relazioni industriali, prendendo atto delle (leggere) disfunzioni verificatesi, ma lo avrebbe fatto, appunto, allargando il tavolo del confronto. "Commercianti, artigiani, piccole imprese, agricoltori, sindacati autonomi", disse, "devono partecipare tutti pienamente a questa costruzione, perché tutti sono importanti nella società e nell'economia, ma soprattutto per-

ché ciascuno deve assumersi le proprie responsabilità, ricevendo così onori, ma rilevando i conseguenti oneri".

Una decisione importante, alla quale il presidente del Consiglio non è venuto mai meno per tutto lo svolgimento del negoziato, durato peraltro assai poco tempo. D'Alema ha sempre avuto un particolare atteggiamento di attenzione verso queste associazioni, che hanno risposto molto positivamente, lusingate da un protagonismo al quale non erano abituate. E nella conclusione dell'accordo una parte delle risorse che erano state messe fin dall'inizio sul tavolo dal governo, sono state dirette anche verso questi settori. Non è stato quindi solo il bel gesto di ricevere a Palazzo Chigi o al ministero del Lavoro prima i vertici dei commercianti e degli artigiani e poi quelli della Confindustria, come pure si è fatto, è stato anche un far partecipare queste categorie alla divisione della torta.

D'Alema non lo ha fatto per equità sociale, sia chiaro. Lo ha fatto per preciso calcolo politico, lo stesso che gli ha poi dettato altre mosse, tutte rilevanti in questo scorcio di anno. La sensazione precisa del presidente del Consiglio, anzi del leader dei Democratici di sinistra, perché sempre in quanto tale ha ragionato, è stata infatti quella di cercare di sfondare verso il centro dell'elettorato, nel ceto medio, nella piccola borghesia, da sempre, politicamente parlando, il ventre molle del paese. Si è reso conto che il loro voto serviva alla sinistra, che altrimenti non avrebbe mai potuto ottenere stabilmente la maggioranza dei voti, condizione ineludibile per governare in tempi di possibile maggioritario. E si è reso conto che per ottenere questo risultato doveva sacrificare il rapporto esclusivo che i governi via via hanno sempre avuto con la Confindustria e anche con i sindacati confederali. Perché quel ceto medio era rappresentato anche e sostanzialmente dalla Confcommercio, dalla Confartigianato, dalla Confapi e dai sindacati autonomi. Non un ribaltamento di alleanze, sia chiaro, perché altrimenti si sarebbe rischiata una nuova Caporetto, ma certo un allargamento di attenzioni, per far capire a quelle categorie che avevano, agli occhi del governo e della sinistra, la stessa dignità, lo stesso peso della Confindustria e di Cgil, Cisl e Uil.

Non è stato del resto questo un gesto isolato, perché allo stesso modo è possibile spiegare anche altri atteggiamenti e decisioni del presidente del Consiglio. Per esempio, la polemica con la Cgil sullo Statu-

to dei lavoratori, laddove D'Alema ha sostenuto la possibilità di allargare le maglie dello Statuto, concedendo una franchigia di qualche anno nell'applicazione delle regole dello Statuto alle piccole imprese che accettavano di crescere oltre le quindici unità di dipendenti. La Cgil ha avuto facile gioco nel respingere la proposta, con grande favore di pubblica opinione, ricordando come sarebbero stati annullati in questo modo i diritti di sindacalizzazione e di giusta causa nei casi di licenziamento, in quanto tali irrinunciabili per quello che significano in termini di dignità ed equità sociale, attenendo a libertà costituzionalmente difese. Ma in realtà D'Alema era interessato solo a inviare un messaggio nitido ai piccoli imprenditori, numero sterminato rispetto ai medi e grandi, appunto di attenzione alle loro necessità. Un modo per dire loro che la sinistra, volendo e valendone la pena, era capace anche di rimettere in discussione diritti importanti e generalizzati per andare incontro alle loro necessità. E ancora, ma si esce decisamente dal periodo preso in esame, questa interpretazione vale anche per l'apparentemente incauto giudizio positivo espresso da D'Alema nei confronti del gruppo di imprenditori riunitosi attorno a Roberto Colaninno, amministratore delegato di Olivetti, per cercare nei primi mesi del 1999 di formulare un'offerta di pubblico acquisto nei confronti di Telecom. D'Alema lodò subito il coraggio di quel gruppo di imprenditori: qualcuno disse che avrebbe fatto meglio ad attendere il responso del mercato prima di pronunciarsi in maniera così netta. Ma in realtà il presidente del Consiglio aveva, o sembrava avere, l'obiettivo di far capire che nemmeno gli equilibri della grande impresa e della grande finanza dovevano ormai ritenersi immobili, che tutto era possibile, naturalmente con l'ombrello e la fiducia della sinistra o di una certa sinistra.

Confindustria e sindacati confederali non hanno gradito molto questa novità, questo tavolo allungato, hanno protestato, soprattutto la Confindustria ha fatto rilevare che la gran parte dei propri associati sono piccoli e piccolissimi, per cui sbandierare questa diversa attenzione era poco significativo, ma è servito a poco, perché il messaggio era mediatico e come tale doveva essere letto. È stato anche fatto notare a D'Alema che in realtà non si doveva riparare ad alcun torto perpetrato in passato, perché non c'è mai stata alcuna esclusione, dato che in realtà ciascuno ha sempre pesato per il protagonismo che è riuscito a esprime-

re: ma anche questo non era un problema che poteva interessare il presidente del Consiglio, il cui obiettivo restava sempre solo quello di mandare un trasparente messaggio politico.

2. Questo appare il dato di maggiore novità, nello svolgersi delle relazioni industriali nel corso dell'anno, almeno per quanto si riferisce alle organizzazioni imprenditoriali, ma gli argomenti di dibattito nel corso del 1998 sono stati molti e tutti interessanti. A cominciare dal duello, lungo e tutto compreso non risolto, delle 35 ore, per proseguire con la preparazione della stagione contrattuale, che ha vissuto con il rinnovo del contratto dei chimici momenti di aspra tensione anche nel fronte imprenditoriale, per finire naturalmente, con la discussione e poi la conclusione del patto sociale di Natale. Questo, è bene dirlo subito, è stato certamente importante, ma non determinante, perché in realtà non è stato in grado di rinnovare le regole della contrattazione, dal momento che governo e parti sociali si sono in pratica arresi di fronte alle difficoltà, ai veti incrociati e, forse per la fretta di trovare l'accodo generale entro la data indicata, appunto il Natale, hanno lasciato a metà il compito. E in tal modo hanno posto un pesante fardello sulle spalle dei metalmeccanici, che, impegnati proprio dagli ultimi mesi dell'anno nel rinnovo del loro contratto, si sono poi trovati in qualche difficoltà.

Il primo impegno per tutti nel gennaio del 1998 è proprio quello delle 35 ore, uscite dal cappello di Rifondazione comunista come prezzo per la soluzione indolore della crisi politica. A inizio anno le posizioni sono già chiare. Gli imprenditori sono ferocemente contrari, il sindacato è diviso. La Cisl si rende conto del peso che rappresenterebbe la riduzione d'orario. La Cgil invece, attenta a non lasciare spazi a Rifondazione comunista, non è disposta a rinunciare a una riduzione degli oneri di lavoro. La Confindustria, per chiarire immediatamente la posta in gioco, avverte tutti che la vera alternativa alle 35 ore sono i prossimi rinnovi dei contratti di lavoro, che non potrebbero avere alcun contenuto salariale, dato che in caso di riduzione dell'orario, quest'operazione assorbirebbe tutte le risorse disponibili. L'indicazione spaventa i sindacalisti. Sergio Cofferati osserva che forse, diluendo la riduzione in due contratti, i costi potrebbero essere assorbiti senza grande onere per i salari, ma non convince Giorgio Fossa.

Il tempo non gioca a favore perché l'intesa con Rifondazione im-

pegna a trovare una soluzione entro gennaio. Prodi cerca di cavarsela istituendo a fine gennaio una commissione con il compito di studiare il problema. La proposta viene accettata da tutti, perché non fa male, ma intanto nelle file imprenditoriali prende corpo una suggestione. Andrea Pininfarina, il presidente di Federmeccanica, afferma infatti ai primi di febbraio che, se mai si dovesse arrivare a una legge, gli imprenditori potrebbero sempre rispondere con una campagna referendaria che respinga la legge. Prodi è in imbarazzo, afferma che comunque i patti verranno rispettati, ma accusa il colpo. È evidente infatti che ricorrere a un referendum per combattere un provvedimento voluto dal governo significherebbe affossare la concertazione.

La posta in gioco, del resto, è proprio la concertazione e per questo la Confindustria, quando le parti sociali vengono convocate a Palazzo Chigi per discutere di questa prossima legge, non ricusa il confronto. Giorgio Fossa però rilancia la posta chiedendo che si ampli la portata del possibile dialogo. "Siamo disposti", afferma, "a discutere delle 35 ore, ma solo se parallelamente si inizia a discutere anche di flessibilità, dell'insieme delle relazioni industriali, di orario annuo, di Mezzogiorno, più in generale di occupazione". Il sindacato teme una trappola. Ha paura che parlando di relazioni industriali il discorso cada sull'assetto contrattuale e l'occasione venga colta dagli industriali, o da alcuni industriali, per rimettere in discussione i due livelli di contrattazione sanciti dall'accordo del 1993. Gli imprenditori negano che sia questo il loro intendimento, ma poco dopo è sempre Pininfarina, il presidente di Federmeccanica, ad attaccare il principio del doppio livello di contrattazione, che a suo avviso è poco praticabile dato che, afferma, il costo del lavoro in questi anni è salito molto più dell'inflazione programmata, almeno nelle imprese metalmeccaniche. Il governo passerebbe la mano, ma è costretto a dare una risposta a Fossa e, dopo qualche settimana, respinge la sua richiesta, nega l'ampliamento di temi, considerandolo indebito. La reazione degli imprenditori è immediata, rompono platealmente il dialogo con Prodi. "Avevamo chiesto di discutere a trecentosessanta gradi i problemi del paese", dice Fossa lasciando Palazzo Chigi, "l'occupazione, la produzione, il sistema imprenditoriale, il sistema Italia, ci hanno proposto di calendarizzare riunioni in cui dibattere solo delle 35 ore. A questo punto abbiamo salutato".

La situazione è difficile e sempre più lo diventa, perché intanto si apre un altro fronte, quello delle scelte da compiere per dare qualche possibilità di sviluppo al Mezzogiorno. Nel governo si contrappongono due linee. La prima, sostenuta anche da Rifondazione comunista, è favorevole a creare una grossa realtà organizzativa, con migliaia di occupati, che intervenga nelle regioni meridionali investendo e creando così occupazione. È l'idea della "Grande Iri", sorta accanto a quella delle 35 ore in autunno, al momento della crisi di governo. Una tesi che però non piace a gran parte del governo, favorevole semmai a dare vita a una struttura molto più snella, in grado di dare i necessari impulsi alla realtà economica meridionale e quindi agire come uno stimolo concreto per l'occupazione, ma senza creare farraginosi carrozzoni. La realtà meridionale non è immobile, proprio in quei giorni si firmano i contratti d'area per Crotone e Manfredonia e gli imprenditori, del Veneto prima, di Milano poi, fanno sapere di essere favorevoli a creare dei gemellaggi con le due città, per aiutarle a crescere, per creare un collegamento forte, per far arrivare capitali e professionalità. Serve però un quadro generale che racchiuda questo sforzo. Fossa torna a chiedere un ampliamento del dibattito, sostiene la necessità di aprire un tavolo di discussione su tutta la politica meridionalistica. Il suo obiettivo dichiarato è definire forti riduzioni di costi per le imprese che investono, che valgano per qualche anno solo per il Mezzogiorno, poi per tutto il paese. Ma anche stavolta non viene ascoltato. In più, il governo a fine marzo vara il disegno di legge che impone le 35 ore dal 2001 nelle aziende che occupano più di quindici persone. Una decisione presa senza il sindacato, che non ha voluto discutere un tema così delicato senza la Confindustria. La preoccupazione vera delle forze di lavoro è che cada dopo tanti anni e tanti successi il sistema della concertazione. E il primo commento che viene dalla Confindustria è proprio questo. Fossa afferma: "Così, dice, è caduta la concertazione".

La situazione si fa ogni ora più grave. Anche il presidente della Repubblica si adopra perché torni la ragione. Oscar Luigi Scalfaro incontra il 26 marzo due volte Giorgio Fossa, la mattina perché riceve una delegazione di vertice del Comitato organizzatore dei festeggiamenti dei cento anni della Federazione gioco calcio, di cui il presidente della Confindustria fa parte, il pomeriggio per un colloquio privato. La sua pressione è forte, il

capo dello Stato si rende conto del pericolo insito in una rottura delle relazioni tra governo e industria e vorrebbe evitarla. Ogni decisione degli imprenditori è rinviata a una riunione straordinaria della Giunta di Confindustria convocata per il giorno immediatamente successivo a Parma, dove la Confindustria ha programmato il suo convegno economico annuale. Sul tavolo due possibilità: o la ripresa del dialogo, naturalmente a precise condizioni, o la disdetta dell'accordo del luglio 1993, quella costituzione di relazioni industriali che ha guidato il paese verso la ripresa economica. La scelta sembra obbligata e infatti in tarda serata la Confindustria rinuncia alla disdetta dell'accordo. Chiede però al governo atti precisi che manifestino la sua volontà di tenere in piedi effettivamente il sistema della concertazione, perché non sia una scatola vuota, afferma Fossa. Ferma è la rottura nei confronti delle 35 ore, sulla base di tre motivi che il presidente spiega ancora una volta. Quel provvedimento, dice Fossa, è da respingere perché ci allontana dai sistemi economici più competitivi, sempre più flessibili, perché monopolizzerebbe i prossimi rinnovi contrattuali, assorbendo ogni risorsa, in questo modo frustrando le aspettative legittime dei lavoratori, e infine perché creerebbe un'altra inutile divisione nel mondo delle imprese, tra aziende con più o meno di quindici dipendenti, obbligando sempre più le unità produttive al nanismo. Prodi prende atto del gesto di pace di Confindustria e lo sottolinea parlando il giorno dopo proprio al convegno di Confindustria, dove assicura che presto si cercherà di scrivere le regole della concertazione perché, almeno su certe materie, l'assenso delle parti sociali sia condizione alla quale non sia possibile rinunciare prima di legiferare. Ricorda però anche l'impegno preso dal governo con la sua maggioranza e come questo sia stato il prezzo pagato per evitare una dannosa crisi di governo, che avrebbe allontanato e forse proibito l'ingresso all'Italia nell'Europa monetaria. Fossa gli ricorda l'attenzione che gli imprenditori hanno sempre riservato alla stabilità di governo, ma aggiunge che di sola stabilità, si può anche morire, perché occorre essere competitivi e con le 35 ore sarà tutto più difficile.

3. Il desiderio di patto sociale si fa sentire sempre più forte nel paese. Il pericolo corso dalla concertazione è stato reale e per questo già nei primi giorni di aprile governo e parti sociali si ritrovano a Palazzo Chigi per sancire la loro volontà di accordo e fissare i primi appuntamenti. L'obiettivo è sempre quello di nuove regole che valgano a supe-

rare lo strappo ed evitarne in futuro. A porre qualche ostacolo è il sindacato. Cofferati punta infatti i piedi, ricorda l'impegno a chiudere i contratti di lavoro, a cominciare da quelli dei chimici e dei cartai, le cui trattative, afferma, ormai alle ultime battute, sono bloccate a suo avviso da motivi solo politici. Un invito in tal senso viene anche da D'Antoni, il leader della Cisl, che suggerisce intanto agli imprenditori di studiare assieme le regole della riduzione dell'orario di lavoro perché la misura sia indolore per le imprese. Fossa acconsente. "Mettiamoci attorno a un tavolo, afferma il presidente di Confindustria, e troveremo anche la chiave per i nuovi contratti". Non è una promessa formale, ma certo l'indicazione di un metodo.

Si consumano così i primi quattro mesi dell'anno ed è il momento della grande pace, perché il 2 maggio è il giorno dell'Europa monetaria, nasce l'euro, tra i conflitti perché i paesi membri litigano fino all'ultimo istante sul vertice della Banca centrale e sulle regole dell'unione, ma è questa la sanzione definitiva di una crescita della Comunità europea. Il mondo dell'economia loda senza eccezioni l'operato del governo Prodi, che ha condotto il paese all'approdo. Nessuno si nasconde però le difficoltà del mercato unico, una volta sparita la ciambella della moneta nazionale e soprattutto la possibilità di svalutare nei momenti di difficoltà, e quindi la necessità di ottenere delle garanzie di funzionalità degli apparati burocratici e legislativi. Il governo ha appena varato il Documento di programmazione economico-finanziario, che ha fissato tappe molto precise di azzeramento del deficit e di avvio di assorbimento del debito, ma la cautela sembra d'obbligo per tutti. Il sindacato pensa a contratti di lavoro europei, gli imprenditori a un fisco europeo, che colpisca cioè meno le imprese che producono e fanno reddito.

I conti di quanto si è dato e quanto si è preso nella corsa verso l'Europa vengono fatti qualche settimana dopo, all'assemblea di Confindustria, tradizionale momento di bilancio. Fossa dà atto a Prodi del risultato raggiunto, ma chiede qualcosa in più, chiede sviluppo e occupazione. Abbiamo recuperato credibilità internazionale, ricorda, e questo è molto importante, ma adesso ci deve impegnare una rigorosa ricerca di più elevati livelli di competitività. Ma soprattutto il presidente di Confindustria affronta quello che sarà poi il più importante motivo di polemica da quel momento in poi tra imprenditori e governo, i mancati investimenti. L'in-

dustria, ricorda Fossa al governo che lamenta e lamenterà una carenza di nuovi investimenti, non è né buona, né cattiva, è "un'organizzazione economica che realizzando il profitto fa la sua parte per l'accrescimento del benessere comune". Esclude che gli investimenti possano essere atto dovuto, perché, spiega, solo condizioni generali di convenienza possono convincere a un atto così personale come quello di investire propri capitali in una avventura imprenditoriale. Il governo può aiutare l'investimento, con maggiore coraggio progettuale o eliminando alcuni ostacoli, ma non pretendere lo sviluppo se non ne esistono le condizioni. Fossa si rivolge poi al sindacato chiedendo anche a questo maggiore coraggio, nel segno della flessibilità. Per quanto attiene al nodo dei livelli contrattuali, ricorda che il problema vero è la sovrapponibilità dei diversi momenti contrattuali, che, afferma, ma solo come indicazione, senza voler precostituire posizione, potrebbe essere superato con il ricorso al principio della sussidiarietà, lasciando cioè a ciascun livello la possibilità di tentare la soluzione dei problemi esistenti.

In questo momento comunque, è più il sindacato che gli imprenditori a fornire preoccupazioni al governo. Il vertice di Cgil, Cisl e Uil, infatti, lo stesso giorno dell'assemblea di Confindustria, rompe platealmente il dialogo con il governo su sviluppo e Mezzogiorno. Non è una rottura di routine, il sindacato parla subito di sciopero generale, fa capire che la posta in gioco è più alta di quanto non lo sia mai stata in passato. Viene poi deciso anche di svolgere una manifestazione a Roma in segno di protesta per il 20 giugno, un sabato. Il fatto che non si sia optato per uno sciopero generale in un giorno lavorativo e che sia stata indicata una data così lontana, fa credere a qualcuno che si tratti di un malessere destinato fatalmente a rientrare, ma l'entità dello strappo appare evidente. A rendere le cose più difficili ci si mette poi Massimo D'Alema. Il segretario dei Democratici di sinistra, anticipando quanto poi sosterrà una volta atterrato a Palazzo Chigi qualche mese più tardi, afferma infatti in quei giorni che si potrebbe accelerare lo sviluppo del Mezzogiorno con una riduzione dei salari d'ingresso. La sua tesi è chiara: "Meglio un occupato in più all'intangibilità di una forma astratta di lavoro, meglio negoziare oggi un salario più basso per offrire possibilità di occupazione domani per i giovani". Gli imprenditori lodano questa presa di posizione. Antonio D'Amato afferma subito: "D'Alema, re-

sponsabile di Confindustria per il Mezzogiorno, conosce bene i problemi del Sud e ha detto una cosa di buon senso". Il sindacato, ma anche il governo, rispondono invece negativamente, Cofferati affermando di non essere d'accordo, Ciampi e Treu ricordando come esista già flessibilità, anche salariale. Ma il tema è aperto, e quando pochi giorni dopo all'assemblea della Banca d'Italia il governatore Fazio sottolinea l'esigenza di maggiore flessibilità, anche salariale, per rispondere alla domanda di occupazione, apre una ferita già aperta.

4. La novità, però, arriva da tutt'altra parte di come si sarebbe aspettata la Confindustria. Già nei primissimi giorni di maggio la Federchimica, l'associazione degli industriali chimici, si prepara a chiudere il contratto a condizioni che il resto dell'industria contesta violentemente. La Confindustria tenta di bloccare l'intesa, ma il presidente degli industriali del settore, Giorgio Squinzi, il 4 firma lo stesso l'accordo con i sindacati. Questo prevede tra l'altro un orario settimanale di 37,45 ore, ma variabile nell'anno a seconda delle esigenze aziendali e previa contrattazione con le rappresentanze sindacali in azienda. In pratica, l'orario ogni settimana potrebbe variare da ventiquattro a quarantotto ore e questo comporterebbe una trasformazione dello straordinario, che comunque non sarebbe più tutto pagato: sarebbe il lavoratore a scegliere se farsi pagare o meno il 50% delle ore lavorate in più, mentre l'altro 50% verrebbe recuperato con riposi. Il dissenso di Confindustria è fortissimo. Giorgio Fossa critica l'entità dell'aumento salariale, sostenendo che "è superiore di un punto all'inflazione programmata", ma soprattutto critica la soluzione trovata per l'orario, che a suo dire diminuisce i margini di flessibilità anziché aumentarli. Il presidente di Confindustria, per sferrare il suo attacco, sceglie la cornice più indicata: il convegno dei Giovani imprenditori a Santa Margherita Ligure. Rileva come al momento della firma non fossero presenti i rappresentanti dell'Assolombarda e dell'Unione di Torino, le associazioni più forti e determinanti, accusa la Federchimica di essere sempre stata "debole della catena imprenditoriale". Squinzi si difende sostenendo l'utilità delle scelte fatte, dicendo che le imprese saranno così più competitive, ma alla Confindustria brucia che sia stata trovata una soluzione sul tema dell'orario, sul quale la gran parte degli imprenditori si era già espressa negativamente. Per questo Fossa, ma soprattutto Pininfarina avvertono subito che comunque l'accordo non è assolutamente esportabile, varrà per i chimici, perché

ormai è stato firmato, ma certamente altre categorie, a cominciare dai meccanici, non li seguiranno. Il messaggio è per i sindacati, perché non chiedano in altre categorie le stesse soluzioni. Questi sono preoccupati però non per quanto è accaduto per i chimici, ma per ciò che potrà accadere nelle altre categorie. Cofferati esprime in questa occasione per la prima volta il timore che gli imprenditori siano davvero poco interessati alla politica dei redditi, e quindi al dialogo con i sindacati. "Gli industriali", dice il segretario della Cgil, "sono pronti alla politica dei redditi, e accettano la moderazione salariale finché le cose vanno male, salvo tornare indietro nel momento in cui la situazione migliora".

All'orizzonte ci sono le trattative per il contratto dei meccanici e nessuno se la sente di rischiare un tonfo. All'assemblea di Federmeccanica, a fine giugno, sia Fossa che Pininfarina sostengono la necessità che prima di avviare il confronto si abbiano delle certezze sull'evoluzione della struttura delle relazioni industriali. Governo, sindacati e industriali si sono messi d'accordo per avviare prima dell'estate la verifica del patto del 1933 e la speranza manifesta è che si giunga a un accordo in fretta per poter gestire la trattativa sulla base delle nuove regole. Proprio per questa prospettiva di cambiamento fa molto scalpore uno studio firmato da tre economisti della Banca d'Italia, e dall'istituto edito, che di lì a pochi giorni prospetta l'utilità di un contratto solo annuale. Il direttore generale della Confindustria applaude. Una buona idea, afferma, capace di stemperare il conflitto sociale.

Il problema dello schema di contrattazione da applicare, appassiona le parti sociali, ma l'attenzione generale è concentrata sulla politica. La maggioranza è in difficoltà, un vertice convocato da Prodi dà qualche certezza, ma a caro prezzo e comunque senza fugare i dubbi sul futuro dell'esecutivo. In particolare, Ulivo e Rifondazione decidono di dare vita al più presto all'Agensud, come si è deciso di chiamare la struttura per l'occupazione nel Mezzogiorno, e di imprimere la massima velocità al disegno di legge sulle 35 ore. Si decide che questa Agensud potrà assumere personale direttamente, sia pure di un certo livello tecnico, mentre un'altra struttura gestirà ancora i lavoratori socialmente utili. Imprenditori e sindacati bocciano l'accordo. La Confindustria in particolare esprime dubbi e perplessità su questa abitudine di cedere continuamente a Rifondazione, gettando ai rifiuti gli accordi raggiunti

con le parti sociali. In ballo c'è sempre la concertazione, la politica dei redditi, che in fin dei conti Bertinotti ha sempre combattuto, anche da sindacalista, e che adesso sta lentamente ma inesorabilmente affossando. Ma anche il sindacato ci mette del suo. Cofferati sostiene che si sta facendo per il Mezzogiorno un gran pasticcio, D'Antoni è ancora più critico e comincia a parlare dell'opportunità di uno sciopero generale che marchi le distanze tra lavoratori e governo. "Su lavoro e sviluppo siamo alla paralisi", sostiene, "l'esecutivo ha di fatto abbandonato la concertazione".

Un'altra prova di queste difficoltà viene in questi stessi giorni sul fronte degli straordinari. Imprenditori e sindacati avevano trovato nel novembre del 1997 un accordo su tutto il fronte dell'orario, decidendo tra l'altro che gli straordinari sarebbero partiti dopo la quarantesima ora e solo quelli successivi alla quarantottesima sarebbero stati oggetto di una comunicazione delle imprese alle autorità. Recependo una direttiva comunitaria su questa stessa materia, il governo ha però rimodulato la questione, prevedendo un periodo di proroga delle vecchie regole, in attesa di una nuova disciplina organica. I problemi nascono nel momento in cui si approssima la scadenza di questa proroga, valida sino a fine luglio: il pericolo è che si torni a un sistema arcaico, per il quale le imprese debbono chiedere un'autorizzazione per ogni ora di lavoro oltre le canoniche quaranta settimanali. Sarebbe un ritorno al passato inconcepibile, una farraginosità ingestibile. La Confindustria chiede una nuova proroga in attesa della legge. I sindacati preferirebbero un decreto di applicazione dell'accordo intervenuto tra le parti sociali. Questa sarebbe forse la soluzione più giusta, anche in adesione ai principi della concertazione, ma Rifondazione e la sinistra dei Democratici di sinistra si oppongono, perché non hanno mai creduto nella concertazione e perché non dispiace loro rimettere in discussione il ruolo delle parti sociali. Ne nasce un braccio di ferro dal quale il governo non riesce a uscire, pressato dalle due parti. Alla fine passa il partito del rinvio, che accoglie le richieste delle imprese per non dover sottostare a troppi vincoli, ma fa contenti anche coloro che non amano la concertazione.

Il punto è che proprio negli stessi giorni parte il negoziato di verifica dell'accordo del 23 luglio 1993. Tiziano Treu simbolicamente decide di far partire questo nuovo negoziato nello stesso giorno in cui fu firmato,

appunto il 23 luglio, ma il negoziato parte male, proprio perché una parte importante della maggioranza lotta contro il principio di fondo di quell'accordo, appunto la concertazione. Nel primo incontro, comunque, le due posizioni non hanno nemmeno il tempo di venire alla luce, perché si tratta di una semplice formalità, l'appuntamento è subito per il settembre. Ma le acque non sono tranquille, come testimonia tra l'altro una netta dichiarazione di insofferenza verso il governo da parte di Sergio D'Antoni. Non raccoglie il consenso del suo collega della Cgil, ma il segretario generale della Cisl parla apertamente della necessità di uno sciopero generale contro il governo, ormai a suo avviso politicamente al suo tramonto. D'Antoni afferma di comprendere la necessità di farsi carico delle difficoltà della politica, ma, sostiene, non al punto di rinunciare alla denuncia dei problemi che la politica pone alle parti sociali.

5. L'uscita di D'Antoni è la spia di un malessere che attanaglia tutte le parti sociali e getta una luce scura sul futuro del negoziato triangolare appena avviato e più in generale sul possibile rapporto tra governo e parti sociali. Proprio nella coscienza di queste difficoltà va letto l'appello che Carlo Azeglio Ciampi lancia in agosto dalle colonne de "Il Sole 24 Ore" per un grande patto sociale, che assicuri agli imprenditori flessibilità del mercato del lavoro, in cambio di nuovi investimenti, da finanziare con una limitazione dei profitti unitari, quelli che vengono indicati come margini unitari di profitto lordo. Non una rinuncia al profitto globale, ma un dirottamento dei profitti verso gli investimenti, perché cresca l'occupazione, la produzione e, appunto, la massa globale dei profitti. La prima reazione è di Bertinotti ed è negativa. Il leader di Rifondazione boccia la proposta di Ciampi, non fosse che perché parla di patto sociale e perché teme porti nuovi licenziamenti invece di nuova occupazione. Ma anche dagli imprenditori non vengono aperture. Guidalberto Guidi, del comitato di presidenza di Confindustria, manifesta il suo sconcerto. Dichiara stima per Ciampi, ma afferma di non aver capito la sua offerta. "Noi" dice, "dobbiamo confrontarci sui mercati internazionali, non possiamo limitare i profitti, dobbiamo semmai proporci di aumentarli, anche per attirare capitali esteri". Più possibilista qualche giorno dopo Innocenzo Cipolletta, direttore generale di Confindustria, che si dichiara pronto a discutere con il ministro del Tesoro la sua proposta che, osserva, mira in pratica ad allargare a tutto il paese le condi-

zioni dei contratti d'area, dove sono meno forti le rigidità del mercato del lavoro e crescono le possibilità di investimento. Fossa avalla la dichiarazione di Cipolletta. Pone una condizione netta, che non si parli mai di ridurre i profitti, nemmeno quelli unitari. Il sindacato resta scettico.

Nel complesso però la proposta di Ciampi rasserena il clima del dialogo tra governo e parti sociali. E quando il 3 settembre riprendono gli incontri per la verifica dell'accordo del 1993, il clima è subito più positivo. Treu presenta alcune proposte per dare nuove regole alla concertazione, che piacciono alle parti sociali soprattutto perché tendono a evitare che il dialogo concertativo porti ad alcuni risultati, ma poi la politica cancelli o ignori questi accordi. Un entusiasmo che dura però molto poco, perché già alla seconda sessione, la settimana successiva, quando si passa all'esame del tema più difficile, quello degli assetti contrattuali, tornano le asperità. Gli imprenditori sollevano infatti il tema delle rappresentanze sindacali in azienda, nuovo, ma collegato a quello generale delle relazioni contrattuali. In Parlamento si sta discutendo una legge che non piace per nulla alle imprese, soprattutto perché le nuove rappresentanze non avrebbero alcun collegamento organico con i sindacati confederali. Questo getta una luce funesta sulla tenuta delle regole contrattuali ad avviso degli imprenditori, che pensano che sia impossibile assumersi degli oneri al livello nazionale se poi tutto debba essere nuovamente rimesso in discussione al livello contrattuale successivo.

L'asprezza della Confindustria è in buona parte dettata anche dalla considerazione del trend negativo della congiuntura. Pochi giorni prima il Centro studi della confederazione ha dovuto ritoccare in negativo tutte le previsioni economiche e il presidente ha chiesto una diminuzione secca della pressione fiscale, senza però trovare ascolto. Anzi, il leader della Cgil ha creduto opportuno, per precisare i termini politici della questione, di far presente che anche la moderazione salariale del sindacato non deve essere assunta come un dato acquisito una volta per tutte. I salari, ha affermato, possono anche essere tenuti ancora sotto controllo, ma solo in cambio dello sviluppo, quindi di occupazione. Una precisazione certo non capace di rasserenare il clima generale. Comunque, il dissidio tra Fossa e Cofferati è destinato a crescere nel giro di pochi giorni, quando il segretario generale della Cgil respinge nettamente una richiesta del presi-

dente della Confindustria a favore di nuove norme, più possibiliste, sui licenziamenti nelle piccole imprese. In Francia, sostiene Fossa, le aziende riescono, pagando alcune penali, a liberarsi di coloro con cui non riescono a lavorare, da noi è impossibile. Il tema del presidente della Confindustria non è ultimativo. Fossa vuole soprattutto porre un problema che crede sia necessario prima o poi affrontare con realismo. Qualche norma, spiega, prima o poi occorrerà trovarla, meglio cominciare subito. Ma dalla Cgil arriva un no netto e quando Fossa osserva che non può dire sempre di no, la polemica non può che crescere.

Il pericolo è che queste frizioni si riversino sulla preparazione della legge finanziaria, che non sarà più quella di una volta, per il minore peso globale, ma resta sempre atto importante e delicato di politica economica. Prodi avvia il discorso aprendo a imprese e sindacati. A questi assicura un maggior welfare per le fasce più deboli, alle imprese un costo del lavoro più basso e minore pressione fiscale sulle aziende. Ma è dalla parte politica che stanno per arrivare i dolori per il governo, perché Rifondazione comunista si mette di traverso ai progetti di Prodi. Bertinotti afferma che la svolta in senso sociale della politica economica del governo ripetutamente chiesta non è mai arrivata, per cui non è più possibile per lui e il suo partito continuare a far parte della maggioranza. Prodi fa di tutto per evitare la prova di forza, ma senza riuscirvi. Quando, il 25 settembre, il Consiglio dei ministri vara la manovra, più elevata di quanto previsto per mille e 200 miliardi, modifica inserita all'ultimo momento proprio per ampliare la portata sociale del provvedimento, Bertinotti conferma il suo no, nonostante il presidente del partito, Armando Cossutta, e tutti i suoi siano contrari a questa precipitazione dell'esperienza del governo. Il giudizio di sindacati e imprenditori è invece positivo, ma la Confindustria esprime il forte timore che tutto finisca come l'anno passato, quando era stata preparata una finanziaria che rispondeva alle esigenze economiche e sociali del paese, ma poi tutto era stato rimesso in discussione per ubbidire ai diktat di Rifondazione. Ma i giochi sono ormai davvero alla fine.

Domenica 4 ottobre il Comitato nazionale di Rifondazione comunista approva a maggioranza la mozione presentata dal segretario con la quale abbandona al suo destino il governo Prodi e si scioglie la vecchia maggioranza. Vota con Bertinotti metà dell'ala trotzkista del partito e

sarà proprio questa formazione così démodée a decretare la fine del primo vero governo di sinistra. La crisi sembra scongiurata grazie alla decisione di Cossutta e dei suoi di non seguire Bertinotti in questa sua avventura. Cossutta prima lascia la presidenza del partito e poi Rifondazione e, dopo molte difficoltà, accetta di votare contro la mozione di crisi di Bertinotti. Ma è un sacrificio inutile, perché il governo Prodi va sotto, di un solo voto, ma va sotto ed è crisi di governo.

Gli imprenditori si erano espressi contro la crisi, deleteria in un momento in cui le diverse crisi finanziarie che stanno fiorendo nel mondo, da quella dell'Estremo Oriente a quella russa, a quella sudamericana, avrebbero chiesto semmai una forte iniezione di fiducia. Ma avevano anche rinnovato la richiesta di non stravolgere l'impianto della legge Finanziaria e in generale le linee di politica economica avviata in questi anni. All'affacciarsi della crisi, Fossa chiede fermezza e rapidità, il che significa in pratica una precisa presa di posizione contro l'ipotesi di nuove elezioni. "Le elezioni", dice il presidente di Confindustria, "sono un diritto della minoranza, ma vanno escluse, sarebbe più logico andare al responso delle urne con una nuova legge elettorale". Fossa vorrebbe continuare con il governo Prodi anche le trattative per la verifica dell'accordo del 1993: è Cofferati a fargli osservare che un governo dimissionario non è in grado di proseguire un compito così delicato. Bastano però un paio di settimane e la crisi è evitata con l'incarico a Massimo D'Alema, che riesce a mettere assieme nella stessa maggioranza, oltre a tutto l'Ulivo, anche i Comunisti di Cossutta e l'Udr di Francesco Cossiga. La crisi è superata, gli imprenditori sperano in una nuova fase concertativa, abbandonato al suo destino Bertinotti, sempre così contrario al dialogo tra governo e parti sociali.

6. La formazione del nuovo esecutivo, non cancella però i problemi. Parte in quei giorni il confronto per il rinnovo del contratto dei meccanici, ed è subito scontro. Pininfarina avverte i sindacati che trovare un accordo sarà operazione "né facile, né breve". Avverte che le richieste contenute nella piattaforma rivendicativa non rispondono infatti alle regole del 1993, perché farebbero crescere nei due anni di applicazione del contratto il costo del lavoro non del 3%, ma del 5%, anzi dell'8% se si tengono presenti tutte le maggiorazioni di costo previste. Ma soprattutto gli imprenditori si oppongono a qualsiasi riduzione dell'orario, sulla quale in-

vece i sindacati puntano. Ma proprio il cambio di maggioranza fa sperare agli industriali che il tema delle 35 ore e in generale quello della riduzione dell'orario sia stato messo definitivamente in soffitta. Gli occhi sono puntati sul governo. Non a caso Fossa sottolinea che D'Alema non ha le mani legate, come invece il suo predecessore, e può quindi rinunciare a operazioni sbagliate, che abbasserebbero il livello di competitività anziché alzarlo, come sarebbe necessario in presenza di un mercato più ampio, ma anche di una concorrenza più agguerrita.

La partita si giocherà, è ormai evidente, sul nuovo patto sociale. D'Alema conferma la sua fedeltà al sistema della concertazione e assicura che al nuovo accordo si può arrivare in tempi brevi, prima di Natale. Ma pone alcune condizioni, la prima delle quali sia l'allargamento del tavolo di confronto reale, come abbiamo già indicato. Fossa non reagisce, non è quello che gli preme, insiste invece perché l'obiettivo del patto sia una maggiore competitività e per questo rilancia il tema della pressione fiscale sulle imprese, a suo avviso da abbattere. Ma servono anche nuove regole contrattuali, altrimenti, come Cofferati ha minacciato, scatterà la rincorsa salariale. Il sindacato teme sempre che la Confindustria punti all'eliminazione di uno dei due livelli contrattuali. In realtà, gli industriali hanno fatto chiaramente capire di essere disposti a mantenere il sistema dei due livelli individuato nel 1993, ma a precise condizioni. La prima è che passi una normazione delle rappresentanze sindacali aziendali che non disponga una cesura tra queste rappresentanze e i sindacati confederali, quelli che firmano i contratti nazionali, perché in tal caso la contrattazione di secondo livello sarebbe completamente libera da qualsiasi impegno assunto al livello nazionale. La seconda condizione è che i due livelli siano ben caratterizzati, in modo da non fare confusione tra cosa sia possibile rivendicare in ogni occasione. La terza, che comunque la somma delle rivendicazioni presentate ai due livelli sia sopportabile dalle imprese.

Il confronto è bene impostato, ma non riesce a salire di tono politico. Le riunioni si susseguono stancamente, senza fretta, nonostante le settimane rotolino velocemente. L'attenzione generale viene distratta quando a fine novembre torna sul palcoscenico il tema degli straordinari, perché scade il provvedimento che aveva rinnovato la proroga della vecchia normativa e un decreto del governo incontra tante difficoltà che

alla fine D'Alema è costretto a porre, sia alla Camera che al Senato, per la prima volta la fiducia, irritando l'opposizione e scontentando quasi tutti. Il confronto entra nel vivo solo a dicembre, quando il presidente del Consiglio chiarisce che saranno tre gli assi del nuovo patto, una minore pressione fiscale, un quadro preciso degli interventi infrastrutturali, un rafforzamento della concertazione e della politica dei redditi. Nulla viene indicato per le nuove regole contrattuali. La Cisl avanza però una proposta, diretta a rafforzare la contrattazione territoriale, perché sostituisca in parte la nazionale, eliminando il confronto salariale di metà quadriennio, sia l'aziendale. Gli imprenditori sono in linea di massima d'accordo, sostengono che potrebbe essere un passo in avanti verso la chiarificazione, ma Cofferati la boccia. Per non perdere tempo D'Alema comincia una trattativa molto serrata, tutta a suon di documenti, presentati alle parti sociali, commentati da queste, corretti dal governo e nuovamente riproposti. Un vero tour de force che produce risultati concreti. Il 18 dicembre vengono approvati tre capitoli, su concertazione, formazione e semplificazione amministrativa. Confindustria e sindacati si incontrano senza il governo per cercare di trovare una soluzione al nodo delle regole sulla contrattazione, ma senza esito. Le divisioni restano tutte e impediscono l'accordo. Il governo cerca di mediare tra le parti, ma senza risultati. Alla fine l'accordo viene firmato entro i tempi previsti, il 22 dicembre, ma senza rivedere le regole sulla contrattazione. Vengono confermate quelle del 1993, che certamente avevano funzionato egregiamente, ma che forse era necessario rivedere, considerando i problemi che erano stati avvertiti, sia pure non per tutte le categorie. Il piatto forte per gli imprenditori è una riduzione sostanziale del costo del lavoro, ma anche i sindacati ottengono una parte di benefici, perché strappano l'assicurazione che sarà abbassata la pressione fiscale sulle famiglie meno abbienti, con tutta probabilità riducendo di uno o due punti l'aliquota del 27%. Le parti sociali esultano. D'Antoni afferma che ha vinto la concertazione, Callieri che adesso la crescita è sicura. A fine anno Fossa indirizza una lettera agli imprenditori dalle colonne de "Il Sole 24 Ore" esprimendo l'augurio che arrivi adesso anche l'occupazione.

L'Aran

1. Alla fine del 1996, l'attività dell'agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni si era concretizzata nella stipulazione della totalità dei contratti collettivi relativi al personale non dirigente dei vari comparti del settore pubblico, sia relativi al quadriennio normativo 1994-97, sia relativi al solo secondo biennio economico 1996-97. Tali contratti, sulla base dei principi e delle regole contenute nello stesso dlgs 29/93 e nel rispetto delle specifiche direttive formulate in materia dal governo in data 5 settembre 1994, per il quadriennio normativo 1994-97, e in data 7 febbraio 1996, per il secondo biennio economico 1996-97, hanno rappresentato il concreto avvio dell'auspicato processo di trasformazione in senso privatistico della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Relativamente alle separate aree di contrattazione per il personale con qualifica dirigenziale, sempre alla data del 31 dicembre 1996, erano stati stipulati definitivamente (ed erano quindi efficaci) i contratti relativi ai comparti delle regioni-autonomie locali, degli enti pubblici non economici, della sanità (sia per la dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa sia per la dirigenza medico-veterinaria) e, in alcuni casi, anche i ccnl relativi al secondo biennio economico 1996-97 (sanità).

Nonostante tali significativi e rilevanti risultati già conseguiti, l'attività negoziale dell'Aran si è svolta, senza soluzione di continuità, in modo ampio e articolato anche nel 1997 e nel 1998, con la stipulazione di numerosi contratti collettivi riconducibili alle diverse tipologie previ-

ste dal dlgs 29/93: contratti relativi alle aree dirigenziali, contratti relativi al solo secondo biennio economico (1996-97), contratti integrativi, contratti di interpretazione autentica e contratti quadro.

Infatti, in tale periodo si è proceduto alla stipulazione di diversi contratti integrativi degli originari contratti già stipulati, nel biennio precedente, relativamente ai vari comparti di contrattazione. In tal modo è stato possibile completare il disegno di privatizzazione perseguito attraverso l'assoggettamento alle nuove regole privatistiche di varie materie o di specifici istituti per i quali, all'epoca, non era stata possibile la definizione di una disciplina contrattuale o per ragioni connesse alla necessità di procedere a ulteriori approfondimenti o per cause legate alla difficoltà stessa della trattativa, che non consentivano scelte apprezzabili all'atto della conclusione del contratto base.

In alcuni casi particolari, la stipulazione di contratti integrativi successivi ha trovato la sua giustificazione nella evidente necessità di adeguare i contenuti generali del contratto collettivo di comparto alle peculiarità e specificità o di alcune amministrazioni o di alcune categorie di personale ricomprese nel comparto stesso.

In altri casi, invece, si è data applicazione all'istituto dell'interpretazione autentica dei contratti, introdotto e disciplinato dall'articolo 53 del dlgs 29/93, al fine di un definitivo superamento di dubbi insorti sulla portata della normativa contrattuale che finivano per determinare la sostanziale inapplicabilità della stessa.

L'attività negoziale ha riguardato anche la stipulazione dei contratti collettivi relativi alle separate aree dirigenziali di quei comparti per i quali non era stato possibile procedere, per ragioni organizzative e conseguentemente di tempi, all'avvio e alla conclusione del negoziato nel corso del 1995 e del 1996. Sempre con riferimento alle aree dirigenziali si è proceduto anche alla conclusione dei contratti relativi al secondo biennio economico 1996-97, in conformità alle previsioni dell'accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993, che prevede, appunto come regola generale, una durata quadriennale per la parte normativa dei contratti e una durata biennale per quella economica.

Infine, deve ricordarsi l'intensa attività contrattuale posta in essere in applicazione delle nuove regole sul completamento del processo di privatizzazione contenute nei dlgs 396/97, 80/98 e 387/98, in attuazione

della specifica delega contenuta nell'articolo 11 della legge delega 59/97.

Di seguito sono illustrate, nello specifico, le attività svolte nel corso del 1997 e nel 1998 nei vari comparti di contrattazione e separate aree dirigenziali. A tal fine sono stati presi in considerazione solo i diversi contratti che sono stati stipulati definitivamente e che quindi sono diventati efficaci nel biennio di riferimento.

Comparto del personale dei ministeri

In data 23 ottobre 1997 è stato sottoscritto definitivamente il ccnl integrativo del ccnl del 16 maggio 1995. Tale contratto ha trovato la sua giustificazione non solo nella circostanza che il ccnl del 1995, per non allungare i tempi della conclusione, non aveva disciplinato alcune materie, che invece avevano formato oggetto di regolazione nei ccnl degli altri comparti stipulati successivamente, ma anche nell'opportunità di fornire alcuni utili e opportuni chiarimenti e apportare alcune correzioni relativamente a talune clausole del citato ccnl del 16 maggio 1995, per le quali erano stato sollevati, nella fase applicativa, dubbi interpretativi da parte delle amministrazioni destinatarie.

Tra le novità introdotte sono da segnalare:

a. la revisione della disciplina della materia dei contributi sindacali, in modo da adeguarla ai contenuti dell'accordo quadro stipulato per tutti i comparti in data 8 febbraio 1996, a seguito del referendum popolare dell'11 giugno 1995;

b. una regolamentazione del periodo di prova più improntata al modello privatistico (durata diversificata da 2 a 6 mesi) in relazione alla qualifica posseduta, esonero dal periodo di prova di coloro che lo hanno già superato nella medesima qualifica e profilo presso altra amministrazione e per i dipendenti della medesima amministrazione ricollocati in una qualifica superiore a seguito di processi di riqualificazione, possibilità di recesso per ciascuna delle parti a seguito del decorso della metà del periodo stesso senza obbligo di preavviso né di indennità sostitutiva, esclusione di ogni possibilità di proroga o rinnovo ecc.;

c. una più organica e completa disciplina delle assenze per maternità;

d. la previsione di particolari forme di agevolazione per i lavoratori disabili;

e. nuove regole per il caso di inidoneità psicofisica del lavoratore allo svolgimento delle mansioni del proprio profilo professionale, con la possibilità di assegnarlo non solo a mansioni di un diverso profilo della medesima qualifica di appartenenza, ma anche di qualifica inferiore sia pure con il consenso dell'interessato e con la conservazione allo stesso, ad personam, del trattamento economico in godimento;

f. la ridefinizione di istituti già previsti nel precedente regime pubblicistico, come la sospensione del rapporto di lavoro per assolvimento degli obblighi di leva o per richiamo alle armi oppure come la tradizionale aspettativa per motivi personali o familiari (nel nuovo assetto contrattuale della stessa, regime più restrittivo e rigoroso rispetto alla precedente regolamentazione del Testo unico sugli impiegati civili dello Stato n. 3 del 1957, l'aspettativa può essere concessa, anche frazionatamente, al lavoratore che ne abbia fatto richiesta fino a un massimo di dodici mesi in un quadriennio, senza retribuzione e con perdita dell'anzianità; la lavoratrice madre e il lavoratore padre possono, inoltre, fruire di periodi di aspettativa, sempre non retribuita, anche per l'educazione e l'assistenza dei figli, fino a un massimo di centosettanta giorni per ciascun figlio di età non superiore ai sei anni);

g. le nuove disposizioni in materia di formazione professionale, della quale viene riconosciuta l'importanza e la rilevanza, soprattutto in considerazione dei processi in atto di profondo rinnovamento e riordino delle amministrazioni pubbliche, attraverso l'affermazione del principio generale della formazione continua e l'introduzione di una specifica e articolata disciplina della materia;

h. l'introduzione di una forma particolare di mobilità, alternativa e concorrente rispetto a quella prevista e disciplinata dagli articoli 30-35 del dlgs 29/93 e dai successivi dpcm 716/94 e 112/95, fondata su specifici accordi tra le amministrazioni del comparto e le organizzazioni sindacali e finalizzata a prevenire dichiarazioni di eccedenza di

personale o, intervenuta la dichiarazione di eccedenza, a evitare trasferimenti di ufficio o la dichiarazione di messa in disponibilità;

i. la nuova disciplina del periodo di preavviso, la cui durata viene differenziata in relazione all'anzianità di servizio del dipendente, e le nuove disposizioni in materia di cessazione del rapporto di lavoro.

Vengono, poi, forniti chiarimenti in ordine all'applicazione della disciplina del trattamento di malattia del personale con riferimento alle modalità di calcolo dei giorni di assenza e a quelle di definizione del trattamento economico accessorio da riconoscere al dipendente assente per malattia.

In data 22 ottobre 1997 è stato sottoscritto definitivamente il ccnl successivo per il personale di nazionalità italiana assunto con contratto a tempo indeterminato dal ministero degli Esteri nelle sedi diplomatiche e consolari e negli Istituti italiani di cultura all'estero, ai sensi del dpr 18/67, e della legge 401/90. In attuazione dello specifico rinvio contenuto nell'articolo 1, comma 4, del ccnl del comparto ministeri, con tale contratto sono stati definiti gli ambiti di applicabilità delle disposizioni contrattuali generali al personale di nazionalità italiana assunto con contratto a tempo indeterminato dal ministero degli Affari Esteri nelle sedi diplomatiche e consolari all'estero. In tale contesto non solo sono individuati gli articoli (articoli 2 - 27, 19, 22) del ccnl del 16 maggio 1995 che trovano diretta applicazione, ma alla disciplina dei singoli istituti vengono apportate anche talune integrazioni rese necessarie dalle caratteristiche del rapporto di lavoro di tale particolare categoria di personale. In particolare, in materia di contratto individuale di lavoro viene stabilito che esso deve comunque indicare: tipologia del rapporto di lavoro; data di inizio del rapporto di lavoro; inquadramento professionale, mansioni e livello retributivo iniziale; sede di servizio. Relativamente alle ferie, al personale in servizio sono riconosciuti a tale titolo trentadue giorni lavorativi, ivi comprese le due giornate di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a, della legge 937/77. Per il personale il cui rapporto di servizio era già in atto alla data di entrata in vigore della legge 662/96, sono fatti salvi gli aumenti di sei e di dodici giorni previsti dall'articolo 163, comma 1, del dpr 18/67, rispettivamente per le sedi disagiate e particolarmente disagiate. Per i dipendenti assunti dopo la stipulazione di tale ccnl successivo, sono previsti invece trenta giorni di

ferie, compresi i due giorni di cui alla citata legge 937/77. Decorsi tre anni dall'assunzione, anche a questo personale spettano trentadue giorni. Nel caso di orario di lavoro articolato su cinque giorni, il sabato è considerato non lavorativo e i giorni di ferie, nelle due ipotesi sopra esaminate, sono ridotti rispettivamente a ventotto e ventisei. Anche gli aumenti di giorni di ferie previsti dall'articolo 163 del dpr 18/67 sono ridotti rispettivamente a cinque e dieci giorni. A tutti i dipendenti sono, inoltre, riconosciute anche le quattro giornate di riposo previste dalla legge 937/77. Per il resto, la disciplina dell'istituto ricalca quella prevista in generale dal ccnl del 16 maggio 1995. In materia di festività, il ccnl stabilisce che sono considerati festivi le domeniche e gli altri giorni festivi del calendario delle festività osservate dal personale di ruolo in servizio nella sede in cui il dipendente presta la sua opera. Una di tali festività è computata nei giorni di ferie. Il personale appartenente alle chiese cristiane avventiste e alla religione ebraica, può, a richiesta, fruire del riposo sabbatico in luogo di quello domenicale. Le ore lavorative non prestate il sabato sono recuperate la domenica o in altri giorni lavorativi, senza diritto ad alcun compenso straordinario o maggiorazioni. La materia dei permessi retribuiti ricalca sostanzialmente quella generale del ccnl del 16 maggio 1995, con talune precisazioni relative al trattamento economico accessorio. Analoga alla disciplina generale del ccnl di riferimento è anche la regolamentazione della concessione dei permessi brevi. Per le assenze per malattia, la regolamentazione prevista ricalca sostanzialmente quella dell'articolo 21 del ccnl del 16 maggio 1995 con alcune precisazioni. L'accertamento delle condizioni di salute del dipendente è effettuato da strutture sanitarie pubbliche ove possibile, oppure, in alternativa, da un medico di fiducia. Il dipendente assente per malattia ha diritto alla retribuzione fissa mensile per i primi quarantacinque giorni di assenza. Successivamente, fino al nono mese di assenza va corrisposta la quota di retribuzione fissa mensile, corrispondente alla retribuzione iniziale spettante nella stessa sede a parità di mansioni ai contrattisti regolati dalla legge locale, e comunque non inferiore alla quota sulla quale vengono pagati i contributi Inps. Per i successivi tre mesi di assenza viene corrisposto il 90% di detta retribuzione nonché il 50% per gli ulteriori sei mesi, con i quali si completa il periodo complessivo di diciotto mesi di conservazione del posto.

In data 22 ottobre 1997 è stato sottoscritto anche un contratto suc-

cessivo per il personale dipendente dalle agenzie per l'impiego, di cui all'articolo 24 della legge 56/87. Tale accordo integra il ccnl del 16 maggio 1995, che all'articolo 1, comma 4, prevedeva tale intervento contrattuale successivo, disciplinando una serie di istituti attinenti al rapporto di lavoro di tale categoria di personale, assunto con contratto di diritto privato a tempo determinato con la qualifica di operatore di amministrazione, in modo da tenere conto degli elementi di specialità che lo contraddistinguono. A tal fine, il contratto da un lato specifica espressamente tutti gli istituti del ccnl di comparto e del successivo contratto integrativo che sono direttamente applicabili al suddetto personale; dall'altro prevede anche degli adattamenti normativi di alcuni istituti, resi necessari per consentirne l'applicazione a tale peculiare tipologia di rapporto di lavoro. Così sono definite le caratteristiche e contenuti del contratto individuale di lavoro che regola tale rapporto di lavoro a tempo determinato. Per il periodo di prova vengono disciplinate: la durata (uno o due mesi di effettivo servizio a seconda che si tratti di qualifiche fino alla IV o superiori e senza possibilità di proroga o rinnovo); le diverse ipotesi di sospensione dello stesso, compresa quella della malattia con la conseguente fissazione del periodo massimo di conservazione del posto; le modalità di recesso in corso di periodo prova.

Relativamente al regime delle assenze per malattia, il ccnl fissa i periodi massimi per la conservazione dell'intera retribuzione e del posto di lavoro (rispettivamente quattro e dodici mesi). Il periodo di conservazione del posto, nel caso di infortuni sul lavoro, è fissato con riferimento alla durata del contratto di lavoro. Altre disposizioni riguardano l'aspettativa non retribuita (durata massima, motivi che possono giustificarne la richiesta, modalità di revoca); i termini di preavviso (la durata, che viene fissata in un mese, nonché le modalità di attuazione); le cause di cessazione del rapporto di lavoro; i diritti sindacali per ciò che attiene a permessi, distacchi e aspettative sindacali, rappresentanze sindacali, pari opportunità, livelli di contrattazione e istituti di cui alla legge 300/70.

Comparto del personale della scuola

In data 17 settembre 1997, sono stati sottoscritti tre accordi di interpretazione autentica, integrativi dei contenuti degli articoli 19 (ferie),

41 (attività di insegnamento) e 69 (indennità di funzioni superiori e di reggenza) del ccnl di comparto del 4 agosto 1995. Con la prima interpretazione è stato chiarito che anche il personale docente a tempo determinato, come il personale a tempo indeterminato, non può essere considerato obbligatoriamente in ferie nei periodi di sospensione delle lezioni nel corso dell'anno scolastico. Pertanto, tale personale, ove non abbia richiesto formalmente la fruizione di giorni di ferie durante i periodi di sospensione delle lezioni, ha diritto al pagamento sostitutivo delle ferie non godute.

Con la seconda interpretazione si è preso atto che, non essendo stata regolata dal ccnl del 4 agosto 1995 la fattispecie dell'ora di lezione ridotta per cause di forza maggiore estranee alla didattica, questa continua a essere regolata dalle precedenti disposizioni amministrative.

La terza interpretazione autentica riguarda il pagamento dell'indennità di funzioni superiori e di reggenza, prevista dall'articolo 69 del ccnl di comparto, per la quale le parti negoziali hanno ritenuto corretto specificare che la relativa liquidazione dovesse avvenire su tredici mensilità.

Comparto del personale della Sanità

In data 22 maggio 1997 è stato sottoscritto definitivamente un ccnl integrativo del ccnl di comparto del 1° settembre 1995. Tale contratto integrativo, in attuazione della dichiarazione congiunta n. 6 del ccnl del 1° settembre 1995, è volto ad armonizzare le scelte operate in sede di contrattazione relativa al personale del comparto con quelle dei contratti per le aree dirigenziali dello stesso comparto (area medico-veterinaria e area della dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa), stipulati successivamente, con riferimento a determinati istituti e clausole contrattuali comuni, fatte salve naturalmente le peculiarità della dirigenza. Un primo gruppo di norme si limita ad alcune correzioni di errori materiali di stesura (articoli 2, 5, comma 1, 6, 7, 14) o ad apportare minime correzioni al fine dell'adeguamento formale al contenuto delle omologhe norme per la dirigenza (articoli 3, 4, 8, 9, 13). In tale gruppo rientrano: la specificazione che l'attivazione d'ufficio della procedura

di interpretazione autentica dei contratti spetta alla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano e non alla Conferenza permanente Stato-regioni; la previsione secondo la quale la risoluzione del rapporto può avvenire anche prima della scadenza del termine di comparto di diciotto mesi qualora il dipendente sia stato dichiarato permanentemente inidoneo a qualsiasi proficuo lavoro; la possibilità di concedere un'aspettativa personale, senza assegni e senza riconoscimento di anzianità, nel limite di dodici mesi nel triennio comprensivo anche di quelle concesse ad altro titolo, al dipendente per consentirgli l'instaurazione di un rapporto a termine con la stessa o con altra azienda; la sostituzione, ai fini della mobilità, del nullaosta dell'azienda di appartenenza con il preavviso nei termini previsti.

Un secondo gruppo di norme prevede un'armonizzazione di tipo più forte e sostanziale per consentire alle aziende di gestire unitariamente determinati istituti, dato il necessario coinvolgimento nella medesima organizzazione del lavoro sia del personale dei livelli che dei dirigenti. In tale ambito si collocano: la previsione relativa al finanziamento del fondo per il trattamento accessorio legato alle posizioni di lavoro, analoga a quella del ccnl dei dirigenti, per cui, qualora il numero dei dipendenti in servizio nel 1995 risulti superiore a quello preso come base di calcolo nel 1993, tale fondo viene costituito dall'ammontare delle somme spese nel 1995 (da notare che è stata anche prevista la possibilità di incrementare in misura congrua detto fondo in presenza di rideterminazione formale della dotazione organica in termini quantitativamente superiori); la clausola sulla libera professione intramuraria, a proposito della quale il ccnl si limita, peraltro, a prevedere che le aziende debbano integrare i propri regolamenti con i necessari riferimenti al personale del comparto secondo le modalità operative previste nel decreto del ministero della Sanità del 28 febbraio 1997, poi riprese dal successivo decreto del 31 luglio 1997; la clausola sulle risorse aggiuntive, che prende atto della possibilità per le regioni di stipulare protocolli che comportino modelli organizzativi e di produttività superiori agli standard ai sensi dell'articolo 13 del dlgs 502/92, con conseguente possibilità di incrementare il fondo previsto per la produttività collettiva.

Un ultimo gruppo di norme consiste in adeguamenti delle clausole sottoscritte con il ccnl del 1° settembre 1995 a disposizioni legislative

intervenute successivamente quali la legge 109/94 come modificata dalla legge 216/95 (destinazione dell'1% del costo preventivato di un'opera al personale dell'ufficio tecnico dell'amministrazione aggiudicatrice qualora abbia redatto direttamente il progetto dell'opera), e la legge 335/95 (che ha reso inutile la distinzione tra indennità pensionabili e non pensionabili contenuta nella originaria tabella 1 allegata al ccnl del 1° settembre 1995; nella nuova tabella sono state anche inserite le voci retributive relative all'indennità di mancato preavviso prima mancanti).

Vi sono, infine, alcune norme riguardanti il campo di applicazione e la decorrenza, nonché una norma di interpretazione autentica attivata ai sensi dell'articolo 13 del ccnl e dell'articolo 53 del dlgs 29/93, relativa alla decorrenza della nuova disciplina delle assenze per malattia, di cui all'articolo 23, comma 14, del ccnl del 1° settembre 1995.

Comparto del personale degli enti pubblici non economici

In data 24 aprile 1997 è stato sottoscritto definitivamente l'accordo successivo relativo all'adeguamento della normativa in materia di servizi sostitutivi della mensa, secondo le previsioni dell'articolo 48 del ccnl del 6 luglio 1995. In virtù di tale accordo, allo scopo di eliminare alcune rigidità derivanti dall'applicazione della disciplina contrattuale della materia, soprattutto in presenza di enti del comparto caratterizzati da una maggiore complessità organizzativa e da un ampio decentramento sul territorio, viene riconosciuto agli enti stessi un ampio margine di flessibilità nella gestione dei servizi sostitutivi della mensa in regime di settimana corta. In tale contesto, viene prevista la possibilità dell'attribuzione del buono pasto sostitutivo del servizio mensa al dipendente anche nelle giornate in cui questi, pur essendo tenuto a un orario giornaliero di sette ore e dodici minuti in regime di settimana corta, non raggiunga tale limite perché chiamato a effettuare un maggior orario in altro giorno della stessa settimana. Anche in questo caso è peraltro sempre necessario che il dipendente effettui un orario, comprensivo di un impegno lavorativo articolato sia nell'arco antimeridiano che in quello pomeridiano, di almeno sei ore di effettivo servizio. Sono evidenti gli spazi di una gestione più flessibile e razionale del personale, in

relazione a quelle esigenze di fondo di un miglioramento dei servizi e di una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Comparto del personale delle università

In data 25 marzo 1997 è stato sottoscritto, dopo un lungo iter, il ccnl integrativo dell'articolo 53 del ccnl del 21 maggio 1996. Tale ultimo articolo ha previsto che al personale del comparto che presta servizio presso le strutture delle facoltà di medicina, proprie o convenzionate, continui a essere corrisposta l'indennità prevista dall'articolo 31 del dpr 761/79. Si trattava di un'indennità dovuta nella misura necessaria a equiparare il trattamento economico del personale dipendente dalle università a quello del personale del servizio sanitario di pari mansioni, funzioni e anzianità, pur in presenza di una non completa e precisa corrispondenza tra gli ordinamenti rispettivamente del personale del Servizio sanitario nazionale e del personale universitario. Il riferimento, ai fini della determinazione dell'ammontare dell'indennità, a elementi quali le mansioni e le funzioni, finiva per attribuire alle amministrazioni un certo grado di discrezionalità in materia. Inoltre, in presenza di rapide trasformazioni organizzative e tecnologiche delle amministrazioni, la norma dell'articolo 31 ha offerto anche un certo margine per la trasposizione in sede universitaria, sia pure a fini solo economici, di nuove figure professionali che si venivano affermando nell'ordinamento del Servizio sanitario nazionale. La conseguenza dell'applicazione dell'articolo 31 del dpr 761/79, quindi, è stata quella di aver dato luogo a equiparazioni disomogenee, dovute alle diverse soluzioni organizzative adottate dalle singole università.

In considerazione della prevista ridefinizione dell'ordinamento professionale, ai sensi dell'articolo 50 del ccnl, si poneva, pertanto, il problema del preventivo riallineamento delle equiparazioni, in modo da assicurare una base di partenza omogenea all'interno del comparto. Per la soluzione di tale problema, il contratto integrativo prevede la negoziazione di un'apposita coda contrattuale per ridefinire le corrispondenze economiche tra il trattamento del personale universitario che presta servizio presso le aziende Policlinico e presso altre strutture ospedalie-

re, sulla base di protocolli d'intesa tra università, regioni e Unità sanitarie locali, e quello del Servizio sanitario nazionale, in modo da assicurare l'omogeneità dei trattamenti sul piano nazionale e l'inserimento nella dovuta posizione delle nuove figure professionali. Nelle more di tale attività, vengono conservate le indennità di cui al citato articolo 31 con riferimento alle collocazioni professionali in essere alla data del 31 dicembre 1995. La suddetta indennità continua a essere corrisposta, con riferimento sempre alle collocazioni professionali alla data del 31 dicembre 1995, anche al personale che svolge funzioni assistenziali mediche e odontoiatriche, ai sensi dell'articolo 6, comma 5, del dlgs 502/92, che ha operato una sanatoria del personale tecnico dipendente dalle università, laureato in medicina od odontoiatria e iscritto all'ordine professionale, impiegato dalle stesse amministrazioni in funzioni assistenziali mediche. Tali funzioni, pertanto, sono consentite dall'ordinamento universitario, ma solo limitatamente alle unità già impiegate a una determinata data e con espresso divieto di nuove assunzioni di laureati in medicina e odontoiatria a posti di laureato tecnico. La sanatoria, tuttavia, non attribuisce una definitiva collocazione giuridica al personale interessato, che esercita legittimamente le funzioni mediche ma senza che ciò si traduca nel riconoscimento della corrispondente qualifica. Tale esercizio delle funzioni mediche ha legittimato, quindi, ai sensi del sopra citato articolo 31 del dpr 761/79, la corresponsione dell'indennità perequativa commisurata al trattamento economico del personale del Servizio sanitario nazionale di pari funzione, e quindi del personale medico ospedaliero. Anche questa indennità connessa allo svolgimento delle funzioni mediche rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 53, comma 1, che ha disposto la conservazione delle indennità perequative.

In data 17 luglio 1997 è stato sottoscritto un accordo integrativo dell'articolo 19 del ccnl del 21 maggio 1996, concernente la materia delle assunzioni a tempo determinato presso le università al fine di offrire alle amministrazioni del comparto uno strumento per una gestione effettivamente flessibile e razionale di alcune specifiche figure professionali. In virtù di tale intervento integrativo, contratti a termine possono essere stipulati anche in relazione a personale laureato medico e odontoiatra e di altre professionalità sanitarie (farmacisti, biologi, chimici, fisici e psicologi), al fine di fronteggiare specifiche esigenze assi-

stenziali aventi carattere di assoluta necessità. Non si tratta di una disciplina a carattere di generalità in quanto possono ricorrere a tali contratti a termine solo le università che alla data del 1° gennaio 1997 già si avvalevano, sulla base della precedente normativa pubblicistica ormai in scadenza, attraverso la stipulazione di contratti a termine delle prestazioni di tali figure professionali. Infatti, le assunzioni a termine previste dal nuovo articolo 19 possono essere effettuate solo trasformando i rapporti comunque in essere alla citata data del 1° gennaio 1997 in altrettanti contratti a termine di durata non superiore a tre anni e non ulteriormente prorogabili. I rapporti in essere al 1° gennaio 1997, quindi, costituiscono il contingente massimo di contratti a termine che è possibile stipulare presso ciascuna amministrazione. Solo nell'ipotesi in cui vi sia disponibilità di posti, per cessazione di precedenti rapporti, rispetto a tale contingente massimo, le amministrazioni possono procedere, nel limite della spesa già sostenuta a tale titolo e, comunque, delle disponibilità di bilancio, a nuove assunzioni entro e non oltre sei mesi dalla stipulazione del contratto integrativo. Resta esclusa, comunque, ogni possibilità di trasformare tali rapporti in rapporti a tempo indeterminato. Al personale assunto a termine si applica il trattamento economico e normativo previsto per le corrispondenti figure professionali a tempo indeterminato nonché la vigente disciplina delle incompatibilità anche in materia di libera professione.

La nuova disciplina si applica anche al personale laureato medico e odontoiatra e delle altre professionalità sanitarie che prestava, alla data del 1° gennaio 1997, la sua attività presso l'Università degli Studi Federico II di Napoli e presso la Seconda Università degli Studi di Napoli, sulla base di rapporti di collaborazione coordinata e continuata.

3. Intensa è stata anche l'attività negoziale relativa alle separate aree dirigenziali, che si è articolata in tre direzioni:

a. stipulazione dei contratti per quelle aree in ciò non era stato possibile nel corso del 1995 e del 1996;

b. rinnovo, per il biennio 1996-97, della parte economica dei contratti già stipulati nel corso del 1995 e 1996;

c. stipulazione di particolari contratti integrativi di quelli già stipulati nel corso del precedente biennio 1995-96.

I relativi negoziati, in attuazione dei principi generali della riforma del dlgs 29/93 concernenti il nuovo assetto della dirigenza pubblica, si sono svolti sulla base sia delle direttive governative sui contenuti normativi e sulle disponibilità finanziarie sia dell'accordo stipulato tra l'Aran e le confederazioni sindacali il 2 giugno 1995 concernente le "Linee guida per i contratti di area dirigenziale", con il quale le parti hanno riconosciuto la particolare rilevanza del ruolo affidato ai dirigenti nel processo di rinnovamento e riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni.

I contratti stipulati nel biennio 1997-98, quindi, sotto il profilo contenutistico, non si discostano dall'impostazione generale e dalle scelte di fondo che hanno caratterizzato i precedenti contratti delle varie aree dirigenziali relativamente alla concreta attuazione dei principi della riforma:

a. realizzazione della qualifica unica dirigenziale;

b. verifica e valutazione periodica dei risultati conseguiti nell'espletamento dell'incarico;

c. introduzione di forme di retribuzione accessoria necessariamente correlate alle funzioni attribuite e ai risultati conseguiti;

d. eliminazione di ogni forma di automatismo retributivo;

e. disciplina del rapporto improntata agli stessi principi che regolano la dirigenza nel settore privato;

f. disciplina della risoluzione del rapporto di lavoro svincolata, sia pure con le opportune garanzie, dalla tradizionale condizione di stabilità o inamovibilità della dirigenza pubblica;

g. introduzione di un sistema di relazioni sindacali specifico e differenziato rispetto a quello proprio del personale non dirigente, che tenesse conto del particolare ruolo affidato alla dirigenza.

Comparto del personale dei ministeri

In data 9 gennaio 1997 sono stati sottoscritti definitivamente i ccnl per l'autonoma separata area della dirigenza del comparto dei ministeri

relativi al quadriennio normativo 1994-97 e ai due bienni economici 1994-95 e 1996-97.

In considerazione della evidente specificità della dirigenza, dovuta al ruolo, all'articolazione interna e ai rapporti con il vertice politico e con la stessa organizzazione, è stato introdotto un sistema di relazioni sindacali agile e snello, fondato su un modello partecipativo tale da escludere ogni interferenza sulle autonome scelte organizzative delle amministrazioni ma idoneo a garantire un ampio e adeguato coinvolgimento delle organizzazioni sindacali di categoria, in una logica di collaborazione e colloquio tra le parti, nei momenti più significativi della vita istituzionale dell'amministrazione come la definizione degli assetti organizzativi e l'attribuzione delle responsabilità dirigenziali. Tale sistema si articola nei seguenti moduli relazionali:

a. la contrattazione decentrata di ministero;

b. l'informazione preventiva e successiva;

c. l'esame, la consultazione, le procedure di conciliazione e di risoluzione delle controversie interpretative dirette al raffreddamento dei conflitti in atto.

Il momento partecipativo viene ulteriormente valorizzato, attraverso la previsione di specifici momenti di approfondimento comune, sia a livello nazionale che decentrato. È prevista, inoltre, la istituzione di commissioni bilaterali, prive di carattere negoziale, con compiti di esame delle problematiche relative all'attività organizzativa e gestionale e di proposta di soluzione ai competenti organi dell'amministrazione. A livello nazionale viene introdotta una Conferenza nazionale composta da rappresentanti dell'Aran, della presidenza del Consiglio dei ministri, delle amministrazioni del comparto e delle organizzazioni sindacali, con compiti di monitoraggio degli effetti derivanti dall'applicazione del ccnl, con particolare riferimento alla materia degli incarichi e all'attribuzione della retribuzione di posizione e di risultato. Relativamente al rapporto di lavoro, la regolamentazione dei vari istituti ricalca sostanzialmente quella prevista per il personale non dirigenziale del comparto, specialmente per ciò che attiene alla disciplina:

a. del periodo di prova che viene fissato in sei mesi di servizio effettivo con la possibilità per ciascuna delle parti, decorsa la metà di esso, di

recedere dal rapporto senza obbligo di preavviso né di indennità sostitutiva del preavviso; è peraltro prescritto che il recesso dell'amministrazione deve essere motivato;

b. delle ferie e festività, con il riconoscimento del diritto alla programmazione dei relativi periodi da parte del singolo dirigente, in relazione alle esigenze connesse all'incarico affidato e nel rispetto dell'assetto organizzativo dell'amministrazione;

c. delle assenze retribuite, sia per la durata sia per la tipologia delle cause giustificative;

d. dell'astensione obbligatoria e facoltativa per maternità;

e. delle assenze per malattia;

f. degli infortuni sul lavoro e delle malattie dovute a cause di servizio.

Novità di un certo interesse, sotto il profilo della progressiva assimilazione alla disciplina privatistica, attengono all'orario di lavoro e alle cause di cessazione del rapporto di lavoro.

In relazione al primo aspetto, nel nuovo sistema il dirigente non è tenuto al rispetto di un orario di lavoro predeterminato, ma è diretto responsabile del proprio tempo di lavoro che gestisce e assicura in modo autonomo correlandolo, con criteri di flessibilità, alle esigenze della struttura cui è preposto e all'espletamento dall'incarico affidato alla sua responsabilità, in relazione agli obiettivi e ai programmi da realizzare.

In relazione al secondo, il ccnl, accanto all'ipotesi del compimento del limite massimo di età previsto dalla legge, ha introdotto e regolamentato un sistema di recesso armonizzato con la disciplina applicata al dirigente privato secondo le norme del codice civile (articoli 2118, recesso volontario con obbligo di preavviso, e 2119, recesso per giusta causa). In caso di recesso del dirigente, questi deve darne comunicazione per iscritto all'amministrazione nel rispetto dei termini di preavviso stabiliti. Nel caso in cui a recedere sia l'amministrazione, anche essa è tenuta a farlo per iscritto, nei termini di preavviso, con la contestuale specificazione dei motivi. Al recesso, comunque, l'amministrazione dà luogo a seguito di un iter procedimentale svolto in contraddittorio con il dirigente interessato, che può chiedere l'assistenza di un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato o da un

legale di sua fiducia. Per evitare iniziative di carattere vessatorio o discriminatorio nei confronti dei dirigenti, viene sancita la nullità del recesso quando sia fondato su ragioni politiche, religiose, sindacali, di sesso, di razza o di lingua o quando sia intimato, senza giusta causa, durante i periodi di sospensione previsti dall'articolo 2110 del codice civile. Il contratto collettivo disciplina anche le modalità di affidamento e revoca degli incarichi dirigenziali. Ciascuna amministrazione, una volta individuate e graduate autonomamente le diverse posizioni organizzative, attribuisce e revoca le stesse ai dirigenti, sulla base di criteri generali da essa preventivamente elaborati, nel rispetto dei principi stabiliti dall'articolo 19 del dlgs 29/93, nonché dei criteri delineati nelle clausole contrattuali relative alla regolamentazione della retribuzione di posizione. Relativamente a tali criteri, l'intervento del sindacato è ammesso nelle forme dell'informazione preventiva e dell'eventuale procedura dell'esame. L'amministrazione, in ogni caso, è tenuta a rendere pubblico l'atto di determinazione dei criteri. L'incarico è a termine e la sua durata non può essere inferiore al periodo previsto per la valutazione periodica dei risultati né superiore a un quinquennio. Sia il conferimento che la revoca degli incarichi sono disposti con atti scritti e motivati. La revoca anticipata, rispetto alla scadenza prefissata, è ammessa solo per motivate ragioni organizzative e produttive o a seguito all'accertamento di risultati negativi di gestione oppure per inosservanza delle direttive impartite ai sensi dell'articolo 20 del dlgs 29/93.

A tal fine l'attività e i risultati dei dirigenti, nel quadro di una nuova cultura aziendalistica sono sottoposti a periodica valutazione da parte delle amministrazioni, attraverso l'intervento degli appositi nuclei di valutazione o servizi di controllo interno di cui all'articolo 20 del dlgs 29/93. I criteri generali dei sistemi di valutazione sono autonomamente definiti in via preventiva dalle singole amministrazioni e formano oggetto di informazione preventiva alle organizzazioni sindacali, che possono chiedere un incontro per la valutazione dei relativi contenuti. Le amministrazioni, ai fini della valutazione, devono, comunque, tenere conto della correlazione tra risorse (umane, finanziarie e strumentali) effettivamente messe a disposizione del dirigente e obiettivi allo stesso assegnati. In caso di valutazione negativa, prima della sua formalizzazione, il dirigente interessato ha il diritto di illustrare, in contraddittorio,

le proprie valutazioni e giustificazioni in proposito, anche con l'assistenza di una persona di fiducia. Tale diritto viene riconosciuto al dirigente anche in presenza di una valutazione non negativa. Ai risultati della valutazione si collegano diversi effetti sia positivi che negativi. Infatti, innanzitutto, dato che tali risultati sono inseriti nel fascicolo personale del dirigente, essi incidono anche sull'affidamento degli incarichi, in quanto risultati positivi e di prestigio saranno utili per favorire la collocazione in posizioni più complesse, alle quali si ricollega evidentemente una retribuzione più elevata. Un ulteriore effetto premiante è rappresentato dal fatto che da una valutazione positiva derivano le condizioni per l'erogazione della retribuzione di risultato. Nel caso di valutazione negativa, ma anche nell'ipotesi della mancata osservanza delle direttive ricevute, il contratto collettivo indica in progressione i seguenti effetti sanzionatori: affidamento di un incarico di minor rilievo sia sotto il profilo della responsabilità che del valore economico; perdita della retribuzione di posizione e il collocamento in disponibilità per durata massima di un anno; il recesso per giusta causa, in caso di accertamento di responsabilità particolarmente grave e reiterata.

Relativamente al trattamento economico, il ccnl opera una profonda modifica della struttura della retribuzione. Questa, infatti, è composta oltre che dal trattamento fondamentale (stipendio tabellare, indennità integrativa speciale, retribuzione individuale di anzianità ove acquisita, assegni familiari ove spettanti), dal nuovo trattamento accessorio rappresentato dalla retribuzione di posizione e da quella di risultato. La prima valorizza la natura e la rilevanza dell'incarico affidato al dirigente e le connesse responsabilità, la seconda premia l'eccellenza delle performance individuali rispetto agli obiettivi assegnati. Con il contratto, quindi, viene meno ogni meccanismo di automatico incremento delle retribuzioni per classi e scatti, legato alla sola anzianità maturata via via dal dirigente.

Per l'erogazione del trattamento accessorio, nelle due voci, è prevista la costituzione presso ogni amministrazione di uno specifico fondo, in cui affluiscono sia le retribuzioni già esistenti per il pagamento delle competenze accessorie (straordinari, premi incentivanti), sia le risorse fresche derivanti dagli aumenti contrattuali. Il ccnl, analogamente a quanto previsto nei contratti relativi alle altre aree dirigenziali, regola

solo la graduazione delle retribuzioni, lasciando alla piena autonomia la graduazione delle funzioni. La retribuzione di posizione può oscillare, per ogni dirigente, da un minimo di 12 a un massimo di 70 milioni annui, senza la previsione di predeterminate fasce retributive sovrapposte all'interno di questa ampia possibilità, collegate a una classificazione generale di importanza degli uffici, in modo da lasciare alle amministrazioni un ampio margine di scelta, con la possibilità di tenere conto adeguatamente sia della effettiva tipologia di funzioni presenti nelle stesse, sia delle risorse finanziarie concretamente disponibili all'interno del fondo, dato che queste possono sensibilmente variare nel confronto tra le diverse amministrazioni. In relazione a tale opzione di fondo, sono previsti (articoli 37-39 del ccnl) criteri e modalità di graduazione della retribuzione di posizione più numerosi, precisi e puntuali che negli altri contratti di area, che saranno applicati da ciascuna amministrazione ai propri uffici dirigenziali secondo le caratteristiche di questi (criteri attinenti: all'ampiezza della struttura; alla collocazione della posizione nell'ambito dell'organizzazione dell'amministrazione; alle responsabilità connesse alla posizione; ai requisiti richiesti per l'esercizio delle attività di competenza. Tali criteri sono, poi, diversamente combinati in relazione alla diversa tipologia degli uffici: uffici di consulenza studio e ricerca; uffici ispettivi; uffici operativi centrali; uffici operativi periferici). La retribuzione di risultato, in relazione alla posizione organizzativa occupata dal dirigente, premia i risultati conseguiti e accertati dagli organismi a ciò preposti sulla base delle risultanze della specifica metodologia di valutazione che ciascuna amministrazione deve adottare.

Circa il ccnl relativo al secondo biennio economico, non vi è nulla di particolare da segnalare, in quanto lo stesso incrementa la retribuzione fondamentale, fissandola a 36 milioni annui, analogamente agli altri contratti di area dirigenziale, e quella accessoria, con riferimento ai nuovi istituti, senza modificare l'impianto di base sopra descritto, sempre nel rispetto delle direttive della presidenza del Consiglio dei ministri del 7 febbraio 1996 e dell'Accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993. In particolare, le risorse destinate al trattamento accessorio, sono state anche incrementate con la quota attribuita a tale area dirigenziale nell'ambito dello stanziamento (cinquanta miliardi annui a decor-

rere dal 1996) di cui alla legge 550/95, destinato al riequilibrio della retribuzione accessoria dei dirigenti statali rispetto ad altre categorie dirigenziali. Tali risorse aggiuntive, inoltre, sono state utilizzate all'interno dell'area dirigenziale ministeriale con criteri perequativi per ristabilire dei livelli medi di retribuzione accessoria uniformi tra i vari ministeri.

In data 8 aprile 1997, è stato sottoscritto un primo accordo, prodromico rispetto a quello a regime, per la concessione dei buoni pasto al personale dirigenziale in servizio presso i ministeri, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 11, della legge 550/95. Esso concerne il periodo dal 1° gennaio 1996 al 31 dicembre 1997 e contiene disposizioni analoghe a quelle valevoli per il personale del comparto a seguito dell'accordo del 30 aprile 1996.

A ciascun dirigente, che organizzi il proprio orario settimanale di lavoro su cinque giorni, viene riconosciuto il diritto alla concessione del buono pasto per ogni giorno lavorativo in cui osservi un orario di lavoro superiore alle sei ore, con l'effettuazione della pausa, o nel quale svolga, immediatamente dopo l'orario ordinario e la pausa, almeno tre ore di lavoro straordinario. Il valore del buono pasto è fissato in 9 mila lire. Regole particolari disciplinano l'ipotesi di dirigenti ministeriali, o anche di altre amministrazioni esterne al comparto, in posizione di comando, distacco e fuori ruolo presso ministeri e quella di dirigenti ministeriali che prestano servizio presso amministrazioni di altri comparti. In presenza di servizi di mensa con oneri in tutto o in parte a carico del dirigente, il buono pasto viene corrisposto fino a concorrenza della quota a carico del dirigente e nel limite, comunque, del suo valore. Sono stabilite, poi, disposizioni relative alle modalità di attribuzione, anche per ciò che attiene al pagamento in danaro dell'equivalente del buono pasto per il periodo dal 1° gennaio 1996 al 31 marzo 1997.

In data 18 aprile 1997, è stato sottoscritto definitivamente il ccnl successivo relativo ai segretari generali comunali e provinciali in attuazione dell'articolo 6, comma 2, del ccnl del personale con qualifica dirigenziale del comparto dei ministeri stipulato il 9 gennaio 1997. In attesa della riforma dello status di tale particolare categoria di personale, l'articolo 73 del dlgs 29/93, nel testo antecedente al dlgs 80/98, demandava la definizione del trattamento economico, e non anche il regime giuridico, dei segretari generali al ccnl relativo alla separata area diri-

genziale del comparto dei ministeri, in virtù delle specifiche previsioni del dpcm 593/93, concernente la determinazione e composizione dei comparti di contrattazione collettiva. Infatti, all'epoca, i segretari generali di comuni e province e anche i segretari comunali inquadrati nelle qualifiche funzionali erano funzionari statali, pur dipendendo funzionalmente dall'organo politico di vertice degli enti ove prestavano servizio, sui cui bilanci gravavano gli oneri relativi al trattamento economico. Alla luce di tali indicazioni, il ccnl dei dirigenti statali ha regolamentato solo il trattamento economico fondamentale dei segretari generali, in virtù della sostanziale equiparazione esistente tra le due categorie di dirigenti di cui si è detto, e ha rinviato a un accordo successivo la definizione di quello accessorio. Tale opzione, stralciando il trattamento economico accessorio dal ccnl dei dirigenti ministeriali, ha consentito anche di assicurare una certa omogeneità di disciplina di tale componente retributiva con quella prevista per i dirigenti del comparto delle autonomie locali, in considerazione della circostanza che si tratta di categorie di dirigenti chiamate a operare presso la stessa sede di lavoro e con responsabilità sicuramente assimilabili.

Anche per i segretari generali, dunque, è stata adottata una nuova struttura della retribuzione accessoria che, aboliti i compensi per lavoro straordinario e gli altri compensi incentivanti prima previsti, si articola nelle due componenti della retribuzione di posizione e della retribuzione di risultato, secondo lo schema generale applicato in sede di stipulazione di tutti i ccnl delle diverse aree dirigenziali. Stante la peculiarità della figura del segretario generale e la conseguente impossibilità di creare uno specifico fondo presso ogni ente, il ccnl ha quantificato, a livello nazionale, un importo unico e certo (non suscettibile, quindi, di modificazione a opera delle singole amministrazioni sulla base di una diversa valutazione e graduazione della funzione attribuita) della retribuzione di posizione, da riconoscere a ciascuna categoria di segretari generali individuata in base alla classificazione degli enti indicata nella tabella D annessa al dpr 749/72. Per il finanziamento di tale voce retributiva sono utilizzate non solo le risorse contrattuali, ma anche tutti gli emolumenti accessori prima attribuiti (straordinario, compensi incentivanti, ecc.), nonché quelle derivanti dal riassorbimento di una parte della retribuzione individuale di anzianità in godimento.

Per ciò che attiene alla retribuzione di risultato connessa al conseguimento degli obiettivi assegnati, viene stabilito che gli enti, non dissestati e non strutturalmente deficitari, con oneri a proprio carico, corrispondono tale voce retributiva in misura percentuale non superiore all'1,15% della massa salariale di ciascun segretario generale per l'anno 1995. Per l'erogazione di tale compenso non sono previste regole puntuali e precise. Ai segretari generali con incarico di reggenza o supplenza viene riconosciuto oltre il compenso previsto dall'articolo 39 della legge 604/62 e successive modificazioni e integrazioni, anche il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e documentate.

In data 30 settembre 1997 è stato sottoscritto definitivamente il ccnl integrativo dei ccnl stipulati il 9 gennaio 1997 (I e II biennio) relativi al personale della separata area della dirigenza del comparto dei ministeri. Tale contratto trova i suoi presupposti nell'articolo 18, comma 8, del dlgs 502/92, che prevedeva l'estensione, sulla base di un decreto del presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro della Sanità, nell'ambito della contrattazione, al personale dipendente del ministero della Sanità, inquadrato nei profili professionali di medico chirurgo, medico veterinario, chimico, farmacista, biologo e psicologo, delle disposizioni da esso introdotte, in quanto applicabili.

Con il dpcm 13 dicembre 1995, attuativo di tale previsione, si è realizzato il presupposto giuridico-organizzativo per il successivo intervento contrattuale, in quanto sulla base della verifica positiva della compatibilità degli articoli 15 e seguenti del dlgs 502/92, con le norme relative all'organizzazione del ministero della Sanità, sono stati disposti i conseguenti inquadramenti giuridici, anche con il riconoscimento della qualifica dirigenziale al personale, individuato dal sopra citato articolo 18 del dlgs 502/92, che era invece inquadrato nelle qualifiche funzionali. Il personale già dirigente del ministero della Sanità, è stato inquadrato nel secondo livello dirigenziale, mentre il restante personale dei profili sopracitati (già di settimo, ottavo e nono livello) è stato collocato nel primo livello dirigenziale (nelle due fasce economiche previste dall'articolo 18, comma 2 bis del dlgs 502/92). Il ccnl relativo all'area dirigenziale del comparto ministeri ha preso atto di tale contesto normativo e ha demandato (articolo 1, comma 2) a un successivo accordo l'estensione a tale personale degli istituti normo-economici previsti dai ccnl,

relativi alle corrispondenti professionalità del Servizio sanitario nazionale.

Il testo si articola in due parti: la prima riguarda integrazioni al ccnl del 9 gennaio 1997 per la dirigenza del comparto ministeri, rese necessarie dalle peculiarità di tale categoria di personale; la seconda contiene disposizioni specifiche per la dirigenza medico-sanitaria del ministero della Sanità. In materia di relazioni sindacali, le materie oggetto di informazione e di esame sono state integrate con la previsione delle modalità per assicurare la presenza in servizio dei dirigenti sanitari del ministero nei piani per le emergenze, sempre possibili in un settore particolarmente delicato come la Sanità, pur in mancanza di un orario minimo di lavoro contrattualmente previsto. Relativamente alla disciplina del rapporto di lavoro, per effetto dell'introduzione nel ministero della Sanità di un secondo livello dirigenziale, non previsto nel quadro generale della dirigenza contrattualizzata, sono state introdotte alcune modifiche alla disciplina del contratto individuale e del periodo di prova contenuta nel ccnl dell'area dirigenziale dei ministeri del 9 gennaio 1997 (sono specificatamente indicati gli elementi che il contratto individuale di lavoro dei dirigenti di primo e secondo livello deve contenere e viene esclusa l'applicazione della disciplina sul periodo di prova per i dirigenti di secondo livello, che sono assunti direttamente per incarico, ai sensi dell'articolo 15 del dlgs 502/92). Sempre sotto il profilo normativo, sono state inserite alcune disposizioni specifiche relative al conferimento degli incarichi al personale dirigenziale del secondo livello, per il quale, dopo l'entrata in vigore del ccnl integrativo, il conferimento dell'incarico quinquennale diviene modalità di accesso alla qualifica stessa, disciplinato dal sopra citato articolo 15 del dlgs 502/92. Per tali dirigenti di secondo livello, il contratto individuale deve disciplinare la tipologia di incarico, le modalità di revoca, la retribuzione di posizione e lo specifico trattamento collegato all'incarico quinquennale. Per i dirigenti già in servizio, il passaggio al rapporto a incarico quinquennale rinnovabile avviene solo dopo la specifica opzione e rende necessaria la stipulazione di un contratto individuale con le indicazioni sopra esposte. Relativamente alla revoca dell'incarico, occorre distinguere due ipotesi. Per i dirigenti di secondo livello che non hanno optato, la revoca avviene sulla base delle disposizioni del ccnl del 9 gennaio

1997, valevoli anche per gli altri dirigenti ministeriali. Per gli altri dirigenti di secondo livello, ai quali sia stato conferito l'incarico o che abbiano optato per l'incarico quinquennale, la revoca anticipata non può avvenire per esigenze strutturali, dato che si tratta di incarichi a termine, ma solo per risultati negativi di gestione o per inosservanza delle direttive. Infatti, tali dirigenti, analogamente agli altri che non abbiano optato per il nuovo status, sono sempre soggetti alla valutazione annuale dei risultati conseguiti. Pertanto, per tutti i dirigenti di secondo livello del ministero della Sanità, in caso di valutazione negativa di particolare gravità, è previsto il licenziamento per giusta causa. Ove la valutazione sia ugualmente negativa, ma non sussistano le condizioni per il recesso, il dirigente può essere assegnato ad altra funzione di minore valore. Nell'ipotesi in cui al termine del quinquennio, il dirigente di secondo livello con incarico quinquennale non superi la verifica, ma non sussistano le condizioni per il recesso, lo stesso rimane collocato nel medesimo livello con la perdita dello specifico trattamento economico e l'amministrazione, contestualmente, congela un posto di primo livello dirigenziale. A seguito dell'equiparazione delle qualifiche operata dal ccnl integrativo, viene prevista anche la possibilità di accordi di mobilità tra ministero della Sanità e aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale, nel rispetto della disciplina di appartenenza dei dirigenti interessati o di altra equivalente secondo le disposizioni vigenti. Tale forma di mobilità non trova applicazione nei confronti dei dirigenti di secondo livello del ministero, in quanto per essi il passaggio a un'azienda o ente del Servizio sanitario nazionale può realizzarsi solo mediante un incarico conferito ex articolo 15 del dlgs 502/92.

Relativamente al trattamento economico, le clausole contrattuali hanno esteso, per quanto compatibili, ai dirigenti di primo e secondo livello del ministero della Sanità, le previsioni dei ccnl della corrispondente dirigenza del servizio sanitario nazionale concernenti la struttura della retribuzione, lo stipendio tabellare, nonché le indennità di specificità medica e lo specifico trattamento economico riservato ai dirigenti di secondo livello, optanti per il rapporto a incarico quinquennale. Non sono state, invece, derogate le regole sulla retribuzione di posizione e di risultato contenute nei ccnl della dirigenza dei ministeri del 9 gennaio 1997, dato che si tratta di dirigenti pur sempre incardinati in un ministe-

ro. In tale contesto, quindi, il ccnl integrativo si è limitato ad adeguare il finanziamento del fondo previsto per la corresponsione delle nuove voci retributive ai dirigenti di primo e secondo livello. Per effetto dei nuovi inquadramenti disposti dal dpcm 13 dicembre 1995, il trattamento economico stipendiale dei dirigenti interessati viene adeguato a quello dei corrispondenti dirigenti del Servizio sanitario nazionale. Viene, inoltre, estesa anche l'indennità di specificità medica, prevista dal ccnl del 5 dicembre 1997 per la medesima dirigenza del Servizio sanitario nazionale, ma solo per i dirigenti di primo e secondo livello appartenenti alle professionalità di medico-chirurgo e medico-veterinario.

Il ccnl detta anche regole sulla decorrenza dei nuovi trattamenti economici e sui rapporti temporali intercorrenti tra i vari contratti applicabili.

Per i dirigenti di secondo livello, in quanto dirigenti ministeriali, la retribuzione di posizione (valori e modalità) e quella di risultato seguono le regole previste dal ccnl del 9 gennaio 1997 per la dirigenza di tale comparto. Per ciò che attiene lo specifico trattamento economico previsto per i dirigenti di secondo livello di tutte le professionalità dall'articolo 15 del dlgs 502/92, collegato all'incarico quinquennale, i valori minimi e massimi dello stesso sono identici a quelli previsti per il personale del Servizio sanitario nazionale. La decorrenza di tale trattamento non può essere anteriore al 1° luglio 1997. Qualora il termine per l'opzione per l'incarico quinquennale da parte dei dirigenti del secondo livello in servizio non sia compatibile con i processi di riordinamento e razionalizzazione del ministero, e quindi non sia possibile rispettare la citata data del 1° luglio 1997, per la decorrenza del trattamento economico di cui si tratta, le relative risorse previste nel fondo sono temporaneamente utilizzate per il 1997 nell'ambito della retribuzione di risultato. Una specifica disciplina, di carattere transitorio, viene poi prevista per la retribuzione di posizione dei dirigenti di primo livello.

Comparto del personale delle regioni e delle autonomie locali

In data 27 febbraio 1997, è stato sottoscritto definitivamente il ccnl della separata area dirigenziale relativo al biennio economico

1996-97. Tale contratto è in linea con la filosofia generale del ccnl del 10 aprile 1996 e ne conferma i principi di razionalizzazione e semplificazione del trattamento economico, nonché di valorizzazione delle professionalità e delle responsabilità dirigenziali. Il negoziato, come per tutti gli altri contratti relativi al secondo biennio economico 1996-97, è stato condotto sulla base dei contenuti della direttiva impartita, il 7 febbraio 1996, dalla presidenza del Consiglio dei ministri che, rispetto al passato, non conteneva la suddivisione degli stanziamenti destinati ai rinnovi contrattuali tra i vari comparti, ma affidava alle autonome determinazioni dell'Aran tale ripartizione. In virtù di tale direttiva al ccnl veniva affidato il compito di assicurare incrementi retributivi coerenti non solo con il tasso di inflazione programmata per il biennio 1996-97, ma anche con il recupero del differenziale tra inflazione reale e inflazione programmata, in attuazione dell'accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993.

Gli incrementi sul trattamento tabellare hanno consentito il raggiungimento dell'obiettivo generale di tutti i contratti delle diverse aree dirigenziali, in sede di rinnovi per il biennio economico 1996-97, di portare la base minima contrattuale al valore di 36 milioni annui, entro il quadriennio di validità del primo contratto. Oltre agli incrementi tabellari, il ccnl prevede anche una ridefinizione delle regole per il finanziamento della retribuzione di posizione e di quella di risultato, fermo restando per il 1997 le complessive risorse finanziarie calcolate sulla base delle precedenti disposizioni del ccnl del 10 aprile 1996. Infatti, il fondo per la retribuzione di posizione, costituito sulla base del ccnl del 10 aprile 1996, viene integrato con due maggiorazioni (rispettivamente del 2,8% e dell'1,3%), calcolate sul monte salari relativo al 1995 del personale dirigente di ogni amministrazione, con decorrenza dal 1° gennaio 1997 e 31 dicembre 1997. Tali maggiorazioni sono destinate in parte al finanziamento dei previsti incrementi della retribuzione di posizione. Le risorse che, a consuntivo, risultano ancora disponibili nel fondo per la retribuzione di posizione riferito a un anno, possono essere utilizzate temporaneamente per il finanziamento della retribuzione di risultato dello stesso anno, salvo a essere riassegnate, nell'anno successivo, al fondo per la retribuzione di posizione. Le risorse, invece, non utilizzate integralmente per la retribuzione di risultato, possono essere uti-

lizzate per finanziare la retribuzione di risultato nell'anno successivo. Il ccnl, inoltre, ha rideterminato i valori massimi della retribuzione di posizione, a esclusione delle fasce più alte. È previsto anche che le retribuzioni di posizione già determinate da ogni singola amministrazione, sono incrementate in cifra fissa e percentuale con decorrenza rispettivamente 1° gennaio 1997 e 31 dicembre 1997. Nel caso in cui l'applicazione di tali incrementi determini il superamento dei tetti massimi della retribuzione di posizione, la relativa differenza viene mantenuta come assegno personale, da ricomprendere nell'eventuale futura rideterminazione dei tetti massimi. Una particolare disciplina transitoria della retribuzione di posizione è prevista, poi, per le amministrazioni che non abbiano attuato la riorganizzazione prevista dal dlgs 29/93. Viene confermata anche la possibilità concessa alle singole amministrazioni dal ccnl del 10 aprile 1996, di incrementare le risorse per il trattamento accessorio del personale con oneri a proprio carico, utilizzando risorse aggiuntive o risparmi di gestione. Soddisfacendo un'esigenza molto avvertita dai dirigenti, il ccnl ha previsto che le amministrazioni assumano, anche in forma consortile, iniziative per provvedere all'assicurazione collettiva dei dirigenti contro il rischio di responsabilità civile per danni causati a terzi nell'adempimento dei compiti di ufficio. Restano esclusi dalla copertura i fatti commessi con dolo o colpa grave.

In data 18 giugno 1997, è stato sottoscritto il contratto collettivo integrativo relativo all'articolo 6 del ccnl della separata area dirigenziale per il biennio economico 1996-97, concernente il trattamento economico dei dirigenti degli enti del comparto in stato di dissesto. L'accordo ripropone, con alcune significative modifiche, l'articolo 6 dell'accordo siglato il 19 febbraio 1997, del quale non era stata autorizzata dal governo la sottoscrizione (il ccnl relativo al secondo biennio è stato definitivamente sottoscritto in data 27 febbraio 1997). Tale articolo, infatti, era stato stralciato, in quanto il governo lo aveva ritenuto in contrasto con le direttive a suo tempo impartite, sulla base della considerazione che la disciplina della retribuzione di posizione e di risultato non potesse essere liberamente applicata dagli enti in stato di dissesto e per tutta la durata delle procedure di risanamento. Il nuovo testo chiarisce che tale disciplina si applica anche nei casi che si trovino nelle condizioni indicate dall'articolo 1, comma 46, della legge 662/96, purché tali amministrazioni abbiano realizzato le innovazioni previste dall'articolo 38,

comma 3, del ccnl del 10 aprile 1996. Quindi possono applicarla solo gli enti per i quali sia intervenuta, alla data di entrata in vigore della citata legge 662/96, l'approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato e gli enti non in condizione di squilibrio finanziario di cui all'articolo 22, comma 12, della legge 724/94.

Comparto del personale degli enti pubblici non economici

In data 14 aprile 1997, è stato sottoscritto definitivamente il contratto successivo, previsto dall'articolo 94 del ccnl relativo all'area della dirigenza e delle specifiche tipologie professionali stipulato l'11 ottobre 1996, relativo al personale medico e veterinario dipendente da enti del comparto. Tale contratto, che ha la stessa validità del ccnl cui afferisce, è intervenuto alla fine di un negoziato lungo e impegnativo e ha inteso dare una soluzione definitiva alla complessa vicenda di tale personale, il cui trattamento giuridico ed economico era precedentemente regolato, sulla base dell'articolo 13 della legge 222/84, attraverso il rinvio automatico agli istituti economici e normativi previsti per i medici del Servizio sanitario nazionale. La soluzione concordata in sede contrattuale, esclusa l'automatica estensione del contratto relativo alla "dirigenza medica e veterinaria" del Servizio sanitario nazionale in quanto incompatibile con il sistema di contrattazione previsto dal dlgs 29/93, non disapplica la fonte di riferimento (l'articolo 13 della legge 222/84), ma mantiene l'equipollenza dei trattamenti da essa stabilita tramite lo strumento contrattuale. Si tratta di una soluzione, quindi, di equilibrio, in virtù della quale il contratto, di fatto, ha pienamente rispettato tutti gli istituti sia normativi che economici previsti per il personale medico del Servizio sanitario nazionale (sulla base delle risorse disponibili, tenendo però conto anche delle specifiche caratteristiche organizzative e istituzionali degli enti pubblici non economici).

In data 10 luglio 1997, è stato sottoscritto definitivamente il ccnl per l'area della dirigenza e delle specifiche tipologie professionali per il biennio economico 1996-97.

Il contratto, che conclude il ciclo negoziale relativo all'area, costituisce il naturale sviluppo del ccnl 1994-96, nonché del contratto integrativo attuativo dell'articolo 94 dello stesso ccnl, completando e perfe-

zionando la disciplina relativa ai dirigenti, medici e professionisti in un quadro generale e di assoluta compatibilità con i vincoli finanziari.

In particolare, sotto il profilo del trattamento economico fondamentale, il ccnl si collega pienamente all'obiettivo di fondo perseguito dall'Aran, di cui si è detto, di portare la base minima contrattuale al valore di trentasei milioni annui. Il ccnl si articola in una sezione dedicata al personale dirigente e in una seconda sezione appartenente alle specifiche tipologie professionali appartenenti alla medesima area di contrattazione. In tale ultima sezione, in applicazione dello specifico ccnl successivo, stipulato il 14 aprile 1997, relativo all'attuazione dell'articolo 94 del ccnl dell'11 ottobre 1996, è prevista una ulteriore sezione speciale destinata al personale medico e veterinario degli enti, suddiviso nelle due categorie dei medici previdenziali (e cioè i medici degli enti previdenziali inquadrati nelle speciali "qualifiche professionali del servizio medico-legale" di cui al dpr 285/88) e gli altri medici e veterinari (si tratta del personale medico della Croce Rossa Italiana e del personale medico e veterinario degli altri enti non previdenziali). Il ccnl non contiene innovazioni strutturali, essendo finalizzato a raccogliere quanto concordato tra le parti unicamente con riferimento alla disciplina economica del secondo biennio, fermo restando l'impianto complessivo della struttura della retribuzione e la disciplina dei vari istituti relativi al trattamento economico accessorio delineati nel ccnl dell'11 ottobre 1996. Il contratto si sforza di dettare una normativa di agevole lettura e applicazione, soprattutto con riferimento alla gestione del salario accessorio. In particolare, le clausole contrattuali, da un lato, sono volte a garantire la tenuta della spesa delle amministrazioni nell'erogazione del salario accessorio rispetto ai tetti prefissati nei diversi fondi; dall'altro, tendono ad assicurare agli enti un'ampia autonomia nella gestione della politica retributiva legata al salario accessorio. Con riferimento al personale medico previdenziale, il ccnl introduce una sostanziale identità di contenuti rispetto a quello stipulato per l'area della dirigenza medica e veterinaria del Servizio sanitario nazionale, realizzando quelle finalità indicate nel sopra citato articolo 94 del ccnl dell'11 ottobre 1996, nei limiti delle risorse indicate a questo scopo dall'Aran e tenendo conto, allo stesso tempo, delle particolari configurazioni istituzionali e organizzative degli enti del comparto. Per il restante personale medico e veteri-

nario, in servizio presso altri enti del comparto diversi da quelli previdenziali, il ccnl avvia comunque un significativo processo di omogeneizzazione economica con tutto il personale medico operante nel comparto. Tale omogeneizzazione è pienamente realizzata per quanto concerne lo stipendio tabellare di tutte le figure professionali mentre, per il trattamento accessorio, essa è realizzata appieno solo con riferimento alle figure apicali. È stato avviato, inoltre, tramite lo stesso ccnl, anche un ulteriore e graduale processo di perequazione concernente i trattamenti economici accessori in favore della dirigenza degli enti non rientranti nell'ambito di applicazione della legge 88/89 (il ccnl incrementa, con risorse contrattuali fresche, i fondi della retribuzione accessoria di tali enti in misura più consistente rispetto agli enti di cui alla legge 88/89, a decorrere dal 31 dicembre 1997). Sempre in materia di trattamento economico, in attuazione di quanto già previsto dall'articolo 87 del ccnl 1994-97, si è proceduto all'incremento del contingente del secondo livello differenziato di professionalità (articolo 14, comma 12, del dpr 43/90) che viene portato dal 20% al 40% dell'organico della decima qualifica.

Viene introdotta, infine, una particolare disciplina relativa al trattamento economico spettante ai dirigenti, ai professionisti non medici e al personale medico e veterinario nei casi di assenze obbligatorie e di distacchi sindacali. In tali ipotesi ai dirigenti viene garantita la conservazione delle voci retributive aventi sicuramente carattere fisso e ricorrente, nonché la retribuzione di posizione sia pure nei limiti di cui all'articolo 48, comma 3, del ccnl 1994-97, introdotto con specifico riferimento ai soli distacchi sindacali. Per le categorie professionali, sono invece puntualizzate nel dettaglio le voci fisse da considerare, tenuto conto della ristrutturazione complessiva della retribuzione operata dal contratto.

Comparto del personale delle aziende e amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo

In data 10 novembre 1997, sono stati sottoscritti definitivamente i ccnl per l'autonoma separata area della dirigenza del comparto delle aziende autonome, relativi al quadriennio normativo 1994-97 e ai due

bienni economici 1994-95 e 1996-97. L'impianto complessivo del contratto ricalca le scelte di fondo dei ccnl relativi all'area dirigenziale degli altri comparti già sottoscritti. Così il sistema di relazioni sindacali introdotto, si presenta agile e snello e volto a privilegiare il momento dell'informazione chiara e completa e la consultazione delle organizzazioni sindacali attraverso il modello dell'esame, piuttosto che quello della contrattazione a tutto campo. Per ciò che attiene alla regolamentazione del rapporto di lavoro, il ccnl disciplina i diversi istituti in modo sostanzialmente analogo a quanto previsto negli altri ccnl relativi alla dirigenza pubblica, con quelle innovazioni già specificamente descritte a proposito della dirigenza del comparto dei ministeri. Ciò vale per la costituzione del rapporto di lavoro; per il regime delle assenze retribuite e delle assenze per malattia; per la tutela della maternità; per il patrocinio legale del dirigente e per la risoluzione del rapporto di lavoro. Altrettanto può dirsi per quelle altre disposizioni volte a ridisegnare la figura del dirigente e a valorizzare la professionalità e l'autonomia correlate alla funzione dirigenziale, come la nuova disciplina del tempo di lavoro o la regolamentazione dei meccanismi di affidamento e revoca degli incarichi, cui provvede ciascuna amministrazione sulla base di criteri individuati nel contratto stesso, collegati all'introduzione di un adeguato sistema di valutazione dei risultati conseguiti dal dirigente, in ordine agli obiettivi prefissati. Inoltre, nonostante la unitarietà del ccnl, sono previste anche clausole particolari per la disciplina di peculiari situazioni legate a tipo di funzione e di attività proprie di talune categorie di dirigenti, dato che nel comparto sono inserite amministrazioni con caratteristiche organizzative e funzionali diverse. La maggior parte di tali clausole derogatorie, rispetto alla disciplina generale, riguarda i dirigenti del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. Così, per tali dirigenti, sono state introdotte specifiche disposizioni, relativamente al periodo di prova e agli accordi di mobilità, escludendosi l'applicazione della regolamentazione generale, valevole per tutti gli altri dirigenti del comparto. Diversa è anche la regolamentazione della valutazione dei dirigenti, in quanto, poiché il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco rientra nelle amministrazioni che esercitano funzioni in materia di difesa e sicurezza dello Stato, l'individuazione dei parametri di riferimento per la valutazione dei risultati è affidata al ministro competente e non ai nuclei di valutazione o servizi di controllo interno. In relazione, invece, all'ora-

rio di lavoro, fermo restando il principio generale secondo il quale è il singolo dirigente che organizza il proprio tempo di lavoro in relazione alle esigenze della struttura allo stesso affidata, vi sono aspetti della disciplina del tutto nuovi rispetto alle altre aree dirigenziali pubbliche. Infatti, viene stabilito che, qualora per esigenze eccezionali di servizio, si determina una interruzione o una riduzione del riposo fisiologico giornaliero o del riposo settimanale o delle festività, una volta cessata l'emergenza, il dirigente ha diritto a un adeguato recupero del tempo di riposo sacrificato alle necessità del servizio. Inoltre, i dirigenti del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, in virtù di una specifica disposizione che li riguarda, garantiscono la propria disponibilità ad assumere la direzione di particolari interventi urgenti.

Relativamente alla materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, anche per i dirigenti della Cassa depositi e prestiti, in considerazione della particolare autonomia organizzativa di cui godono ai sensi della legge 197/83, sono previste particolari disposizioni per adeguare le clausole contrattuali in materia allo speciale ordinamento della Cassa, risultante dalla citata legge 197/83.

Anche sotto il profilo della disciplina del trattamento economico, il ccnl non si discosta dalla nuova struttura della retribuzione già introdotta negli altri contratti per l'area dirigenziale: eliminazione degli automatismi retributivi, superamento dell'istituto del lavoro straordinario, introduzione delle due nuove componenti della retribuzione di posizione e di risultato. Tuttavia, come per gli aspetti normativi, anche relativamente agli istituti retributivi nonostante la sostanziale omogeneità e unitarietà del ccnl, sono dettate regole particolari per i dirigenti del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco in considerazione di alcuni specifici profili economici connessi ai compiti istituzionali a essi attribuiti. Infatti, la retribuzione di posizione per tale categoria di dirigenti è stata denominata di rischio e posizione, in modo da conservare il riconoscimento della specifica professionalità richiesta, dato che tale voce retributiva assorbe e sostituisce la precedente indennità pensionabile, prevista dalla legge 402/87, come accessorio qualificante le particolari funzioni svolte, in quanto collegata al concetto di rischio. Viene, inoltre, conservata la possibilità dei dirigenti dei Vigili del fuoco di svolgere alcune attività che vengono remunerate con appositi compensi, determinati sulla base

di tariffe stabilite con decreto del ministro dell'Interno. Tali attività sono gli incarichi per prestazioni professionali a pagamento nell'ambito dei servizi di vigilanza e protezione di cui alla legge 966/65 e quelle di formazione tecnico-professionale in materia di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro di cui alla legge 609/96, emanata in attuazione dell'articolo 12 del dlgs 626/94. Con il ccnl viene istituito un fondo in cui confluiscono i proventi di tali attività. Ciò comporta che mentre per gli altri contratti delle altre aree dirigenziali e per le altre amministrazioni del comparto delle aziende autonome, la retribuzione di posizione e quella di risultato gravano su un unico fondo, per i dirigenti dei Vigili del fuoco la parte variabile del trattamento economico viene finanziata dalle risorse di tre distinti fondi: fondo per l'indennità di rischio e di posizione; fondo per il miglioramento della produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi e fondo per la corresponsione dei premi per la qualità della prestazione individuale. Ciò si è tradotto, anche, in una diversità di meccanismi di erogazione delle varie voci retributive previste per i dirigenti dei Vigili del fuoco rispetto a quelli previsti per gli altri comparti nonché per le altre amministrazioni del comparto delle aziende. Infatti, mentre per questi ultimi il valore minimo dell'indennità di posizione è fissato in dodici milioni, per i dirigenti dei Vigili del fuoco il valore dell'indennità di rischio e posizione è rappresentato dall'importo della citata indennità di rischio spettante a ciascun dirigente alla data di entrata in vigore del ccnl. Trovano invece applicazione per tutti i dirigenti dell'area contrattuale i principi relativi alla definizione dei valori economici dei diversi incarichi dirigenziali, sulla base della graduazione delle funzioni e delle risorse disponibili e in relazione ai criteri generali fissati dal contratto, in modo sostanzialmente analogo a quanto previsto dalla generalità dei ccnl della dirigenza pubblica. Ugualmente si presenta diversificata, rispetto all'area complessivamente intesa, la disciplina della retribuzione di risultato, che viene alimentata da due fondi e viene erogata secondo modalità distinte. Infatti, il fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi, finanziato con i proventi delle attività esterne e da un importo di tre milioni annui per ogni dirigente in servizio, viene utilizzato per l'attribuzione dei compensi ai dirigenti, secondo le indicazioni della contrattazione aziendale e secondo i criteri individuati dal ccnl: remunerazione di prestazioni esterne, disponibilità dimostrata in occasione di interventi urgenti,

verifica dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi prefissati. Infine, il fondo per la corresponsione dei premi per la qualità della prestazione individuale, quantificato in una somma pari a un milione e 200 mila per ogni dirigente in servizio, viene utilizzato per corrispondere detti premi a non più del 10% dei dirigenti in servizio. Tale disciplina, si applica anche al personale delle altre aziende. A tal fine l'amministrazione decide autonomamente sull'attribuzione del premio sulla base di parametri che, individuati per tutte le amministrazioni dell'area dal ccnl, possono essere combinati e integrati secondo le metodologie di valutazione adottate e ponderati in relazione alle diverse posizioni dirigenziali. Il ccnl relativo al secondo biennio economico si è limitato solo a incrementare la retribuzione fondamentale, fissandola a trentasei milioni, analogamente agli altri contratti di area dirigenziale, e quella accessoria, con riferimento ai nuovi istituti, senza modificare l'impianto di base sopra descritto, sempre nel rispetto delle direttive della presidenza del Consiglio dei ministri del 7 febbraio 1996 e dell'Accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993. Anche in questo caso le risorse destinate al trattamento accessorio sono state incrementate con la quota attribuita a tale area dirigenziale nell'ambito dello stanziamento (50 miliardi annui a decorrere dal 1996) di cui alla legge 550/95, destinato al riequilibrio della retribuzione accessoria dei dirigenti statali rispetto alle altre categorie dirigenziali.

Comparto del personale della Sanità

In data 4 marzo 1997, è stato sottoscritto definitivamente un ccnl per errata corrige relativo all'area della dirigenza medica e veterinaria, con il quale vengono apportate alcune necessarie correzioni di errori materiali o di riferimenti normativi, o vengono fornite indicazioni per chiarire determinate clausole dei precedenti ccnl relativi al quadriennio di parte normativa 1994-97 e ai due bienni di parte economica 1994-95 e 1996-97. In particolare viene chiarito che tra i profili professionali confluiti nelle nuove qualifiche, va inserito anche quello dei "direttori sanitari". In relazione al trattamento economico, al fine di evitare ogni possibile dubbio applicativo, vengono precisati alcuni aspetti sicura-

mente rilevanti del ccnl relativo al primo biennio economico sottoscritto il 5 dicembre 1996:

a. Il computo dei ratei spettanti al 31 dicembre ai sensi dell'articolo 47 del ccnl deve essere effettuato con riferimento ai valori tabellari del precedente accordo recepito nel dpr 384/90, e quindi senza la rivalutazione dei medesimi derivante dal ccnl;

b. tutti i valori riferiti alla retribuzione di posizione, sia nell'articolato che nella tabella, devono essere intesi come valori annui e i relativi ratei debbono essere corrisposti per tredici mensilità;

c. la dizione "due dodicesimi" contenuta nella lettera b del comma 1 dell'articolo 60 e nella lettera c del comma 2 dell'articolo 61 rappresenta un mero errore materiale, anche alla luce della precisazione "mese di dicembre e tredicesima" contenuta in entrambe le disposizioni, e pertanto deve intendersi come "due tredicesimi";

d. attraverso la correzione di un riferimento normativo errato, viene specificato quale sia il monte salari sul quale calcolare la percentuale prescritta dall'articolo 63, comma 2, lettera b del ccnl;

e. la disapplicazione del comma 2 bis dell'articolo 18 del dlgs 502/92 non può riguardare anche l'ultimo periodo del secondo capoverso della stessa norma, che riguarda altra materia.

In relazione, invece, al ccnl relativo al secondo biennio di parte economica 1996-97, stipulato il 5 dicembre 1996, viene chiarita la natura annua dei valori indicati nella tabella allo stesso allegata e la spettanza del rateo per la tredicesima mensilità, fatta eccezione per lo specifico trattamento economico spettante al secondo livello dirigenziale.

In data 4 marzo 1997, è stato sottoscritto definitivamente un ccnl integrativo per errata corrige, relativo all'area della dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa. Anche in questo caso l'accordo si è reso necessario per apportare alcune correzioni di errori materiali o di riferimenti normativi, ovvero per chiarire alcune clausole dei ccnl relativi al quadriennio di parte normativa 1994-97 e ai due bienni di parte economica 1994-95 e 1996-97. In tale ambito, si è così precisato, relativamente al ccnl del primo biennio economico, che: tutti i valori riferiti alla retribuzione di posizione, sia nell'articolato che nella tabella, sono

annui e i relativi ratei sono corrisposti per tredici mensilità; che gli incrementi del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e della specificità del ruolo sanitario (articolo 58, comma 2, lettera b e comma 4, lettera b), per il 1995, riguardano tre dodicesimi e non due dodicesimi. Inoltre, sempre al fine di evitare ogni dubbio interpretativo e applicativo, sono state integrate alcune clausole contrattuali: con riferimento al finanziamento della retribuzione di posizione dei dirigenti delle Ipab (articolo 59, comma 1, lettera c) è stata inserita la percentualizzazione relativa al mese di dicembre 1995, originariamente non prevista, colmando la lacuna e rendendo la norma omologa a quella del precedente articolo 58. Con riferimento alla costituzione del fondo (articolo 60), vengono chiariti il meccanismo e i tempi di inglobamento delle ore di lavoro straordinario nello specifico fondo. Viene poi specificato, quale sia l'anno (1993) di riferimento del monte salari sul quale calcolare la percentuale prescritta dello 0,2% per l'incremento del fondo. Con un ultimo correttivo (relativo alle disapplicazioni di cui all'articolo 72) viene disapplicato, accanto al comma 2 ter, anche il comma 2 quater dell'articolo 26 del dlgs 29/93, in modo da tenere conto della ricostruzione del trattamento economico tabellare dell'ex nono livello, effettuata con il contratto.

Con riferimento al ccnl relativo al biennio economico 1996-97, sempre sotto il profilo formale, sono inoltre soppressi alcuni riferimenti (a dirigenti del primo livello) contenuti nell'articolo 3, in quanto incoerenti con i destinatari delle disposizioni contrattuali che sono indifferentemente i dirigenti dei quattro ruoli, dato che per essi la qualifica dirigenziale è unica. Nella stessa logica si pone anche l'ulteriore correttivo contenuto nell'articolo 3 del ccnl integrativo. Viene corretta, poi, anche la tabella del ccnl del secondo biennio economico 1996-97, relativa alla retribuzione di posizione degli ingegneri, architetti e geologi, già appartenenti al nono livello e con sei anni di anzianità al 20 dicembre 1979. La modifica ha tenuto conto della circostanza che tale personale, sulla base della pregressa formulazione del testo contrattuale, non avrebbe fruito delle risorse stanziate dal dlgs 583/96, pur essendo stato ricompreso nei calcoli per la loro distribuzione. Infatti per questi dirigenti professionali non sussisteva la necessità di un'integrazione di risorse aggiuntive per la ricostruzione del tabellare, in quanto beneficiari di una

particolare indennità prevista dai dpr 270/87 e 384/90, che pur equiparandoli agli ex decimo livello relativamente allo stipendio tabellare, conservava loro tutte le altre indennità nella misura prevista per l'ex nono livello. Le risorse assicurate dal citato dlgs 583/96, in tale specifico caso, sono state corrisposte nella retribuzione di posizione che risultava già differenziata rispetto agli altri dirigenti dell'ex nono livello nella tabella del ccnl del secondo biennio economico, ma non nella misura corretta. Sono stati, infine, aggiornati alcuni riferimenti normativi a disposizioni ormai decadute.

In data 1° luglio 1997, è stato sottoscritto definitivamente un ccnl relativo all'area della dirigenza dei ruoli sanitario, professionale, tecnico e amministrativo, contenente ulteriori interventi integrativi, correttivi di errori materiali o di chiarimento di clausole dei ccnl relativi al quadriennio normativo 1994-97 e ai bienni di parte economica 1994-95 e 1996-97. Tale ulteriore accordo si è reso necessario al fine di eliminare ogni possibile dubbio interpretativo e applicativo delle clausole contrattuali, anche in considerazione della complessità delle materie trattate nei contratti e per l'assoluta novità di alcuni istituti. Con riferimento al trattamento economico, viene innanzitutto corretto un errore materiale relativo all'ammontare della parte fissa della retribuzione di posizione spettante ai dirigenti del ruolo sanitario già appartenenti all'ex decimo livello. Vengono, poi, forniti chiarimenti in ordine alla stessa natura e alle caratteristiche della retribuzione di posizione, specificando che essa nelle sue due componenti, fissa e variabile, costituisce un minimo contrattuale di cui le aziende possono incrementare solo la parte variabile. Conseguentemente, tale componente variabile della retribuzione, sia quella contrattualmente fissata sia quella rideterminata dall'azienda dopo la graduazione delle funzioni, nell'ambito di vigenza del contratto sia di primo che di secondo biennio economico, può essere ridotta solo per effetto di valutazione negativa del dirigente e non anche dalle aziende all'atto del conferimento di nuovi incarichi al di fuori delle procedure valutative che abbiano accertato il demerito. Sempre con riferimento al trattamento economico, al dirigente dei ruoli sanitario, professionale, tecnico e amministrativo, in caso di vincita di concorso o di conferimento di incarico, ai sensi dell'articolo 15 del dlgs 502/92, anche se accede per la prima volta alla qualifica dirigenziale ma risulti già dipen-

dente del Servizio sanitario nazionale, mantiene la retribuzione individuale di anzianità eventualmente già acquisita. Una particolare norma transitoria, infine, concerne la definizione del trattamento economico spettante ai vincitori di concorsi per posti corrispondenti alle posizioni di decimo livello espletati dopo il 1° dicembre 1995 (data di riferimento fissata dal ccnl del 5 dicembre 1996 sia per la ricostruzione dei tabellari sia per la costruzione dei fondi per la retribuzione di posizione). Infatti, nonostante l'unificazione, a opera del ccnl, delle precedenti posizioni funzionali dei ruoli professionale, tecnico e amministrativo e quella dell'ex nono e decimo livello del ruolo sanitario, nel primo livello dirigenziale, ex articoli 26 del dlgs 29/93 e 18 del dlgs 502/92, e la conseguente disapplicazione delle due fasce economiche di inquadramento, le aziende hanno continuato a espletare i concorsi già indetti e iniziati o ne hanno banditi di nuovi. Conseguentemente si è posto il problema di individuare quale trattamento economico riconoscere ai vincitori di tali concorsi, se quello (principale e accessorio) stabilito dal ccnl per il dirigente neo assunto o, invece, quello corrispondente all'ex decimo livello. Al fine di dare certezza alle posizioni giuridiche ormai consolidate ed evitare il protrarsi della fase transitoria, il ccnl ha stabilito che il trattamento tabellare e di posizione dell'ex decimo livello debba essere riconosciuto in relazione a tutte le situazioni soggettive definite entro il 5 dicembre 1996 (data di stipulazione del ccnl) a seguito dell'avvenuta nomina o perché alla medesima data era già stata espletata la prova scritta.

Sotto il profilo normativo, in coerenza con i principi di flessibilità del rapporto di lavoro e di semplificazione delle procedure e al fine di agevolare la mobilità in tutte le sue forme, viene specificato che il nulla osta dell'azienda o ente di appartenenza nelle ipotesi di mobilità, regionale e interregionale, di cui agli articoli 12, comma 2, punto a e 13, comma 2, del dpr 384/90, viene sostituito dal preavviso del dirigente vincitore di avviso di mobilità previsto dall'articolo 38, comma 10, del ccnl del 5 dicembre 1996.

In data 2 luglio 1997 è stato sottoscritto definitivamente un ccnl relativo all'area della dirigenza medica e veterinaria, anch'esso contenente ulteriori interventi integrativi, correttivi di errori materiali o di chiarimento di clausole dei ccnl relativi al quadriennio normativo 1994-

97 e ai bienni di parte economica 1994-95 e 1996-97. Anche in questo caso il nuovo intervento negoziale si giustifica con la necessità di eliminare ogni possibile dubbio interpretativo e applicativo delle precedenti clausole contrattuali. Le problematiche affrontate, sono sostanzialmente le stesse già sopra esaminate a proposito dell'analogo ccnl relativo alla dirigenza dei ruoli sanitario, professionale, tecnico e amministrativo e analoghe sono le soluzioni adottate: natura e caratteristiche della retribuzione di posizione; mobilità; disciplina del trattamento economico dei vincitori di concorsi per posizioni funzionali di decimo livello espletati dopo il 1° dicembre 1995. Peculiari di tale contratto sono, invece, le disposizioni concernenti la retribuzione di posizione del personale veterinario e la pronta disponibilità. Relativamente alla prima, viene specificato che la dizione "ex XI zooprof." utilizzata per la categoria dei veterinari nelle tabelle allegate ai contratti del 5 dicembre 1996 relativamente alla retribuzione di posizione, deve essere riferita esclusivamente alla figura del direttore di Istituto zooprofilattico sperimentale e non a tutti gli ex undicesimi livelli di tali istituti. La nuova retribuzione di posizione, quindi, è maggiore solo per coloro che ricoprono tale posizione, in considerazione del fatto che questi godevano di una retribuzione storica più elevata, dato che erano destinatari esclusivi della pregressa indennità prevista dagli articoli 97 del dpr 270/87 e 110, comma 6, del dpr 384/90. Relativamente alla seconda, la nuova formulazione del secondo periodo dell'articolo 20, comma 3, del ccnl del 5 dicembre 1996, ripristina quanto già previsto in materia, dai precedenti accordi di lavoro, nel senso che nei servizi di anestesia, rianimazione e terapia intensiva deve essere prevista la guardia attiva e l'eventuale ricorso alla pronta disponibilità integrativa della guardia, ove occorra, non può essere considerato discrezionale, data la particolare delicatezza delle attività svolte.

In data 5 agosto 1997, è stato sottoscritto definitivamente un accordo integrativo del ccnl del 5 dicembre 1996, per la separata area della dirigenza medica e veterinaria, relativo alla disciplina delle assunzioni a tempo determinato. Tale disciplina già contenuta nell'articolo 16 dell'ipotesi di accordo sottoscritta il 22 luglio 1996 non era stata ammessa al visto dalla Corte dei Conti e conseguentemente era stata espunta dal testo definitivo del contratto relativo all'area, stipulato il 5

dicembre 1996. La Corte, infatti, aveva ritenuto tale disciplina in contrasto con le disposizioni dell'articolo 3, comma 37, della legge 537/93, sulla durata dei contratti a termine nel settore pubblico, nonché con la riserva di legge relativa ai modi di conferimento della titolarità degli uffici e ai procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c, della legge 421/92. In data 19 dicembre 1996 le parti negoziali avevano sottoscritto un'ipotesi di accordo integrativo che riproponeva la disciplina del rapporto a termine, anche in considerazione della circostanza che la corrispondente disciplina di tale istituto contenuta nel ccnl di comparto per il personale non dirigente non era stata oggetto di rilievo da parte della Corte dei Conti. Tuttavia, anche tale riproposizione dell'articolo 16 era stata osservata dalla Corte sulla base degli stessi rilievi originariamente formulati. Dopo un lungo periodo caratterizzato da un intenso carteggio relativo a rilievi e controdeduzioni, a seguito della registrazione con riserva del provvedimento di autorizzazione richiesta dal governo, la vicenda si è conclusa con la sottoscrizione definitiva del contratto, appunto in data 5 agosto 1997.

In tal modo è stato introdotto anche nell'area della dirigenza medica e veterinaria un istituto di sicuro rilievo strategico per il funzionamento delle strutture sanitarie, nelle quali l'elemento della continuità del servizio è determinante per lo svolgimento dei compiti assistenziali. Nella logica di fondo della privatizzazione del dlgs 29/93, la disciplina contrattuale ridefinisce completamente la materia del contratto a termine, alla luce della legge 230/62, riportando a unità il nuovo regime privatistico della citata legge 230/62 e il variegato e differenziato regime pubblicistico precedente (articolo 9 della legge 207/85; articolo 7 della legge 554/88; articolo 18, comma 3, del dlgs 502/92; articolo 1, comma 17, della legge 549/95). Il ccnl integrativo individua tutte le ipotesi in cui è possibile procedere alla stipulazione di contratti a termine, fissandone anche la durata:

a. sostituzione di dirigenti assenti, quando l'assenza supera i quarantacinque giorni (il rispetto di tale termine non è richiesto ove sussistano documentati motivi di urgenza), per tutta la durata del restante periodo di conservazione del posto dell'assente;

b. sostituzione di dirigenti assenti per gravidanza e puerperio, sia nel caso di astensione obbligatoria che facoltativa;

c. temporanea copertura di posti vacanti per un periodo massimo di otto mesi, purché sia stato bandito il pubblico concorso.

Si tratta di ipotesi, anche per la durata, in parte già presenti nel precedente assetto pubblicistico dell'istituto. Per la selezione dei dirigenti da assumere, si fa riferimento alla procedura dell'avviso pubblico di cui all'articolo 9 della legge 207/85, dato che il contratto non avrebbe potuto dettare disposizioni in materia di accesso agli impieghi. Relativamente alla disciplina del rapporto, fermo restando l'applicazione del trattamento normativo ed economico previsto per le posizioni a tempo indeterminato, sono dettate regole particolari per le ferie (proporzionali al servizio prestato), per le assenze per malattia (si applica l'articolo 5 del dl 463/83 convertito nella legge 638/83; i periodi di trattamento economico intero o ridotto sono stabiliti proporzionalmente secondo i criteri dell'articolo 24 del ccnl del 5 dicembre 1996, salvo che non si tratti di assenza inferiore a due mesi; il trattamento economico cessa con la cessazione del rapporto di lavoro; il periodo di conservazione del posto è pari alla durata del contratto e non può comunque superare il tetto massimo previsto per il rapporto a tempo indeterminato dal citato articolo 24). Per le assenze non retribuite (è previsto un massimo di dieci giorni mentre nel caso del matrimonio, in considerazione della particolare rilevanza dell'evento, sono concessi quindici giorni di permesso retribuiti), per gli incarichi ai fini della retribuzione di posizione e di quella di risultato. Il rapporto si risolve automaticamente, senza preavviso, con la scadenza del termine fissato o con il rientro del dirigente, se precedente. Rimane esclusa in ogni caso la possibilità di trasformazione del rapporto a termine in rapporto a tempo indeterminato, come avviene nel settore privato, sulla base della legge 230/62. Vengono sanzionate con la nullità, salvo gli effetti dell'articolo 2126 del codice civile, l'apposizione del termine senza la necessaria forma scritta e la stipulazione del contratto a termine al di fuori delle ipotesi previste. La proroga del contratto a termine e la riassunzione del dirigente, dopo la scadenza del contratto originario, con un ulteriore contratto a termine, sono disciplinate in conformità alle previsioni della legge 230/62. La violazione di tali regole e le assunzioni a termine successive per eludere disposizioni di legge o del ccnl, sono ugualmente sanzionate con la nullità. Una disposizione particolare è quella per la quale al dirigente già a

tempo indeterminato, assunto ai sensi della disciplina sul contratto a termine, può essere concesso dall'azienda o ente di provenienza, un periodo di aspettativa, secondo la disciplina dell'articolo 28 del ccnl del 5 dicembre 1996 e nei limiti ivi previsti, per tutta la durata del contratto a tempo determinato stipulato con la stessa o altra azienda. Tale disciplina del contratto a termine non trova applicazione per l'assunzione di dirigenti di secondo livello del ruolo sanitario, in quanto assoggettati a una diversa e specifica regolamentazione.

In data 5 agosto 1997 è stato sottoscritto definitivamente, anche per l'area della dirigenza dei ruoli sanitario, professionale, tecnico e amministrativo un ccnl integrativo relativo alla disciplina delle assunzioni a termine, in quanto anche per il ccnl del 5 dicembre 1996 di questa area dirigenziale si erano posti i medesimi problemi sopra esaminati con riferimento all'area medica e veterinaria. Anche in questo caso, pertanto, è stato necessario, per introdurre e regolamentare contrattualmente l'istituto, ricorrere a un accordo integrativo e anche in questo caso, per superare i rilievi della Corte dei Conti, il governo ha chiesto la registrazione con riserva del provvedimento di autorizzazione alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo concordata tra le parti negoziali in data 18 dicembre 1996. La disciplina introdotta da tale ccnl integrativo è del tutto identica a quella sopra illustrata relativa alla separata area della dirigenza medica e veterinaria.

Comparto del personale delle università

In data 5 febbraio 1997 sono stati sottoscritti definitivamente i ccnl per l'autonoma separata area della dirigenza del comparto delle università, relativi al quadriennio normativo 1994-97 e ai due bienni economici 1994-95 e 1996-97. Per ciò che attiene ai contenuti, la nuova disciplina si muove nell'ambito delle scelte di fondo espresse nei contratti relativi alle altre aree dirigenziali, in coerenza con i principi generali di riforma del dlgs 29/93.

Anche in questo ccnl è stato introdotto un sistema di relazioni sindacali agile e snello, fondato su un modello partecipativo idoneo a garantire un ampio e adeguato coinvolgimento delle organizzazioni sinda-

cali di categoria, nei momenti più significativi della vita istituzionale dell'amministrazione. Tale sistema si articola nei consueti modelli relazionali: contrattazione decentrata, informazione preventiva e successiva, esame a seguito di informazione, consultazione, procedure di conciliazione e mediazione dei conflitti e risoluzione delle controversie interpretative. Il momento partecipativo viene ulteriormente valorizzato attraverso la previsione, nelle amministrazioni in cui prestino servizio più di cinque dirigenti, di commissioni paritetiche non negoziali con il compito di verificare la congruenza degli strumenti normativi e organizzativi che supportano la gestione delle risorse, al fine di migliorare l'efficacia dell'azione amministrativa. Relativamente al rapporto di lavoro, la regolamentazione dei vari istituti, in particolare del contratto individuale, del periodo di prova, delle assenze per malattia, delle ferie, delle altre assenze retribuite, della tutela della maternità, ecc., ricalca, sostanzialmente, quella prevista per le altre aree della dirigenza. Anche in questo ccnl è stata prevista la possibilità, per il dirigente, di organizzare il proprio tempo di lavoro in piena autonomia, correlandolo in modo flessibile alle esigenze della struttura.

Quanto alle cause di risoluzione del rapporto di lavoro, il sistema è del tutto analogo a quello già descritto a proposito della dirigenza dei ministeri ed è pertanto in linea, seppure con alcuni aggiustamenti, con il regime applicato al dirigente privato secondo le norme del codice civile (articolo 2118, recesso volontario con obbligo di preavviso, e 2119, recesso per giusta causa).

Il contratto collettivo disciplina anche le modalità di affidamento e revoca degli incarichi dirigenziali. Ciascuna amministrazione attribuisce e revoca gli incarichi sulla base di criteri generali da essa elaborati previa informazione alle organizzazioni sindacali seguita, eventualmente, dalla procedura dell'esame. L'incarico è a termine e la sua durata non può essere inferiore al periodo previsto per la valutazione periodica dei risultati né superiore a un quinquennio. Sia il conferimento che la revoca degli incarichi sono disposti con atti scritti e motivati. La revoca anticipata, rispetto alla scadenza prefissata, è ammessa solo per motivate ragioni organizzative e produttive, o a seguito all'accertamento di risultati negativi di gestione. Anche in questo ccnl, particolare attenzione è riservata al sistema di valutazione dei dirigenti, che ricalca, anche per

quanto riguarda le conseguenze della valutazione negativa, il modello già esaminato a proposito dell'area della dirigenza dello Stato.

Anche per i dirigenti delle università, il ccnl opera una profonda modifica della struttura della retribuzione, ora composta, oltre che dal trattamento fondamentale (stipendio tabellare, indennità integrativa speciale, retribuzione individuale di anzianità ove acquisita, assegni familiari ove spettanti), dal nuovo trattamento accessorio rappresentato dalla retribuzione di posizione e da quella di risultato. Come già sottolineato, la prima valorizza la natura e la rilevanza dell'incarico affidato al dirigente e le connesse responsabilità, la seconda premia l'eccellenza delle performance individuali rispetto agli obiettivi assegnati.

Per il finanziamento del trattamento accessorio è previsto un sistema del tutto analogo a quello del ccnl dei dirigenti dei ministeri, con la costituzione, presso ogni amministrazione, di uno specifico fondo in cui affluiscono sia le risorse derivanti dalla soppressione dei meccanismi di progressione economica per anzianità, sia quelle utilizzate per il pagamento delle precedenti competenze accessorie (straordinari, premi incentivanti), sia le risorse fresche derivanti dagli aumenti contrattuali. Anche in questo caso, il ccnl regola solo la graduazione delle retribuzioni di posizione (entro i valori annui predefiniti dal ccnl relativo al secondo biennio economico 1996-97 con riferimento a diverse tipologie: posizioni con responsabilità di vertice delle amministrazioni; posizioni comportanti direzione e coordinamento di più uffici o strutture di livello dirigenziale ovvero di direzione di ufficio o struttura di particolare complessità ovvero incarichi di studio; ricerca o ispettivi implicanti elevata specializzazione o competenza; posizioni riferite alla conduzione di unità organizzative o alla responsabilità di specifici progetti), lasciando alla piena autonomia delle amministrazioni la graduazione delle funzioni, tenendo conto della loro rilevanza e del grado di complessità e di responsabilità delle stesse. All'interno delle tipologie di cui si è detto, l'inserimento delle varie posizioni avviene sulla base di indicatori, quali il grado di rilevanza delle competenze e delle responsabilità; il volume delle risorse finanziarie gestite e delle risorse umane e strumentali assegnate; il grado di complessità e di criticità delle funzioni; il livello di disagio connesso. Una quota non inferiore al 20% del fondo è destinata al finanziamento della retribuzione di risultato.

Sono previste, poi, disposizioni comuni al personale non dirigente relativamente ad alcuni istituti:

a. procedimento relativo al riconoscimento della dipendenza delle infermità da causa di servizio;

b. risoluzione del rapporto di lavoro in caso di inabilità permanente conseguente a infortunio;

c. mensa e servizi sociali;

d. trattamento economico dei dirigenti in distacco sindacale.

Viene disciplinata, infine, la copertura assicurativa collettiva dei dirigenti del rischio di responsabilità civile per i danni a terzi, nonché il patrocinio legale degli stessi.

Anche in questa area, relativamente al ccnl del secondo biennio economico non vi è nulla di particolare da segnalare in quanto lo stesso apporta, in quanto incrementa la retribuzione fondamentale, fissandola a trentasei milioni di lire, analogamente agli altri contratti di area dirigenziale, e quella accessoria, con riferimento ai nuovi istituti, senza modificare l'impianto di base sopra descritto, nell'ambito delle direttive della presidenza del Consiglio dei ministri del 7 febbraio 1996 e nel rispetto dei principi dell'Accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993. Analogamente a quanto previsto per le aree dirigenziali dei ministeri e dell'università, il ccnl ha anche incrementato le risorse destinate al trattamento accessorio, con la quota attribuita a tale area dirigenziale nell'ambito dello stanziamento (cinquanta miliardi annui a decorrere dal 1996) di cui alla sopra citata legge 550/95.

4. In data 26 e 27 maggio 1997 sono stati sottoscritti definitivamente due distinti contratti collettivi quadro transitori relativi a distacchi, aspettative e permessi sindacali, uno generale per tutti i comparti e le aree separate della dirigenza, l'altro per la sola area della dirigenza medica e veterinaria del Servizio sanitario nazionale, in modo da tenere conto delle peculiarità di tale categoria di personale. Tale contratto ha trovato la sua giustificazione nella legge 365/96, che ha demandato alla contrattazione collettiva la gestione dell'accordo in materia di prerogative sindacali recepito nel dpcm 770/94, ivi comprese le modalità di utilizzo e distribuzione delle aspettative sindacali, garantendo in ogni caso l'applicazione delle norme della legge 300/70. Si trattava di un inter-

vento legislativo teso a flessibilizzare le eccessive rigidità del dpcm 770 e a eliminare alcuni problemi insorti nell'individuazione delle organizzazioni sindacali beneficiarie dei diritti sindacali e il conseguente contenzioso. Tali modifiche hanno tuttavia determinato la necessità di una rivisitazione dello stesso accordo recepito nel dpcm 770/94 che, in attuazione dell'originario testo dell'articolo 54 del dlgs 29/93, non solo aveva stabilito i limiti massimi di permessi e distacchi sindacali, ma aveva anche dettato una nuova e organica disciplina degli stessi. Il carattere transitorio dei contratti stipulati dall'Aran e dalle confederazioni sindacali, deriva dal fatto che essi si sono limitati a introdurre elementi di flessibilità gestionale delle prerogative sindacali e a consentire l'applicazione dell'articolo 30 della legge 300/70, senza procedere a una nuova ripartizione dei permessi e dei distacchi sindacali, per la mancanza in quel momento di regole certe sulla rappresentatività sindacale. La definitiva revisione dei criteri generali in tema di diritti sindacali nei luoghi di lavoro, di prerogative sindacali e relative modalità di utilizzo, viene demandata a un successivo contratto quadro, da stipularsi entro il 31 marzo 1998. Sotto il profilo contenutistico, il contratto si caratterizza per l'introduzione di forme di gestione dei vari istituti, improntate alla massima flessibilità possibile, in modo da ovviare alla eccessiva rigidità formale delle regole del dpcm 770/94, che si era tradotto in un ostacolo a un loro efficace utilizzo da parte delle organizzazioni sindacali in relazione alle loro effettive necessità, soprattutto quelle connesse alla contrattazione. Così, ferma restando la disciplina generale dei distacchi sindacali e il loro numero complessivo ai sensi del dpcm 770/94, è stata introdotta la possibilità per i dirigenti sindacali di fruire di periodi di distacco anche inferiori all'anno, purché il frazionamento non sia inferiore al trimestre. Inoltre, viene ammesso anche il semidistacco: la possibilità per il dirigente sindacale, previo accordo con l'amministrazione, di utilizzare il distacco con una prestazione lavorativa ridotta al 50%. In tal caso questa potrà essere resa secondo le modalità indicate nel ccnl. Le frazioni di distacco non utilizzate in tali ipotesi, possono essere utilizzate dall'organizzazione sindacale interessata, mediante attribuzione ad altro dirigente che ne sia sprovvisto.

Relativamente ai permessi sindacali, vengono specificati sia i soggetti titolari (rappresentanti delle strutture sindacali aventi titolo alla

contrattazione decentrata e dirigenti sindacali che ricoprono cariche in seno agli organismi direttivi e statutari delle confederazioni e organizzazioni sindacali), sia le finalità per il loro utilizzo (trattative e convegni e congressi di natura sindacale). Sotto il profilo di una maggiore flessibilità del loro utilizzo, è stabilito che, nel limite del monte spettante a ciascuna organizzazione sindacale, tali permessi possono essere cumulati per periodi anche frazionati non superiori a dodici giorni per trimestre. Accanto a tale tipologia di permessi, vengono previsti e disciplinati quelli previsti dall'articolo 30 della legge 300/70, riconosciuti ai dirigenti sindacali componenti degli organismi direttivi statutari per la partecipazione alle riunioni di tali organismi. Tali permessi ulteriori sono stati quantificati in un monte ore complessivo che viene poi ripartito tra le diverse confederazioni e organizzazioni sindacali, secondo le modalità indicate nello stesso ccnl. Ciascuna organizzazione e confederazione attribuisce i permessi ai propri dirigenti secondo necessità. Sempre sotto il profilo del loro utilizzo, viene ammessa la possibilità delle confederazioni di far utilizzare i permessi a esse spettanti alle proprie organizzazioni, nonché la possibilità, per le organizzazioni appartenenti alla medesima sigla, di compensare i permessi sindacali tra comparto e separate aree di negoziazione.

Anche i permessi non retribuiti, che non superano gli otto giorni annui, possono essere cumulati anche trimestralmente. Il contratto detta anche disposizioni in materia di trattamento economico del personale in distacco nonché di procedure di richiesta, revoca e conferma di distacchi e aspettative sindacali. Una disciplina della materia particolare è prevista per il comparto della scuola, relativamente sia al frazionamento del distacco sindacale (non può essere inferiore all'anno scolastico; non è ammesso per i dirigenti di istituto e per i responsabili di amministrazione; per le altre figure, per le quali può realizzarsi solo attraverso una prestazione ridotta in tutti i giorni lavorativi) sia ai permessi (essi non possono superare i cinque giorni a bimestre e comunque i dodici giorni per anno scolastico).

5. A tale intensa attività contrattuale, si è accompagnata, inoltre, anche una modifica del quadro legislativo di riferimento. Nel corso del 1997 e del 1998, infatti, il legislatore, in attuazione della specifica delega contenuta nell'articolo 11, comma 4, della legge 59/97 e nell'ambito

di una più generale e complessiva riforma degli stessi apparati amministrativi, con i dlgs 396/97, 80/98 e 387/98, ha operato una profonda revisione del dlgs 29/93, finalizzata al completamento del processo di integrazione della disciplina del lavoro pubblico, con quella del lavoro privato. Si tratta di interventi normativi di portata molto ampia che hanno investito, rafforzandoli, gli stessi principi fondamentali della riforma del 1993.

In particolare, per quello che rileva in questa sede, si è proceduto a una notevole riduzione del grado di legificazione della contrattazione collettiva, caratteristica del precedente modello, con l'attribuzione piena alla competenza negoziale non solo della materia delle relazioni sindacali, ma di tutte le possibili opzioni concernenti l'ambito di operatività e l'articolazione stessa della contrattazione (individuazione dei comparti; definizione delle aree dirigenziali; introduzione di sezioni specifiche per le tipologie professionali; rapporti tra contratto nazionale e decentrato). In tal modo vengono meno quelle forme anomale di contrattazione, nelle quali la regolazione di determinate materie veniva affidata a una fattispecie complessa, composta non solo dall'accordo collettivo con le organizzazioni sindacali, ma altresì da un decreto del presidente del Consiglio dei ministri (permessi e aspettative sindacali nonché definizione dei comparti di contrattazione) o del presidente della Repubblica (rappresentatività sindacale). Sempre in tema di contrattazione collettiva, nuove regole sono state dettate anche relativamente ai soggetti e alle procedure. Sotto il primo profilo, sono stati introdotti criteri certi e precisi per l'individuazione delle organizzazioni sindacali da ammettere alle trattative, eliminando quel possibile ostacolo al potenziamento del ruolo della contrattazione collettiva rappresentato dall'ingovernabilità dei tavoli negoziali, connessa all'estrema frammentazione sindacale esistente nel settore pubblico. Inoltre, si è proceduto a un riordinamento e potenziamento dell'Aran, valorizzando il suo ruolo di struttura tecnica di servizio ai fini della contrattazione nazionale. Sotto il secondo profilo, sono state apportate notevoli semplificazioni anche alla procedura contrattuale che, eliminando gli inconvenienti del passato, dovrebbero rendere certi i tempi di applicazione dei contratti collettivi già sottoscritti.

Nella logica, poi, di un superamento del centralismo del precedente sistema negoziale, le direttive e il parere relativo alla conformità a esse dell'ipotesi di accordo, vengono demandati ai Comitati di settore,

nuovi organismi espressione degli interessi collettivi delle stesse amministrazioni rappresentate dall'Aran a livello di contrattazione nazionale. Solo per le amministrazioni e le aziende autonome dello Stato, opera come comitato di settore il presidente del Consiglio dei ministri tramite il ministro per la Funzione Pubblica di concerto con il ministro del Tesoro e del Bilancio, nonché con il ministro della Pubblica Istruzione, relativamente al sistema scolastico. Per la determinazione dei comparti di contrattazione e per gli accordi quadro relativi a materie comuni a tutti i comparti, le funzioni di indirizzo sono svolte da un apposito organismo di coordinamento dei Comitati di settore costituito presso l'Aran, al quale partecipa il governo, tramite il ministro per la Funzione pubblica che lo presiede. Nella stessa logica, accanto alla contrattazione di livello nazionale, viene introdotto un secondo livello di contrattazione, non più semplicemente decentrato, ma integrativo, sia pure entro i vincoli derivanti dagli strumenti, anche pluriennali di bilancio, nonché dei limiti eventualmente stabiliti dalla contrattazione nazionale.

Ai sensi della disciplina transitoria prevista dal dlgs 396/97, le nuove regole hanno trovato applicazione per tutte le procedure di rinnovi contrattuali avviate dopo il 31 dicembre 1998.

Comparto del personale dei ministeri

In data 26 febbraio 1998 è stato sottoscritto un ccnl successivo relativo al personale civile del ministero dell'Interno. Tale ccnl introduce norme di raccordo del ccnl relativo al personale del comparto dei ministeri, con le particolari disposizioni dell'ordinamento del personale dell'amministrazione civile dell'Interno, anche alla luce della revisione dell'ordinamento professionale prevista peraltro per tutti i dipendenti pubblici soggetti a contrattazione ai sensi del dlgs 29/93. Non rientra nella sfera di applicazione del ccnl il personale della carriera prefettizia, in quanto non soggetto a contrattazione ai sensi dell'articolo 2, comma 4, dello stesso dlgs 29/93. In virtù della nuova disciplina contrattuale, al personale dell'amministrazione civile dell'interno si applicano i medesimi profili previsti, per tutto il personale del comparto dei ministeri, dal dpr 1219/84 e dal dpr 44/90. L'inquadramento nei nuovi profili, viene operato sulla base del profilo già posseduto dal personale, o in corso

di attribuzione a seguito di procedura concorsuale, ai sensi delle particolari disposizioni del dpr 340/82 e secondo le indicazioni della specifica tabella di corrispondenza allegata al ccnl. Ai fini dell'effettiva applicazione di tale tabella, viene conseguentemente prevista, fermo restando le dotazioni organiche di qualifica, la ridefinizione da parte della amministrazione dei precedenti contingenti di profilo. Per le modalità di accesso ai profili professionali di cui ai dpr 1219/84 e 44/90, si rinvia alla normativa generale di comparto.

L'amministrazione, invece, nell'assegnare i compiti di connessi ai dpr 1219/84 e 44/90 al personale inquadrato nei profili di settima, ottava e nona qualifica, deve tenere distinte le competenze proprie della carriera prefettizia, al fine di evitare sovrapposizioni di ruoli.

Sono previste, anche, norme transitorie per il personale dell'ex carriera direttiva di ragioneria in servizio alla data di entrata in vigore del ccnl. Infatti, per tale personale viene conservato, ma solo fino alla revisione dell'ordinamento professionale, lo speciale meccanismo, previsto dall'articolo 16 del dpr 340/82, per il passaggio ai profili di qualifica superiore, così come individuati nella citata tabella di equiparazione. Inoltre, per il personale inquadrato nelle qualifiche di vice consigliere e consigliere di ragioneria, il mantenimento ad personam della qualifica rivestita fino a esaurimento. Infine, per ciò che attiene alla disciplina del rapporto del lavoro, sempre per tale personale continuano ad applicarsi gli articoli 14, 15 e 19 del dpr 340/82 relativamente alla durata del periodo di prova, al trimestre di applicazione, al corso di formazione e al rapporto informativo, mentre per la restante disciplina del periodo di prova e la risoluzione del rapporto di lavoro si applicano le disposizioni del ccnl del 16 maggio 1995 e successive modificazioni e integrazioni.

Per tutto il personale destinatario del ccnl, invece, trova generale applicazione la disciplina del ccnl del 16 maggio 1995, anche in materia di servizi minimi essenziali da garantire in caso di sciopero.

Comparto del personale della scuola

In data 26 febbraio 1998 è stato sottoscritto definitivamente il ccnl integrativo del ccnl di comparto del 4 agosto 1995, relativo all'applicazione degli articoli 27, comma 4, (progressione orizzontale) e 77 (com-

pensi per la qualità della prestazione).Tale contratto, che prevede modalità di utilizzo delle risorse contrattuali residue degli anni 1996, 1997 e 1998, dà attuazione all'articolo 27, comma 4, del ccnl del 4 agosto 1995, in quanto prevede una sperimentazione in cento scuole di sistemi premianti la qualità, nella prospettiva di un utilizzo in futuro di meccanismi di miglioramento retributivo del personale in possesso di specifici requisiti professionali. Lo stesso ccnl integrativo, inoltre, attraverso il doppio meccanismo dell'accreditamento dei finanziamenti ai Fondi di istituto e della limitazione del numero dei possibili beneficiari al 20% del numero complessivo degli addetti, rappresenta anche la prima attuazione dell'articolo 77 del ccnl di comparto, che prevede l'erogazione di compensi specifici per la qualità della prestazione individuale. Pertanto, le scuole riceveranno risorse proporzionali al numero del personale in servizio presso le stesse per assegnarle a una percentuale massima del 20% del personale di ogni categoria, per lo svolgimento di attività aggiuntive programmate dal consiglio di istituto e dal collegio dei docenti, con particolare riferimento alle attività, anche di progettazione, con l'avvio, pertanto, del processo di autonomia delle Istituzioni scolastiche. Un sistema analogo viene attivato, a livello di provveditorato, anche relativamente ai dirigenti scolastici e ai responsabili amministrativi. È previsto, invece, che sia il ministero della Pubblica Istruzione a provvedere direttamente alla gestione dei direttori, dei direttori amministrativi e dei responsabili amministrativi di Accademie e di Conservatori di musica per l'applicazione a essi delle nuove previsioni contrattuali.

Comparto del personale delle aziende e amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo

In data 26 febbraio 1998 è stato sottoscritto definitivamente il ccnl successivo relativo al completamento della disciplina contrattuale degli istituti attinenti all'orario di lavoro. Tale contratto trova il suo fondamento nell'articolo 21, comma 5, del ccnl di comparto del 5 aprile 1996, che rinviava a un accordo successivo il completamento del quadro negoziale relativo agli istituti in materia di orario di lavoro, specificando che ciò doveva avvenire nel rispetto della legge 724/94 e del dlgs 29/1993. In base a tale contratto integrativo, in presenza di particolari e-

sigenze di servizio, possono essere adottate dalle amministrazioni tipologie di orario di lavoro ulteriori rispetto a quelle individuate dal ccnl di comparto. Tali tipologie, per le quali deve essere definita la relativa disciplina, possono anche coesistere all'interno di ciascuna azienda. In considerazione delle differenze e peculiarità organizzative delle diverse amministrazioni inserite nel comparto, viene rimessa alla contrattazione di livello aziendale la definizione di alcuni istituti relativi all'orario di lavoro, in modo da ottenere una più efficiente organizzazione del lavoro che tenga conto delle concrete ed effettive esigenze di ciascuna amministrazione. Gli istituti a tal fine individuati dal contratto sono: reperibilità, intervallo mensa, recuperi e ritardi, nonché tutte le altre tipologie di orario ulteriori rispetto a quelle dell'articolo 21 del ccnl del 5 aprile 1996. Il ccnl precisa che la disciplina relativa all'articolazione dell'orario di servizio e di lavoro viene definita a seguito delle procedure di informazione e di esame fissate dalle norme contrattuali, in coerenza con i principi stabiliti dal dlgs 29/1993. In tale ambito, inoltre, devono essere tenute in debita considerazione le esigenze del personale, sulla base di motivazioni adeguatamente documentate, nonché le proposte in materia formulate dai Comitati per le pari opportunità esistenti presso ciascuna azienda. Per il solo Corpo nazionale dei Vigili del fuoco viene introdotta una specifica disciplina relativamente a un particolare aspetto delle turnazioni, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 45, comma 6, del ccnl. Tale articolo, infatti, stabilisce per il personale turnista l'obbligo, per un periodo limitato e comunque non oltre il 31 dicembre 1997, di effettuare prestazioni eccedenti il normale orario di lavoro, quantificabili in circa centotrentadue ore di straordinario, obbligo retribuito con una maggiorazione dell'indennità di rischio di un importo pari alle centotrentadue ore di straordinario. Tuttavia, lo stesso articolo, al comma 6, prevede anche la possibilità di recuperare tali prestazioni, prima della data del 31 dicembre 1997, qualora sia accertata, in sede di contrattazione successiva, la possibilità di ridurre, secondo modalità da definire, tale attività straordinaria in relazione all'incremento delle dotazioni organiche. Nel ccnl integrativo, pertanto, in considerazione dell'avvenuta immissione in ruolo di un significativo numero di Vigili del fuoco, le parti negoziali hanno preso atto della effettiva possibilità di ridurre le ore eccedenti e hanno rimesso alla contrattazione decentrata nazionale di azienda le definizione delle relative modalità di recupero dell'incremento delle prestazioni richieste.

Comparto del personale degli enti di ricerca e sperimentazione

In data 5 marzo 1998 sono stati sottoscritti definitivamente i ccnl per l'autonoma separata area della dirigenza del comparto degli enti di ricerca e sperimentazione relativi al quadriennio normativo 1994-97 e ai due bienni economici 1994-95 e 1996-97.

Per ciò che attiene ai contenuti, la nuova disciplina si muove nell'ambito delle scelte di fondo espresse nei contratti relativi alle altre aree dirigenziali.

La particolarità di questo contratto è data dalla circostanza che esso si articola, nel suo insieme, in alcune norme comuni a tutti i dirigenti, relativamente a quelle materie per le quali tale opzione è stata ritenuta possibile, e in due ulteriori distinti corpi di norme dedicati, rispettivamente, al personale delle specifiche tipologie professionali (oltre 5 mila unità di personale su un totale complessivo del comparto di circa 15 mila addetti) e al restante personale dirigente, relativamente a quelle altre materie e istituti per i quali si è voluto sottolineare, sul piano della disciplina contrattuale e delle specifiche prerogative e responsabilità, l'autonoma rilevanza dei ricercatori e tecnologi, da una parte, e dei dirigenti, dall'altra. Le norme comuni sono contenute nelle sezioni I e IV, dedicate alle disposizioni generali, alla costituzione del rapporto di lavoro (sezione I), alle relazioni sindacali e alle norme finali e transitorie (sezione IV).

Le norme contenute in queste due sezioni e nella sezione II, dedicata alla dirigenza amministrativa, non si discostano, sostanzialmente, da quelle già esaminate a proposito degli altri ccnl delle diverse aree dirigenziali. Il sistema delle relazioni sindacali si articola in sei modelli relazionali, specificatamente regolati: la contrattazione collettiva, l'informazione, l'esame, la consultazione, la partecipazione, la conciliazione e mediazione dei conflitti e la risoluzione delle controversie interpretative. Nell'ambito sempre delle relazioni sindacali, sono disciplinate anche le rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro (Rsu e Rsa, ai sensi dell'articolo 19 della legge 300/70, in caso di mancata sottoscrizione o mancata adesione da parte delle organizzazioni sindacali ai protocolli sulle Rsu del 20 aprile, 14 e 16 giugno e 22 settembre 1994, nonché in caso di mancata costituzione delle stesse Rsu) e la materia dei contributi sindacali.

Con riferimento al rapporto di lavoro sono stati disciplinati i seguenti istituti:

a. il contratto individuale di lavoro;

b. il periodo di prova;

c. l'orario di lavoro;

d. le mense e i servizi sostitutivi;

e. le ferie; le ipotesi di assenza retribuita; la tutela della maternità; l'aspettativa per motivi di famiglia o di studio; le assenze per malattia e quelle per malattia dovuta a causa di servizio;

f. l'affidamento e revoca degli incarichi dirigenziali;

g. la valutazione dei dirigenti;

h. le cause di estinzione del rapporto di lavoro.

Tra gli istituti di peculiare interesse, particolare rilevanza viene riconosciuta alla disciplina della formazione e aggiornamento professionale del personale dirigente, di cui vengono individuati obiettivi e strumenti (spetta all'ente la definizione delle politiche formative e di aggiornamento della dirigenza anche attraverso percorsi individuali; per la realizzazione di tali politiche l'ente può avvalersi anche di altri soggetti pubblici o di società specializzate nel settore; viene favorita la partecipazione a iniziative di formazione individuate dallo stesso dirigente attraverso un concorso dell'ente alla spesa quando vi sia un'effettiva connessione dell'iniziativa formativa con l'incarico assegnato). Tra le altre materie regolamentate in modo uniforme sia per i dirigenti sia per i ricercatori e tecnologi, si evidenziano: la copertura assicurativa del rischio di responsabilità civile per i danni a terzi causati nell'espletamento del servizio e nell'adempimento di compiti di ufficio, comprensiva del patrocinio legale; i benefici di natura assistenziale e sociale (mutui edilizi agevolati, piccoli prestiti ecc.); le assicurazioni integrative e i fondi previdenziali. Per il trattamento economico, la disciplina prevista ricalca quella degli altri contratti di area dirigenziale, con la previsione di una struttura della retribuzione articolata in:

a. stipendio tabellare;

b. indennità integrativa speciale;

c. retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita;

d. retribuzione di posizione, legata alla rilevanza dell'incarico affidato;

e. retribuzione di risultato, legata al grado di raggiungimento degli obiettivi;

f. assegni familiari ove spettanti.

Sono soppressi i meccanismi di progressione automatica per anzianità, con la progressiva riconversione delle relative risorse dal trattamento fondamentale (stipendio) al trattamento accessorio (fondo di posizione). Anche per questi dirigenti, a decorrere dal 1° novembre 1996 il trattamento tabellare annuo della qualifica unica dirigenziale è fissato in trentasei milioni annui. Per l'erogazione della retribuzione di posizione e di risultato, presso ciascun ente viene costituito un apposito fondo, le cui modalità di finanziamento sono fissate nel ccnl relativo al biennio economico 1996-97. Come già previsto in altri contratti, anche questo fondo, in coerenza con la direttiva governativa del 1° febbraio 1995, può essere ulteriormente incrementato, rispetto alle previsioni contrattuali, di un importo massimo pari all'1% del monte salari 1995 del personale dirigente, con oneri a carico di ciascun ente. La regolamentazione della determinazione e della erogazione della retribuzione di posizione e di risultato corrisponde a quella generale degli altri contratti di area dirigenziale, riassuntivamente sopra esposta con riferimento al comparto dei ministeri.

La sezione III, dedicata al personale delle specifiche tipologie professionali (ricercatori e tecnologi), merita qualche approfondimento relativamente ad alcuni istituti.

L'orario di lavoro è fissato in trentasei ore settimanali nel trimestre. I ricercatori e i tecnologi possono determinare in piena autonomia il proprio tempo di lavoro, correlandolo in modo flessibile alle esigenze della propria attività scientifica e della struttura in cui operano. Lo svolgimento di attività fuori della sede di servizio deve essere certificato mensilmente. Sono inoltre consentite attività di arricchimento professionale fino a un massimo di centossessanta ore annue, aggiuntive rispetto all'orario di lavoro. La presenza in servizio oltre l'orario di lavoro non dà diritto a compensi, ma sono previste forme flessibili di recupero delle ore in eccesso. Ad uno specifico accordo integrativo viene

demandata la disciplina di specifiche modalità di gestione del tempo di lavoro di ricercatori e tecnologi che prevedano il superamento dell'orario di lavoro.

Il ccnl disciplina i diritti dei ricercatori e tecnologi relativamente ai seguenti aspetti:

a. autonomia nello svolgimento dell'attività di ricerca;

b. possibilità di valersi del titolo corrispondente al livello e profilo rivestito nei rapporti di servizio nelle pubblicazioni e nella vita privata;

c. titolarità della ricerca;

d. gestione dei progetti acquisiti da ricercatori e tecnologi anche attraverso la messa a disposizione, da parte degli enti, delle risorse previste dai progetti approvati e finanziati;

e. collaborazione di ricercatori e tecnologi a progetti di ricerca promossi da amministrazioni diverse;

f. pubblicazione del lavoro come ricerca propria qualora l'ente non sia interessato a pubblicare i risultati della ricerca.

La disciplina è completata dal rinvio a una trattativa integrativa della materia connessa agli aspetti economici relativi alla tutela e allo sfruttamento dei diritti di invenzione e alle forme di tutela della libertà di coscienza ove ostino allo svolgimento dell'attività motivate ragioni etiche.

Il ccnl disciplina l'istituto della formazione e aggiornamento evidenziandone l'importanza e individuandone gli obiettivi e gli strumenti. A tal fine viene evidenziata anche l'esigenza di un apposito stanziamento nella misura indicativa del 2% del monte retributivo riferito a ricercatori e tecnologi e comunque non inferiore all'1% del monte stesso. Spetta all'ente definire le politiche formative e di aggiornamento: per realizzarle si può avvalere della collaborazione delle università italiane o straniere, di istituti e centri di formazione pubblici o privati.

Per altri istituti come il periodo di prova, le ferie, la tutela della maternità, le assenze retribuite, le assenze per malattia, le aspettative per motivi di famiglia o di studio la disciplina prevista è sostanzialmente analoga a quella dei dirigenti amministrativi, salvo che per la necessaria considerazione della particolare posizione del ricercatore e del tecnologo rispetto a taluni obblighi e aspetti connessi agli stessi. Altrettan-

to può dirsi con riferimento alle cause di estinzione del rapporto di lavoro. In particolare viene previsto che non possono essere annoverati tra i motivi giustificativi del recesso, le situazioni di esubero derivanti da esigenze organizzative e gestionali nonché i casi di violazione dell'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività di ricerca.

Circa il trattamento economico, va sottolineata l'abolizione, anche per questo personale, della progressione economica prevista dal dpr 568/87 e dal dpr 171/91. La retribuzione dei ricercatori e tecnologi di primo, secondo e terzo livello si articola in:

a. stipendio tabellare;

b. indennità integrativa speciale;

c. retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita;

d. trattamento accessorio definito, a seguito di espresso rinvio in tal senso, al ccnl del secondo biennio economico.

In sostituzione della vecchia progressione automatica, non potendosi prevedere, per questa tipologia di personale, la struttura retributiva prevista per i dirigenti amministrativi, in quanto le parti negoziali non hanno ritenuto congruo e possibile attribuire diverse posizioni dirigenziali a ricercatori e tecnologi, il ccnl del secondo biennio ha previsto una progressione economica non automatica, ma legata alla verifica complessiva della regolarità dell'attività prestata. La progressione è articolata in sette fasce stipendiali: la prima ha una durata di cinque anni, la seconda la terza e la quarta hanno una durata di quattro anni ciascuna, la quinta di sei anni, la sesta di otto e l'ultima non ha limite. I ricercatori e i tecnologi si inseriscono nelle nuove posizioni stipendiali in base all'anzianità posseduta e con la retribuzione in godimento, senza alcuna possibilità di scivolamento in avanti e senza alcun onere aggiuntivo per gli enti. È prevista, inoltre, anche l'istituzione di un fondo per l'attribuzione di una indennità per oneri specifici connessi all'esercizio dell'attività di ricerca. Nell'ambito del trattamento accessorio, sono disciplinate anche ulteriori indennità: di direzione di strutture di particolare rilievo; di responsabilità professionale; di rischio da radiazioni. Anche per ricercatori e tecnologi, gli enti possono incrementare con oneri a proprio carico le risorse per il trattamento accessorio di un importo pari all'1% della massa salariale a essi relativa.

8. L'articolo 9, comma 2, del dlgs 396/97 ha profondamente innovato anche il particolare sistema di contrattazione originariamente previsto e disciplinato dall'originario articolo 73 del dlgs 29/93 per quelle amministrazioni ivi espressamente individuate. Tale sistema negoziale prevedeva, infatti, che i contratti collettivi fossero stipulati direttamente, senza alcuna forma di intervento dell'Aran, dalle amministrazioni con le rispettive organizzazioni sindacali, sulla base di direttive impartite dal presidente del Consiglio dei ministri che, successivamente, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, ne autorizzava la sottoscrizione, secondo le prescrizioni dell'articolo 51, commi 1 e 2, del dlgs 29/93.

Nel nuovo regime, invece, pur mantenendosi il sistema della contrattazione separata rispetto agli altri enti e amministrazioni inserite nei vari comparti, viene prevista anche per queste ipotesi particolari la rappresentanza necessaria dell'Aran, che provvede alla stipulazione dei relativi contratti. A tal fine il potere di indirizzo e le altre competenze negoziali sono esercitati dalle amministrazioni ed enti interessati, d'intesa con il presidente del Consiglio dei ministri, che la esprime per il tramite del ministro per la Funzione Pubblica, ai sensi del nuovo testo dell'articolo 46, comma 2, del dlgs 29/93. La certificazione dei costi contrattuali ai fini del rispetto della compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio avviene ai sensi dell'articolo 51 dello stesso dlgs 29/93.

Le amministrazioni destinatarie di questo regime particolare di contrattazione sono:

a. l'Ente autonomo Esposizione universale di Roma;

b. gli Enti Lirici e le Istituzioni concertistiche;

c. il Coni;

d. l'Istituto Poligrafico dello Stato;

e. l'Agenzia nazionale per l'assistenza al volo;

f. l'Agenzia Spaziale italiana;

g. l'Enea;

h. l'Unioncamere;

i. l'Ente nazionale per l'Aviazione civile.

Ad essi l'articolo 45, comma 4, del dlgs 80/98 ha aggiunto anche il Cnel, prima incluso nell'area di contrattazione del comparto dei ministeri.

L'entrata in vigore del dlgs 396/97 ha determinato la immediata sovrapposizione delle nuove procedure di contrattazione alle precedenti. Pertanto sono stati solo perfezionati con la stipulazione definitiva presso l'Aran, sulla base di precedenti trattative condotte direttamente dalle amministrazioni destinatarie, i seguenti contratti:

a. ccnl relativo all'area della dirigenza dell'Ente autonomo Esposizione universale Roma, concernente il quadriennio normativo 1994-97 e il biennio economico 1994-95, in data 4 marzo 1998;

b. ccnl relativo al personale non dirigente dell'Unioncamere concernente il biennio economico 1997-98, in data 6 marzo 1998;

c. ccnl relativo all'area della dirigenza dell'Istituto per il Commercio con l'estero concernente il biennio economico 1996-97 (tale ente, per l'espressa previsione dell'articolo 10 della legge 68/97, è stato di nuovo inserito nel comparto degli enti pubblici non economici, riacquistando l'originaria configurazione sotto il profilo della disciplina contrattuale per il personale);

d. ccnl relativo al personale non dirigente degli enti lirico-sinfonici concernente il biennio economico 1996-97, in data 24 marzo 1998;

e. ccnl relativo all'area della dirigenza dell'Ente autonomo Esposizione universale Roma, concernente il biennio economico 1996-97, in data 26 maggio 1998.

9. In data 2 giugno 1998 è stato sottoscritto definitivamente un ulteriore contratto quadro transitorio in materia di distacchi e permessi sindacali. Infatti i precedenti accordi transitori del 26 e 27 maggio 1997, pur recando alcune importanti modifiche e flessibilità della disciplina delle prerogative sindacali, avevano rinviato a un successivo accordo la regolamentazione definitiva della materia, anche tenendo conto della scadenza naturale al 31 dicembre 1997 dell'accordo recepito nel dpcm 770/94. Tuttavia, prima di tale accordo sono intervenuti il dlgs 396/97 e il dlgs 80/98 che, in attuazione della delega contenuta nella legge 59/97, hanno completamente riscritto la disciplina della rappre-

sentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva e dei diritti sindacali. La necessità di dare applicazione a tali nuove regole, con una attenta verifica del grado di rappresentatività posseduto da ciascuna associazione sindacale, ha portato alla stipulazione di un accordo che prorogava la vigente disciplina risultante dal dpcm 770/94, dal dm 5 maggio 1994 e dai ccnl transitori del 26 e 27 maggio 1997 fino al contratto collettivo quadro definitivo da stipularsi entro il 31 marzo 1998. Fino a tale data venivano congelati i contingenti dei distacchi e dei permessi con riferimento sia alle ripartizioni che ai soggetti destinatari.

In data 2 giugno 1998 è stato sottoscritto definitivamente un ultimo contratto quadro transitorio in materia di distacchi e permessi sindacali, che, data l'impossibilità di pervenire alla sottoscrizione entro il termine previsto di quello definitivo, ha prorogato ulteriormente la disciplina transitoria fino al 31 maggio 1998 e comunque sino alla stipulazione di quello definitivo.

In data 2 giugno 1998 è stato sottoscritto definitivamente il ccnq per la definizione dei comparti di contrattazione collettiva. La scelta negoziale di fondo è stata quella di confermare sostanzialmente, salvo alcune varianti, l'impianto complessivo del precedente accordo recepito nel dpcm 593/93 con la previsione dei seguenti otto comparti di contrattazione:

a. comparto del personale dipendente dai ministeri;

b. comparto del personale degli enti pubblici non economici;

c. comparto del personale delle regioni e delle autonomie locali;

d. comparto del personale del Servizio sanitario nazionale;

e. comparto del personale delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione;

f. comparto del personale della scuola;

g. comparto del personale dell'università;

h. comparto del personale delle aziende e delle amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomi.

Gli elementi di maggiore novità rispetto al passato riguardano sia la circostanza che, in applicazione delle regole introdotte dal dlgs

396/97, i comparti di contrattazione sono definiti attraverso uno specifico ccnl assoggettato alle medesime regole valevoli per gli altri ccnl (e in tal modo viene meno quella particolare procedura prevista dal testo originario dell'articolo 45, comma 3, del dlgs 29/93 che demandava la definizione dei comparti a un decreto del presidente del Consiglio dei ministri sulla base di accordi stipulati tra l'Aran e le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale), sia quella che la determinazione delle autonome aree di contrattazione collettiva della dirigenza viene rinviata a un successivo specifico contratto quadro (tale ccnq è stato sottoscritto in data 24 novembre 1998). Non sono neppure ripetute quelle indicazioni relative ai soggetti stipulanti contenute negli articoli concernenti ciascun comparto.

Rispetto al citato dpcm 593/93, poi, sono state modificate e integrate le previsioni relative ad alcuni comparti.

Così, con riferimento al comparto dei ministeri, vengono estromessi dai destinatari del relativo ccnl i segretari comunali e provinciali che vengono inseriti, invece, nel comparto del personale delle regioni e delle autonomie locali (articolo 11, comma 1, lettera c) del ccnq in esame.

Nell'ambito del comparto del personale degli enti pubblici non economici, viene meno la collocazione in esso del personale di alcuni enti (Ente autonomo Esposizione universale di Roma e Casse conguaglio prezzi), mentre viene inserito sia il personale dell'Istituto di previdenza del settore marittimo sia quello dell'Istituto nazionale per il commercio con l'estero. Un aspetto sicuramente rilevante è la ricollocazione nel comparto, e quindi tra il personale non dirigente, delle specifiche tipologie professionali che, invece, nell'ambito della precedente disciplina, erano inserite nella separata area dirigenziale (articolo 11, comma 1, lettera b), del ccnq in esame e articolo 3, comma 3, del ccnq per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza del 24 novembre 1998).

Relativamente al comparto del personale delle regioni e delle autonomie locali, a parte l'inserimento dei segretari comunali e provinciali (si tratta del personale non dirigente in quanto i segretari comunali e provinciali con qualifica dirigenziale sono collocati nella separata area del medesimo comparto, articolo 11, comma 1, lettera c) del ccnq in e-

same e articolo 3, comma 3, del ccnq per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza del 24 novembre 1998), un ulteriore elemento di novità è l'espresso riferimento al personale delle autorità di bacino, già destinatario del relativo contratto ai sensi della legge 584/94.

Nel comparto del personale del Servizio sanitario nazionale, invece, rispetto alle previsioni del dpcm 593/93 è stato inserito il personale delle residenze sanitarie assistite prevalentemente pubbliche nonché quello delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente. Trattandosi di agenzie di nuova istituzione che, non avendo ovviamente proprio personale, si avvalgono di personale di altre amministrazioni in posizione di comando o fuori ruolo, viene anche specificato che esso, sino all'inquadramento definitivo nelle agenzie stesse, continua a essere regolato sulla base dei contratti collettivi dei comparti di provenienza.

Con riferimento al comparto delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione, tra i destinatari del relativo contratto è stato inserito il personale: del Centro interforze studi applicazioni militari (Cisam); dell'Istituto nazionale di fisica della materia di cui al dlgs 506/94; dell'Istituto papirologico "G. Vitelli" di Firenze di cui al dpr 5 agosto 1991; dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (Anpa) di cui alla legge 61/94. Per tale ultimo personale è prevista l'applicazione del contratto di comparto dal 1° gennaio 1998, prevedendosi sino al momento dell'inquadramento definitivo del personale, una disciplina transitoria analoga a quella stabilita a proposito del personale delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente.

Anche per questo comparto, è stabilita la riconduzione nel suo ambito delle specifiche tipologie professionali, prima collocate, nell'ambito della pregressa disciplina, nella separata area dirigenziale del comparto (articolo 11, comma 1, lettera b), del ccnq in esame e articolo 3, comma 3, del ccnq per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza del 24 novembre 1998).

Dal comparto del personale delle aziende e amministrazioni autonome dello Stato è stato estromesso il personale dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (Anas) e quello dell'Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni, a seguito dei processi di riorganizzazione e conseguente trasformazione in società per azioni che hanno interessato tali

amministrazioni. Sempre con riferimento a tale comparto, viene anche stabilita la possibilità che il relativo contratto possa articolarsi in modo da precedere un'apposita sezione per ciascuna azienda tenendo conto delle specificità e peculiarità delle stesse.

Infine con riferimento al comparto della scuola, viene riconfermata sostanzialmente la precedente previsione, ma, in relazione al processo di riforma in atto del sistema scolastico, viene prevista (articolo 4 del ccnq per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza) anche la costituzione, per il secondo biennio 2000-01, dell'area della dirigenza scolastica, con la conseguente esclusione dalla sfera di applicazione del contratto di comparto dei presidi.

Accanto ai rinvii di regolamentazione di cui si è detto relativamente ai singoli comparti, sono previste anche alcune disposizioni finali per alcune particolari fattispecie.

Così viene rinviata a un contratto successivo alla costituzione dei comitati di settore dei vari comparti, la definizione del comparto di appartenenza degli enti o agenzie non ricompresi nel contratto in esame. Inoltre, accanto a tale possibilità, viene prevista anche quella di apportare ulteriori modifiche dell'assetto dei comparti a seguito dei processi di riforma in atto delle pubbliche amministrazioni in attuazione delle deleghe di cui alle leggi 59/97 e 127/97.

Ai singoli contratti di comparto viene, inoltre, demandato il compito della definizione delle eventuali articolazioni delle normative contrattuali in relazione alla presenza di specifici settori e differenze funzionali all'interno degli stessi.

Viene, infine, auspicata l'adozione di politiche contrattuali omogenee, in sede di rinnovi contrattuali, relativamente al personale di quei settori ove operano sia pubbliche amministrazioni che soggetti privati, in particolare con riferimento ai comparti sanità e regioni e autonomie locali.

In data 7 agosto 1998, in attuazione della direttiva del 19 maggio 1998 della presidenza del Consiglio, è stato sottoscritto definitivamente il ccnq sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi nonché delle altre prerogative sindacali. Tale contratto disciplina l'intera materia e quindi completa e supera i contratti quadro transitori di cui si è già detto (per le aree dirigenziali, però, vedi di seguito). Rispetto a

questi ultimi la principale novità del ccnl del 7 agosto 1998 è rappresentata dal fatto che si è proceduto a una nuova ripartizione tra le diverse associazioni sindacali dei permessi e dei distacchi sindacali, nelle quantità risultanti dall'applicazione del dpcm 770/94 e dall'articolo 44, comma 1, lettere e e f del dlgs 80/98, sulla base del grado di rappresentatività dalle stesse posseduto, verificato tenendo conto delle nuove regole in materia di rappresentatività contenute nel dlgs 396/97 e nel dlgs 80/98. L'accertamento della rappresentatività è stato effettuato ai sensi e per gli effetti dell'articolo 44, comma 1, lettera a, con riferimento alla più recente rilevazione del dato associativo risultante dalle deleghe rilasciate dai lavoratori alle amministrazioni per il versamento dei contributi sindacali: le associazioni sindacali che hanno soddisfatto il requisito del 4% sul totale delle deleghe rilasciate nell'ambito considerato sono state ammesse alle trattative per il rinnovo dei ccnl per il quadriennio 1998-2001 e riconosciute titolari dei diritti e prerogative sindacali previsti dal ccnq in argomento. Il monte distacchi storico è stato incrementato di 269 unità ottenute cumulando una quota di nove minuti di permessi sindacali garantiti a norma dell'articolo 44 lettera f del dlgs 80/98. Tale norma infatti stabilisce che per l'avvio e il funzionamento delle Rsu, i permessi sindacali fruibili in ogni amministrazione o ente non possano essere inferiori a novanta minuti per dipendente e che in sede nazionale è consentito il cumulo dei permessi: sottraendo i minuti cumulati, restano ottantuno minuti per dipendente che in sede locale saranno attribuiti a decorrere dal 1° gennaio 1999 in misura pari a trenta minuti alle Rsu e nella misura di cinquantuno minuti alle organizzazioni sindacali rappresentative. La ripartizione del monte ore permessi sindacali in ciascuna amministrazione o ente, si attua in maniera proporzionale, sulla base della media tra il dato associativo e il dato elettorale riportato in sede locale da ciascuna organizzazione sindacale riconosciuta rappresentativa a livello nazionale, utilizzando, quindi, la stessa metodica fissata dal decreto legislativo per l'accertamento della rappresentatività (articolo 44, comma 1, lettera g). Viene riproposta anche la disciplina dei permessi sindacali aggiuntivi per la partecipazione alle riunioni degli organismi direttivi statutari, in modo da garantire la piena applicazione dell'articolo 30 della legge 300/70. Il monte ore di tali permessi resta quello esistente alla data del 1° dicembre 1997. Sono stati confermati, inoltre, tutti gli elementi di flessibilità gestionale già esami-

nati commentando i contenuti dei citati accordi transitori (vedi sopra): possibilità per i dirigenti sindacali di fruire di periodi di distacco anche inferiori all'anno purché il frazionamento non sia inferiore al trimestre; introduzione del semi-distacco; possibilità di articolare la prestazione lavorativa secondo i modelli del part-time orizzontale e verticale e così via. Il ccnl individua in modo analitico i soggetti titolari dei permessi e distacchi, le finalità di utilizzo degli stessi, la procedura da seguire per la loro concessione nonché i rapporti e le prerogative spettanti sia a livello nazionale che nei luoghi di lavoro rispettivamente alle associazioni sindacali e alle Rsu. Da sottolineare la circostanza che, in linea con il principio del decentramento, le modalità di presentazione delle richieste di distacco o aspettativa e della loro conferma sono state sostanzialmente modificate, semplificandole, rispetto alla normativa fissata dal dpcm 770/94. Tra le altre prerogative sindacali, sono regolamentati anche il diritto di assemblea, il diritto di affissione e i locali per lo svolgimento delle attività sindacali, fermo restando le norme di miglior favore esistenti nei ccnl vigenti. A proposito del diritto di assemblea, il ccnl, muovendosi nel solco della legge 300/70, ha previsto il diritto dei dipendenti a partecipare ad assemblee, durante l'orario di lavoro, per dieci ore annue pro capite, senza decurtazione della retribuzione, restando, comunque, impregiudicata la competenza dei contratti collettivi di comparto o area a definire condizioni di miglior favore. Una particolarità è rappresentata dalla precisazione che durante lo svolgimento delle assemblee deve essere garantita la continuità delle prestazioni indispensabili nelle unità operative interessate, secondo quanto previsto nei singoli accordi di comparto. Con riferimento al diritto di affissione, la norma pone in capo alle amministrazioni l'obbligo di predisporre spazi idonei allo scopo introducendo la novità di consentire l'utilizzazione, ove disponibili, anche di sistemi di informatica. A proposito dei locali, il ccnl ha previsto che ciascuna amministrazione con almeno duecento dipendenti metta permanentemente e gratuitamente a disposizione dei soggetti sindacali indicati nell'articolo 10 dello stesso ccnl un locale idoneo per consentire l'esercizio della loro attività. Per le altre amministrazioni sussiste invece l'obbligo di porre a disposizione degli organismi rappresentativi che ne facciano richiesta un locale idoneo nell'ambito della struttura.

Dalla data di entrata in vigore del presente ccnq, vengono disapplicate tutte le disposizioni del dpcm 770/94 e sono sostituite le norme contenute nei ccnq transitori del 26 e 27 maggio 1997 e, pertanto, l'intera materia dei diritti e prerogative sindacali, fatta salva la specifica disciplina per le Rsu, risulta essere complessivamente e organicamente regolamentata dal ccnl esaminato.

In data 7 agosto 1998 è stato sottoscritto anche il ccnq per la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie per il personale dei comparti delle pubbliche amministrazioni e per la definizione del relativo regolamento elettorale. Tale contratto ha dato attuazione alle specifiche indicazioni contenute nel testo rinnovellato dell'articolo 47 del dlgs 29/93, che ha introdotto, con carattere di necessarietà, tale nuova forma di rappresentanza sindacale, a base elettiva, nei luoghi di lavoro. Vengono così dettate le disposizioni concernenti le modalità di costituzione e di funzionamento dei nuovi organismi. Sotto il primo profilo, il contratto specifica sia i soggetti, cui compete il potere di iniziativa, sia le caratteristiche dimensionali delle amministrazioni presso le quali devono svolgersi le elezioni sia, infine, le stesse date di svolgimento delle elezioni. Il contratto ha previsto anche la possibilità di accordi successivi per raccordare le disposizioni generali da esso previste con le esigenze organizzative dei vari comparti, limitatamente a determinati aspetti specificamente individuati. Per ciò che attiene al numero dei componenti delle Rsu, esso è stato fissato in linea con la precedente regolamentazione di cui ai precedenti protocolli di intesa stipulati tra Aran e sindacati nel 1994, tenendo peraltro conto delle previsioni della legge 300/70 per quanto riguarda le dimensioni delle amministrazioni. I componenti delle Rsu durano in carica un triennio e non è prevista alcuna possibilità di proroga del mandato. Tale regola è coerente con la previsione del Regolamento elettorale che prevede l'elezione triennale delle Rsu, a seguito di uno specifico accordo nazionale stipulato dall'Aran per la definizione delle cadenze elettorali per il triennio successivo. Tale opzione si giustifica con la necessità di poter disporre dei risultati elettorali validi, unitamente a quelli concernenti le deleghe, per l'accertamento della rappresentatività secondo le nuove regole dell'articolo 47 bis del dlgs 29/93, ai fini dell'ammissione delle organizzazioni sindacali alla contrattazione per il quadriennio successivo. Accanto alla durata dell'inca-

rico sono disciplinate anche le ipotesi di dimissioni e di sostituzione nello stesso. Viene, affermata, anche, la incompatibilità della carica di componente di Rsu con qualsiasi altra carica in organismi istituzionali e/o movimenti politici, in omaggio al principio della distinzione tra attività politica e sindacale, mentre per le altre forme di incompatibilità si fa rinvio alle previsioni statutarie delle singole organizzazioni sindacali. Le associazioni sindacali che aderiscono al contratto quadro, e quindi si impegnano a partecipare alle elezioni, rinunciano per ciò stesso alla costituzione delle Rsa, ma ciò non preclude per esse la possibilità di mantenere sui luoghi di lavoro terminali di tipo associativo, i cui rappresentanti possono fruire dei permessi di spettanza delle associazioni e delle tutele e prerogative proprie dei dirigenti sindacali. A tali terminali sono riconosciute funzioni di proselitismo, di orientamento, di elaborazione e proposta di politiche rivendicative, ma non il potere di contrattare o di essere titolare di diritti di partecipazione. Invece, le organizzazioni sindacali che non aderiscono al contratto in esame conservano il potere di costituire Rsa, con tutte le prerogative a esse spettanti.

Per ciò che attiene a compiti e diritti del nuovo organismo di rappresentanza sindacale, la disciplina contrattuale, alla luce del citato articolo 47 del dlgs 29/93, stabilisce che le Rsu, una volte elette, subentrano nell'esercizio dei diritti e dei poteri sindacali prima riconosciuti alle Rsa, rinviando peraltro ai vari ccnl di comparto la disciplina delle modalità di esercizio dei diritti di informazione e partecipazione. Pertanto, le Rsu sono innanzitutto titolari del potere di contrattazione a livello decentrato, che esercitano congiuntamente ai rappresentanti delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del contratto collettivo di comparto. Le decisioni relative all'attività delle Rsu sono assunte a maggioranza dei componenti delle stesse, mentre la regolamentazione dei rapporti tra Rsu e rappresentanti delle associazioni firmatarie dei contratti collettivi di categoria è demandata ai singoli contratti collettivi di comparto. Relativamente agli altri diritti e prerogative sindacali, alle Rsu sono riconosciuti sia il diritto ai permessi, retribuiti e non, sia l'esercizio degli altri diritti sindacali nei luoghi di lavoro come il diritto di assemblea, quello di assemblea e quello ai locali e di affissione, conformemente alle previsioni della legge 300/70. In particolare, con riferimento ai permessi retribuiti, il contingente complessivo disponibile

presso ogni amministrazione viene ripartito, con decorrenza 1° gennaio 1999, tra Rsu e associazioni sindacali secondo le specifiche modalità indicate nel ccnl quadro sui distacchi e permessi sindacali del 7 agosto 1998. Il numero di permessi di spettanza delle Rsu viene da queste gestito autonomamente nel rispetto del tetto massimo attribuito.

Le associazioni sindacali, invece, rimangono esclusive titolari dei distacchi e delle aspettative sindacali, nonché dei permessi retribuiti aggiunti per l'attuazione dell'articolo 30 della legge 300/70, che possono peraltro essere fruiti anche dai componenti delle Rsu ove questi siano componenti di organismi statutari di confederazioni e non siano collocati in aspettativa. Alle medesime associazioni sindacali vengono riconosciuti anche tutti gli altri diritti sindacali sui luoghi lavoro (diritto di assemblea ecc.). L'articolo 9 del ccnl quadro su permessi e aspettative sindacali disciplina quella particolare forma di cumulo, in forma di distacco, dei permessi retribuiti possibile solo per la quota degli stessi di spettanza delle associazioni sindacali. La rilevanza e la novità della materia giustificano la previsione di specifici adempimenti a carico delle amministrazioni e dell'Aran per assicurare il regolare svolgimento delle votazioni. In particolare è tenuta a fornire alle amministrazioni idonee istruzioni sugli aspetti organizzativi di loro competenza e sulle modalità di rilevazione dei dati elettorali.

La parte seconda del contratto contiene le norme del regolamento destinato a disciplinare il procedimento per la elezione della Rsu. In tale contesto sono regolamentati, in modo ampio e articolato, tutti gli aspetti connessi alla procedura elettorale: modalità di indizione delle elezioni, quoziente necessario per la validità delle elezioni, elettorato attivo e passivo, presentazione delle liste, costituzione e compiti della commissione elettorale designazione degli scrutatori, schede elettorali, preferenze, modalità della votazione, composizione e attrezzature del seggio, certificazione della votazione, operazioni di scrutinio, attribuzione dei seggi, ricorsi alla commissione elettorale, composizione e attività del comitato dei garanti, comunicazione della nomina dei componenti della Rsu.

Pur dettando una regolamentazione completa e generale della materia, sia sotto l'aspetto sostanziale che procedurale, lo stesso ccnq del 7 agosto 1998, all'articolo 2, comma 4, ha previsto la possibilità per le or-

ganizzazioni sindacali di categoria rappresentative aderenti alle confederazioni firmatarie dello stesso e per le altre organizzazioni sindacali di categoria rappresentative di richiedere, entro cinque giorni dalla stipulazione del ccnq, per iscritto all'Aran di avviare trattative per regolare mediante appositi accordi eventuali integrazioni e modifiche sugli aspetti indicati nel comma 5 dello stesso articolo 2: costituzione di particolari forme organizzative delle Rsu per assicurare a tutti i dipendenti il diritto alla rappresentanza sindacale, anche con la costituzione di un'unica rappresentanza per i dipendenti di diverse unità ove si tratti di amministrazioni che occupino sino a quindici dipendenti; costituzione di eventuali organismi di coordinamento tra le Rsu; particolari modalità applicative per garantire un'adeguata presenza negli organismi della Rsu per le figure professionali destinatarie di una distinta disciplina all'interno del contratto di comparto, anche mediante l'istituzione, tenuto conto della loro incidenza quantitativa e del numero dei componenti dell'organismo, di specifici collegi elettorali; l'adattamento alle esigenze organizzative del comparto del numero dei rappresentanti nonché delle sedi di elezione delle Rsu. In applicazione di tale previsione sono stati stipulati:

in data 16 ottobre 1998 l'accordo relativo al comparto della sanità;

in data 22 ottobre 1998 l'accordo relativo al comparto regioni e delle autonomie locali;

in data 3 novembre 1998 l'accordo relativo al comparto degli enti pubblici non economici;

in data 3 novembre 1998 l'accordo relativo al comparto dei ministeri;

in data 5 novembre 1998 l'accordo relativo al comparto delle aziende e amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo.

In data 25 novembre 1998 è stato sottoscritto definitivamente il ccnq per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza. A differenza della originaria disciplina del dlgs 29/93 che prevedeva, ai fini della contrattazione, una distinta area dirigenziale in relazione a ciascuno dei comparti del pubblico impiego, il nuovo testo dell'articolo 45 dello stesso dlgs 29/93 demanda la definizione non solo dei comparti di contrattazione ma anche delle autonome aree della dirigenza ad appositi accordi tra Aran e le confederazioni sindacali rappre-

sentative. In tale ultimo caso ammette anche la possibilità di stabilire la costituzione di un'area contrattuale autonoma relativa a più comparti. Il contratto quadro stipulato ha individuato solo 4 aree dirigenziali rispetto alle otto precedenti.

Nell'area I sono state accorpate le aree dirigenziali relative ai comparti dei ministeri, degli enti pubblici non economici, delle aziende e amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo, delle istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione e delle università. Una specifica clausola contrattuale prevede anche la possibilità di articolare, all'interno dell'unico ccnl relativo a tale area, la disciplina in specifici settori in modo da tenere conto proprio delle eventuali peculiarità e delle differenze organizzative e funzionali esistenti tra i diversi comparti che sono stati aggregati.

Nell'area II è stata inserita la dirigenza del comparto regioni-autonomie locali, che ricomprende anche i segretari generali delle province e dei comuni.

Nell'area III è collocata la dirigenza dei ruoli professionale, tecnico amministrativo e sanitario non medico del Servizio sanitario nazionale.

Nell'area IV, invece, è ricompresa la dirigenza medica comprendente medici, veterinari e odontoiatri del Servizio sanitario nazionale.

Il ccnl contiene anche disposizioni particolari relative a determinate e specifiche situazioni. Così per i dirigenti delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, dalla data dell'inquadramento definitivo in tali agenzie, è prevista l'applicazione dei contratti collettivi relativi alle aree III e IV del contratto quadro, a seconda che si tratti di dirigenti dei ruoli professionale, tecnico, amministrativo oppure di medici, veterinari e odontoiatri. Fino alla data dell'inquadramento definitivo, a tali dirigenti continuano ad applicarsi i contratti collettivi dei comparti di provenienza. Per i dirigenti dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente è prevista l'applicazione, dal 1° gennaio 1998 dei contratti collettivi di cui all'area I del contratto quadro. I segretari generali di comuni e province sono invece collocati nell'area II relativa al comparto regioni-autonomie locali. Un aspetto sicuramente rilevante è rappresentato dall'inserimento nei rispettivi comparti delle specifiche tipologie professionali che, nella precedente esperienza contrattuale relativa

al quadriennio normativo 1994-97, erano state ricomprese nelle aree dirigenziali del comparto degli enti pubblici non economici e degli enti di ricerca e sperimentazione. Si tratta di una scelta già anticipata nel ccnl quadro sui distacchi, aspettative e permessi sindacali del 7 agosto 1998. Il ccnl rinvia ai contratti di comparto la concreta applicazione dell'articolo 45, comma 3, del dlgs 29/93, concernente la possibilità di stabilire all'interno di ciascun contratto di comparto distinte discipline per le figure professionali che, in posizione di elevata responsabilità svolgono compiti di direzione o che comportano l'iscrizione ad albi oppure tecnico scientifici e di ricerca. Tale definizione delle aree dirigenziali assume carattere sperimentale alla luce dei processi di riforma delle pubbliche amministrazioni in atto. Pertanto, le parti negoziali, tre mesi prima dell'avvio della stagione contrattuale relativa al biennio 2000-01, procederanno alla verifica della coerenza dell'accordo con gli esiti del processo di riforma e per la definizione della collocazione della dirigenza scolastica.

In data 25 novembre 1998 è stato sottoscritto definitivamente il ccnq sulla ripartizione dei distacchi e permessi nelle autonome aree di contrattazione della dirigenza. Il contratto rappresenta l'attuazione della specifica previsione dell'articolo 19, comma 6, del ccnl quadro sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi sindacali nonché di tutte le altre prerogative sindacali del 7 agosto 1998, in quanto volto a consentirne l'applicazione nell'ambito delle nuove aree dirigenziali risultanti dallo specifico contratto quadro. Infatti, ferma restando la regolamentazione sostanziale della materia di cui al contratto quadro del 7 agosto 1998, il nuovo contratto provvede alla ripartizione delle prerogative sindacali, già individuate nelle loro quantità nel citato contratto quadro del 7 agosto 1998, tra le organizzazioni e confederazioni sindacali rappresentative in ciascuna delle nuove aree di contrattazione per il personale dirigenziale. Con riferimento all'area I, che raggruppa le aree dirigenziali dei comparti ministeri, enti pubblici non economici, istituzioni ed enti di ricerca, aziende e amministrazioni autonome anche a ordinamento autonomo, università, la ripartizione è stata effettuata all'interno di ciascuna delle aree aggregate al fine di consentire l'esatta individuazione dei soggetti sindacali destinatari in sede locale dei distacchi e dei permessi.

I SINDACATI CONFEDERALI

1. Il biennio 1997-98 è stato caratterizzato, con riferimento all'attività del sindacalismo confederale (Cgil, Cisl e Uil), da alcuni eventi di grande importanza e significato: la riforma del welfare avviata nel giugno 1997 dal governo Prodi e culminata nell'accordo con i sindacati raggiunto all'inizio di novembre dello stesso anno; la verifica del Protocollo del luglio 1993 sulla politica dei redditi e le modalità della contrattazione, che si è sviluppata lungo tutto l'arco del 1998 impegnando le parti sociali, il governo Prodi e (nella fase conclusiva, contrassegnata dalla firma del "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione"), il governo D'Alema; il "Patto sulle politiche di concertazione e sulle nuove regole delle relazioni sindacali per la trasformazione e l'integrazione europea del sistema dei trasporti", sottoscritto nell'ultimo scorcio del 1998 dai rappresentanti del governo e delle confederazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, con le rispettive organizzazioni di categoria e con l'adesione delle organizzazioni degli utenti.

Nel corso del biennio - che ha registrato due crisi di governo peraltro entrambe risolte, seppure con elementi di diversità, nel quadro della politica di centrosinistra - un tema permanente, e tuttora aperto, è stato per le confederazioni sindacali quello della disoccupazione, che ha teso a crescere, malgrado i risultati positivi della politica dei redditi. La moderazione salariale e il forte calo di conflittualità resi possibili dalle nuove regole contrattuali previste dal Protocollo del 1993, infatti, hanno largamente contribuito al risanamento economico del paese, che nel marzo 1998, avendo rispettato i parametri di convergenza previsti dal

Trattato di Maastricht, è stato accolto fra gli undici membri del "club dell'euro". Ma l'Europa delle monete - sottolineano i sindacati (in Italia e in Europa) - deve accompagnarsi a un'Europa del lavoro e, per quanto attiene al nostro paese, Cgil, Cisl e Uil non hanno lesinato critiche agli imprenditori e ai governi, qualche volta con accenti non omogenei.

In particolare i sindacati hanno considerato deludenti gli effetti occupazionali del "Patto per il lavoro" del settembre 1996 (si veda la voce "I sindacati confederali" nel precedente Rapporto 1996/97), soprattutto per i ritardi e le inadeguatezze nei previsti interventi legislativi. La materia è stata comunque ripresa e sviluppata nel nuovo "Patto sociale", le cui indicazioni e proposte hanno riscosso il consenso del Parlamento, attraverso ordini del giorno approvati sia alla Camera che al Senato.

Il biennio in esame ha visto due congressi confederali, della Cisl e della Uil. In entrambi (come in altre sedi, fra cui gli organismi direttivi della Cgil) si è ampiamente parlato di unità sindacale. Malgrado impegni ribaditi e avvicinamenti di posizioni registrati, tuttavia, non sono stati compiuti concreti passi avanti e spesso polemiche su questioni specifiche hanno sfocato l'obiettivo, allontanandolo nel tempo e forse cancellandolo, come sembrano indicare gli attriti che si sono manifestati tra le confederazioni in una fase successiva a quella qui considerata.

Come ultima annotazione di sintesi, prima di considerare più in dettaglio alcune delle questioni anticipate, osserviamo che, per un curioso parallelismo, il 1997 ha "ereditato" dall'anno precedente la vertenza per il rinnovo del secondo biennio del contratto dei metalmeccanici, che si è conclusa, dopo un lungo e aspro confronto, nel mese di febbraio. Il 1998, a sua volta, si è chiuso lasciando in eredità al 1999 l'esito di un confronto altrettanto prolungato e difficile fra le parti, sempre per il contratto dei metalmeccanici.

2. La vertenza dei metalmeccanici all'inizio del 1997 è al centro dell'attenzione dei sindacati. Il 21 dicembre 1996 il ministro del Lavoro, Tiziano Treu, aveva sottoposto alle parti la mediazione del governo, che ipotizzava incrementi retributivi medi, a regime, di circa 200 mila lire mensili. Fim, Fiom e Uilm, che in precedenza avevano ridimensionato la loro richiesta salariale, scendendo da 262 mila a 230 mila lire, accettano la cifra indicata da Treu, considerandola però non ulteriormente negoziabile. La proposta ministeriale è ritenuta invece troppo o-

nerosa per le aziende dalla Federmeccanica e dall'Intersind (organizzazione imprenditoriale, quest'ultima, che per l'ultima volta svolge un ruolo autonomo nella trattativa). Tuttavia, mentre soprattutto all'inizio la prima associazione è più rigida, l'Intersind è più duttile e sottolinea, con una dichiarazione del suo presidente, Agostino Paci, "la disponibilità a negoziare, strada preferibile a quella della conflittualità".

Il 10 gennaio i segretari generali della Cgil, Cisl e Uil, Cofferati, D'Antoni e Larizza, affermano in una lettera al presidente del Consiglio che la proposta Treu "non è inflattiva" ed è in linea col Protocollo del luglio 1993. Alla richiesta di un incontro "triangolare" per una verifica delle compatibilità col Protocollo in oggetto, Prodi risponde che "il governo ha già preso un'iniziativa e ora spetta alle parti andare avanti per approfondire i problemi". Anche la Federmeccanica, intanto, forse sollecitata dalla stessa Confindustria, si pronuncia (Assemblea straordinaria del 14 gennaio) per l'individuazione di risposte positive alle "legittime esigenze di tutela degli equilibri aziendali, senza mortificare le altrettanto legittime attese salariali dei lavoratori" e dà mandato al presidente Albertini di mettere in atto "ogni sforzo per la ricerca di un accordo".

Scioperi e manifestazioni di protesta continuano, assieme però a un susseguirsi di incontri informali, finalizzati a riallacciare il dialogo. Infine, il 27 gennaio comincia al ministero del Lavoro una trattativa "a oltranza", che si conclude il 4 febbraio con un accordo sottoscritto da Federmeccanica e Intersind, sul versante imprenditoriale, e da Fiom, Fim e Uilm, sul versante sindacale. L'accordo prevede un aumento retributivo medio, a regime, di 200 mila lire mensili, uno slittamento di sei mesi (al 31 dicembre 1998) della scadenza contrattuale e una cifra una tantum di 512 mila lire a saldo del periodo pregresso. L'intesa ribadisce inoltre "la non sovrapponibilità nell'anno dei cicli negoziali" e sottolinea che la contrattazione aziendale dovrà prevedere erogazioni economiche esclusivamente collegate a produttività, qualità, redditività e altri elementi rilevanti per la competitività aziendale (condizione, quest'ultima, già prevista dal contratto dei metalmeccanici Intersind del 1990, che aveva anticipato l'analoga indicazione del Protocollo sulla politica dei redditi del 1993).

Soddisfatto per la conclusione della lunga e difficile vertenza il presidente del Consiglio, Romano Prodi, che giudica l'accordo "un pas-

so decisivo verso un futuro di stabilità". Per il ministro Treu l'accordo è "equilibrato" e "apre un nuovo periodo di fattiva collaborazione per cogliere i frutti della ripresa". Per Paci (Intersind) l'accordo è "coerente con le indicazioni del protocollo del luglio 1993", mentre Albertini (Federmeccanica) è meno convinto: "Non si è riusciti a fare un accordo non inflattivo". Differenziati anche i commenti dei segretari generali dei metalmeccanici. Positivi quelli di Italia (Fim) e Angeletti (Uilm), mentre Sabattini (Fiom) parla di "accettazione piuttosto che soddisfazione". È buona - precisa il sindacalista - la parte salariale, ma "abbiamo criticato il fatto che il governo abbia assunto posizioni sollecitate all'ultimo momento dalla Confindustria". Queste perplessità comunque - conclude - "non ci hanno impedito di accettare la proposta", con "una decisione che è stata presa a maggioranza".

Come già si è scritto, lo schema si ripete a grandi linee a fine 1998 e nel primo scorcio del 1999: scioperi, irrigidimenti della Federmeccanica, trattative che riprendono e si interrompono a fasi alterne. La firma del "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione" favorirà la soluzione della vertenza per il rinnovo del contratto dei metalmeccanici; ma se ne dovrà dar conto nel Rapporto del prossimo anno.

3. Il 30 maggio 1997 il Consiglio dei ministri vara il Dpef (Documento di programmazione economico-finanziaria), che per il 1998 prevede misure correttive dei conti pubblici per 25 mila miliardi, ripartiti fra 10 mila miliardi di nuove entrate e 15 mila miliardi di riduzione delle spese, da ottenere in notevole misura con interventi sulle spese previdenziali e sanitarie. Nell'occasione, Prodi annuncia che il 18 giugno prenderà il via il confronto con i sindacati e gli imprenditori sulla riforma del welfare: un confronto che si annuncia sotto buoni auspici (malgrado il "fastidio" dei sindacati per le diffuse tendenze a mettere sotto accusa il sistema pensionistico e a denunciare le presunte insufficienze della riforma Dini del 1995), come testimonia il giudizio sulle scelte di politica economica del governo espresso da un "giudice" severo come il segretario generale della Cgil, Sergio Cofferati. Il Dpef - egli dichiara - rappresenta "un buon passo verso l'Europa e un indispensabile completamento del processo di risanamento avviato per rispettare le scadenze di Maastricht". L'esponente della Cgil aggiunge che "il governo ha tenuto conto delle nostre osservazioni di riequilibrio fra le iniziali ipote-

si di entrate e tagli, per dare alla manovra più equità", sicché il documento "consente di affrontare senza soluzioni precostituite l'argomento della riforma del welfare e di sviluppare il negoziato". Permane tuttavia nei sindacati una profonda insoddisfazione per gli aspetti occupazionali della politica del governo, e se su questo tema Cofferati è misurato nella critica ("Continueremo a chiedere l'applicazione del Patto per il lavoro, tema di grande importanza che i provvedimenti macroeconomici possono ulteriormente favorire"), i segretari generali della Cisl e della Uil esprimono concetti analoghi in modo più aspro. D'Antoni: la previsione del governo per l'occupazione nel triennio 1998-2000 è "rinunciataria e non prudente", in particolare se si tiene conto del fatto che "l'azione quotidiana sull'occupazione non produce i risultati che vorremmo"; Larizza: "Dire che l'occupazione crescerà dello 0,5% nel 1998 equivale a certificare che il Patto per il lavoro non si applica".

Di segno diverso le critiche della Confindustria al documento governativo. Nella relazione svolta all'Assemblea annuale di questa organizzazione imprenditoriale, il presidente, Fossa, considera "realistico e condivisibile" l'insieme degli obiettivi macroeconomici, ma afferma l'esigenza di un riequilibrio interno del documento, in particolare riducendo in modo strutturale la spesa sociale. Prendendo la parola all'Assemblea, Prodi sottolinea l'esigenza di attuare la riforma del welfare col consenso delle parti sociali e precisa che tale riforma "dovrà nascere nel 1997 per entrare in vigore nel 1998".

Un rovesciamento negli atteggiamenti delle parti sociali (non sarà l'ultimo) si registra appena cominciano, il 18 giugno, le trattative, con l'illustrazione da parte del presidente del Consiglio del pensiero del governo sulle varie questioni in esame, che vanno dall'occupazione agli ammortizzatori sociali, dalla sanità all'assistenza e alla previdenza. Per la Confindustria le proposte enunciate da Prodi "sembrano un primo passo positivo"; Cisl, Cgil e Uil, viceversa, giudicano negativamente la bozza di documento prospettata dal governo. Il documento "non è all'altezza" dei problemi, afferma D'Antoni, e Cofferati lo ritiene "del tutto inadeguato al confronto". Larizza respinge in particolare un approccio alla questione previdenziale che sembra non tener conto di una preventiva verifica della riforma Dini. Una rottura è scongiurata soprattutto dall'atteggiamento di Prodi, il quale chiarisce che non c'è nessuna

decisione già assunta, ma un confronto libero e aperto. Insomma - questo il senso della "ricucitura" - una bozza con alcune idee espresse da esperti non deve essere identificata con un documento ufficiale. Le confederazioni sindacali, comunque, si cautelano contrapponendo a queste idee le loro controproposte. Per la previdenza, in particolare, Cgil, Cisl e Uil riaffermano il carattere prioritario della verifica della riforma Dini; ribadiscono l'esigenza di una netta separazione fra assistenza e previdenza; sottolineano che le regole debbono essere uniformi per tutti, con deroghe per accertati lavori usuranti; chiedono l'incentivazione di forme di uscita flessibile nel periodo fra anzianità e vecchiaia, permettendo il part-time e agevolando l'assunzione di giovani. Successivamente viene fissato un calendario di incontri su temi specifici, l'ultimo dei quali, il 15, sarà dedicato alla previdenza e partirà "con la verifica della riforma del 1995". Una "prima verifica politica" è annunciata per fine luglio, e infatti ha luogo il 29. Prodi afferma che l'intenso lavoro svolto non basta per "delineare un quadro completo di realizzazione dei vari obiettivi", ma consente di "enunciare alcune aree di convergenza". L'ulteriore verifica - aggiunge - "dovrà raccordarsi coi tempi di presentazione dei provvedimenti di bilancio per il 1998". Il presidente del Consiglio, nel suo intervento, si spinge al di là delle tematiche specifiche proprie della riforma del welfare e, con l'attenzione presumibilmente rivolta anche al rinnovo, di cui si comincia a discutere, del Protocollo del 1993, osserva che occupazione e stato sociale sono termini inscindibili e che, in quest'ottica, si dovrà puntare a "un nuovo grande patto per lo sviluppo [...] parallelamente all'ultimo sforzo per risanare i conti pubblici del paese".

Con un ulteriore mutamento di posizioni, i sindacalisti esprimono una cauta soddisfazione, soprattutto per l'attenzione dedicata da Prodi al tema del lavoro e dello sviluppo. La Confindustria invece è delusa e Fossa manifesta il dubbio che "l'apertura di credito espressa il 18 giugno" sia stata "male spesa". Più equilibrato il giudizio dell'Intersind. Paci osserva, nella relazione all'Assemblea annuale, che il negoziato dovrà produrre "risultati positivi, sulla base del consenso, tenendo comunque conto del fattore tempo".

Il 28 settembre il Consiglio dei ministri vara la Finanziaria 1998. Come era stato preannunciato dal Dpef, sono previste maggiori entrate

per 10 mila miliardi e tagli di spesa per 15 mila miliardi, di cui 5 mila dovranno derivare dalla riforma del welfare. La qualità degli interventi su previdenza e sanità sarà tuttavia decisa a conclusione del confronto in atto con le parti sociali. La Finanziaria riceve complessivamente una buona accoglienza, sia da parte dei sindacati che da parte degli imprenditori. Cgil, Cisl e Uil apprezzano alcune misure a favore dell'occupazione e il metodo annunciato per i risparmi da realizzare nei campi della sanità e della previdenza; la Confindustria sottolinea l'esigenza che il governo acceleri la trattativa con le parti sociali per giungere il più rapidamente possibile all'attuazione delle necessarie "misure strutturali". Gli ostacoli alla conclusione della trattativa giungono però dall'interno della maggioranza parlamentare che sostiene il governo dell'Ulivo. Infatti Rifondazione comunista rifiuta di votare a favore della Finanziaria e provoca le dimissioni del governo Prodi (9 ottobre).

Cgil, Cisl e Uil dichiarano che la crisi è "un evento di gravità eccezionale per le conseguenze negative che possono derivare a lavoratori e pensionati" e auspicano una soluzione "chiara e rapida". Subito comincia un'intensa attività di mediazione fra i partiti di governo (Ds, Ppi, Verdi, Ri, Si e Rifondazione comunista) che si conclude il 13 ottobre con un accordo: Rifondazione modificherà il proprio comportamento parlamentare e voterà a favore della Finanziaria, impegnandosi inoltre a sostenere il governo per tutto il 1998; il governo, per parte sua, predisporrà e presenterà in Parlamento un ddl sulla riduzione a 35 ore dell'orario di lavoro, a partire dal 2001. Inoltre il lavoro operaio e assimilato dovrà essere escluso da eventuali interventi sulle pensioni di anzianità. Rientrano così le dimissioni di Prodi e la Finanziaria viene votata dalla ricostituita maggioranza.

Il presidente del Consiglio cerca di attenuare gli effetti negativi del preannunciato intervento sull'orario di lavoro chiarendo che la legge indicherà l'obiettivo raccordandolo alle politiche dell'Unione europea e che sindacati e imprenditori potranno contrattarne la gradualità. Si procederà altresì alla costituzione di una commissione paritetica con rappresentanti del governo, dei sindacati e degli imprenditori. Ma, nonostante queste precisazioni, le parti sociali mantengono un atteggiamento critico. I sindacati, pur soddisfatti per la soluzione della crisi politica, temono che alcune delle decisioni adottate non siano compatibili con la

concertazione, la politica dei redditi e l'autonomia delle forze sociali. Ciò vale in particolare per l'orario di lavoro, e Cofferati, pur "convinto della giustezza dell'obiettivo delle 35 ore" e favorevole a un'eventuale legge di sostegno, lamenta tuttavia il fatto che "per la prima volta nella storia sociale viene ipotizzata una legge con carattere vincolante e che anticipa gli esiti della contrattazione". A sua volta, D'Antoni afferma che alla riduzione dell'orario di lavoro, in una prospettiva di 35-30 ore nei prossimi 15 anni, si dovrà arrivare agendo "caso per caso, gradualmente, attraverso la contrattazione e non per legge", giacché "una norma che portasse di colpo tutti i lavoratori a 35 ore, senza fare distinzioni di settore, di territorio, di condizioni ambientali, sarebbe un vero disastro". Sulla stessa lunghezza d'onda, Larizza sottolinea che la Uil non si sente vincolata dalla concessione di Prodi a Bertinotti, perché "una norma uguale per tutti uccide la contrattazione", mentre "la data finale per le 35 ore deve essere indicativa e non prescrittiva e si deve negoziare settore per settore, categoria per categoria". In questa circostanza si verifica anche, in difesa dell'autonomia delle parti sociali, un'inedita analogia di posizioni fra le tre confederazioni sindacali e la Confindustria, che si incontrano il 21 ottobre registrando "un punto di convergenza sul fatto che il tema dell'orario è materia di esclusiva competenza della contrattazione e della concertazione, sul quale è già in corso un avanzato processo negoziale avviato col Patto per il lavoro, che prevede incentivi per la riduzione d'orario, e col recepimento della direttiva europea sull'orario di lavoro".

Malgrado queste tensioni fra parti sociali e governo, con la composizione della crisi politica può riprendere la trattativa sulla riforma del welfare, che già aveva dato luogo a intese parziali, fra cui quella sulla separazione fra previdenza e assistenza, e che si conclude all'inizio di novembre del 1997 con un accordo sulla previdenza, dal quale tuttavia si dissocia la Confindustria (che già nel 1995 si era dissociata dalla riforma Dini), sia perché l'approdo era stato in parte "prefigurato" nell'intesa politica Prodi-Bertinotti, sia perché giudica inadeguato un intervento che "rinuncia ad affrontare i nodi strutturali dello squilibrio delle spese previdenziali".

L'accordo (essenzialmente di attuazione e di completamento dell'intesa del 1995) si propone di realizzare una sostanziale parità degli

assetti pensionistici per tutti i lavoratori dipendenti, pubblici e privati, accelera il periodo di andata a regime della riforma Dini, pone limiti all'accesso alle pensioni di anzianità, escludendone però operai o equivalenti e coloro che svolgono attività usuranti o hanno cominciato a lavorare fra i 14 e i 18 anni.

La trattativa sul welfare, anche se l'attenzione dell'opinione pubblica è stata focalizzata dalla questione pensionistica, ha in realtà coperto un'area molto più vasta: dalla sanità alla separazione fra assistenza e previdenza, dal mercato del lavoro agli ammortizzatori sociali, dagli incentivi all'occupazione agli interventi di settore, dalla formazione alla politica della casa e alle varie forme di solidarietà sociale. Una tematica forse troppo vasta, che inevitabilmente tende a disperdersi lungo distinti canali di attuazione e che si propone di razionalizzare e adeguare alle esigenze prioritarie che emergono nella società (prima fra queste il lavoro) i contenuti e gli obiettivi dello "stato sociale", senza tuttavia "chiudere" un discorso più che mai aperto, in Italia e in Europa (e le soluzioni "nazionali" appaiono sempre più difficili e inevitabilmente provvisorie). Forse più che di riforma - termine molto impegnativo - si dovrebbe parlare di riassetto, o primo riassetto. Comunque è importante e positivo che questo compito complesso sia stato affrontato dal governo Prodi puntando sul consenso e sulla concertazione, malgrado qualche "incidente di percorso" che peraltro non ha affatto cancellato un orientamento che ha poi trovato, a distanza di un anno - protagonista un altro governo, peraltro anch'esso di centrosinistra - una coerente espressione nel "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione".

Segnaliamo infine che, ancora a proposito di orari di lavoro, il 12 novembre 1997 Cgil, Cisl, Uil e Confindustria hanno siglato l'intesa per la riduzione a 40 ore settimanali dell'orario legale, prevista da una direttiva dell'Unione europea. Con tale accordo Cgil Cisl e Uil, ribadendo le critiche all'intervento legislativo, confermano tuttavia l'obiettivo delle 35 ore e precisano di non considerare l'intesa sull'orario legale un ostacolo per il perseguimento di tale obiettivo e per l'ulteriore confronto con gli imprenditori. La Confindustria dichiara di considerare "esaurito il processo negoziale nazionale sull'orario" e riafferma che la legge non può anticipare o determinare intese diverse da quelle definite contrattualmente a livello di categoria o di azienda.

4. La verifica del Protocollo del luglio 1993 sulla politica dei redditi e il riassetto della contrattazione si estende in modi vari nel corso dell'intero biennio e segnatamente nel 1998. Se ne discute in convegni e "tavole rotonde", nonché in incontri ufficiali o "informali" degli "addetti ai lavori", ne scrivono e parlano in articoli e interviste esperti e politici. Su designazione governativa una commissione presieduta da Gino Giugni (ministro del Lavoro del governo Ciampi all'epoca della firma del Protocollo) è incaricata di ipotizzare gli opportuni aggiornamenti e assolve all'incarico in un'ottica di apprezzamento per i risultati prodotti dall'accordo, pur suggerendo qualche modifica che ne salvaguardi i contenuti essenziali.

La discussione si intreccia con un altro dibattito che contraddistingue il biennio, quello sulla flessibilità del lavoro che in qualche caso, come vedremo più innanzi, genera differenziazioni e tensioni fra i sindacati, in particolare fra Cisl e Cgil e, su un diverso piano, fra Cgil ed esponenti di Ds. Tuttavia il contrasto di fondo è quello fra sindacati e Confindustria e riguarda la conferma o meno del doppio livello di contrattazione, nazionale e aziendale (o, alternativamente, territoriale). Cgil, Cisl e Uil sono concordi nel sostenere il doppio livello, anzi, affermano l'esigenza di estenderlo al di là del 30% circa delle imprese nel quale c'è stata contrattazione aziendale. La Confindustria è di parere opposto, vorrebbe un solo livello e molti imprenditori non nascondono la loro preferenza per quello aziendale, con una motivazione dichiarata (un'inflazione tendente a zero, comunque ormai molto contenuta, non lascia spazi per una contrattazione nazionale ancorata, in attuazione del Protocollo del 1993, alla tutela del salario reale), e una motivazione "nascosta" (poiché la contrattazione aziendale non è obbligatoria e la contrattazione territoriale, che dovrebbe riguardare essenzialmente le imprese minori, è allo stato abbastanza evanescente, i vincoli negoziali risulterebbero parecchio allentati in assenza del "cemento" onnicomprensivo del contratto nazionale).

Si discute anche di "qualità" della contrattazione aziendale, e in linea di principio c'è convergenza nel riaffermare la validità, prevista dal Protocollo, del suo ancoraggio a parametri di produttività e redditività dell'impresa (con accentuata attenzione agli accordi "di risultato") in modo da garantire il carattere non inflattivo di questo secondo livello

negoziale. Molti imprenditori traggono, da alcune sfasature nel rapporto salario-inflazione, una conclusione negativa circa l'approccio al tema previsto dal protocollo; i sindacati (ma anche altri imprenditori) sono di parere opposto e ritengono che, se talune sfasature si sono verificate, esse siano imputabili a pigrizie e ritardi, sindacali e imprenditoriali, nel compiere il passaggio dalla "cultura del conflitto" - o dal compromesso che evita il conflitto ma non modifica le relazioni tradizionali nell'impresa - alla "cultura della partecipazione" (un obiettivo, quest'ultimo, sul quale insiste in particolare la Cisl).

Poiché, al di là di interessanti contributi individuali o collettivi (fra i quali meritano una specifica menzione alcune iniziative dell'Intersind, che nel 1998 conclude il suo ciclo vitale, lasciandosi tuttavia alle spalle importanti apporti a una cultura industriale moderna e partecipativa), le confederazioni sindacali e la Confindustria sembrano non riuscire a trovare un punto d'incontro, prevale nell'opinione pubblica un diffuso scetticismo sulla possibilità di giungere a un'intesa. La situazione di stallo è accentuata dall'accordo politico sull'orario di lavoro che ha consentito la nascita del secondo governo Prodi. Il 24 marzo 1998 il governo vara il previsto disegno di legge sulla materia, il cui iter parlamentare si preannuncia tuttavia assai complesso e a fine anno non era ancora concluso. La Confindustria preannuncia la promozione di un referendum abrogativo se la legge verrà approvata. I sindacati sono più cauti e Cofferati, pur considerando "ragionevole" una "normativa di legge che accompagni le normative contrattuali" (in pratica una "legge di sostegno"), aggiunge: "Il testo presentato non ci convince affatto e chiederemo delle modifiche".

5. Il varo del contestato ddl precede di un solo giorno un avvenimento di gran lunga più significativo, che focalizza l'attenzione dell'opinione pubblica e degli ambienti politici, economici e sindacali: a Bruxelles i ministri finanziari e i governatori delle banche centrali dei 15 paesi dell'Unione europea sottoscrivono l'atto di nascita dell'euro. Fra i primi 11 paesi dell'Unione che adotteranno la moneta europea, c'è l'Italia la quale, smentendo le previsioni pessimistiche formulate da parecchi osservatori o "addetti ai lavori" a livello nazionale e internazionale, ha rispettato i parametri di convergenza previsti dal Trattato di Maastricht. Si tratta di un indubbio successo delle scelte politiche ed e-

conomiche compiute dal governo, e sia Prodi che il ministro del Tesoro, Ciampi, ringraziano gli italiani per i sacrifici compiuti, che hanno consentito il buon esito di un'opera di risanamento una cui componente significativa è stata la moderazione salariale risultata dall'attuazione delle regole del Protocollo del 1993.

In aprile un governo che ha vinto la "battaglia dell'euro" predispone il Dpef per il periodo 1999-2001, che per il 1999 prevede una Finanziaria "leggera", con nuove entrate per circa 4 mila miliardi e risparmi sulle spese per circa 9.500 miliardi. Paradossalmente, quando in autunno questa Finanziaria (apprezzata dai sindacati per la sua equità e, fra l'altro, per l'aumento di 100 mila lire mensili stabilito per le pensioni sociali) giunge al Parlamento, Rifondazione comunista annuncia il proprio voto contrario, adducendo a sostegno di questa scelta una supposta disattenzione per i problemi occupazionali.

Malgrado una scissione di Rifondazione promossa dal presidente del partito, Cossutta, che condanna duramente la linea di rottura adottata dal segretario Bertinotti, il governo cade alla Camera dei deputati per un voto (Rifondazione vota "no" alla Finanziaria assieme al centrodestra) e Prodi si dimette. La soluzione della crisi conduce alla ricostituzione di una maggioranza di centrosinistra, con l'apporto di una formazione di centro, l'Udr di Cossiga e Mastella. Massimo D'Alema, segretario del maggiore partito della coalizione (Ds), viene incaricato dal Presidente della Repubblica di costituire il nuovo governo e ottiene la fiducia dal Parlamento (nuovo ministro del Lavoro è Bassolino, che sostituisce Treu, passato ai Trasporti). Può a questo punto riprendere (o cominciare in modo organico) il confronto con le parti sociali per la verifica e l'aggiornamento del Protocollo del 1993.

L'accordo, in qualche misura inatteso, considerati i precedenti del dibattito, giunge il 22 dicembre e risolve in modo lapidario, con poche righe di testo, la questione dei criteri di contrattazione: "Nel quadro delle valutazioni comuni che precedono e degli sviluppi del metodo concertativo sopra concordati, il governo e le parti sociali confermano l'assetto contrattuale previsto nel Protocollo del 23 luglio 1993". Le "valutazioni comuni che precedono" si riferiscono al metodo della concertazione, delineato in dettaglio partendo dal presupposto che "un'efficace politica dei redditi non può essere disgiunta da un quadro stabile di con-

certazione" e che "il rafforzamento e lo sviluppo anche a livello locale della concertazione sono necessari sia per la crescita dell'occupazione sia per garantire il rispetto dell'autonomia e l'esercizio delle responsabilità che si esercitano nel territorio in forma autonoma e con poteri crescenti". In quest'ottica "la scelta concertativa espressa dal Protocollo del 23 luglio 1993 deve divenire una forte procedura di coinvolgimento volta a stabilizzare e potenziare le scelte di politica economica e sociale" e "l'ingresso nell'unione economica e monetaria europea impone di individuare un assetto delle regole coerente, trasparente e che offra certezza, anche sulla base dei processi decisionali individuati nel quadro comunitario".

Il nuovo accordo, denominato "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione", ha indubbiamente avuto nelle tre confederazioni sindacali e nella Confindustria, oltre che nel governo, gli attori primari. Tuttavia è importante che ad esso abbiano concorso 32 organizzazioni sociali. Un commentatore (Piero Boni) ha osservato che "in questa larga adesione va segnalata per il suo rilievo e la sua influenza nell'economia nazionale quella dell'Associazione bancaria italiana (Abi)".

Un altro aspetto importante è il coinvolgimento nella gestione del "Patto" delle amministrazioni pubbliche decentrate (comuni, province, regioni), essenziale per dar vita allo sviluppo della concertazione anche al livello locale sopra ricordato.

Oltre alla definizione puntuale dei modi e delle sedi della concertazione, il "Patto" delinea una serie di misure per promuovere sviluppo e occupazione, assegnando il primo posto al Mezzogiorno. Sgravi fiscali sono previsti per le imprese, in particolare la riduzione del prelievo fiscale sugli utili, con gradualità decennale, dal 37 al 27%. A questi sgravi, destinati a ridurre il costo del lavoro, quindi a favorire gli investimenti, si dovrà unire, sul versante dei lavoratori, una diminuzione dell'aliquota del secondo scaglione Irpef dal 27 al 26%, ed eventualmente al 25% se si avrà un sufficiente recupero dell'evasione. Questo atto di equità è stato formalmente chiesto dai sindacati, nella fase conclusiva della trattativa, per evitare uno squilibrio di comportamenti a vantaggio delle imprese.

Altri aspetti del "Patto", che ricordiamo solo per titoli, riguardano le politiche della formazione, istruzione e ricerca; la modernizzazione

della pubblica amministrazione; il collegamento con lo "scenario europeo", essenziale per dare concretezza e credibilità alle politiche dell'occupazione.

Si potrebbe dire, tenendo anche conto delle molte omissioni in cui siamo incorsi, che c'è molta, forse troppa "carne al fuoco". Il rischio incombente è quello di una forbice troppo larga fra obiettivi indicati e risultati realizzati, e non sarebbe una cosa nuova. Lo stesso Protocollo del 1993 conteneva, seppure in forma più sintetica, parecchi degli obiettivi che, in modo aggiornato, ripropone il nuovo "Patto". E queste parti del Protocollo sono spesso rimaste inattuate.

Non è il caso di azzardare previsioni, né ottimistiche, né negative. Per il momento si può annotare con segno positivo il fatto che il governo abbia voluto trasmettere al Parlamento il testo del "Patto", promuovendo alla Camera e al Senato uno specifico dibattito. In tal modo (citiamo ancora Boni) "il Patto è diventato indirizzo di governo con formale approvazione parlamentare e sancisce, dal punto di vista istituzionale, un rapporto corretto fra Parlamento, governo e parti sociali, evitando le mai sopite polemiche su un eventuale neocorporativismo" (in entrambe le sedi parlamentari il dibattito si è concluso con uno specifico ordine del giorno, approvato dalla maggioranza che sostiene il governo e respinto dall'opposizione).

6. La validità dei criteri di politica dei redditi e di contrattazione adottati a partire dal 1993 risulta confermata dal significativo calo di conflittualità che si è verificato anche nel biennio in esame. Gli stessi momenti di tensione (metalmeccanici) non hanno mai superato il "livello di guardia", malgrado non siano mancati irrigidimenti imprenditoriali (la Federmeccanica, in particolare, non sembra avere molta dimestichezza con le politiche di dialogo e di concertazione). Ci sono stati contratti rinnovati senza scioperi o con agitazioni assai limitate, e lo stesso vale per parecchie vertenze aziendali. Semmai, ci sono state astensioni dal lavoro, comunque non generalizzate, in alcune vertenze promosse in difesa dell'occupazione. Questo calo di conflittualità deve essere considerato e "misurato" quando si discute di costo del lavoro, il cui contenimento dipende indubbiamente dalla moderazione salariale (oltre che da eventuali provvedimenti di defiscalizzazione e da incentivi alla produzione), ma altresì dal minor costo degli scioperi. Se tuttavia è vero che -

come recita un noto proverbio - le eccezioni confermano la regola, una grossa eccezione si è indubbiamente avuta nel settore dei trasporti, non per comportamenti anomali delle organizzazioni sindacali più rappresentative, ma piuttosto per la conflittualità provocata da piccoli gruppi di addetti o da organizzazioni sub-settoriali di orientamento corporativo, attraverso un susseguirsi di agitazioni che, pur impegnando in parecchi casi poche unità lavorative, sono in grado di provocare estese paralisi nel traffico (aereo, ferroviario, marittimo, dei mezzi pubblici urbani), in conseguenza delle caratteristiche del sistema. Risulta altresì agevole aggirare le esistenti regole di autoregolamentazione attraverso un mix di agitazioni promosse "autonomamente" da soggetti diversi. Una situazione ulteriormente aggravata dal frequente ricorso al cosiddetto "effetto annuncio", attraverso scioperi regolarmente dichiarati e cancellati all'ultimo momento, anche senza "fatti nuovi" nella vertenza, danneggiando così la controparte e l'utenza (non debitamente informata della sospensione dell'agitazione), senza danno economico per i promotori della protesta.

Per superare queste anomalie, largamente dipendenti dall'eccessiva frammentazione della rappresentanza, e per collocare anche il sistema dei trasporti all'interno delle politiche di concertazione, le parti sociali e il governo hanno sottoscritto, nell'ultimo scorcio del 1998, sulla scorta del "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione", il "Patto sulle politiche di concertazione e sulle nuove regole delle relazioni sindacali per la trasformazione e l'integrazione europea del sistema dei trasporti", comprensivo di due Protocolli, il primo sugli strumenti e obiettivi della concertazione nel settore, il secondo sulle regole delle relazioni sindacali, la prevenzione dei conflitti e la salvaguardia degli utenti. Hanno partecipato alla definizione dei due protocolli i rappresentanti del governo e delle confederazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, assieme a quelli delle rispettive organizzazioni di categoria.

Le parti, precisa il primo documento, "riconoscono che in ciascun settore o comparto dei trasporti si darà piena applicazione ai contenuti del Protocollo del 23 luglio 1993, confermati il 22 dicembre 1998". Sulla base di questa premessa, si impegnano a "fare evolvere i sistemi di relazioni sindacali verso modelli di tipo partecipativo, con le modalità che saranno previste in sede di contrattazione collettiva, finalizzate a

coinvolgere le rappresentanze dei lavoratori sugli indirizzi strategici definiti dalle imprese". Un "provvedimento legislativo di sostegno" per "favorire la partecipazione azionaria dei dipendenti nelle imprese dei trasporti" sarà sottoposto dal ministro dei Trasporti all'esame preventivo di una nuova struttura, il Consiglio nazionale dei trasporti e della logistica (Cntl), che dovrà coordinare e guidare l'evoluzione delle politiche settoriali e dei processi sociali determinati dalle trasformazioni del sistema dei trasporti. In quest'ottica, le parti confederali e le loro strutture di categoria dovranno puntare a una semplificazione e razionalizzazione di una struttura della contrattazione collettiva che "risente, in alcuni settori, dei preesistenti regimi monopolistici e rischia di rivelarsi inadeguata e di generare conflitti di fronte ai processi di apertura al mercato, articolazione organizzativa e diversificazione dei centri di costo". Entro il primo trimestre del 1999 è prevista una "prima verifica col governo".

Il secondo documento precisa innanzitutto che la sottoscrizione del Patto per i trasporti è una condizione necessaria "per l'instaurazione e il mantenimento di relazioni sindacali a qualunque livello". Le imprese e le loro organizzazioni rappresentative "non intratterranno relazioni sindacali e non sottoscriveranno accordi con soggetti sindacali che non assumano o non rispettino gli obblighi derivanti dal presente Patto e dagli accordi ex legge 146/90". Inoltre per partecipare a trattative e sottoscrivere accordi nazionali i soggetti sindacali debbono avere "una rappresentatività significativa", quantificata, in assenza di diversi criteri concordati fra le parti, nel 5%, in analogia col dlgs 396/97 sull'ammissione alle trattative nel settore della pubblica amministrazione.

"Procedure di raffreddamento ai vari livelli, vincolanti per entrambe le parti", dovranno essere previste dai contratti collettivi, i quali potranno inoltre "prevedere l'introduzione, in via sperimentale, di forme di azione collettiva alternativa, adottabili dalle singole organizzazioni sindacali, che, pur risultando onerose per i lavoratori che aderiscono alla protesta, non incidano sulla funzionalità del servizio e non penalizzino gli utenti".

Regole dettagliate sono contemplate per l'esercizio dello sciopero e la salvaguardia degli utenti. Si tratta di regole in parte già previste ma che risultano ora meglio precisate ed estese all'insieme del settore. Le

organizzazioni sindacali aderenti al "Patto" dovranno coordinare la loro iniziativa e in ogni caso fra l'effettuazione di due scioperi dovrà intercorrere un intervallo non inferiore a 10 giorni. I ricorsi all'"effetto annuncio" vengono definiti "forme sleali di azione sindacale", per cui le imprese che ne siano colpite potranno "adottare tutte le misure organizzative necessarie al più efficiente dimensionamento del servizio". Il governo esaminerà con le parti sociali, a maggio e settembre, il quadro delle vertenze aperte e in queste occasioni potranno essere definite consensualmente fasi ulteriori di franchigia, in aggiunta a quelle già contemplate, in relazione a "periodi di alta mobilità dei passeggeri sui collegamenti locali, nazionali e internazionali". Infine, saranno assicurate "l'effettività e la trasparenza del sistema sanzionatorio previsto dalla legge 146/90, eliminando ogni discrezionalità da parte delle imprese". Una verifica del Patto avrà luogo entro la fine del 1999, ma potrà essere anticipata dal ministro dei Trasporti "nel caso in cui venga denunciata una grave violazione degli impegni assunti" (si può tuttavia osservare che, malgrado questo sforzo di razionalizzazione, il settore dei trasporti è sempre per varie cause parecchio agitato).

7. Ci resta da abbozzare un tentativo di analisi politica dei rapporti intersindacali, nel corso di un biennio che, nella prima fase, registra un serio tentativo di sviluppo della politica di unità sindacale ma che paradossalmente si conclude con un sostanziale, anche se non dichiarato, accantonamento dell'iniziativa per l'unità organica (accantonamento che diverrà esplicito nel 1999), nonostante che tre confederazioni che restano tenacemente divise (e a volte polemizzano vivacemente) siano poi capaci di realizzare grandi intese unitarie, non solo nei rinnovi contrattuali ma altresì in vicende particolarmente impegnative come il "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione" sul quale ci siamo già soffermati.

Il 6 e 7 maggio 1997 il direttivo della Cgil approva quasi all'unanimità (otto astensioni) un "appello a Cisl e Uil per l'unità". La Cgil ritiene che sia possibile realizzare questo obiettivo "entro il 2000" e propone di "dar vita alla costituente del nuovo sindacato confederale". Le tre confederazioni dovrebbero altresì "sostenere con proprie proposte, secondo quanto previsto dall'accordo del luglio 1993, il percorso parlamentare per definire una legge sulla rappresentanza e rappresentatività

sindacale". L'appello afferma ancora che la rappresentanza del sindacato confederale unitario dovrà essere "misurata dai voti ricevuti dai lavoratori nelle diverse strutture elettive e dal numero degli iscritti, certificati col massimo di trasparenza". Occorre inoltre compiere "un salto di qualità sul terreno della partecipazione dei lavoratori nell'impresa e nella società".

Sembra giustificato ritenere che la Cgil si sia decisa a rompere gli indugi e a recuperare i ritardi rispetto all'iniziativa unitaria da tempo sviluppata dalla Cisl, e il segretario generale di quest'ultima organizzazione, D'Antoni, ne prende atto nella relazione con la quale apre i lavori del congresso confederale (sul quale ci si sofferma in modo specifico in una delle "analisi" di questo stesso Rapporto), riconoscendo che la Cgil appare intenzionata a fare "sul serio, molto sul serio", cosa - aggiunge - che la Cisl sta facendo "almeno dal 1993". D'Antoni indica poi un percorso: avviare subito la costituente per l'unità che entro il 1998 dovrà definire lo statuto del nuovo sindacato; sarà poi "il sindacato nuovo che dovrà decidere da sé cosa vuole essere, quale è lo spazio negoziale e politico che rivendica come proprio ed esclusivo, che tipo di patto associativo stringe con gli iscritti, quali sono i vantaggi e i vincoli di reciprocità per chi aderisce"; e sarà il sindacato nuovo, "una volta definito lo statuto, ad aprire il confronto con le forze politiche e parlamentari per una legge che fissi parametri obiettivi per la misura della rappresentatività". All'approdo normativo, insomma - sottolinea D'Antoni - si dovrà giungere solo dopo aver superato le "difficoltà che ancora ci dividono circa la natura del sindacato confederale unitario e la sua organizzazione".

Non basta la presa d'atto di persistenti, anche se ridotte, differenziazioni fra Cgil e Cisl sul problema della rappresentanza e rappresentatività sindacale, per spiegare come, dopo questo promettente rilancio, il dibattito sull'unità si sia nuovamente afflosciato, spesso cedendo il posto a polemiche non prive di reciproche forzature; né basta la cautela, spinta qualche volta al limite della diffidenza, manifestata dalla Uil, con la sua insistenza nel chiedere un progetto preventivo, sollecitazione ineccepibile di per se stessa, ma indebolita dal contemporaneo rifiuto di accettare scadenze, quasi che non ci fossero motivi d'urgenza per la costruzione dell'unità, dettati fra l'altro dalla globalizzazione dell'econo-

mia e dalle sfide che il sindacato dovrà affrontare, in Europa e nel mondo. Nel febbraio del 1998 il segretario generale della Uil, nella relazione al congresso della sua organizzazione (di cui pure si scrive in un'"analisi" di questo Rapporto), potrà dire che anche Cofferati e D'Antoni gli avevano nella sostanza dato ragione. In effetti la costituente per l'unità continuava ad essere stancamente evocata ma risultava dimenticata nei fatti, quindi veniva obiettivamente meno il discorso sulle date.

Forse il fascino dell'esistente, la difesa della propria casa in una fase politica e sociale nella quale un prudente pragmatismo ha la meglio sulle generose utopie, sono tutti fattori che scoraggiano un processo il quale - diversamente dal suo analogo fallito negli anni Settanta - è forse più razionale (ma la razionalità non è sempre vincente, almeno nel breve periodo), ma è certo meno partecipato. Comunque in questo consuntivo del biennio 1997-98 possiamo solo registrare, in rapidissima sintesi, le tensioni che si manifestano fra le confederazioni sindacali, in particolare fra Cgil e Cisl.

La flessibilità. È questo un tema di duplice polemica: fra Cofferati e D'Antoni e fra Cofferati e i Ds (Veltroni, prima come vice presidente del Consiglio, poi come leader di partito, e D'Alema, prima come leader di partito poi come presidente del Consiglio). Argomento privilegiato del contendere, la flessibilità salariale nel Sud. D'Antoni si è dichiarato in varie occasioni favorevole a una grande flessibilità per orari e salari, alla condizione che ciò giovi all'occupazione; tesi riecheggiate in diverse sedi da D'Alema e Veltroni. All'uno e agli altri Cofferati replica che la flessibilità può essere utile, ma che non si deve esagerare; e spiega la sua cautela osservando che i salari sono già minori al Sud rispetto al Nord, perché nel Sud non c'è quasi mai contrattazione aziendale.

L'autonomia. Fra le confederazioni sindacali i muri ideologici sono ormai caduti. Restano almeno in parte, più o meno dichiarate, le preferenze politiche. Cofferati può polemizzare con D'Alema e Veltroni, ma il cuore della Cgil batte sempre a sinistra. La Cisl attribuisce a questi "battiti", a nostalgie di contrapposizioni conflittuali dure a morire, le resistenze esplicite o implicite di molti dirigenti e militanti della Cgil (non identificabili solo con la pattuglia minoritaria dei residui comunisti) a far propria senza riserve la logica del "sindacato della partecipazione".

Vi è però chi rovescia il discorso, ricordando che nel suo congresso del febbraio 1997 la Cisl ha sì rilanciato il progetto di unità, ma ha anche proposto il Forum con le "forze del sociale", che nel prosieguo sono diventate forze del sociale "cristianamente ispirate", per ridivenire alla fine anche forze laiche e riformiste. La proposta ha provocato un dibattito, che ha avuto il suo momento più significativo nel consiglio generale di Napoli (28 maggio 1998) e nel successivo esecutivo del 4 giugno. D'Antoni ha stravinto nel confronto interno e il fronte dei dubbiosi si è sostanzialmente disgregato. Il critico più autorevole, il segretario generale aggiunto Raffaele Morese, pochi mesi dopo ha lasciato la Cisl per divenire sottosegretario al Lavoro nel governo D'Alema. Ma D'Antoni non ha convinto tutti, almeno all'esterno, quando ha sostenuto la tesi che il Forum non contraddiceva per nulla il processo di unità. Una Cisl col cuore che batte al centro e che ricerca, al di là del consenso sindacale, forme mirate di consenso sociale e forse politico, non rischia - hanno osservato alcune voci critiche - di lasciarsi alle spalle un poco della credibilità acquisita con le sue grandi battaglie per l'autonomia del sindacato?

Qui ci fermiamo, con la speranza che sindacati che trovano l'accordo sulle grandi cose possano ricercare in se stessi, nella loro forza unitaria, le soluzioni per fronteggiare una situazione economico-sociale per molti aspetti sfavorevole ai lavoratori, in particolare con riferimento al lavoro che manca, qualificandosi come autonomi soggetti politici (meglio se come un unico, unitario soggetto politico).

Con questo bilancio in bianco e nero il sindacato italiano si avvicina alla fine del secolo.

Fonti

"Rassegna Sindacale", 1997-98.

"Conquiste del Lavoro", 1997-98.

"Panorama Sindacale", inserto mensile di "Industria e Sindacato", edito per tutto il 1997 e nei primi cinque mesi del 1998 (a cura di Zeno Tentella).

G. De Rita, A. Paci, L. Prosperetti, C. Callieri, S. D'Antoni, *La retribuzione per risultati. Sviluppi della contrattazione aziendale,* in "Industria e Sindacato", n. 5-6, maggio-giugno 1998.

T. Treu, A. Paci, I. Cipolletta, S. D'Antoni, G. Sapelli, *Verso la verifica. Un bilancio del protocollo del 1993,* in "Industria e Sindacato", n. 7, luglio 1998.

P. Boni, *Il Patto Sociale,* in "Economia e Lavoro", n. 1, gennaio-marzo 1999.

Il punto di vista della Fim sul dibattito interno alla Cisl, in "Lettera Fim", n. 3, maggio-giugno 1998.

Stampa quotidiana ("La Repubblica", "Il Sole 24 Ore").

I SINDACATI NON CONFEDERALI

1. Anche negli anni oggetto dell'osservazione, il sindacalismo non confederale ha marcato una presenza significativa nei conflitti e nelle relazioni sindacali.

Proveremo a misurarne il peso effettivo, anche se non si può non rilevare che questa presenza è spesso enfatizzata, al di là della sua reale consistenza, dai mass media e dalle stesse istituzioni, per la posizione nevralgica di cui godono i sindacati, anche piccoli, in alcuni servizi essenziali (in special modo nei trasporti).

Per accostarci all'entità e ai caratteri del fenomeno esamineremo alcuni dati relativi ai conflitti, ma la nostra attenzione si concentrerà soprattutto sull'importante test elettorale del settore pubblico (novembre 1998), al quale le organizzazioni non confederali hanno partecipato massicciamente. Queste verifiche elettorali, specie se su larga scala, consentono una misurazione adeguata della effettiva rappresentatività delle diverse organizzazioni più di altri indicatori, come le dichiarazioni sul tesseramento, che non sono esenti da distorsioni e manipolazioni.

Come nei contributi ai precedenti volumi del Rapporto, la dinamica della rappresentatività dentro questo universo sarà collegata ai tre gruppi principali in cui abbiamo classificato le organizzazioni extraconfederali:

a. gli autonomi classici, organizzazioni più tradizionali, anche nei comportamenti rivendicativi, e in genere su posizioni politiche moderate o di destra;

b. i cobas, ovvero organismi di base variamente denominati, nati negli anni Ottanta, caratterizzati da un uso più radicale del conflitto, politicamente su posizioni di estrema sinistra critica;

c. i sindacati professionali, spesso con una storia lunga, ma rinnovati o rifondati negli anni Ottanta, caratterizzati da una ricerca spregiudicata di benefici particolaristici per i loro membri.

2. Il periodo che ha preceduto questa occasione elettorale può essere considerato preparatorio e di costruzione di schieramenti e di alleanze. Infatti va considerata la novità costituita da una variabile che modifica il gioco dei rapporti tra sindacati. Con il decreto legislativo Bassanini del 1997, che ha regolato la materia della rappresentanza nel settore pubblico, si registra una innovazione rilevante: la misurazione della rappresentatività è collegata all'accesso alla contrattazione collettiva, che diventa praticabile solo dalle organizzazioni che superino la quota del 5% (in via transitoria del 4%) calcolata sulla base dei dati elettorali e sul numero degli iscritti.

Le conseguenze di questa impostazione sono rilevanti per le relazioni sindacali nel settore pubblico. Intanto questo disincentiva la proliferazione di microrganizzazioni e di tante sigle minori, che perdono la possibilità di partecipare all'attività negoziale, a meno di non conquistare sul campo un'adeguata rappresentatività: comunque sia non sarà più possibile, nel nuovo quadro, vedere contratti firmati da decine di sindacati. Ma se la posta in gioco è il superamento della soglia di rappresentatività, questo significa che le organizzazioni che ambiscono a essere presenti in più comparti, e non solo in alcuni interstizi settoriali, sono spinte a riorganizzarsi e, se è il caso, ad aggregarsi. In effetti alcune organizzazioni sono state tra le più attive nel misurarsi con queste implicazioni.

Da un lato, come abbiamo già descritto negli scorsi Rapporti, emerge l'attivismo della Cisnal, prima in direzione di un'intesa tra più sindacati autonomi, e successivamente con la nascita dell'Ugl, che coincide con il progetto di costruzione di un'altra area confederale, distinta da quelle classiche e capace di penetrazione in diversi settori.

Da un altro lato, al termine di un processo di fusioni e di divisioni nell'area dei comitati di base, sono le cosiddette rappresentanze di base (Rdb) a emergere come gli organismi più strutturati di questo campo all'interno delle realtà del pubblico impiego.

Su entrambi i lati però, si segnala una dinamica ancora non risolta: accanto a tentativi di rifondazione e riaggregazione, permangono molti rivoli organizzativi, impegnati a preservare identità distinte e piccoli spazi.

3. Anche le indagini più recenti[1] sulla sindacalizzazione nei servizi pubblici, terreno abituale di coltura del sindacalismo extraconfederale, confermano un ritratto specifico e frammentato.

Questi settori si sono caratterizzati in passato per la presenza di numerose organizzazioni: più numerose che nel settore privato e spesso di piccole dimensioni.

Anche i dati più recenti[2] continuano ad attestare la "pronunciata frammentazione della rappresentanza in una grande molteplicità di organismi, molti dei quali di incerta rappresentatività".

I dati sulla sindacalizzazione del dipartimento della funzione pubblica mostrano che la quota di lavoratori iscritti a sindacati diversi da Cgil, Cisl e Uil rappresenta il 32% del totale.

Si tratta quindi di una quota significativa, e comunque superiore a quella di altri settori produttivi, che consente di effettuare alcune osservazioni:

a. la percentuale di adesioni alle organizzazioni non confederali cresce con il crescere delle qualifiche e tocca le punte più alte in categorie professionali come i medici;

b. solo in pochi casi e comparti, queste organizzazioni raggiungono soglie numeriche significative: sopra il 15% delle tessere troviamo, oltre che le organizzazioni dei medici, la Cisal Fialp nel parastato e lo Snals nella scuola;

c. molte sono le organizzazioni minori, anche con un numero di deleghe assai limitato; si calcola, per fare un esempio probante, citato da Bordogna, che sulle 714 sigle censite (che ovviamente sono un numero sorprendentemente alto), la metà non supera lo 0,1% delle deleghe nei rispettivi settori.

---

1 L. Bordogna, Tendenze e problemi della sindacalizzazione nei servizi pubblici, in Commissione di garanzia, Sciopero e rappresentatività sindacale, Giuffré, 1999.

2 Così L. Bordogna, op. cit.

Una conseguenza di questo quadro di partenza è che solo un numero ridotto di organizzazioni superano "a bocce ferme" (prima della costruzione di nuove alleanze) la soglia di rappresentatività fissata dal dlgs 396/97.

Per questo, l'analisi del dato elettorale riveste un particolare rilievo, in quanto essa, oltre a fornire una fotografia aggiornata del consenso riscosso da ciascuna organizzazione, permette anche di capire se è andato avanti un processo di riaggregazione e di semplificazione delle affollate sigle presenti nel mondo degli extraconfederali.

4. L'andamento delle elezioni delle Rsu consente di ricavare alcuni elementi informativi e valutativi sicuramente utili. È da ricordare che non si è trattato del primo ciclo elettorale delle rappresentanze di base introdotte con il Protocollo del luglio 1993, ma è il primo dopo il dlgs sopra richiamato, e comunque dotato di carattere probante proprio in virtù della partecipazione generalizzata delle organizzazioni non confederali, che in precedenza era stata decisamente ridotta.

A distanza di un anno circa dallo svolgimento delle elezioni, mancano ancora i risultati completi di fonte Aran su questo appuntamento, rilevante anche per l'elevata concentrazione temporale del voto. Faremo riferimento quindi ad alcune elaborazioni di fonte sindacale che si possono considerare pressoché complete sull'andamento delle elezioni.

Come è noto, su scala più generale il voto ha visto una rilevante partecipazione elettorale (intorno all'85%) e un buon successo delle liste confederali di Cgil, Cisl e Uil nel loro insieme.

Ma quanto hanno pesato, messe insieme, le diverse anime del sindacalismo non confederale?

Il dato aggregato corrisponde a circa un quarto sul totale voti nel globale dei comparti della pubblica amministrazione (vedi tavola 1).

Quindi un dato, letto unitariamente, di tutto rispetto, perché corrisponde a un quarto circa del corpo elettorale interessato. Ma l'analisi cambia di segno, se si osservano le dimensioni e il consolidamento delle diverse organizzazioni prese singolarmente.

Nessuna di esse riesce a superare in tutti i comparti la quota del 5% (o anche quella del 4%).

Solo alcune sigle, infatti, ottengono risultati positivi, superando la soglia di consensi necessaria.

La presenza più diffusa di liste omogenee nei diversi comparti riguarda le Rdb, l'Ugl (in alcuni casi in coalizione con altri) e la Csa (presente anche in coalizioni di comparto).

Complessivamente, il risultato migliore è ottenuto dalle Rdb, che superano abbondantemente la soglia nel parastato, nelle aziende e in modo meno significativo nei ministeri. Deludente il risultato nella sanità, nella quale però la soglia di accesso alla contrattazione viene superata da un'altra organizzazione di base che ha usato (con qualche strumentalità) la sigla Rsu.

Sostanzialmente non riuscito il tentativo dell'Ugl di accreditarsi come un nuovo polo sindacale, di respiro confederale. Infatti, questa organizzazione, sia da sola che in alleanza con altre, non supera mai le soglie, attestandosi anzi su livelli di rappresentatività sicuramente modesti.

Buone le performance della Csa, che supera la soglia del 5% nelle aziende e del 4% negli enti locali, e in alleanza (Csa di Cisal Fialp) raggiunge il 15% nel parastato.

I buoni risultati ottenuti da alcune sigle, come la Cisal Fas nei ministeri, sono quindi rapportabili a situazioni specifiche di enti e di comparti, nei quali hanno storicamente prosperato sigle di rappresentanza legate a logiche rivendicative particolari, che continuano ad alimentarsi anche nel nuovo contesto grazie a questo radicamento passato. Proprio nel campo delle sigle non confederali, si registra una dispersione significativa di voto, in virtù della quale diverse organizzazioni che hanno presentato delle liste non hanno però conseguito una rappresentanza elettiva.

Per capire se sul piano elettorale diverse organizzazioni facciano segnare una maggiore (o minore) capacità di penetrazione rispetto al loro insediamento attraverso la membership e cioè la capacità associativa, si può effettuare un raffronto tra percentuale dei voti e percentuale delle deleghe, relativo sempre ai comparti interessati.

L'area dei sindacati extraconfederali, presa nel suo insieme, non fa registrare particolari scostamenti tra i due dati. Possiamo dire che i rapporti di forza tra il sindacalismo confederale classico e quello non confederale, misurati attraverso le deleghe, vengano nella sostanza confermati dal risultato elettorale. Non sembrano esservi travasi significativi di consensi tra le due aree. Piuttosto possono esservi stati fenomeni di redistribuzione solo in alcuni casi più marcati all'interno di ciascuna area.

Tavola 1

		Cisal %	Confsal %	Rdb Cub %	Ugl %	Altri %	Totale
Aziende	voti	5,90		9,60	2,37	82,13	100
	deleghe	4,27		6,76	1,34	87,63	100
	media	5,09		8,18	1,85	84,88	100
Parastato	voti	16,07		11,14	3,40	69,39	100
	deleghe	17,88		7,36	2,89	71,87	100
	media	16,98		9,25	3,14	70,63	100
Ricerca	voti	3,70		10,09	1,50	84,71	100
	deleghe	3,32		13,38	0,72	82,58	100
	media	3,51		11,74	1,11	83,64	100
Università	voti	5,92	12,20	3,41	0,90	77,57	100
	deleghe	7,61	12,34	2,01	1,14	76,90	100
	media	6,77	12,27	2,71	1,02	77,23	100
Enti locali	voti	4,35	4,41	2,24	4,15	84,85	100
	deleghe	5,84	5,70	1,65	4,40	82,41	100
	media	5,09	5,05	1,94	4,28	83,64	100
Sanità	voti		5,26	2,57		92,17	100
	deleghe		6,31	2,01		91,68	100
	media		5,78	2,29		91,93	100
Scuola	deleghe		25,64	0,09	0,46	73,81	100

Note: nelle aziende la Confsal Snala Monopoli è federata nel Csa di Cisal; nel parastato la Fed. Aut. Confsal/Ugl aderisce all'Ugl; nella ricerca la Confsal ricerca è federata nel Csa di Cisal; nella sanità il Csa aderisce alla Confederazione Cisas - l'Ugl ha aderito al Csa; nella Scuola la Cisal Scuola aderisce alla Fed. Naz. Gilda/Unams; nel comparto ministeri i dati non sono stati certificati.

Fonte: Elaborazione dati Aran.

Per quanto riguarda i sindacati extraconfederali, risulta abbastanza evidente una tendenza. Le organizzazioni autonome classiche vedono costantemente un'erosione, sia pur non drammatica, dei loro consensi, nel senso che le percentuali di voti sono inferiori a quelle delle deleghe. L'erosione appare più sensibile nel parastato; in altri casi non si verifica, ma è vanificata dalla dispersione del voto.

Le Rdb, invece, registrano nei comparti nei quali ottengono una rappresentanza elettiva un incremento significativo, specie nel parastato, rispetto alle loro percentuali di deleghe.

Su questo dato incidono evidentemente diversi fattori: da un lato, lo scarso potenziale di attrazione di sigle prive di reale consistenza organizzativa, e spesso anche poco distinguibili le une dalle altre sul piano degli indirizzi. Da un altro lato, organismi con caratteri di base o movimentisti, raccolgono, in genere, una fascia di adesioni, e diventano collettori di rivendicazioni e proteste in un'area più vasta della loro militanza. Spesso però questa militanza, quando è sufficientemente strutturata, compensa la volatilità delle organizzazioni e consente di raggiungere un numero più ampio di elettori.

A voler tirare le somme si dovrebbe dire che lo scontento di sinistra supera in questo caso lo scontento (o almeno la sua capacità di coagulo) della destra.

5. Come si è ricordato, l'aspetto più rilevante, connesso a questa occasione elettorale, consisteva nel verificare gli impatti applicativi della nuova normativa sulla rappresentanza nel settore pubblico.

In particolare l'attenzione era puntata su un "nodo". Si trattava di capire se, come conseguenza della combinazione di incentivi e di disincentivi previsti dal nuovo impianto legislativo, si fosse prodotta una combinazione di aggregazione delle organizzazioni e di selezione della rappresentanza. Obiettivo, questo, di razionalizzazione del circuito di rappresentanza, esplicitamente perseguito dalla legge Bassanini.

Si è visto che già a partire dagli anni scorsi, all'interno dell'area del sindacalismo non confederale, si è messo in moto un processo di ridefinizione delle identità e delle forme organizzative. Sicuramente i tentativi di costruzione di nuove identità organizzative sono stati più rilevanti che nel campo del sindacalismo confederale, che è rimasto legato a un'offerta più "continuista" con le (plurali) tradizioni organizzative.

Questa ridefinizione ha portato a una certa semplificazione delle liste presentate in occasione delle elezioni Rsu, almeno rispetto alla precedente proliferazione di sigle.

Comunque non si può dire che questo processo di razionalizzazione della rappresentanza possa considerarsi concluso. Una ragione di ordine culturale ha probabilmente bloccato una maggiore selezione: quasi tutti questi organismi hanno coltivato piccole identità specifiche, o locali o di ente o per così dire microideologiche, e guardano con difficoltà all'ipotesi di partecipare a identità più larghe e meno esclusive.

Come è noto, in questo ambito funziona in modo progressivo l'apprendimento da parte delle organizzazioni rispetto a situazioni nuove e a regole che mutano gli scenari. Si può quindi immaginare che una spinta alle alleanze e a ridisegnare il volto del sindacalismo non confederale prenda corpo negli anni prossimi, salvo che per minoranze che faranno della contestazione di queste regole la loro bandiera. Va detto, per onore di verità, che nel corso di questo primo esperimento elettorale su scala generale sono stati premiati più i sindacati (come le Rdb) che hanno contestato il nuovo quadro normativo, che quelli (tipo l'Ugl) che ne hanno accettato in modo più conseguente le implicazioni: probabilmente perché questo spazio era già occupato, quasi per intero, dal sindacalismo confederale.

Continuano invece a esistere opportunità per piccole organizzazioni nell'ambito dei conflitti nei servizi. Prosegue in questa sfera lo sforzo regolatore della legge 146/90 e della commissione di garanzia, che è stato rafforzato anche dal patto sulle regole nel settore dei trasporti del dicembre 1998, in particolare per quanto riguarda l'intervallo tra i conflitti.

Ciononostante, negli ultimi anni, continuano a manifestarsi molti conflitti di riconoscimento, proposti da singoli sindacati alla ricerca di legittimazione nella sfera contrattuale (come nel caso dell'Ucs, l'Unione dei capistazione, nel trasporto ferroviario). Molte sono le organizzazioni usa e getta, che si propongono per singoli conflitti per poi sparire.[3] Bisognerà vedere se in questo ambito l'inserimento, eventuale, di soglie per l'accesso alla contrattazione avrà un effetto di sgonfiamento dei conflitti (per così dire non necessari) promossi da singoli gruppi professionali e da singole sigle. Allo stato attuale, però, il pendolo dei conflitti e quello della contrattazione non marciano nella stessa direzione, dal momento che la possibilità di organizzare conflitti è più facile e meno costosa per le piccole organizzazioni, specie se di struttura leggera.

Si può dire conclusivamente che i risultati elettorali ci forniscono un'immagine del sindacalismo non confederale già più semplificata rispetto al passato, ma non ancora in sintonia con le nuove regole. In realtà i dati attestano un processo di selezione della rappresentanza, che è andato più avanti dell'aggregazione tra sindacati. Per evitare sacche di sottorappresentanza, sarebbe auspicabile un migliore bilanciamento tra queste due dimensioni.

---

3 Un censimento basato sui dati dell'Osservatorio sui conflitti presso la Commissione di garanzia è contenuto in A. Accornero e M. Carrieri, La conflittualità nei servizi pubblici: tipo di soggetti e livelli di inadempienza, in "Giornale di Diritto del lavoro e relazioni industriali", n. 79, 1998.

Il volume è stato curato da
Guido Baglioni, Stefano Negrelli, Domenico Paparella, Vilma Rinolfi

Hanno collaborato alla redazione del Rapporto

"LE RELAZIONI SINDACALI IN EUROPA"
Rainer Hoffmann; Jens Lind; Jermy Waddington; Gianni Arrigo; Giacomina Cassina; Romke van der Veen; Willem Trommel; Brian Sheenan.
Traduzioni a cura di Claudia Tarantino e Marta Santi.

"IL CONTESTO ECONOMICO E LEGISLATIVO"
Anna Ceci; Leonello Tronti; Maurizio Zenezini; Monica Mc Britton.

"LE CONDIZIONI GENERALI"
Lorenzo Birindelli; Giuseppe D'Aloia; Gabrielle Olini; Lorenzo Bordogna; Lino Codara; Marco Carcano.

"I PROCESSI NEGOZIALI"
Salvo Leonardi; Canio Lagala; Gianni Roma; Mario Conclave; Carmine Russo; Anna Maria Ponzellini.

"LA CONTRATTAZIONE DECENTRATA"
Claudio Pellegrini; Giuseppe Della Rocca; Massimo Sabatini; Serafino Negrelli; Regina Botticelli.

"GLI ATTORI SOCIALI"
Massimo Mascini; Rosario Soloperto; Giorgio Lauzi; Mimmo Carrieri.

Il Rapporto comprende anche una sezione di "Analisi", dedicata a problemi o avvenimenti di particolare rilevanza: il cammino della concertazione in Italia, i congressi della Cisl e della Uil nel periodo considerato, la peculiare esperienza di partecipazione alla Zanussi, lo scioglimento dell'Intersind, il dibattito sul tema delle 35 ore, la riforma dei servizi per l'impiego e la formazione professionale; e una Appendice, contenente le schede degli attori sociali, la cronologia degli avvenimenti ed un'ampia e accurata bibliografia.
Questa parte della documentazione è disponibile su richiesta presso gli Uffici del CNEL e può essere consultata sul sito Internet del CNEL www.CNEL.It

Cesos
Centro di studi economici, sociali e sindacali

Promosso dalla Cisl, il Cesos (Centro di studi economici, sociali e sindacali) è un istituto di ricerca che coordina e promuove, in collaborazione con studiosi italiani e stranieri, studi teorici ed empirici sulle relazioni industriali, sui problemi sociali e politici dell'azione sindacale, sulle strutture e il funzionamento delle organizzazioni rappresentative, sulle trasformazioni delle figure lavorative e le cause che le determinano, sulla formazione professionale e continua, sulla storia del movimento operaio.
Oltre alle iniziative di ricerca, il Centro promuove attività seminariali rivolte sia alla comunità degli studiosi che all'insieme della dirigenza sindacale e delle rappresentanze imprenditoriali e coordina una vasta produzione editoriale.
Il Cesos gestisce l'Osservatorio sulla contrattazione collettiva, che analizza e studia da circa 20 anni sia la contrattazione nazionale che quella decentrata.
Il Cesos ha costituito, insieme alla Fondazione regionale Pietro Seveso e all'Ires Lombardia, il «Consorzio Eiro-Italia», che è corrispondente italiano dell'Eiro, European Industrial Relations Observatory, istituito dall'Unione Europea presso la Fondazione di Dublino.
Congiuntamente ad altre strutture della Cisl il Cesos ha promosso e coordina l'Osservatorio sulle politiche sociali (Ops), che ha per obiettivo lo studio e lo sviluppo delle attività sindacali per la riforma del welfare.
Il Cesos ha costituito, d'intesa con la Confederazione, unitamente a diverse strutture della Cisl e ad importanti società private, il Consorzio «Europa Form» per assistere le organizzazioni della Cisl nella redazione e gestione di progetti di ricerca e di formazione per l'accesso ai fondi strutturali europei.
I prodotti relativi all'attività del Cesos, dell'Ops e di Europa Form sono disponibili sul sito internet *www.cesos.org*.
Presidente dell'Istituto è Guido Baglioni, Segretario generale è Domenico Paparella.

Fotocomposizione e Stampa:
Tip. RINASCIMENTO - Roma

Progetto Grafico di copertina:
O COMMUNICATION – Roma

Collana *Documenti Cnel* - IIa serie - n. 32
Finito di Stampare - luglio 2000